

Politique sur les services éducatifs et de garde à l'enfance

CANADA

Note de présentation

Direction de l'éducation de l'OCDE

Les avis exprimés dans ce document sont ceux des auteurs et ne représentent pas nécessairement les opinions des autorités canadiennes, de l'OCDE ou des pays membres de l'OCDE.

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	5
CHAPITRE 1 INTRODUCTION	15
L'examen thématique de l'éducation et l'accueil des jeunes enfants de l'OCDE.....	15
La procédure d'examen au Canada	16
Structure de la Note de présentation canadienne.....	17
Remerciements	17
CHAPITRE 2 ENJEUX CONTEXTUELS QUI MODÈLENT LES POLITIQUES EN MATIÈRE DE SÉGE AU CANADA	19
Géographie et population	19
Gouvernance et économie	21
Caractéristiques démographiques et sociales influant sur les SÉGE.....	21
CHAPITRE 3 POLITIQUE ET PRESTATIONS ACTUELLES EN MATIÈRE DE SÉGE AU CANADA	27
1. Un bref aperçu des SÉGE canadiens	27
2. Maternelle.....	28
3. Garde d'enfants	31
4. Services à la famille.....	41
5. Enfants autochtones.....	42
6. Recherche et suivi.....	43
7. Initiatives fédérales/provinciales/territoriales.....	45
8. Initiatives dans quatre provinces	49
CHAPITRE 4 ENJEUX EN MATIÈRE DE SÉGE AU CANADA.....	61
Financement	62
La séparation de la garde d'enfants de l'éducation de la petite enfance	66
Accès et équité.....	68
Enjeux en matière de qualité	72
CHAPITRE 5 RECOMMANDATIONS	79
Recommandations stratégiques aux autorités.....	79
Recommandations en matière de financement	83
Recommandations ayant trait à l'accès	88
Recommandations pour l'amélioration de la qualité.....	91
Conclusion.....	97
BIBLIOGRAPHIE	99
ANNEXE I – L'ÉQUIPE D'EXAMEN DE L'OCDE.....	105
ANNEXE II – ITINÉRAIRE ET PROGRAMME DE VISITES	106
ANNEXE III – TABLE DES MATIÈRES DU <i>DOCUMENT DE BASE SUR LE CANADA</i>	110

SOMMAIRE

Cette *Note de présentation du Canada* est le résultat de l'examen minutieux des politiques et services liés à la petite enfance du Canada effectué par une équipe d'examen de l'OCDE en septembre-octobre 2003. Cet examen, entrepris à la suite d'une invitation lancée à la Direction de l'éducation de l'OCDE par le ministère du Développement social Canada, portait principalement sur les provinces de l'Île-du-Prince-Édouard, de Colombie-Britannique, de la Saskatchewan et du Manitoba. La *Note de présentation* s'articule comme suit :

Chapitre 1 : Introduction. Les auteurs décrivent les objectifs et le cadre des examens de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants de l'OCDE. L'approche adoptée par cette organisation repose sur l'hypothèse que le développement des jeunes enfants dépend fortement de structures sociales équitables, d'une gestion et d'un financement publics énergiques du secteur et de la pratique éclairée de professionnels qualifiés qui fournissent, dans un contexte bienveillant, les milieux et les programmes structurés convenant à de jeunes enfants.

Chapitre 2 : Enjeux contextuels qui modèlent les politiques en matière de SÉGE du Canada. Ce chapitre essentiellement explicatif décrit l'évolution démographique du Canada, la participation des femmes au marché du travail, les enjeux sociaux et économiques et d'autres facteurs liés à l'organisation des services à la petite enfance.

Chapitre 3 : Politiques et prestations actuelles en matière de SÉGE au Canada. Dans ce chapitre, les auteurs décrivent les principales caractéristiques du système actuel, notamment la structure d'ensemble des services, les procédures réglementaires, le financement, l'accès et la prestation, la dotation et la formation générale, la recherche et le suivi. Ils examinent ensuite comment ces indicateurs se comparent les uns aux autres, selon les modes de prestations et les groupes différents, décrivons également les récentes initiatives stratégiques prises aux niveaux fédéral et provincial et consacrent une section spéciale aux quatre provinces ayant fait l'objet de l'examen.

Chapitre 4 : Enjeux en matière de SÉGE au Canada. Les auteurs examinent la cohérence des politiques actuelles du point de vue de la qualité, de l'accès et de l'équité. Ils se penchent en particulier sur la situation des enfants autochtones et les difficiles problèmes d'organisation et de financement.

Chapitre 5 : Conclusions et recommandations. Dans ce dernier chapitre, les auteurs soumettent à l'examen des instances canadiennes un certain nombre de suggestions et de recommandations. Elles sont fondées sur l'observation directe des services et sur des entretiens avec les ministères et les principaux intervenants dans le domaine de la petite enfance au Canada. En résumé, ces conclusions sont les suivantes :

Sommaire des conclusions

Observations générales

Du point de vue de l'équipe d'examen de l'OCDE, le Canada présente d'importants points forts :

- *Un congé parental rémunéré de presque un an a été mis en œuvre.* La *Loi sur l'assurance-emploi* fédérale de 2001, bien qu'elle ne s'applique pas à toutes les mères qui allaitent et à tous les parents, est une contribution très importante à l'égalité des chances pour les femmes et au bien-être et développement du nourrisson (la recherche souligne l'importance que revêtent les soins prodigués individuellement pendant les premières années de la vie)¹.
- *Les progrès réalisés au Québec*, qui a lancé une des politiques de services éducatifs et de garde à l'enfance les plus ambitieuses d'Amérique du Nord. À lui seul, le Québec représente quelque 40 % des places en garderie réglementée du Canada, et son expérience sera très utile lorsque le Canada élaborera un système de la petite enfance universel et géré publiquement.
- *L'effort consenti par plusieurs administrations après 1996, lorsque le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) est arrivé à terme, pour continuer à fournir des services à la petite enfance à même leurs propres revenus*, malgré le retrait du financement fédéral et du climat de méfiance à l'égard des services publics.

¹. Des théoriciens de l'attachement, notamment Belsky (2001), recommandent une période plutôt longue (deux ans) pendant laquelle le nourrisson doit rester avec sa mère, mais la plupart des chercheurs conviennent que les enfants peuvent tirer un grand parti d'expériences de qualité pendant la deuxième année de la petite enfance. La Suède a adopté un congé parental rémunéré de 480 jours, dont 390 sont payés à raison de 80 % du revenu du parent admissible, et 90 jours à un taux forfaitaire applicable universellement de 60 SK par jour; ceci est lié au droit universel à une place dans un service des SÉGE à partir du 12^e mois. Ce n'est que s'il y a eu une crise de quelque sorte que les enfants de moins de 12 mois sont confiés aux SÉGE en Suède.

- *L'accroissement de la consultation et de la collaboration entre les gouvernements fédéral et provinciaux* : Le gouvernement fédéral et bon nombre de provinces ont signé plusieurs ententes multilatérales qui ont permis de parvenir à une vision plus claire du développement et de l'apprentissage des enfants. Le financement fédéral a commencé d'exercer un effet perceptible depuis 2003-2004 et il stimule un renouvellement des SÉGE dans plusieurs provinces.
- *L'existence d'un réseau d'éducation précoce en maternelle bien établi pour les enfants de plus de cinq ans* : l'éducation précoce des enfants âgés de 5 ans est acceptée comme étant un bien public et une responsabilité publique dans toutes les provinces canadiennes. Les maternelles bénéficient d'un financement stable, d'enseignants formés, de programmes structurés et d'évaluations et d'un suivi réguliers. Le réseau existe dans tout le pays et commence à accepter des enfants de quatre ans, parfois à plein temps.
- *Le maintien de la forte contribution apportée par les organisations communautaires sans but lucratif à la prestation de services réglementés à la petite enfance*. Leurs services représentent à l'heure actuelle près de 80 % des prestations de garde d'enfants subventionnée. Cependant, contrairement à ce qui était le cas dans le RAPC, les nouvelles ententes ne limitent plus les subventions à des organismes sans but lucratif, règlement qui contribuait fortement à limiter l'expansion des services de garde à l'enfance commerciaux à but lucratif.
- *L'expertise canadienne en recherche, collecte de données et information sur les SÉGE* : Les chercheurs canadiens fournissent des données de bonne qualité, et leurs travaux sont utiles au Canada et sont de plus en plus cités au niveau international, par exemple l'étude de l'Ontario effectuée par McCain et Mustard, la recherche économique de Cleveland et Krashinsky², diverses analyses utilisant des données de l'étude longitudinale ELNEJ ou le centre de diffusion de la recherche mis en place par la Childcare Resource and Research Unit de l'Université de Toronto.

Malgré ces points forts, il est évident qu'au plan national et provincial la politique de services éducatifs et de garde à l'enfance du Canada en est encore aux premières étapes. Les services de garde et l'éducation sont encore traités séparément, et la couverture est faible si on la compare à celle d'autres pays de l'OCDE. Au cours des prochaines années, il faudra investir des efforts et des fonds importants dans ce secteur pour créer un système universel correspondant aux besoins d'une économie de plein emploi, assorti de l'équité entre les sexes et d'une nouvelle compréhension de la façon dont les jeunes enfants se développent et apprennent.

Recommandations aux autorités

1. *Renforcer les ententes fédérales-provinciales-territoriales actuelles et les axer sur le développement et l'apprentissage des enfants*
2. *Encourager les gouvernements provinciaux à élaborer, de concert avec les principaux groupes d'intervenants, une stratégie de la petite enfance comportant des objectifs prioritaires, des points repères et des échéanciers et assortie de budgets garantis pour financer la gouvernance et l'expansion voulues.*
3. *Construire des passerelles entre l'éducation en garderie et l'enseignement en maternelle afin d'intégrer les SÉGE au niveau fondamental ainsi qu'aux niveaux stratégique et de gestion.*

Au cours des années 90, la croissance des services à la petite enfance a ralenti sensiblement au Canada, malgré de profonds changements économiques et sociaux qui nuisant à la capacité de nombreux parents d'assurer le développement des jeunes enfants. Il en résulte une mosaïque de services fragmentés et peu économiques au sein desquels le secteur de la « garde d'enfants » est considéré comme un soutien au marché du travail, qui souvent ne joue aucun rôle ciblé en matière de développement et d'éducation des enfants. Au cours de la même période, d'autres pays de l'OCDE ont réalisé des progrès vers la mise en place de services universels, gérés publiquement, axés sur le développement des jeunes enfants. Dans ces pays, on attend également des services qu'ils jouent un rôle important à l'égard de la cohésion sociale, de l'atténuation des effets de la pauvreté infantile, de l'amélioration de la santé des enfants et du dépistage, d'un meilleur parentage et de l'implication des familles dans l'éducation.

Dans ce contexte, l'équipe de l'OCDE est encouragée par les ententes-cadres conclues à l'initiative du gouvernement fédéral. Grâce à ces ententes, le Canada s'est de nouveau impliqué dans le développement des jeunes enfants et a renoué les liens avec la recherche fondée sur les résultats cliniques, qui a sans cesse signalé les avantages, sur les plans du développement et de l'éducation, de la prestation de services d'éducation et de garde à

². Ces auteurs ont été invités par l'OCDE à prendre la parole devant les représentants de 17 administrations nationales au sujet du financement des SÉGE. Leur document est accessible sur le site Web de l'OCDE à l'adresse : <http://www.oecd.org/edu/earlychildhood>

l'enfance de grande qualité (voir par exemple l'étude McCain-Mustard de 1999, qui a épluché des données probantes liées au développement des jeunes enfants et à la recherche sur le cerveau et qui a conclu que le gouvernement devrait accorder autant de priorité à la période de la jeune enfance qu'à celle de la scolarité obligatoire). Une politique en faveur du développement des jeunes enfants devrait être considérée comme la clé de voûte de la politique canadienne de la famille et de l'éducation.

Plusieurs gouvernements provinciaux ont également essayé d'élaborer des plans pour la petite enfance comportant des objectifs prioritaires, des points repères et des échéanciers et assortis de budgets garantis pour financer la gouvernance et l'expansion voulues. D'après l'expérience glanée par l'équipe de l'OCDE dans de nombreux pays, il est plus probable que les ententes-cadres stratégiques négociées entre des fonctionnaires aguerris, des chercheurs et les principaux intervenants soient fondées sur l'expérience clinique et recueillent l'aval du public. Comme elles sont fondées sur des données objectives et une vaste consultation, il est également probable qu'elles seront moins assujetties au changement politique.

Pour assurer la continuité d'une saine politique fondée sur l'expérience clinique, il faut disposer également, au préalable, de l'expertise et de la masse critique dans les administrations. L'OCDE laisse entendre que cela peut se faire sans grande dépense supplémentaire en fusionnant l'éducation et la garde des jeunes enfants dans des ministères intégrés. Les avantages sont considérables :

- Une approche plus harmonisée de tous les jeunes enfants, axée sur le développement et l'apprentissage précoces.
- Un investissement plus efficace dans les jeunes enfants (de 1 à 4 ans) et d'importantes économies grâce à une meilleure intégration des services. (Dans un système intégré, il n'est plus nécessaire d'avoir des fonctions de planification et d'exécution distinctes).
- Une politique plus cohérente et une plus grande harmonisation dans tous les secteurs des systèmes de réglementation, de financement et de dotation, des coûts et des heures de service. Ainsi, une approche harmonisée des services encouragerait l'ouverture des maternelles à temps plein, ce qui comporterait de véritables avantages pour les jeunes enfants et leurs parents.
- Amélioration de la continuité des expériences vécues par les jeunes enfants, car les écarts d'accès et de qualité peuvent être atténués et il est plus facile de créer des liens au niveau des services pour tous les groupes d'âge et tous les milieux.
- Amélioration de la supervision publique des services et, partant, plus de facilité pour les parents de reconnaître des services de garde de qualité³ et d'y avoir accès. Le suivi et l'évaluation d'éléments critiques peuvent être réalisés plus efficacement par un seul ministère disposant de ses propres conseillers pédagogiques.
- L'avènement, en fin de compte, d'un professionnel spécialiste de la petite enfance, formé pour travailler avec les jeunes enfants et leur famille. Dans d'autres pays, ce nouveau profil professionnel a entraîné des niveaux de formation plus élevés, une meilleure rémunération et de meilleures conditions pour le personnel ce qui a, à son tour, entraîné une amélioration des résultats pour les enfants.
- Au niveau fédéral, un secrétariat expert chargé des jeunes enfants pourrait encourager le développement égal de systèmes de la petite enfance dans tout le Canada, dans lesquels les parents de chaque province peuvent espérer bénéficier de droits et de services à peu près équivalents. Un secrétariat fédéral pourrait étayer régulièrement le travail des provinces en matière d'éducation et de garde des jeunes enfants, créer des passerelles entre les systèmes d'accréditation et de formation de tout le pays, élaborer des normes pancanadiennes et encourager la collecte de données commune. Un ministère fédéral spécialisé pourrait également devenir le chef de file dans le secteur de la recherche et de la formation publique.

³. La documentation concernant la capacité des parents à reconnaître la bonne qualité des services de garde d'enfants n'est pas optimiste (voir Cleveland et Krashinski, 2003; Helburn, 1995). Au delà du besoin psychologique d'adopter une attitude positive à l'égard de ce qu'ils peuvent fournir à leur enfant, de nombreux parents ne sont pas au courant des indicateurs structurels, procéduraux et pédagogiques de services d'éducation et de garde de bonne qualité. Par ailleurs, les objectifs parentaux ne sont pas toujours cohérents avec une pratique de la bonne qualité; ils accordent par exemple souvent une plus grande valeur à une alphabétisation précoce qu'à un développement global ou à des compétences de coopération. En outre, les parents sont souvent obligés de choisir les services de garde d'enfants qui correspondent le plus à leurs moyens financiers. La recherche a montré qu'en l'absence de bons services publics, jusqu'à 65 % des parents (aux États-Unis) sont persuadés qu'ils n'ont guère le choix parmi les options de services de garde d'enfants (Galinsky *et al.*, 1994).

Recommandations en matière de financement

4. *Augmenter sensiblement le financement public des services destinés aux jeunes enfants*
5. *Veiller à la création d'un système de financement transparent et responsable et, pour les parents, au partage plus équitable des financements au titre des SÉGE*
6. *Élaborer des moyens efficaces de financer un service à l'enfance universel pour les enfants âgés de 1 à 6 ans, fourni équitablement par divers fournisseurs et régi par des organismes publics*

Les raisons qui ont poussé les auteurs à suggérer une augmentation sensible des dépenses publiques pour les services destinés aux jeunes enfants canadiens sont examinés en détail au chapitre 4 de la *Note de présentation* :

- Il n'y a pas eu, ailleurs qu'au Québec, d'expansion importante du système au Canada au cours de la dernière décennie. Moins de 20 % des enfants âgés de 0 à 6 ans trouvent une place dans un service réglementé (voir le tableau 6, *Document de base sur le Canada*), comparativement à, par exemple, la Belgique avec 63 %, le Danemark avec 78 %, la France avec 69 %, le Portugal avec 40 % et le Royaume-Uni avec 60 %.
- Il y a de longues listes d'attente pour les services communautaires dans plusieurs provinces et territoires, notamment dans les centres qui accueillent les enfants ayant des besoins spéciaux.
- On a signalé une stagnation généralisée de la qualité pour l'ensemble des services (bien que certains centres que l'équipe de l'OCDE a visités fussent de grande qualité).
- Les faibles taux de dépenses publiques par enfant pour la garde d'enfants. Les dépenses publiques pour la garde d'enfants âgés de 0 à 12 ans s'établissent en moyenne à 386 \$ par enfant et à 3 200 \$ par établissement de garde d'enfants (*Document de base sur le Canada*, chiffres de 2001), contre 6 120 \$ par enfant en maternelle et près de 15 000 \$ par étudiant à l'université (OCDE 2002, EAG).
- Une structure tarifaire déterminée par le marché (sauf au Manitoba et au Québec), qui aboutit à de fortes contributions parentales aux coûts de garde d'enfants allant de 34 % à 82 % des coûts. La moyenne pour l'ensemble du pays, lorsqu'on exclut le Québec, se situe tout juste à moins de 50 % des coûts, comparativement à un maximum de contribution parentale de 15 % en Finlande ou environ 25 % dans l'ensemble de l'Europe.
- Un système de subventions inefficace qui comporte des critères d'admissibilité complexes et présente de fortes variations; environ 22 % des parents seuls et environ 5 % des mères mariées provenant de familles à faible revenu seulement y ont accès (chiffres de 1997 – *Document de base sur le Canada*, 2003).
- Sous-financement généralisé dans le secteur de la garde d'enfants pour ce qui est des salaires, des milieux et des infrastructures d'apprentissage tant physiques (locaux, espaces extérieurs) et non-physiques (infrastructure de planification, d'administration, de formation, de surveillance, d'évaluation, de collecte des données...).

Même dans les provinces et territoires qui sont déterminés à développer leur système de SÉGE, les services de garde d'enfants en particulier sont sous-financés et souvent, ni la qualité, ni la quantité des prestations ne répondent aux aspirations des parents et des professionnels. Seule une augmentation sensible de l'investissement, comme au Québec, pourra amener le changement souhaité. On peut se faire une idée de la quantité de financement supplémentaire qui sera nécessaire en puisant dans l'expérience du Québec et dans l'étude Cleveland/Krashinsky de 1998. Manifestement, au Canada, les coûts sont plus importants en raison de la dispersion des établissements, mais comme il est exposé au chapitre 4, les analyses économiques des dépenses gouvernementales pour les services éducatifs et de garde à l'enfance conviennent que l'investissement produit un bon rendement en termes d'amélioration de la santé des enfants, de maturité scolaire, de meilleurs résultats scolaires et de revenu supplémentaire pour les familles. Dans ce cas encore, selon l'étude de l'OCDE (2001), seul le financement régulier qu'assure l'investissement étatique permet de garantir l'accès et la qualité de façon raisonnablement équitable pour tous les groupes. Il faudra aborder cette situation au moyen d'une approche combinée fédérale/provinciale en matière d'investissement pour pouvoir planifier des augmentations supplémentaires du budget pour les jeunes enfants au cours des prochaines décennies.

On justifie le besoin d'une plus grande transparence de la reddition de comptes gouvernementale à l'égard de la garde d'enfants par les difficultés que doivent affronter les analystes indépendants pour calculer exactement les montants que le gouvernement canadien dépense effectivement pour les services aux jeunes enfants âgés de 6 ans et moins. Dans ce cas encore, bien que l'Entente sur le développement de la petite enfance (EDPE) et l'Entente-cadre multilatérale sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants exigent explicitement une augmentation des investissements de la part des deux parties, l'équipe de l'OCDE a été avisée qu'il n'y a guère de moyens d'empêcher une province de recevoir un

financement fédéral, tout en réduisant son propre financement par rapport à ce qu'il était antérieurement. L'équipe n'était pas en mesure de vérifier la situation, mais laisse entendre, compte tenu de l'érosion des services dans certaines provinces, qu'une façon plus efficace de garantir les dépenses doit éventuellement être légiférée⁴.

Il semblerait également y avoir de la latitude pour un rajustement des budgets d'éducation en faveur de cette étape fondamentale de l'apprentissage tout au long de la vie. Ainsi, les chiffres de l'OCDE (OCDE 2002) indiquent ce qui suit :

- Les dépenses publiques canadiennes par étudiant universitaire sont plus du double de celles pour un enfant en maternelle, la partie du système de la petite enfance qui reçoit le plus de soutien public.
- Exception faite du Québec, les taux de participation des enfants âgés de 3 à 6 ans ne représentent pas le quart de ceux des principaux pays européens, et les dépenses pour les programmes destinés aux jeunes enfants pour ce groupe d'âge atteignent tout juste 0,2 % du PIB, soit environ la moitié de la moyenne de l'OCDE.
- Exprimé en fonction du PIB, le Canada dépense 0,2 % du PIB pour les services de prématernelle et de maternelle; 3,6 % pour l'école obligatoire et l'enseignement postsecondaire non tertiaire; et 2,6 % du PIB pour l'enseignement au niveau tertiaire.

L'équipe de l'OCDE encourage les gouvernements à relever les dépenses globales pour les SÉGE au niveau de celles de l'OCDE et à améliorer les taux d'accès. Dans le cadre de cet effort, les budgets de la santé, de la famille, de l'aide sociale et d'autres peuvent également contribuer en tant que service universel à l'enfance qui garantit la santé et le bien-être des jeunes enfants, tandis que de fortes interventions communautaires réduisent les dépenses dans ces secteurs.

Des analyses des dépenses pour les services à la petite enfance montrent que les parents du Canada contribuent une forte proportion des coûts, peut-être même le double de la moyenne européenne. Dans ce contexte, l'équipe de l'OCDE propose que l'on envisage un partage plus équitable de 40:40:20 des coûts des SÉGE. Dans ce partage du financement, les gouvernements fédéral et provinciaux évolueraient graduellement jusqu'à contribuer 40 % chacun, en établissant un objectif global de contribution des parents de 20 % pour couvrir les coûts de la nourriture et des programmes spéciaux adoptés par les commissions communautaires responsables, par exemple, pour des professeurs de musique et d'art, les programmes de vacances, etc.⁵ Comme il est dit dans le texte principal, la part convenue de la subvention gouvernementale accordée aux centres serait destinée au salaire du personnel, aux ressources et à l'amélioration de la qualité du programme. En parallèle, l'équipe de l'OCDE encourage le gouvernement à envisager de fournir une séance éducative d'une demi-journée gratuite à tous les jeunes enfants à partir de l'âge de 4 ans, des contributions parentales n'étant exigées que pour l'autre moitié de la journée.

Dans d'autres pays, on peut observer de nouvelles approches du financement des services à la petite enfance :

- *Une importante augmentation des budgets ministériels pour les services à la petite enfance.* Au R.-U. par exemple, depuis 1998, le budget a plus que doublé. D'importantes augmentations budgétaires doivent également être envisagées pour couvrir les coûts supplémentaires de l'intégration *adaptée* d'enfants ayant des besoins spéciaux au système d'enseignement principal⁶.
- *La mise en commun de ressources et le partage des coûts entre les ministères, les partenaires sociaux, les collectivités locales et les utilisateurs.* Chaque fois que des objectifs communs sont atteints pour les jeunes enfants et leur famille, par exemple, si l'éducation et la garde globale des jeunes enfants améliorent à leur tour l'intégration sociale et l'expansion du marché du travail, il y a peu de raisons pour lesquelles les coûts en capital et de fonctionnement ne devraient pas être partagés par un ensemble de ministères et d'autres groupes d'intérêt⁷.

⁴. Dans une certaine mesure, cette question est abordée dans l'*Entente-cadre multilatérale*, mais il incombe aux « publics » des provinces de surveiller la conformité à l'entente. Il est permis de douter que le public puisse entreprendre ces tâches efficacement, car cet effort exige une expertise à la fois administrative et financière qu'il est coûteux d'acheter pour le secteur sans but lucratif.

⁵. L'imposition d'un plafond de 20 % aux droits parentaux cumulés permet d'établir une structure tarifaire graduée allant des parents qui ne peuvent pas se permettre ne serait-ce que les dépenses pour les repas (pour lesquels tous les droits seraient abandonnés) aux familles à revenu élevé dont on recouvrerait jusqu'à concurrence de 50 % des coûts.

⁶. Hormis les considérations de droits de la personne (article 23 de la Convention relatives aux droits de l'enfant), les coûts supplémentaires pour les enfants ayant des besoins spéciaux en enseignement précoce sont plus que recouverts grâce à des économies en aval sur les unités d'enseignement spécial, l'enseignement de rattrapage et la sécurité sociale.

⁷. Dans de nombreux pays, par exemple, les constructeurs sont censés inclure dans les coûts des propriétés de logement la construction de crèches et d'écoles conçues à l'avenant. On peut également attendre des collectivités et de l'industrie locales qu'elles contribuent.

- *Abandon du financement des services éducatifs et sociaux en faveur de services d'éducation et de garde des jeunes enfants de qualité.* Dans les secteurs où la recherche indique que le rendement en capital humain et social réalisé sur l'investissement est le plus important. L'égalité des chances dans l'enseignement est également améliorée.
- *La coordination rentable des politiques de la petite enfance au niveau central et la concentration des services au niveau local.* En particulier pour les enfants âgés de 3 à 6 ans. Cela signifie, en pratique, l'intégration de la gestion des services de garde et d'éducation des jeunes enfants au niveau central et l'utilisation des locaux scolaires pour les services récréatifs et de développement des jeunes enfants. Ainsi, plutôt que d'investir dans des locaux loués et autres, il a semblé plus rationnel dans de nombreux pays d'investir fortement dans l'infrastructure scolaire et de réunir l'enseignement précoce, la garde à plein temps et la garde hors du milieu scolaire en un même endroit. La concentration de services centralisés aide à réduire considérablement le coût, améliore la qualité et facilite la tâche aux parents qui travaillent⁸.
- *Le partage des tâches avec les secteurs bénévole, communautaire et privé,* et l'intégration, dans la mesure du possible, de fournisseurs non publics à des systèmes financés publiquement et gérés professionnellement. La contribution apportée par les organisations non gouvernementales et les fournisseurs privés locaux au réseau d'État est souvent importante, voire essentielle.
- *La fourniture de subventions de fonctionnement aux fournisseurs accrédités qui maintiennent des normes de qualité élevées.* Les subventions de fonctionnement sont particulièrement nécessaires dans les établissements ruraux et éloignés et lorsque les organismes bénévoles d'enseignement précoce acceptent des enfants provenant de milieux défavorisés ou ayant des besoins spéciaux, tout en maintenant les droits dans la fourchette déterminée par les pouvoirs publics.
- *L'obtention de soutien des secteurs des affaires et des entreprises.* Dans de nombreux pays, les employeurs comptent parmi les principaux bailleurs d'aide des services à la petite enfance. Aux Pays-Bas, par exemple, on attend des employeurs qu'ils mettent à disposition une crèche ou achètent des places dans des garderies accréditées pour les jeunes enfants de leurs employés. Dans d'autres pays encore, par exemple en Corée et au Mexique, les entreprises qui emploient un certain contingent de jeunes femmes sont tenues par la loi de créer une garderie sur place ou de subventionner les dépenses de garde d'enfants pour leurs employés.
- *L'avènement de mécanismes de financement de remplacement.* Dans les pays nordiques, les instances locales ont l'autorité de percevoir des taxes qui viennent compléter l'allocation d'État pour la santé, le bien-être social et les services d'enseignement précoce. En Belgique et en Italie, une part importante (environ 1 %) de la sécurité sociale et/ou de l'impôt sur les entreprises est canalisée vers la garde d'enfants. En Finlande, la taxe sur l'alcool est utilisée depuis de nombreuses années pour subventionner les services à la petite enfance, en particulier la garde hors du milieu scolaire. Aux États-Unis, des subventions versées par de grandes entreprises aux services à la petite enfance sont chose commune, car les pouvoirs publics accordent des dégrèvements fiscaux pour des dons importants. Les recettes de loteries d'État servent également à financer des services à la petite enfance et à fournir des subventions aux étudiants du niveau tertiaire dans le besoin qui souhaitent entrer à l'université.

Recommandations relatives à l'accès

7. *Poursuivre les efforts pour donner accès à un plus grand nombre tout en favorisant une plus grande équité*
8. *Dans la mesure du possible, inclure les enfants ayant des besoins éducatifs spéciaux dans les services de développement des jeunes enfants publics*
9. *Renforcer les politiques afin d'aider et d'inclure les enfants autochtones*

Comme il a été dit, l'accès aux services éducatifs et de garde à l'enfance (SÉGE) est faible au Canada. Moins de 20 % des enfants âgés de 0 à 6 ans trouvent une place dans un service réglementé (voir tableau 6, *Document de base sur le Canada*). Si l'on soustrayait de ces chiffres les inscriptions à la maternelle à l'âge de 5 ans et les chiffres du Québec pour tous les groupes d'âge, l'importance de la lacune canadienne apparaîtrait plus clairement, surtout lorsqu'on la compare au taux d'inscription des enfants âgés de 3 à 6 ans dans d'autres pays de l'OCDE⁹.

⁸. Le respect des rythmes et des intérêts des jeunes enfants doit être garanti dans les services rattachés aux écoles. En outre, le ministère, le comté ou un autre organisme responsable de la gestion des services à la petite enfance au niveau local doit consulter la collectivité et le secteur bénévole au sujet des prestations liées à l'école et les y impliquer.

⁹. En Belgique, au Danemark, en France, en Hongrie, en Islande, en Italie, au Japon, au Luxembourg, aux Pays-Bas, en Espagne et au Royaume-Uni, quelque 90 % des enfants sont inscrits à l'âge de 4 ans dans des services d'enseignement précoce gratuits.

Pour le Canada, l'évolution du système public efficace de maternelle/école vers la prestation à plein temps est une solution à long terme qui doit être envisagée. En termes de justice sociale et de rendement sur le plan de l'éducation, il est raisonnable d'axer cette expansion en premier lieu sur les enfants à risque et leur famille. À défaut d'agir ainsi, on risque de renforcer la stratification socio-économique et de créer un cercle vicieux de pauvreté et de sous-réalisation en éducation pour les enfants des familles à faible revenu et autochtones.

En parallèle, il faut trouver un moyen de stimuler l'expansion dans le secteur de la garde d'enfants communautaire. Il est peu probable que cela puisse se faire de façon satisfaisante sans des mesures incitatives et des subventions considérables. Même les familles à revenu modéré se trouvent en difficulté car, par suite de l'insuffisance des services, les coûts pour les parents ont augmenté. On a signalé à de nombreuses occasions à l'équipe de l'OCDE que l'abordabilité était devenue un grave problème pour de nombreuses familles au Canada, d'où leur recours à des services de garde officieux.

Pour ce qui est des enfants ayant des besoins éducatifs spéciaux, l'équipe de l'OCDE a pu observer au Canada quelques exemples d'inclusions adroites dans les prestations publiques. Cependant, selon l'OCDE (2004a), bien que les provinces canadiennes disposent de programmes d'inclusion dans le système scolaire, on dispose de peu de données probantes sur les enfants bénéficiant de ressources supplémentaires au niveau préprimaire. Dans le secteur de la garde d'enfants, les données sur les enfants ayant des besoins spéciaux sont même plus rares, ce qui donne à penser que les droits légaux à l'accès et les investissements étatiques dans l'inclusion sont faibles à ce niveau. La recherche effectuée au Canada (Irwin, Lero et Brophy, 2000) corrobore cette hypothèse et signale qu'il peut être extrêmement difficile pour des parents d'obtenir des services de garde d'enfants *appropriés* pour des enfants handicapés, puisque le personnel manque de formation, les bâtiments ne sont pas adaptés et le financement manque.

Au Canada, selon les chiffres sur la pauvreté infantile, les enfants autochtones et les enfants de parents célibataires sont particulièrement vulnérables, car les parents vivent le plus souvent de l'aide sociale ou travaillent des heures irrégulières dans des emplois mal rémunérés. Ce problème est analysé davantage au chapitre 4 de la *Note de présentation*. Malgré les efforts impressionnants déployés par des groupes des Premières nations et de la majorité, les peuples des Premières nations souffrent encore d'exclusion et de pauvreté, et les enfants autochtones comptent de nos jours parmi les enfants les plus vulnérables du Canada. En se fondant sur ses visites, ses entretiens et la documentation disponible, l'équipe de l'OCDE invite à la réflexion sur les points suivants :

- Des approches efficaces de la prestation d'enseignement aux enfants et d'emploi aux familles autochtones vivant en zone urbaine doivent être trouvées.
- L'élaboration conjointe de solutions avec les groupes des Premières nations, constatée dans plusieurs provinces du Canada, doit être poursuivie et renforcée.
- Des recherches ciblées sur l'éducation doivent être entreprises à l'égard des enfants autochtones, au moyen des données les plus complètes possibles sur leurs résultats scolaires (pas seulement sur leur inscription) et un soutien permanent doit leur être fourni à tous les niveaux de l'enseignement.
- Les gouvernements souhaitent puiser dans l'expérience d'autres pays ayant d'importantes populations autochtones, notamment la Finlande, la Nouvelle-Zélande et la Norvège, dans lesquels d'importants progrès ont été réalisés pour ces enfants au niveau de la petite enfance.

Recommandations pour améliorer la qualité

10. *Élaborer un cadre national de la qualité pour les services à la petite enfance dans tous les secteurs et une infrastructure au niveau provincial pour garantir une mise en œuvre efficace.*
11. *Lier l'accréditation des services à des exigences structurelles (financement suffisant; nombre suffisant d'employés qualifiés; rapports enfants/personnel favorables; milieu et ressources d'apprentissage enrichis...) et à la réalisation d'objectifs en matière de qualité.*
12. *Examiner les profils professionnels des SÉGE, améliorer les niveaux de recrutement et renforcer la formation initiale et en cours d'emploi du personnel.*
13. *Effectuer des interventions intensives, financées publiquement, dans tous les secteurs défavorisés.*
14. *Fournir des milieux d'apprentissage intérieurs et extérieurs attrayants.*
15. *Coordonner la recherche canadienne sur les SÉGE et, au moyen de financements, l'orienter davantage vers d'importants enjeux stratégiques.*

Selon plusieurs commentateurs, le débat sur la qualité au Canada a été limité. Disons, par souci de simplicité, que dans le secteur de l'éducation, le débat a eu tendance à se concentrer sur des objectifs de maturité scolaire. Dans le secteur de la garde d'enfants, la qualité a été minée par la lutte pour la survie au moyen de subventions insuffisantes. Les éléments structureaux sous-tendant la qualité ont été négligés, particulièrement le financement suffisant, l'établissement de profils appropriés et la formation du personnel (*Document de base sur le Canada*, 2003).

Parmi les initiatives en matière de qualité que l'équipe de l'OCDE soumet à réflexion, citons :

- *Les exigences structurelles de base sont respectées dans les services à la petite enfance*, c'est-à-dire un financement régulier et suffisant, particulièrement dans les secteurs défavorisés; soutien aux centres par un système de gestion publique dynamique; formation et conditions de travail adéquates pour le personnel; rapport enfants/personnel raisonnable; milieu d'apprentissage enrichi, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, études et évaluations effectuées régulièrement pour surveiller le rendement global. Comme on l'a constaté tout au long du rapport, il existe de nombreuses bonnes raisons pour que les gouvernements provinciaux optent pour un système géré publiquement et partiellement gratuit, fournissant des ressources supplémentaires lorsque les centres doivent réagir à une situation de désavantage;
- *Formation d'un cadre de la qualité national pour les services à la petite enfance dans tous les secteurs* : Un cadre national de la qualité doit comprendre : un énoncé des valeurs et des objectifs qui doivent guider les centres de la petite enfance; un sommaire des normes du programme, c'est-à-dire de quelle façon les programmes seront structurés en termes de rapports enfants/personnel, de qualification des enseignants... pour faciliter le développement et l'apprentissage; en troisième lieu, une description des connaissances, compétences, dispositions et valeurs que les enfants à des âges différents peuvent être censés maîtriser dans des domaines de développement général; et en quatrième lieu, lignes directrices pédagogiques décrivant les processus grâce auxquels les enfants atteignent ces objectifs et la façon dont les éducateurs doivent les y aider. De tels cadres peuvent aider à guider et appuyer le personnel professionnel dans l'exercice de la pratique professionnelle, afin de favoriser un niveau de qualité égal dans tous les groupes d'âge et dans toutes les provinces et de faciliter la communication entre le personnel, les parents et les enfants (voir OCDE, 2001, *Petite enfance, grands défis*).
- *Renforcement des structures de gestion au niveau provincial et communautaire pour garantir la formulation, la mise en œuvre et le suivi efficaces de la politique* : Nous avons déjà constaté que la continuité d'une politique saine fondée sur l'expérience clinique présuppose la présence d'expertise de la petite enfance et une masse critique dans les administrations gouvernementales. Au niveau communautaire, des gestionnaires experts ou des conseillers pédagogiques sont également nécessaires pour cartographier les services afin de créer des réseaux (particulièrement entre des établissements épars), assurer la surveillance et organiser les services de soutien dont ont besoin les centres et le personnel. Au niveau du centre, les gestionnaires et chefs de service doivent garantir de bonnes conditions de travail et fournir une motivation permanente et un perfectionnement professionnel au personnel. Particulièrement dans les zones défavorisées, des programmes d'implication parents/collectivité élaborés à cette seule fin doivent être mis en place conjointement avec les parents et être mis en œuvre efficacement.
- *Il ne faut ménager aucun effort pour former et rémunérer correctement le personnel professionnel dans tous les services à la petite enfance*. La recherche indique qu'il existe des liens solides entre la formation/le soutien du personnel et la qualité des SÉGE (Bowman et al, 2000) et qu'il est bien avisé à long terme de retenir le personnel qualifié (équipe d'étude CQCQ, 1995). Un personnel aguerri exerce une influence importante sur le bien-être et les résultats scolaires des enfants. Dans les centres bien dirigés, il y aura un plan et un portefeuille individuels pour chaque enfant, et les parents recevront une rétroaction régulière sur les progrès de leur enfant. Des discussions régulières, la planification en équipe, l'autoévaluation et la formation en emploi sont des caractéristiques de la vie du personnel dans un centre de qualité.

S'agissant des enfants et des familles à risque, la recherche d'autres pays laisse entendre que les interventions sont les plus acceptables et les plus efficaces dans les conditions suivantes :

- *Des programmes d'apprentissage précoces se déroulent dans le cadre général de politiques anti-pauvreté et de développement communautaire*. (Kagan et Zigler, 1987, Morris et al., 2001, Sweeney, 2002). Pour rompre le cycle de la pauvreté et protéger ainsi le développement socio-affectif des jeunes enfants provenant de foyers défavorisés, des enjeux plus vastes tels que l'emploi et la formation professionnelle, le soutien social, les transferts de revenu, les politiques de logement, l'abus de substances psychoactives et les ressources communautaires doivent être abordés.

- *Les programmes sont multifonctionnels et impliquent les collectivités de même que les enfants* : En l'occurrence, les programmes ont une forte composante d'engagement et de soutien familiaux tout en fournissant une expérience d'apprentissage de grande qualité aux enfants. Une évaluation nationale des *Early Excellence Centres* en Angleterre a montré, par exemple, que les services socio-éducatifs intégrés procurent de multiples avantages aux enfants, aux familles et aux praticiens (Bertram et al., 2002; Pascal et al., 2002).
- *Les programmes pour les enfants sont relativement intensifs* : La recherche indique que l'efficacité des programmes destinés aux jeunes enfants est améliorée par l'intensité (Leseman, 2002) et la durée à longueur d'année (*Consortium on Chicago School Research*, 2003). Des données indiquent, par exemple, qu'un programme d'apprentissage précoce structuré d'une demi-journée devrait être intégré à tous les services à plein temps¹⁰. L'équipe de l'OCDE propose d'envisager la prestation d'un programme matinal intensif à tous les enfants canadiens à partir de l'âge de 4 ans.
- *Les programmes sont sains sur le plan pédagogique et dispensés par des professionnels ayant reçu une formation adéquate*. Un programme de grande qualité à la petite enfance implique la prise d'initiative et la participation de l'enfant ainsi que la structuration et l'interaction avec des adultes. Si un programme est trop centré sur les compétences formelles, il comportera davantage d'occasions d'échec pour l'enfant, qui développera probablement une plus grande dépendance des adultes, ce qui le poussera à avoir une perception négative de ses propres compétences (Stipek et al. 1995).
- Selon le degré de désavantage, il peut être nécessaire d'*apporter des compléments sur le plan de la santé et de la nutrition* pour garantir que les jeunes enfants puissent tirer pleinement parti des services à la petite enfance.

Le niveau des investissements dans les bâtiments et le milieu d'apprentissage de la petite enfance et la mesure dans laquelle ceux-ci sont appropriés sont un important indicateur de la qualité. Du point de vue de l'équipe d'examen, les normes de conception pour les garderies d'enfants du Canada semblent mauvaises, ce qui témoigne en partie de l'installation de nombreux locaux de fortune dans des immeubles à loyer modique. En outre, le matériel et les ressources étaient souvent conventionnels et de qualité douteuse sur le plan de l'apprentissage. Des jouets en plastique, des jeux de société et des feuilles de travail sont en règle générale des outils d'apprentissage plutôt limités. Utilisés isolément, ils fournissent rarement aux jeunes enfants des expériences de grande qualité qui engendrent le développement du langage, le raisonnement et des défis de communication.

L'accès direct à l'extérieur et la qualité de la cour annexe au centre semblaient également ne pas avoir été planifiés d'un point de vue pédagogique. Les enfants ont besoin d'espace pour bouger, pour s'exprimer et pour participer à un programme exploratoire dynamique. Par ailleurs, compte tenu des préoccupations actuelles au sujet de la santé et de l'obésité des enfants, il semble approprié d'inclure des occasions de pratiquer des exercices vigoureux dans le programme d'études. Un milieu extérieur intelligemment construit, par exemple un jardin de la découverte, peut être un milieu d'apprentissage très riche pour les jeunes enfants. La nature offre des niveaux élevés de variété et d'intérêt aux enfants et invite à pratiquer des jeux dynamiques et complexes.

La recherche, l'évaluation et le suivi sont également des éléments importants de la qualité. Le Canada dispose d'un nombre impressionnant de programmes de recherche et de chercheurs de stature internationale, ainsi que d'un vaste éventail d'outils d'analyse et de suivi efficaces, par exemple, l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes et les études qui en découlent ou la *Mesure du développement pendant la petite enfance* élaborée par l'Université McMaster. Plusieurs autres provinces, par exemple l'Île-du-Prince-Édouard, parrainent un vaste éventail d'évaluations et d'analyses (*For Our Children: a strategy for healthy child development*, 2000). Pourtant, il a semblé à l'équipe d'examen de l'OCDE que les initiatives et les orientations en matière de recherche peuvent être conçues séparément au sein des administrations provinciales et des départements universitaires. Dans d'autres pays, des examens annuels ou biennaux de la politique sont un moyen de concentrer l'attention sur des enjeux stratégiques et de comparer la pratique courante avec la recherche et l'évaluation d'actualité. Des examens de politiques réguliers

¹⁰. La recherche effectuée aux Pays-Bas par Leseman indique que des programmes structurés de cinq demi-journées par semaine produisent un apprentissage plus efficace que des programmes sessionnels plus brefs. Les programmes à plein temps sont les plus efficaces, particulièrement dans des circonstances à risque. La recherche de Chicago souligne l'efficacité des programmes faisant le pont pendant des périodes de vacances. Cependant, une récente recherche EPPE (*Effective Provision of Pre-School Education*) du Royaume-Uni (DfES, 2002a) laisse entendre que la prestation d'un enseignement à plein temps aux jeunes enfants ne produit pas de meilleurs résultats qu'un enseignement à temps partiel, mais que les avantages augmentent proportionnellement à la durée passée en prématernelle. Il peut donc être possible de produire de plus grands avantages éducatifs en étendant la maternelle à tous les enfants âgés de trois ans plutôt que de passer à un enseignement à plein temps pour le groupe de prématernelle immédiat... une solution qui risque de ne pas répondre entièrement aux besoins des parents qui travaillent.

donnent l'occasion aux instituts de recherche et aux universités de lancer des appels d'offre pour d'importants éléments de recherche et d'organiser la recherche plus rationnellement. Compte tenu de l'importance potentielle que revêtira la recherche au cours des prochaines années pour les SÉGE canadiens, l'équipe de l'OCDE soumet les propositions suivantes pour examen :

- Établir un cycle régulier d'examen et de recherche stratégiques pour l'éducation et la garde des jeunes enfants dans chaque province et dans tout le Canada, réunissant des gouvernements, des instituts de recherche nationaux et des départements de recherche sur la petite enfance des universités. Ce mécanisme permet également au gouvernement de prendre la direction des opérations et de mobiliser le milieu de la recherche autour d'enjeux de portée nationale ou provinciale.
- Améliorer davantage les mécanismes de responsabilisation publique grâce à une collecte de données rigoureuse et comparative, tels que les rapports annuels et les collectes de données exigées pour la participation à l'Entente-cadre multilatérale. À cet égard, selon plusieurs chercheurs, il serait utile que la collecte et l'analyse de données sur la petite enfance au niveau provincial reçoivent un appui et soient supervisées en bonne et due forme par Statistique Canada et d'autres organismes experts.
- Entreprendre des évaluations indépendantes et régulières de programmes importants, par exemple, le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones, les services urbains autochtones ou communautaires dans une région ou une grande ville, dans la perspective de relever les normes et de former du personnel.
- Publier un examen annuel de la politique et des données sur les SÉGE dans chaque province et au niveau national, le volume *Early Childhood Education and Care in Canada* du CRRU, en y incluant une section résumant la recherche provinciale ou canadienne sur la petite enfance pour cette année particulière.

Conclusion

Les faits et les avis exprimés dans la *Note de présentation du Canada* sont la seule responsabilité de l'équipe d'examen. De son point de vue, le Canada présente un certain nombre de véritables points forts, dont les moindres ne sont pas ses traditions démocratiques et sociales qui l'ont placé régulièrement au sommet de l'Index du développement humain de l'ONU. Cependant, la pauvreté infantile et les services à l'enfance sont encore des questions en souffrance. Le temps semble venu d'adopter une approche plus dynamique et organisée de ces enjeux; particulièrement de la part des pouvoirs publics. Nos *Recommandations stratégiques aux autorités* figurant au début de ce sommaire soulignent notre appréciation des initiatives multilatérales, tout en proposant de renouveler pour les provinces la responsabilité de guider, financer, gérer (au niveau stratégique), élargir et intégrer en un système unique tous les services à la petite enfance destinés aux enfants de 1 à 6 ans.

Les recommandations faites dans le présent rapport ne sont pas présentées comme des solutions inébranlables, mais comme des propositions devant être examinées par le ministère du Développement social, les provinces participantes et les principaux intervenants qui collaborent à améliorer l'accès et la qualité pour les jeunes enfants du Canada. Nous avons reçu toute l'aide possible du ministère du Développement social, des instances provinciales et de nombreux chercheurs, intervenants et praticiens du Canada, qui ne sont d'aucune façon responsables des lacunes que ce document pourrait présenter.

CHAPITRE 1

INTRODUCTION

L'examen thématique de l'éducation et l'accueil des jeunes enfants de l'OCDE

1. La *Note de présentation du Canada* est une émanation de l'*Examen thématique de l'éducation et l'accueil des jeunes enfants*, projet lancé par le Comité de l'éducation de l'OCDE en mars 1998. L'élan pour le projet a été donné par une conférence ministérielle de 1996 sur le thème *Faire de l'apprentissage tout au long de la vie une réalité pour tous*. Dans leur communiqué, les ministres de l'Éducation ont attribué une priorité élevée à l'objectif consistant à améliorer l'accès à l'éducation et à l'accueil des jeunes enfants et la qualité de ces services, dans la perspective de renforcer les fondements de l'apprentissage tout au long de la vie (OCDE, 1998). Une description détaillée des objectifs de l'examen, de son cadre analytique et de sa méthode est fournie dans OCDE (1998).

2. À ce jour, 21 pays ont accepté de participer volontairement à l'examen : l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la République tchèque, le Danemark, l'Allemagne, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Corée, le Mexique, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal, l'Espagne, la Suède, le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique. Ces pays présentent une diversité de contextes social, économique et politique, ainsi que des approches stratégiques diverses de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants. Au début du processus d'examen, des représentants des pays participants sont parvenus à une entente au sujet du cadre, de la portée et du processus de l'examen et ont désigné les principaux enjeux stratégiques devant faire l'objet de l'enquête. L'information sur les visites et plusieurs rapports émanant de l'examen peuvent être consultés sur le site Web du projet : <www.oecd.org/els/education/reviews>. Un premier rapport comparatif sur ces visites intitulé *Petite enfance, grands défis : l'éducation et l'accueil des jeunes enfants* a été publié lors d'une conférence internationale qui s'est déroulée à Stockholm du 13 au 15 juin 2001.

3. L'examen couvre l'enfance depuis la naissance jusqu'à l'âge de l'école primaire obligatoire, ainsi que pendant la transition à l'école primaire. Afin d'examiner minutieusement les expériences que vivent les enfants lors des premières années de leur existence, l'examen adopte une méthode globale et générale. Outre une analyse de la politique et des services, les auteurs examinent les politiques sociales nationales et diverses influences environnementales qui s'exercent sur le développement et l'apprentissage précoces des enfants. En somme, avec l'aide des ministères et des principaux acteurs des SÉGE de chaque pays, l'examen vise à atteindre les objectifs suivants :

- Différencier les contextes des SÉGE et les étudier, ainsi que les principales préoccupations stratégiques, et les réponses stratégiques adoptées dans les pays participants pour aborder ces préoccupations.
- Examiner les rôles du gouvernement national, des instances décentralisées, des ONG et d'autres partenaires sociaux ainsi que les ressources consacrées à la planification et à la mise en œuvre à chaque niveau.
- Déterminer et évaluer les options stratégiques réalisables convenant aux différents contextes.
- Mettre en évidence les politiques et pratiques particulièrement novatrices.
- Contribuer au projet SE (indicateurs des systèmes d'éducation) en déterminant les types de données et d'instruments devant être élaborés à l'appui de la collecte d'information, de l'élaboration de politiques, de la recherche, du suivi et de l'évaluation en matière de SÉGE.

Plus particulièrement, les équipes d'experts examinent les préoccupations au sujet de la *qualité, de l'accès et de l'équité*, en insistant sur l'élaboration de politiques dans les secteurs suivants : réglementation; dotation; contenu et mise en œuvre du programme; implication et soutien de la famille; financement.

Le processus d'examen

4. En prévision de la visite des équipes d'examen de l'OCDE, les ministères nationaux chargés de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants commandent des *Documents de base* sur la politique et les services des SÉGE de leur pays. Rédigés suivant un cadre commun qui a été accepté par tous les pays participants, les *Documents de base* ont pour objet de présenter un aperçu concis du contexte du pays, des principaux enjeux et préoccupations en matière de politique et de prestation des SÉGE, des approches novatrices et des données quantitatives et d'évaluation disponibles. Les *Documents de base* sont un résultat important du processus d'examen. Leur préparation devrait normalement être une activité menée collectivement au niveau du pays et devrait donner naissance à une table ronde permettant aux différents intervenants de la petite enfance de chaque pays de participer au débat.

5. Après l'analyse du *Document de base* et d'autres documents pertinents, les équipes d'examen composées de membre du Secrétariat de l'OCDE et d'experts ayant divers antécédents analytiques et stratégiques (voir l'annexe 1) se rendent dans chaque pays participant. La visite est coordonnée par le ou les ministères parrains. Au cours de la visite, l'équipe interroge les principaux acteurs impliqués dans la politique et les pratiques des SÉGE et est invitée à observer un certain nombre d'exemples de programmes de la petite enfance. En règle générale, le choix des sites particuliers est dicté non seulement par le souci de la diversité géographique, mais également par le désir de montrer à l'équipe d'examen un choix représentatif de services typiques et novateurs. Après la visite sur place, l'équipe de l'OCDE rédige une *Note de présentation* qui fait la synthèse de la documentation de fond nationale et des observations de l'équipe d'examen.

La procédure d'examen au Canada

6. Le Canada a été le 17^e pays à faire l'objet de l'examen par l'OCDE. Avant la visite, un Document de base sur la politique en matière de SÉGE a été commandé par le ministère des Ressources humaines Canada (qui s'appelle maintenant Développement social Canada)¹¹. Du 21 septembre au 3 octobre 2003, une équipe d'examen composée de membres du Secrétariat de l'OCDE et de trois experts ayant divers antécédents en recherche et en politique (voir l'annexe I) ont visité le Canada. La visite était coordonnée par Développement social Canada, et un membre de ce ministère accompagnait également l'équipe tout au long de la visite. Compte tenu des difficultés logistiques (et des fuseaux horaires) que comporte le voyage dans un pays aussi vaste que le Canada, l'équipe d'examen était très reconnaissante pour l'organisation impeccable et l'exhaustivité de la documentation qui lui a été fournie dans toutes les provinces visitées. L'équipe a visité en particulier quatre provinces, l'Île-du-Prince-Édouard, la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et le Manitoba, et a rencontré des intervenants de toutes ces provinces, en plus des intervenants et experts nationaux à Ottawa. L'équipe a eu l'occasion d'observer de nombreux exemples de programmes et services destinés aux enfants âgés de 0 à 6 ans dans ces provinces, notamment un excellent programme inuit à Ottawa.

7. Comme le Canada est un pays tellement vaste, l'équipe d'examen n'a pas pu effectuer une étude aussi exhaustive qu'elle l'aurait souhaité dans le temps qui lui était imparti. L'autonomie provinciale signifiait également que la décision d'accueillir l'équipe d'examen a été prise au niveau provincial. Nous sommes très reconnaissants aux quatre provinces qui nous ont invités à examiner leur politique et nous les félicitons pour leur prévoyance. Ensemble, ces provinces ont présenté à l'équipe de l'OCDE l'image d'une diversité sociogéographique qui caractérise le Canada, bien que nous ayons également compris

¹¹. Anciennement Développement des ressources humaines Canada qui est devenu Développement social Canada en décembre 2003.

qu'il y a bien des choses que nous n'avons pas pu aborder, notamment la grande province francophone, le Québec, qui a adopté une approche unique du financement public des services à la famille et à la petite enfance. Nous avons cependant bon espoir que notre visite, étayée par le *Document de base*, et nos réunions avec un vaste éventail de décideurs, auront suffi à nous permettre de formuler quelques observations générales sur les SÉGE au Canada, ainsi que des commentaires plus particuliers sur les provinces que nous avons visitées.

Structure de la Note de présentation canadienne

8. Cette *Note de présentation* présente à la fois une description et l'analyse par l'équipe d'examen des enjeux stratégiques cruciaux liés aux SÉGE au Canada. Les auteurs ont puisé abondamment dans l'information fournie dans le *Document de base* et dans les discussions officielles et officieuses, les analyses de documents, la documentation de recherche pertinente et les observations de l'équipe d'examen. Elle est structurée comme suit :

- *Chapitre 1.* Le présent chapitre du rapport énonce les objectifs et décrit le cadre des examens de l'éducation et l'accueil des jeunes enfants réalisés par l'OCDE. Une des hypothèses de départ de l'approche adoptée par l'OCDE pose que le développement des jeunes enfants dans un pays est fortement tributaire de structures sociales équitables, du soutien familial pour le développement et l'apprentissage précoces et de la pratique éclairée de professionnels qualifiés qui fournissent, dans un milieu bienveillant, des programmes structurés convenant à de jeunes enfants.
- *Chapitre 2 : Enjeux contextuels qui modèlent les politiques en matière de SÉGE au Canada.* Ce chapitre essentiellement explicatif décrit l'évolution démographique du Canada, la participation des femmes au marché du travail, les enjeux sociaux et économiques et d'autres facteurs liés à l'organisation des services à la petite enfance.
- *Chapitre 3 : Politiques et prestations actuelles en matière de SÉGE au Canada.* Dans ce chapitre, nous décrivons les principales caractéristiques du système actuel, notamment la structure d'ensemble des services, les procédures réglementaires, le financement, l'accès et la prestation, la dotation et la formation générale, la recherche et le suivi. Nous examinons ensuite comment ces indicateurs se comparent les uns aux autres, selon les modes de prestations et les groupes différents, décrivons également les récentes initiatives stratégiques prises aux niveaux fédéral et provincial et consacrons une section spéciale aux quatre provinces ayant fait l'objet de l'examen.
- *Chapitre 4 : Enjeux en matière de SÉGE au Canada.* Les auteurs examinent la cohérence des politiques actuelles du point de vue de la qualité, de l'accès et de l'équité. Ils se penchent en particulier sur la situation des enfants autochtones et les difficiles problèmes d'organisation et de financement.
- *Chapitre 5 : Conclusions et recommandations.* Dans ce dernier chapitre, les auteurs soumettent à l'examen des instances canadiennes un certain nombre de suggestions et de recommandations. Elles sont fondées sur l'observation directe des services et sur des entretiens avec les ministères et les principaux intervenants dans le domaine de la petite enfance au Canada.

Remerciements

9. L'OCDE souhaite remercier Développement social Canada, le Canada, les quatre gouvernements provinciaux et le Comité directeur fédéral-provincial de l'examen d'avoir rendu possible l'examen du Canada. Nous souhaitons en particulier les féliciter pour la préparation efficace du Document de base et le programme de visites exhaustif planifié pour l'équipe de l'OCDE. Dans toutes les provinces, les membres du Comité directeur avaient organisé pour nous des réunions avec un vaste éventail d'intervenants bien

informés; des officiels qui ont organisé méticuleusement notre emploi du temps quotidien et nous ont présenté un portrait complet de l'organisation des SÉGE dans chaque province; des ministres qui ont pris le temps, malgré leur emploi du temps chargé, de nous rencontrer; les gestionnaires et enseignants des écoles, maternelles et garderies qui ont répondu avec patience à toutes nos questions; les prestataires des services de garderie en milieu familial qui nous ont invité dans leur maison. Nous ne souhaitons pas placer un groupe plus haut que les autres, mais nous sommes d'avis qu'il convient de mentionner particulièrement la *Federation of Saskatchewan Indian Nations* et le *File Hills Qu'Appelle Tribal Council* dont l'accueil et la générosité nous ont laissé sans voix. Nous tenons à adresser un merci particulier aux auteurs du Document de base, Gillian Doherty, Martha Friendly et Jane Beach. Leur rapport n'était pas seulement exhaustif, c'était également un modèle de clarté et de compétences analytiques.

9. Les suggestions formulées par l'équipe d'examen dans toute la *Note de présentation* ne sont que provisoires, compte tenu des difficultés auxquelles l'équipe a dû faire face, indépendamment de la qualité des informations qu'elle a reçues, pour saisir entièrement la variété et la complexité d'un système pan-national et l'éventail de problèmes qu'il faut prendre en ligne de compte. Même si on la multiplie par le nombre de membres de l'équipe, une durée de 10 jours pour l'examen est restrictive pour ce qui est de la quantité de données qui peuvent être réunies et vérifiées. Pour cette raison, les recommandations que nous présentons aux ministères parrains ne sont pas des conclusions inébranlables; nous les soumettons plutôt dans un esprit de dialogue professionnel, pour examen par les administrateurs, spécialistes et intervenants canadiens. Nous avons cependant bon espoir que notre point de vue externe, fondé sur de nombreuses années d'expérience dans le domaine de la petite enfance, constituera un point de départ utile pour la discussion et le progrès. Pour réduire les risques de malentendu ou d'erreur, nous présumons que la *Note de présentation* sera lue en parallèle avec le *Document de base sur le Canada*, car ces deux documents sont conçus pour se compléter mutuellement.

CHAPITRE 2

ENJEUX CONTEXTUELS QUI MODÈLENT LES POLITIQUES EN MATIÈRE DE SÉGE AU CANADA

Géographie et population

10. Le Canada présente un certain nombre de caractéristiques géographiques distinctives. Il occupe la moitié nord du continent nord-américain et il est le deuxième pays du monde par la taille, avec une superficie terrestre de plus de 9 millions de kilomètres carrés qui couvre six fuseaux horaires. Il comprend une partie de l'Arctique, une de ses villes les plus méridionales, Toronto, se trouve à la même latitude que Barcelone et d'autres villes méditerranéennes.

11. Le Canada, qui ne compte que 3,1 habitants au kilomètre carré, est également un des pays industrialisés les moins densément peuplés (Statistique Canada, 2003a). La densité de la population varie cependant considérablement d'une région à l'autre. La majorité des habitants du Canada vivent le long de la frontière méridionale avec les États-Unis, dans un corridor d'à peine quelque centaines de kilomètres de large du nord au sud. Quatre régions : 1) le sud de l'Ontario, concentré autour de Toronto; 2) Montréal et son agglomération; 3) Vancouver, son agglomération et la partie sud de l'île de Vancouver comprenant la ville de Victoria; et 4) le corridor Calgary-Edmonton, comptent pour quelque 51 % de la population canadienne (Statistique Canada, 2002a). Quatre-vingt pour cent de la population vit dans des collectivités urbaines de plus de 10 000 habitants, tandis que dans certaines régions rurales ou collectivités nordiques éloignées, la densité démographique est considérablement inférieure à la moyenne de 3,1 habitants au kilomètre carré.

Population

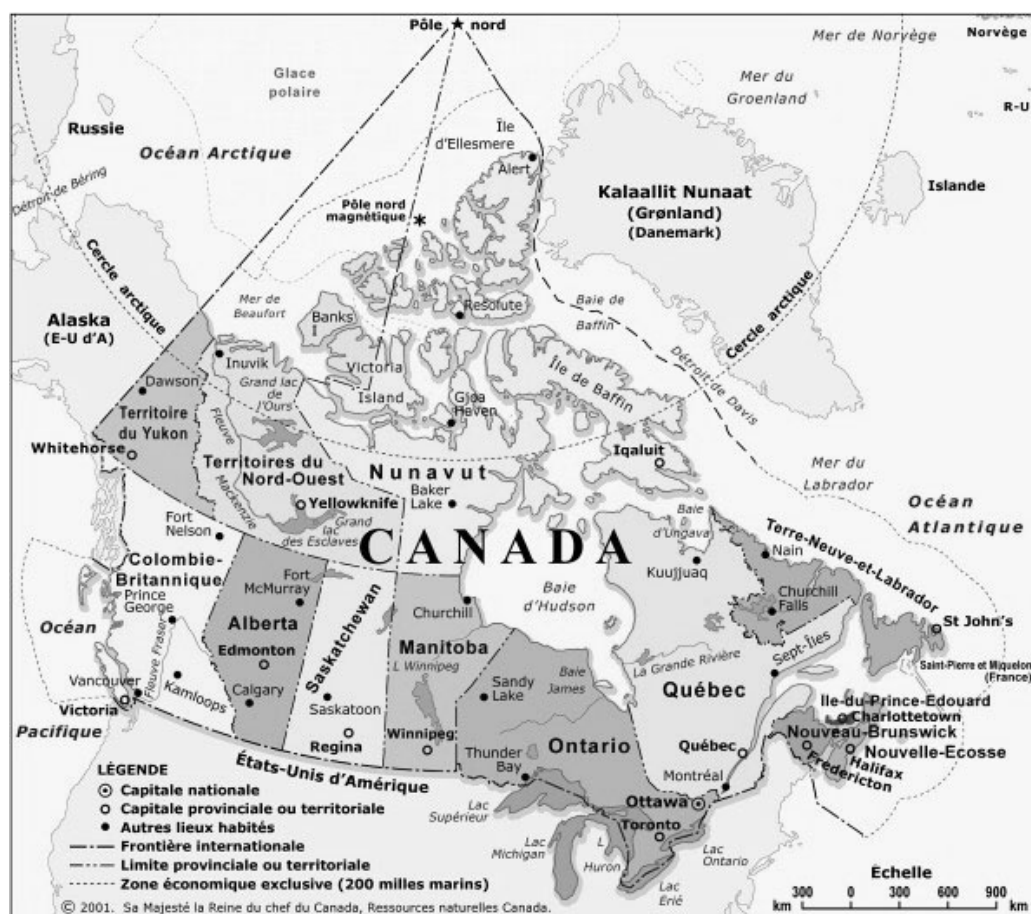
12. Les données du Recensement de 2001 indiquent que la population canadienne dépasse les 30 millions, une augmentation de 4 % depuis 1996¹². La majorité de cette population est composée principalement des descendants des colons des puissances colonisatrices, la France et la Grande-Bretagne, ou d'immigrants de plus récente date qui, de nos jours, tendent à venir de pays non européens. Les habitants autochtones du Canada, les Inuit au nord et les Premières nations, constituent tout juste plus de 3 % de la population, mais le nombre de leurs enfants commence à augmenter sensiblement dans certaines provinces (voir ci-dessous).

13. La première vague de colons, venant principalement de France et de Grande-Bretagne, a commencé à arriver au Canada dès le début du XVI^e siècle. Le Canada est officiellement un pays bilingue comptant 22,9 % de Canadiens qui parlent français comme langue principale, et 59,1 % déclarant l'anglais comme leur langue maternelle (Statistique Canada, 2002b). Le français est la langue de la majorité au Québec, et il existe en outre d'importantes populations francophones en Ontario, au Manitoba et au Nouveau-Brunswick.

14. Les immigrants qui ont commencé à arriver au Canada au milieu du XIX^e siècle provenaient en majeure partie d'Europe. Cependant, 58 % de ceux qui ont immigré au cours des années 90 étaient nés en Asie et au Moyen-Orient, et seulement 20 % provenaient d'Europe (Statistique Canada, 2003c). Entre 1996 et 2001, le nombre de Canadiens déclarant une langue maternelle autre que l'anglais ou le français a augmenté de 12 %, passant à 5,3 millions, soit plus d'un sur six habitants du Canada (Statistique Canada, 2002b). Les autres langues les plus parlées sont le chinois, l'italien, l'allemand, le punjabi et l'espagnol. Les immigrants ont joué et continuent de jouer un rôle important pour modeler la société pluraliste canadienne. La politique de multiculturalisme du Canada étaye la diversité de la société canadienne et encourage la préservation de langues et de pratiques culturelles différentes.

¹². La plus grande partie de cette croissance s'est produite dans les grandes zones urbaines le long de la frontière américaine; dans l'ensemble, la croissance de la population pour le reste du pays est essentiellement statique (Statistique Canada, 2002a).

Canada, provinces et territoires et leurs principales villes



Source : Ressources naturelles Canada. Disponible en ligne à l'adresse suivante : http://atlas.gc.ca/site/francais/maps/reference/national/can_political_e/referencemaps_view/image.

Tableau 1 – Capitales et populations provinciales et territoriales, 2001

PROVINCE OU TERRITOIRE	CAPITALE ET SA POPULATION TOTALE	POPULATION PROVINCIALE/ TERRITORIALE TOTALE	POPULATION PROVINCIALE/ TERRITORIALE ÂGÉE DE 0 À 6 ANS
Terre-Neuve-et-Labrador	St. John's (172 920)	521 986	30 305
Île-du-Prince-Édouard	Charlottetown (58 360)	135 294	9 325
Nouvelle-Écosse	Halifax (359 185)	908 007	58 180
Nouveau-Brunswick	Fredericton (81 345)	729 498	46 020
Québec	Québec City (682 755)	7 237 479	462 075
Ontario	Toronto (4 682 250)	11 410 046	821 320
Manitoba	Winnipeg (671 275)	1 119 583	86 255
Saskatchewan	Regina (192 805)	978 933	73 975
Alberta	Edmonton (937 840)	2 974 807	226 900
Colombie-Britannique	Victoria (311 905)	3 907 738	252 060
Nunavut	Iqaluit (5 236)	26 745	4 035
Territoires du Nord-Ouest	Yellowknife (16 540)	37 360	3 720
Yukon	Whitehorse (21 410)	28 674	2 070
CANADA	Ottawa-Hull (1 063 665)	30 007 094	2 076 240

Source : Statistique Canada (2002c). Âge et sexe de la population du Canada, par province et territoire, régions métropolitaines de recensement et agglomérations de recensement, Recensement 2001 – 100 % des données. Numéro de catalogue 95F0300XCB01004.

Gouvernance et économie

15. Le Canada est une fédération comptant dix provinces et trois territoires dont l'un, le Nunavut, a été créé en 1999. En règle générale, les dossiers qui sont jugés essentiels au développement et à la consolidation de la collectivité nationale (p. ex., politique étrangère, défense, citoyenneté, peuples des Premières nations vivant dans les réserves, monnaie, échanges et commerce, services postaux et droit pénal) relèvent du gouvernement fédéral. Les dossiers qui permettent de préserver le caractère distinct des régions et qui ont trait à la vie de tous les jours relèvent des provinces et des territoires. Il s'agit de l'éducation, des services sociaux, des services de santé, des normes du travail, du droit de propriété, des droits de la personne, des droits linguistiques et de l'administration du système de justice pénale. Le contrôle des ressources naturelles est partagé entre les gouvernements fédéral et provinciaux/territoriaux. Il arrive souvent aux gouvernements provinciaux et territoriaux de déléguer certains de leurs pouvoirs aux administrations municipales.

16. Dans le passé, l'économie canadienne reposait fortement sur des industries axées sur les ressources telles l'agriculture, la foresterie, la pêche, les mines et la production de pétrole et de gaz naturel. Ces industries demeurent des secteurs importants de l'économie de certaines provinces, tout comme le sont les secteurs manufacturiers tels l'industrie de l'automobile. Cependant, les secteurs primaires et manufacturiers comptent pour une part de moins en moins importante d'emplois, alors que la proportion d'emplois dans le secteur des services a connu une hausse importante. En 2001, le secteur des services employait trois Canadiens sur quatre (*Document de base sur le Canada*, 2003).

Caractéristiques démographiques et sociales influant sur les SÉGE

17. Un certain nombre de tendances importantes influent sur les SÉGE :

- déclin du taux de natalité;
- taux de natalité de la collectivité autochtone, qui est bien plus élevé que dans l'ensemble de la population, à quoi s'ajoute la migration vers les zones urbaines des familles autochtones;
- un nombre important d'immigrants dont une forte proportion arrive de pays non européens;
- un taux de participation élevé des mères de jeunes enfants à la population active;
- une augmentation de la proportion de familles monoparentales avec de jeunes enfants;
- des taux importants de pauvreté infantile;
- une augmentation de l'incidence d'heures de travail non traditionnelles;
- les politiques d'emploi, en particulier la récente extension du congé parental.

Déclin du taux de natalité au Canada

18. À la fin des années 70, le taux de natalité a chuté sous le seuil de remplacement de sa population et s'est maintenu bien en deçà de celui-ci depuis. En 1999, il était de 1,52 enfants par femme (Statistique Canada, 2002e). Dans l'ensemble, les populations infantiles, notamment celles d'enfants âgés de moins de six ans, ont diminué au cours des années 90, sauf dans les communautés autochtones.

Tableau 2 – Nombre total d'enfants par groupe d'âge, 1992, 1995, 1998, 2001 – Canada (arrondi au 1 000)

NOMBRE D'ENFANTS (en milliers)	1992	1995	1998	2001
0 à 2 ans	1 165	1 142	1 065	1 017
3 à 5 ans	1 095	1 202	1 181	1 074
TOTAL	2 260	2 344	2 246	2 091

Source : Friendly, Beach et Turiano, 2002.

Nota : Les données pour les territoires ne sont pas disponibles pour 1992, 1995 et 1998, de sorte que ce tableau ne présente des données que pour les populations provinciales.

Taux de natalité autochtone élevé et exode vers les centres urbains

19. Les peuples autochtones, terme général désignant les Premières nations, les Métis (descendants d'Autochtones et de marchands de fourrures/colons européens qui ont développé leur propre culture métisse) et les Inuit (les habitants autochtones de certaines parties du Grand Nord), constituent 3,3 % de la population totale¹³. La plus forte concentration de peuples autochtones vit dans les trois territoires et dans les deux provinces des Prairies du Manitoba et de la Saskatchewan. Près de la moitié de la population autochtone, soit 49 %, vit dans de grandes zones urbaines, 31 % vit dans des réserves et des établissements et 20 % vit dans des zones rurales qui ne sont pas des réserves. Son taux de natalité est une fois et demie supérieur à celui de la moyenne nationale (Statistique Canada, 2003b). Entre 1996 et 2001, la population autochtone a augmenté de 22,2 %, ce qui contraste avec l'augmentation de 3,4 % de la population non-autochtone. En 2001, 35 % de la population autochtone était âgée de moins de 15 ans, contre 19 % de la population non autochtone. Il y a eu une migration lente mais régulière au cours de la dernière décennie environ, et 49 % de toute la population autochtone vivaient dans de grandes zones urbaines en 2001, ce qui représente une augmentation par rapport aux 47 % de 1996 (Statistique Canada, 2003b).

20. L'exode rural des familles autochtones a entraîné une demande pour des SÉGE autochtones dans les grandes zones urbaines et a fait ressortir qu'il est nécessaire que les services non autochtones respectent la culture autochtone des enfants dans leurs programmes. Cet objectif est certes avancé par bon nombre de décideurs que nous avons rencontrés, mais l'équipe de l'OCDE a été surprise de trouver relativement peu d'inclusion de symboles, de valeurs et de pratiques autochtones dans les milieux d'enseignements de la majorité. Ceci témoigne peut-être de la faible intégration des populations autochtones dans l'économie et la politique de la majorité du Canada. Les changements se produisent graduellement, par exemple dans l'appellation du Nunavut (*notre pays* en inuktitut) et le rétablissement de l'autodétermination de sa population. Les provinces qui ont des minorités autochtones croissantes s'efforcent également d'intégrer les perspectives autochtones dans leur cadre d'enseignement. Cependant, l'impression dominante qu'a retenue l'équipe était que la population autochtone, principalement en milieu urbain, est très défavorisée par rapport à la population dans son ensemble.

Tendances en matière d'immigration

21. En 2001, les immigrants représentaient 18,3 % de la population totale du Canada, une hausse par rapport aux 17,4 % de 1996 (*Document de base sur le Canada*, 2003). De 1991 à 1996, la population immigrante a augmenté de 15,5 %, soit trois fois plus que les 4 % d'augmentation de la population née au Canada (idem). Bon nombre d'immigrants ont des enfants et près des deux tiers des enfants arrivés au Canada de 1997 à 1999 ne parlaient ni l'anglais ni le français (Conseil canadien de développement social, 2002). La majorité des nouveaux immigrants s'établissent dans les principales agglomérations urbaines du Canada, soit Toronto, Vancouver, Montréal et Calgary-Edmonton (Statistique Canada, 2003d). Dans certaines classes de maternelle de Toronto, Vancouver et Montréal, plus de la moitié des élèves sont nés à l'extérieur du Canada ou proviennent de familles nouvellement immigrées (Larose, Terrisse, Bédard et Karsenti, 2001). Il incombe aux SÉGE d'aider les jeunes enfants d'immigrants issus de cultures très différentes de s'ajuster au Canada et d'apprendre l'anglais ou le français.

Forte participation des mères de jeunes enfants à la population active

22. L'ancien modèle fondé sur la famille à revenu unique connaît une perte de vitesse importante depuis quelques décennies. Aujourd'hui, il est plutôt normal que les deux parents d'une famille biparentale travaillent pendant que leurs enfants sont jeunes. Tout récemment, la plus forte augmentation du taux de participation de 1976 à 1999 s'est produite parmi les femmes ayant des enfants d'âge préscolaire. En

¹³. Les statistiques démographiques pour les Premières nations et les Métis sont vraisemblablement sous-déclarées, car les chiffres de Statistique Canada sont fondés sur des données recueillies au moyen du processus d'autodéclaration, auquel certaines personnes hésitent de participer.

2001, 62,3 % des mères dont le plus jeune enfant était âgé de moins de 3 ans étaient actives sur le marché du travail, tout comme 73,4 % des femmes dont le plus jeune enfant était âgé de 3 à 5 ans. Le gouvernement reconnaît et soutient la participation des femmes sur le marché du travail grâce à ses politiques de congé familial, bien que, comme nous le faisons remarquer dans des chapitres subséquents, les diverses politiques en matière d'emploi ne s'emboîtent pas avec la garde d'enfants.

Augmentation du pourcentage de familles monoparentales ayant de jeunes enfants

23. En 2001, les familles monoparentales constituaient 16 % de toutes les familles du Canada, comparativement à 10 % en 1971. En 2001, 268 005 familles monoparentales (20 %) avaient au moins un enfant âgé de moins de six ans vivant à la maison (Statistique Canada, 2002f). La participation à la population active est bien plus faible parmi les mères seules. En 2002, 47 % des mères seules ayant un enfant âgé de moins de 3 ans étaient employées, contre 62,3 % des mères de familles biparentales. À la même époque, parmi les familles dont le plus jeune enfant était âgé de 3 à 5 ans, 60 % de mères seules faisaient parties de la population active, contre 70 % de mères de familles biparentales. Cependant, bien qu'elles soient employées, la situation économique de bon nombre de ces femmes s'est peu améliorée, car plus de la moitié travaillent à des postes rapportant moins de 10 000 \$ par an (voir le tableau 3 ci-dessous). Les coûts de la garde d'enfants réglementée sont vraisemblablement un élément dissuasif pour bon nombre de ces femmes. Une récente étude qualitative des parents seuls ayant de jeunes enfants a conclu que, bien que la majorité souhaite retourner sur le marché du travail, *les dés sont pipés contre les mères seules*. (Mason, 2001).

Tableau 3 – Nombre et pourcentage de mères seules au Canada, 2001, par groupe de rémunération d'emploi

Minimum 10 000 \$	251 000	55 %
10 000 \$ à 15 000 \$	32 800	7 %
15 000 \$ à 20 000 \$	22 500	5 %
20 000 \$ à 30 000 \$	46 200	10 %
30 000 \$ à 40 000 \$	48 600	11 %
40 000 \$ à 50 000 \$	25 000	5 %
50 000 et plus	31 100	7 %

Source : Base de données et modèle de simulation de politiques sociales (BD/MSPS), Statistique Canada

Incidence accrue d'heures de travail non traditionnelles

24. De 1976 à 1996, le pourcentage d'emplois provenant des industries de services a grimpé de 67 % à 75 %, principalement dans le secteur des services de consommation, tels que la vente au détail et le tourisme d'accueil (Heisz et Cote, 1998). L'effervescence du secteur des services et la demande croissante de services 24 heures sur 24 ont entraîné une augmentation des heures de travail atypiques. En 1995, 32 % de la main-d'œuvre canadienne occupait des emplois où elle ne travaillait pas de jour ou par quarts de travail par roulement (Johnson, 1997). Le travail à temps partiel (moins de 30 heures par semaine) est commun parmi les femmes. Dans le groupe d'âge des 25 à 44 ans, une femme sur cinq (21,2 % en 2002) travaille à temps partiel. La proportion de femmes dont les modalités de travail sont non traditionnelles augmente. En 1999, 41 % des femmes employées travaillaient selon des modalités atypiques, notamment le travail à temps partiel, le travail temporaire, le travail autonome et les emplois multiples (*Document de base sur le Canada*, 2003). Il est plus probable que les nouvelles immigrées soient en âge de procréer, fonctionnent en marge de l'économie et travaillent des heures atypiques.

25. À la suite de ces nouvelles habitudes de travail, la demande pour des services de garde d'enfants dépassant les modes de prestation traditionnels de jour, du lundi au vendredi, a augmenté, de même que celles pour une plus grande souplesse en matière d'inscription et de présence. Cependant, il est difficile de voir comment ce défi peut être relevé uniquement par la création de nouveaux services. Il faut également envisager la question des pratiques de travail favorables à la famille, un problème qui reste à résoudre

dans la majorité des pays industrialisés. Pour ce qui est des enfants, le Canada a déjà adopté une approche équilibrée en introduisant un congé parental d'une année. Un équilibre semblable entre les exigences du travail et le besoin d'éducation des jeunes enfants reste à trouver.

Taux significatifs de pauvreté infantile

26. Les études de la pauvreté au Canada puisent dans une variété de données qui utilisent différentes mesures du faible revenu (Felligi, 2002). Dans le tableau ci-dessous, sont utilisés les niveaux avant impôt à partir des données réunies par le Conseil canadien de développement social. (Les niveaux de revenu après impôt produiraient des chiffres légèrement inférieurs). Ces chiffres donnent également un taux pour tous les enfants âgés de 0 à 18 ans. Les taux de pauvreté baissent, passant d'un maximum de 20,4 % en 1996 à 16,5 % (1,1 million) en 2001. La pauvreté est concentrée de façon disproportionnée parmi les populations autochtones.

Tableau 4 – Pauvreté infantile dans les provinces – 2000

	<i>Taux</i>	<i>Nombre</i>
Canada	16,5 %	1 139 000
Terre-Neuve-et-Labrador	26,2 %	30 000
Île-du-Prince-Édouard	13,3 %	4 000
Nouvelle-Écosse	17,6 %	36 000
Nouveau-Brunswick	15,4 %	25 000
Québec	18,7 %	293 000
Ontario	14,4 %	391 000
Manitoba	22,1 %	58 000
Saskatchewan	18,1 %	44 000
Alberta	15,2 %	112 000
Colombie-Britannique	16,7 %	146 000

Source : Conseil canadien de développement social : Statistique Canada, 2002

27. La pauvreté infantile au Canada, qui touche plus d'un million d'enfants, bien qu'elle ait diminué légèrement par rapport aux chiffres ci-dessus, est élevée selon les normes de l'OCDE. Selon le plus récent rapport (campagne 2000, 2003), elle reste fermement enracinée à plus de 15 % de la population infantile¹⁴. Ces niveaux, bien qu'ils soient moins graves qu'aux États-Unis et au Royaume-Uni, sont cependant trois fois plus élevés que dans les pays nordiques, où la pauvreté infantile, après la redistribution du revenu, les prestations pour enfants, la garde d'enfants abordable et d'autres mesures, touche de 4 % à 5 % des enfants (Bradbury et Jäntti, 1999)¹⁵. Qui plus est, depuis 1991, les prestations sociales pour les familles ayant des enfants au Canada ont diminué de plus de 23 % en termes absolus (Conseil national du bien-être social : Revenus de Bien-être social 2000-2001). Cette situation est particulièrement sombre pour bon nombre de familles monoparentales. Les mères seules risquent le plus d'appartenir aux groupes les plus pauvres, de toucher des prestations et de gagner de faibles salaires (selon le rapport de la campagne 2000, 60 % des mères employées gagnent moins de 10 \$ canadien l'heure). Compte tenu de ces niveaux de pauvreté, il est important que les stratégies d'emploi qui doivent aider les familles à passer du bien-être social à l'emploi ou à la formation soient efficaces. Les données présentées dans le prochain chapitre laissent entendre que ceci risque de ne pas être le cas, en ce sens que l'accès à la garde d'enfants et aux subventions peut être à la fois inégal et insuffisant.

¹⁴. Le rapport mesure l'indigence en utilisant les seuils de faible revenu de Statistique Canada. Selon ces normes, on considère qu'une famille de quatre personnes est pauvre si son revenu avant impôt est inférieur à 37 253 \$ dans une grande ville et inférieur à 25 744 \$ dans une zone rurale.

¹⁵. En règle générale, les pays européens utilisent une mesure plus rigoureuse du faible revenu. On considère qu'un enfant est indigent si lui-même ou sa famille ont accès à moins de 60 % du niveau de vie médian, c'est-à-dire, que la famille dispose de moins de 60 % du revenu médian disponible après prélèvement des impôts directs.

28. Parallèlement, le Canada a toujours été placé à un rang très élevé dans l'Index du développement de l'ONU et, en tant que signataire de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, il a accepté la gageure d'améliorer les conditions d'existence de tous les enfants. En s'attaquant à la pauvreté infantile, le pays a créé un amalgame complet d'aide au revenu et de services communautaires. Les dépenses sociales telles que la Prestation fiscale canadienne pour enfants, le crédit pour taxe sur les biens et services, le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones, l'extension des prestations de congé parental de l'assurance-emploi et l'Initiative du développement de la petite enfance ont tous contribué à faire diminuer la pauvreté infantile.

29. La Prestation nationale pour enfants (PNE) est le plus complet de ces régimes. Dans le cadre de la PNE, le gouvernement du Canada fournit une aide au revenu directe grâce au Supplément de la PNE aux familles canadiennes à faible revenu ayant des enfants. Le gouvernement du Canada a mis en œuvre le Supplément de la PNE en tant que composante du système de Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE) qui fournit une aide au revenu directe à quelque 80 % des familles canadiennes ayant des enfants. Le Supplément est une base sur laquelle les provinces et les territoires peuvent se fonder pour appuyer la transition du bien-être social au travail. Les provinces, les territoires et les Premières nations ajustent à leur tour l'aide sociale et les versements de prestations pour enfants et utilisent les économies pour investir dans de nouveaux services et prestations améliorés pour les familles à faible revenu, afin de répondre aux besoins et aux priorités locales. En 2002-2003, les familles ayant un revenu familial net inférieur à 22 397 \$ ont touché les prestations pour enfants maximales du gouvernement fédéral (à la fois le Supplément de la PNE et la Prestation fiscale canadienne pour enfants de base) pour le premier enfant, de 2 444 \$ par an ou 206,66 \$ par mois et légèrement moins pour le deuxième enfant et les enfants suivants. Cependant, selon plusieurs informateurs, les initiatives en faveur des familles les plus pauvres sont loin de suffire. Leurs chances de se tirer de la pauvreté sont fréquemment minées, d'une part, par de mauvais emplois et de faibles salaires et d'autre part par le manque de services de garde d'enfants abordables et la difficulté d'avoir accès aux prestations et à la formation professionnelle.

Politiques en matière d'emploi : congés parentaux

30. La responsabilité à l'égard des congés de maternité et des congés parentaux ou d'adoption relève en partie du gouvernement fédéral et en partie des gouvernements provinciaux et territoriaux. La législation provinciale et territoriale précise la durée et les modalités du congé payé, tandis que le gouvernement fédéral, par l'entremise du régime d'assurance-emploi, voit au remplacement partiel du salaire. Les congés de maternité et les congés parentaux sont traités comme avantages sociaux liés à l'emploi. L'emploi des personnes qui prennent un congé de maternité ou un congé parental ou d'adoption est protégé en vertu de la loi, et ces parents, à leur retour, ont le droit au même emploi ou à un emploi comparable avec le même niveau de salaire et d'avantages sociaux qu'avant leur congé. La prestation fédérale représente 55 % des gains assurables, et la prestation maximale est de 413 \$ par semaine. La prestation maximale s'élève à environ 60 % du revenu moyen d'une femme travaillant à plein temps pendant une année entière, soit environ 35 300 \$ (2001).

Tableau 5 – Prestations fédérales de congé parental, 2002

PROGRAMME	ÂGE DE L'ENFANT	CRITÈRE D'ADMISSIBILITÉ	AVANTAGE
Prestations de maternité	Prénatal jusqu'à un an.	Mères biologiques qui ont accumulé au moins 600 heures de travail assurables dans les 12 mois précédant leur dernière réclamation.	55 % des gains assurables avec une prestation maximum de 413 \$ par semaine sur 15 semaines.
Prestations parentales ou pour adoption	Pour les mères biologiques suivant leur congé de maternité dans les 12 mois de la naissance de leur enfant; pour les parents adoptifs, à l'arrivée de l'enfant, indépendamment de son âge.	Mères ou pères biologiques ou adoptifs ayant accumulé au moins 600 heures de travail assurables dans les 12 mois précédant leur dernière réclamation.	55 % des gains assurables avec une prestation maximum de 413 \$ par semaine sur 15 semaines. Peut être prise par l'un ou l'autre des parents admissibles ou partagée entre eux.

Source : Développement des ressources humaines Canada (2002). *Prestations de maternité, parentales ou de maladie.*

31. Le Canada dispose à présent d'un système élargi de prestations parentales pour la première année suivant la naissance, ce qui est une évolution très favorable pour les familles canadiennes. Les mesures de congé parental favorisent la création de liens entre l'enfant et les autres membres de la famille et éliminent le besoin pour les pouvoirs publics de fournir massivement des services de garde d'enfants coûteux pour des enfants en bas âge. Comme ce programme de congés s'inscrit dans le cadre de l'assurance-emploi, cela signifie également qu'il existe un incitatif pour retourner au travail après le congé. L'information disponible sur l'utilisation de cet avantage révèle que l'utilisation du congé parental a fortement augmenté. Au cours de l'exercice 2001-2002, quelque 211 770 demandes de congé parental avaient été enregistrées, 185 550 demandes émanant de mères et 23 120 de pères. Quatre-vingt-quatre pour cent des mères occupant un emploi rémunérateur touchaient des prestations de maternité et/ou parentales au lieu de 79 % l'année précédente. En moyenne, les parents utilisent 86,2 % de l'année entière de prestations qui sont à leur disposition. Il existe une exception commune, en l'occurrence la majorité des femmes travaillant à leur propre compte qui n'ont pas droit à l'assurance-emploi et, par conséquent, n'ont pas accès aux prestations de maternité ou parentales (Townson, 2003). La majorité d'entre elles (85 % en 1999), n'ont pas touché de prestations d'assurance-emploi, et 80 % des travailleuses autonomes étaient de retour au travail un mois après la naissance de leur enfant.

32. Par le passé, bien plus de femmes que d'hommes ont connu une interruption ou une rupture de carrière, dans la majorité des cas pour prendre soin de leur famille. Les deux tiers des femmes (62 %) qui ont jamais occupé un travail rémunérateur ont connu une interruption de travail de six mois ou davantage. Par contraste, seulement un quart de tous les hommes (27 %) ont connu des ruptures/interruption de carrière durant six mois ou davantage. Comme les prestations ont augmenté, cette situation peut changer légèrement; mais dans tous les pays offrant des droits à congé généreux, il y a toujours plus de femmes que d'hommes qui en profitent. (Moss et Deven, 1999).

CHAPITRE 3

POLITIQUE ET PRESTATIONS ACTUELLES EN MATIÈRE DE SÉGE AU CANADA

33. La prestation de services de garde et d'éducation aux jeunes enfants est une condition nécessaire pour garantir l'accès égal des femmes au marché du travail. Parallèlement, la prestation doit être de bonne qualité si elle doit contribuer au développement précoce et jeter de solides fondations pour l'apprentissage tout au long de la vie. S'ils sont étayés par des mesures fiscales, sociales et d'emploi efficaces à l'appui des parents et des collectivités, les programmes destinés à la petite enfance peuvent aider davantage encore à donner un bon départ dans la vie à tous les enfants et contribuer à l'équité et à l'intégration sociale. Au Canada, les principaux SÉGE sont la maternelle et les garderies d'enfants. Dans ce chapitre, les auteurs examinent ces services séparément, puis les comparent.

34. Les jeunes enfants et leur famille bénéficient également du soutien d'un système de soins de santé financé publiquement, de l'éducation publique, de divers transferts de revenu du gouvernement notamment la Prestation fiscale canadienne pour enfants et la Prestation nationale pour enfants, les congés de maternité et les congés parentaux et les services destinés aux enfants et aux familles tels que les programmes de ressources pour la famille. Nous examinons ces programmes plus en détail et nous déterminons s'ils s'emboîtent ou non avec les programmes de maternelle et de garde d'enfants. Nous nous penchons également sur le suivi de ces initiatives en matière de SÉGE et sur la recherche effectuée à leur sujet. Enfin, nous étudions les dispositions complexes mises en place pour l'élaboration de politiques aux niveaux fédéral et provincial.

1. Un bref aperçu des SÉGE canadiens

35. La scolarité obligatoire commence généralement à l'âge de 6 ans au Canada. Les programmes de services éducatifs et de garde à la petite enfance sont, en règle générale, censés s'adresser aux enfants d'un âge inférieur, mais comprennent également les prestations hors du milieu scolaire aux enfants âgés jusqu'à 12 ans. En fonction du statut législatif, les programmes destinés aux jeunes enfants qui n'ont pas encore atteint l'âge scolaire au Canada appartiennent à trois grandes catégories :

1. Les SÉGE dans un système d'enseignement provincial/territorial

- La maternelle est normalement destinée aux enfants âgés de 5 ans, sauf à l'Île-du-Prince-Édouard. Habituellement, elle est à temps partiel pendant deux ou trois heures par jour ou, dans les zones rurales, un jour sur deux (en Ontario, la prématernelle est fournie aux enfants de 4 ans par presque toutes les commissions scolaires. Dans d'autres provinces, la prématernelle pour les enfants âgés de moins de 5 ans peut être fournie principalement pour les enfants à risque.)
- La garde d'enfants d'âge scolaire au Québec.

2. Les services éducatifs et de garde à l'enfance réglementés aux termes de la législation provinciale/territoriale sur la garde d'enfants

- Les garderies d'enfants offrent habituellement des services de garde pour les enfants de parents qui travaillent ou d'étudiants. Il s'agit pour la plupart de services exploités à titre privé, habituellement non lucratifs, qui perçoivent des droits.
- Quelques jardins d'enfants et prématernelles, principalement les programmes à temps partiel pour les enfants âgés de 2 à 5 ans. Ils sont souvent exploités par des organisations communautaires et sont subventionnés partiellement pour les enfants à risque.

- La garde d'enfants en milieu familial réglementée, au domicile du prestataire.
- La garde d'enfants d'âge scolaire dans certaines provinces et certains territoires.
- La garde d'enfants autochtones et les programmes d'Aide préscolaire aux Autochtones dans certaines provinces et certains territoires (dans certaines zones, les programmes dans les réserves sont réglementés par les Premières nations, et non par les instances provinciales).
- La maternelle à l'Île-du-Prince-Édouard.

3. Modalités non réglementées utilisées par les parents pour la garde d'enfants

Une proportion importante d'enfants (peut-être 60 %) sont également confiés à des services de garde d'enfants non réglementés, à plein temps ou à temps partiel :

- Garde d'enfants en milieu familial non réglementée par des parents.
- Garde d'enfants en milieu familial non réglementée par des tiers, au domicile du prestataire.
- Un adulte embauché par les parents pour prendre soin de l'enfant au domicile de celui-ci (gouvernante ou gardien(ne) d'enfant).
- Jardins d'enfants et prématernelles et garde d'enfants d'âge scolaire dans certaines provinces et certains territoires.
- Garde d'enfants autochtones et programmes d'Aide préscolaire aux Autochtones dans certaines provinces et certains territoires.
- Programmes récréatifs, programmes de camps d'été.
- Programmes de garde d'enfants, par exemple, lorsque les parents participent à des programmes fédéraux d'enseignement de l'anglais ou du français langue seconde.

2. Maternelle

Prestation de services de maternelle

36. Au Canada, la population convient davantage du besoin de services axés sur l'enseignement que de services de garde d'enfants. Toutes les provinces fournissent des services de maternelle d'une sorte ou l'autre, habituellement, mais non invariablement, comme élément du programme scolaire.

Tableau 6 – Maternelle fréquentée par les enfants l'année précédant leur première année scolaire, 2001

PROVINCE OU TERRITOIRE	NOMBRE TOTAL D'ENFANTS DE 5 ANS, 2001	INSCRIPTIONS 2001	DURÉE DU PROGRAMME
Terre-Neuve et Labrador	5 490	5 465	Temps partiel, 570 heures/année d'enseignement. Durant l'année, les enfants devront peut-être la fréquenter en alternance le matin ou l'avant-midi par tranche de temps.
Île du Prince-Édouard	1 775	1 698	Temps partiel, au moins 2,5 heures d'enseignement par jour; peut fonctionner de 5 à 10 mois/année.
Nouvelle-Écosse (appelée grade primary)	10 730	10 368	À temps plein comme les autres années du primaire – au moins 4 heures d'enseignement par jour.
Nouveau-Brunswick	8 330	Données non disponibles	Temps plein comme à l'école primaire, au moins 832,5 heures d'enseignement par année.
Québec (appelée maternelle)	86 310	77 500	Temps plein, 846 heures d'enseignement par année.

Ontario	152 070	133 686	Les commissions scolaires déterminent les horaires, habituellement à temps partiel; peut s'offrir à temps plein un jour sur deux. Pour les commissions scolaires francophones, offerte à temps plein tous les jours.
Manitoba	15 585	13 854	Les commissions scolaires déterminent les horaires, habituellement à temps partiel; peut s'offrir à temps plein un jour sur deux.
Saskatchewan	13 045	11 961	À temps partiel. Les horaires peuvent varier par district scolaire. La loi exige l'équivalent de 80 journées d'enseignement à temps plein par année.
Alberta (appelé early childhood services)	40 455	40 948 ¹	Au moins 475 heures d'enseignement par année. L'horaire relève du prestataire du service.
Colombie-Britannique	46 405	38 290	2,4 heures d'enseignement par jour.
Nunavut	685	655	Au moins 485 heures d'enseignement par année et au plus 6 heures par jour.
Territoires du Nord-Ouest	715	556	Au moins 485 heures et au plus 570 heures d'enseignement par année.
Yukon	380	400 ⁽¹⁾	Habituellement à temps partiel, 475 heures d'enseignement par année.

Source : Friendly et al., 2002.

Nota : 1) Au Yukon, certains enfants de quatre ans sont inscrits à la maternelle destinée aux enfants se préparant à leur première année scolaire, notamment dans le cas d'enfants considérés comme étant à risque de présenter des problèmes de développement.

37. Plusieurs provinces fournissent également des services de maternelle par le biais du système d'enseignement aux jeunes enfants.

Tableau 7 – Service de maternelle offert par le système d'enseignement aux jeunes enfants, 2001

PROVINCE	DESCRIPTION
Nouvelle-Écosse	Une commission scolaire offre un programme de prématernelle dans les écoles des quartiers populaires aux enfants considérés comme étant à risque. En 2001, 140 enfants y étaient inscrits.
Québec	Au Québec, les enfants de 4 ans ont accès à deux types de programmes : la prématernelle, service à temps partiel mis en place initialement pour les enfants des quartiers populaires (6 932 inscriptions en 2001); et Passe-partout, destiné au départ aux enfants défavorisés vivant en milieu rural. Passe-partout est un programme comportant 24 rencontres, dont 16 en présence des enfants seulement et 8 auxquelles participent les parents (8 879 inscriptions en 2001).
Ontario	La plupart des commissions scolaires offrent le programme de prématernelle (<i>junior kindergarten</i>) aux enfants qui ont atteint l'âge de 4 ans le 31 décembre (114 669 inscriptions en 2001).
Manitoba	Deux districts scolaires offrent la maternelle à temps partiel aux enfants de 4 ans. Les données relatives aux inscriptions pour 2001 n'étaient pas disponibles.
Saskatchewan	Il est possible d'offrir la maternelle à temps partiel aux enfants de 4 ans considérés comme étant à risque et qui vivent dans des collectivités satisfaisant à des conditions particulières (environ 1 400 inscriptions en 2001).
Alberta	Les enfants qui ont des besoins spéciaux peuvent fréquenter la maternelle à 2 ans et demi s'ils ont une incapacité grave ou à 3 ans et demi s'ils ont une incapacité modérée. 250 enfants de 2 ans et demi et 1 329 enfants de 3 ans et demi ont été inscrits en 2001.

Source : Friendly et al., 2002.

Réglementation des maternelles

38. Chaque organe législatif provincial/territorial détermine, au moyen de sa loi sur l'éducation (ou loi scolaire) et son règlement d'application, les pouvoirs et responsabilités du ministère de l'Éducation et des commissions ou divisions scolaires dont il est responsable. La charge de garantir l'éducation des étudiants et la conformité à la loi et aux règlements provinciaux/territoriaux est déléguée par le ministre aux commissions et aux divisions scolaires (et au Nouveau-Brunswick aux Conseils d'éducation de district) composées de conseillers élus localement. Ces commissions scolaires délèguent, quant à elle, une grande

partie de leurs responsabilités quotidiennes aux surintendants de l'éducation qui établissent le budget de l'arrondissement scolaire, sont chargés de recruter les enseignants et d'autres membres du personnel, supervisent les écoles et sont chargés de faire en sorte que les programmes répondent aux besoins des étudiants qui relèvent d'eux. L'Île-du-Prince-Édouard fait exception, car le ministère de la Santé et des Services sociaux y partage cette responsabilité avec le ministère de l'Éducation, et il est chargé de délivrer les permis aux maternelles, d'accréditer le personnel et de fournir un financement à l'appui de l'inclusion des enfants ayant des besoins spéciaux. La maternelle fait partie du système de la petite enfance de l'Île-du-Prince-Édouard et elle fonctionne, en conséquence, aux termes de la *Child Care Facilities Act*.

39. La plupart des provinces et territoires prescrivent les cours d'enseignement obligatoires pour les enfants et confèrent au ministre le pouvoir d'établir des programmes d'études communs. Certaines administrations abordent les questions de sécurité dans la loi sur l'éducation ou son règlement d'application, en exigeant par exemple que toutes les écoles soient dotées de plans de sécurité-incendie et d'évacuation en cas d'urgence. D'autres estiment que les enjeux de santé et de sécurité dans les écoles relèvent des dispositions de la loi provinciale/territoriale sur la santé publique et de la loi sur les normes professionnelles. Ces instruments législatifs peuvent comporter des dispositions imposant des inspections régulières sur place des écoles individuelles. Dans certaines situations, la municipalité locale dans laquelle fonctionne l'école peut exiger des inspections régulières de sécurité-incendie et de santé.

40. Dans toutes les provinces et tous les territoires, à l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard, les enseignants de maternelle doivent être titulaires, soit d'un diplôme de premier cycle de quatre ans qui comprend la formation pédagogique, soit d'un diplôme de trois ans auquel s'ajoute une année de formation pédagogique. Aucune province ni aucun territoire n'exige que les enseignants de maternelle aient suivi une formation spéciale en petite enfance, bien que l'un d'eux exige un stage pratique en maternelle. Les enseignants de maternelle sont tenus de suivre le programme d'études pour la maternelle prescrit par leur province ou territoire. Plusieurs provinces/territoires établissent dans la loi une taille maximum des classes pour les maternelles, tandis que dans d'autres, chaque commission scolaire établit elle-même la taille maximale des classes pour toutes les écoles de son secteur. Les tailles effectives de maternelle ne sont pas connues, mais les maximums suggérés dans tout le Canada vont de 19 à 23 élèves. À l'Île-du-Prince-Édouard, où la maternelle fait partie du système de la petite enfance, la dotation des maternelles relève de la *Child Care Facilities Act*. L'exigence d'accréditation est un diplôme en SÉGE. Les personnes titulaires d'un diplôme dans une discipline connexe sont tenues de suivre des cours portant particulièrement sur la petite enfance avant d'obtenir leur accréditation. La taille des classes de maternelle de l'Île-du-Prince-Édouard est d'un enseignant pour 12 enfants.

Financement des maternelles

41. Les maternelles sont un service jouissant d'une bonne réputation, axées sur l'éducation, mais qui fonctionnent pour la plupart à temps partiel et ne sont, de ce fait, pas compatibles avec les heures de travail. Elles sont en règle générale bien mieux dotées en ressources que d'autres services destinés aux jeunes enfants. Les maternelles de l'Île-du-Prince-Édouard restent communautaires. Les parents ont le choix d'inscrire leurs enfants à un programme autonome ou à un programme de petite enfance à plein temps qui propose la maternelle. Bon nombre de parents qui travaillent à l'extérieur ont besoin de services de garde à plein temps pour leurs enfants et choisiront cette dernière option. Le tableau suivant donne un aperçu très approximatif des dépenses pour l'éducation en maternelle.

Tableau 8 – Estimation des dépenses pour la maternelle, 2001

PROVINCE OU TERRITOIRE	INFORMATION DISPONIBLE
Terre-Neuve-et-Labrador	Information non disponible
Île-du-Prince-Édouard	150 \$ à 200 \$ par mois par élève, selon l'emplacement du programme. Le total estimatif pour 2001 est de 3,2 millions de dollars
Nouvelle-Écosse	Information non disponible
Nouveau-Brunswick	Information non disponible
Québec	Dépense moyenne par élève en maternelle (5 ans) = 1 694 \$ par an Dépense moyenne par élève en prématernelle (4 ans) = 1 879 \$ par an Dépense moyenne pour les enfants de 4 ans en Passe-partout = 900 \$ par an
Ontario	Dépense moyenne par enfant de 4 ans = 6 645 \$ par an (équivalent temps plein) Dépense moyenne par enfant de 5 ans = 6 673 \$ par an (équivalent temps plein)
Manitoba	Dépense moyenne par élève = 3 500 \$ par an
Saskatchewan	Dépense moyenne par élève en zone rurale = 2 189 \$ par an Dépense moyenne par élève à Regina/Saskatoon = 2 069 \$ par an
Alberta	Dépense moyenne par élève = 2 184 \$ par an
Colombie-Britannique	Dépense moyenne par élève = 4 200 \$ par an
Territoires du Nord-Ouest	Dépense moyenne par élève = 4 570 \$ par an
Nunavut	Information non disponible
Yukon	Information non disponible

Source : Friendly et al., 2002.

Nota : Les montants fournis sont approximatifs, non effectifs.

3. Garde d'enfants

Prestation de services de garde d'enfants

42. Le but premier des services de garde d'enfants au Canada a été considéré, d'un point de vue stratégique, comme étant la prestation de soins en l'absence des parents, habituellement pour qu'ils puissent travailler ou suivre une formation/éducation. Au cours des dernières années, cette conception de la garde d'enfants a été abandonnée en faveur d'une perspective axée davantage sur le développement, du moins parmi les administrateurs, les conseils nationaux et les groupes communautaires responsables de ce secteur. Cette préoccupation n'a pas toujours été concrétisée par les pouvoirs publics, souvent en raison de financements insuffisants mais six provinces/territoires fournissent des programmes à temps partiel appelés jardin d'enfants ou prématernelle aux termes de la législation sur la garde d'enfants à l'intention des enfants âgés de 2 à 5 ans, et trois provinces/territoires fournissent des services de jardin d'enfants et de prématernelle qui ne sont pas réglementés. Leur objectif concerté est d'améliorer le développement des enfants, plutôt que de fournir des services de garde.

43. Presque tous les services de garde d'enfants réglementés aux termes de la législation provinciale/territoriale sur la garde d'enfants sont exploités à titre privé, habituellement non lucratif par des groupes de parents, des comités d'administration bénévoles ou d'autres entités sans but lucratif (77 %), ou à titre privé et lucratif par des particuliers ou des entreprises. Environ 10 à 15 % du total partiel non lucratif est géré par les pouvoirs publics (principalement en Ontario), ou par des commissions scolaires publiques (particulièrement au Québec). Le tableau suivant établit les niveaux de service de garde d'enfants disponibles dans toutes les provinces et tous les territoires.

Tableau 9 – Disponibilité des places en garderie, 2001

PROVINCE OU TERRITOIRE	NOMBRE TOTAL D'ENFANTS ÂGÉS DE 0 À 6 ANS	NOMBRE D'ENFANTS ÂGÉS DE 0 À 6 ANS (ARRONDI) AYANT UNE MÈRE TRAVAILLANT CONTRE RÉMUNÉRATION	NOMBRE DE PLACES RÉCLEMENTÉES (À TEMPS PLEIN ET À TEMPS PARTIEL) POUR LES ENFANTS DE 0 À 6 ANS	% DES ENFANTS ÂGÉS DE 0 À 6 ANS POUR LESQUELS UNE PLACE EN GARDERIE EST DISPONIBLE	% D'ENFANTS ÂGÉS DE 0 À 6 ANS DONT LA MÈRE EST OFFICIELLEMENT EMPLOYÉE, POUR LESQUELS UNE PLACE EN GARDERIE EST DISPONIBLE
Terre-Neuve-et- Labrador	30 305	17 900	3 632	12,0 %	20,3 %
Île-du-Prince- Édouard	9 325	6 700	2 517	27,0 %	37,5 %
Nouvelle- Écosse	58 180	40 300	11 314	19,4 %	28,1 %
Nouveau- Brunswick	46 020	31 300	5 820	12,7 %	18,6 %
Québec	462 075	304 100	77 271	16,7 %	25,4 %
Ontario	821 320	538 800	118 110	14,4 %	21,9 %
Manitoba	86 255	49 200	14 130	16,4 %	28,7 %
Saskatchewan	73 975	46 900	4 106	5,6 %	8,8 %
Alberta	226 900	134 900	41 001	18,1 %	30,4 %
Colombie- Britannique	252 060	147 800	36 383	14,4 %	24,6 %
Nunavut	4 035	n/d	750	18,6 %	n/d
Territoires du Nord-Ouest	3 720	n/d	866	23,3 %	n/d
Yukon	2 070	n/d	669	32,3 %	n/d
Canada	2 076 240	1 317 900	314 477	15,2 %	23,9 %

Source : Friendly et al., 2002.

Nota : Ce tableau comprend les places offertes à temps partiel en garderie, mais pas les places en service de garde en milieu familial réglementé, étant donné que les données par âge relatives au nombre d'enfants âgés de 0 à 6 ans inscrits à ce type de service de garde ne sont pas disponibles. Dans l'ensemble, les services de garde en milieu familial réglementés comptent pour environ 20 % de toutes les places en services de garde d'enfants réglementés pour les enfants âgés de 0 à 12 ans. La politique réglementaire provinciale/territoriale pour les services de garde d'enfants incombe en règle générale au ministère des Services sociaux et/ou communautaires. Chaque province et chaque territoire a sa propre législation sur la garde d'enfants qui définit les programmes et les conditions dans lesquelles ils peuvent fonctionner, ainsi qu'un processus pour surveiller les services de garde d'enfants et appliquer les normes législatives/règlements.

44. Les instances canadiennes tolèrent certes les services de garde non réglementés, mais présument correctement que les services réglementés sont meilleurs que ceux qui ne le sont pas (NICHHD, 1997) et dans la plupart des cas, les subventions ne sont versées qu'aux services réglementés. Les règlements provinciaux/territoriaux sur la garde d'enfants établissent des normes de santé et de sécurité fondamentales que les établissements détenteurs de permis doivent obligatoirement respecter. Il existe certes des différences dans les types de services réglementés ainsi que des exigences différentes pour ces services d'une province ou d'un territoire à l'autre, mais ils présentent de nombreuses caractéristiques communes. Toutes les provinces et tous les territoires réglementent les garderies destinées aux enfants n'ayant pas atteint l'âge scolaire et les services de garde en milieu familial. D'autres programmes de SÉGE tels que les jardins d'enfants/prématernelles, les programmes de garde d'enfants d'âge scolaire et le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones peuvent ou non être réglementés aux termes de la législation sur la garde d'enfants, selon la province ou le territoire particulier. Chaque province/territoire réglemente également le nombre maximum d'enfants qui peuvent être accueillis dans une maison fournissant des services de garde d'enfants en milieu familial non réglementés.

Réglementation des garderies

45. Les normes et règlements provinciaux et territoriaux en matière de services de garde d'enfants comportent tous des définitions relatives aux types de SÉGE pouvant être autorisés dans ces établissements. Les normes se rapportent pour la plupart à l'obligation faite au détenteur de permis de garantir que les exigences en matière d'espace physique et de formation du personnel soient respectées et appliquées. Le permis de chaque garderie précise le nombre maximum d'enfants qu'elle est autorisée à accueillir en fonction de l'espace disponible et, dans certaines provinces et certains territoires, en fonction de la taille maximum de la garderie établie dans la législation. Certaines provinces et certains territoires fixent par voie de législation un nombre maximum d'enfants autorisés dans un groupe (taille du groupe) et/ou la capacité d'accueil maximum d'une garderie donnée.

46. Certains aspects de la réglementation varient considérablement d'une province ou d'un territoire à l'autre, par exemple :

- le ratio enseignant-enfants en garderie varie de 1 pour 3 à 1 pour 5 dans le cas des nourrissons;
- certaines provinces et certains territoires précisent la taille maximum d'un groupe pour chaque tranche d'âge, tandis que d'autres ne le font pas;
- les exigences au chapitre de la formation du personnel vont d'aucune formation postsecondaire du personnel à au moins deux ans de formation postsecondaire en éducation de la petite enfance (ÉPE) d'au moins deux tiers du personnel;
- dans une province, au moins une personne affectée au groupe de nourrissons et de bambins doit avoir une formation spécialisée pour travailler avec ce groupe d'âge;
- deux provinces exigent une formation spécialisée des personnes qui travaillent avec des enfants ayant des besoins spéciaux;
- deux provinces, le Québec et le Manitoba, fixent le tarif maximum que peuvent demander les services de garde subventionnés;
- dans certaines provinces, la loi précise qu'un repas chaud soit servi aux enfants à midi; ailleurs, les enfants apportent leur propre nourriture.

Tableau 10 – Réglementation des garderies accueillant des enfants de moins de 6 ans, 2003

PROVINCE ET TERRITOIRE	VARIABLE	EXIGENCES		
Terre-Neuve-et-Labrador	Ratio et taille des groupes		Ratio	Taille
		0 à 24 mois	1:3	6
		25 à 36 mois	1:5	10
		37 à 69 mois	1:8	16
		57 à 84 mois	1:12	24
	Formation exigée du personnel	Chaque groupe d'enfants doit être accompagné d'au moins un employé possédant au minimum un an de formation en éducation à la petite enfance (ÉPE) et au moins un an d'expérience. Tous les autres employés doivent avoir suivi un cours d'orientation de 30 à 60 heures. L'exploitant de la garderie doit posséder au moins un certificat de niveau II (équivalant à un diplôme de deux ans en ÉPE) pour les catégories d'âge que la garderie est autorisée à accueillir et deux années ou davantage d'expérience professionnelle dans une garderie détentriche d'un permis.		
Île-du-Prince-Édouard	Ratio et taille des groupes		Ratio	Taille
		0 à 24 mois	1:3	6
		25 à 36 mois	1:5	non précisé
		37 à 69 mois	1:10	non précisé
		57 à 84 mois	1:12	non précisé

	Formation exigée du personnel	Les superviseurs de la garderie et au moins un employé à temps plein doivent posséder au moins un diplôme en ÉPE décerné par un programme d'ÉPE postsecondaire (programme d'un ou deux ans) ainsi que de l'expérience (diplôme d'un an et trois ans d'expérience, diplôme de deux ans et deux ans d'expérience) ou un diplôme universitaire en pédagogie ou dans un domaine connexe, ainsi que des cours et de l'expérience supplémentaire en ÉPE. Tout le personnel des centres d'ÉPE doivent suivre 30 heures de formation en emploi au cours de chaque période de trois ans.		
Nouvelle-Écosse	Ratio et taille des groupes		Ratio	Taille
		0 à 17 mois	1:4	10
		18 à 35 mois	1:6	18
		36 à 60 mois	1:8	24
		18 à 60 mois (demi-journée)	1:12	24
		5 à 12 ans	1:15	25
	Formation exigée du personnel	Le directeur de la garderie et les deux tiers du personnel doivent avoir suivi un programme de formation en ÉPE ou son équivalent (deux ans d'expérience; un cours d'un crédit complet en croissance ou développement humains; avoir suivi 25 heures de séminaires/ateliers sur l'élaboration d'un programme d'études et de programmes destinés aux jeunes enfants).		
Nouveau-Brunswick	Ratio et taille des groupes		Ratio	Taille
		0 à 23 mois	1:3	9
		24 à 36 mois	1:5	10
		37 à 48 mois	1:7	14
		49 à 60 mois	1:10	20
		61 à 72 mois	1:12	24
	Formation exigée du personnel	Le directeur OU un employé sur quatre doit avoir suivi une formation d'un an en ÉPE ou l'équivalent. Aucune formation n'est exigée des autres employés.		
Québec	Ratio et taille des groupes		Ratio	Taille
		0 à 18 mois	1:5	non précisé
		19 à 47 mois	1:8	non précisé
		48 à 71 mois	1:10	non précisé
		6 à 12 ans	1:20	non précisé
	Formation exigée du personnel	Deux tiers des employés des garderies sans but lucratif doivent être titulaires d'un diplôme collégial ou d'un diplôme universitaire en ÉPE. Un tiers du personnel des garderies commerciales doit être titulaire d'un diplôme collégial ou universitaire en ÉPE.		
Ontario	Ratio et taille des groupes		Ratio	Taille
		0 à 17 mois	3:10	10
		18 à 30 mois	1:5	15
		31 à 60 mois	1:8	16
		61 à 71 mois	1:12	24
		6 à 12 ans	1:15	30
	Formation exigée du personnel	Les superviseurs de la garderie et une personne accompagnant chaque groupe d'enfants doivent être titulaires d'un diplôme en ÉPE (programme de deux ans minimum) ou l'équivalent. Les superviseurs doivent également avoir au moins deux ans d'expérience.		
Manitoba	Ratio et taille des groupes	Groupes d'âge mixtes	Ratio	Taille
		12 semaines à deux ans	1:4	8
		2 à 6 ans	1:8	16
		6 à 12 ans	1:15	30
	Formation exigée du personnel	Deux tiers des employés doivent avoir suivi au moins deux ans de formation en ÉPE ou avoir achevé avec succès le programme d'évaluation axé sur les compétences. Les directeurs de garderie à temps plein (nourrissons et préscolaires) doivent également suivre un programme de spécialisation ou être titulaires d'un diplôme dans un domaine approuvé.		
Saskatchewan	Ratio et taille des groupes		Ratio	Taille
		Nourrissons	1:3	6
		Bambins	1:5	10
		30 à 72 mois	1:10	20
	Formation exigée du personnel	Tout le personnel employé pour au moins 65 heures par mois doit avoir suivi un cours d'orientation à la garde d'enfants de 120 heures, ou l'équivalent, donné par un collège communautaire.		

Alberta	Ratio et taille des groupes	Ratio 0 à 12 mois 13 à 18 mois 19 à 35 mois 3 à 5 ans 5 à 6 ans	Taille 1:3 1:4 1:6 1:8 1:10	Taille 6 8 12 16 20
	Formation exigée du personnel	Au moins un employé sur quatre doit avoir suivi une formation d'au moins un an en ÉPE. Tous les autres employés doivent avoir suivi au moins le cours d'orientation à la garde d'enfants de 50 heures du gouvernement. En outre, un directeur de programme à plein temps ayant un niveau 3 (deux ans ou l'équivalent) doit être inscrit à l'effectif du centre en tout temps.		
Colombie-Britannique	Ratio et taille des groupes	Ratio 0 à 36 mois 30 à 72 mois	Taille 1:4 1:8	Taille 12 25
	Formation exigée du personnel	<u>Moins de 36 mois</u> : chaque groupe de quatre enfants au maximum doit être accompagné d'un éducateur spécialisé dans la garde des nourrissons/bambins (10 mois de formation en ÉPE plus 500 heures d'expérience professionnelle sous supervision et formation spéciale pour la garde des nourrissons/bambins). Chaque groupe de 5 à 8 enfants doit être accompagné d'un éducateur spécialisé dans la garde de nourrissons/bambins et d'un éducateur de jeunes enfants (10 mois de formation en ÉPE plus 500 heures d'expérience professionnelle sous supervision). <u>De 30 à 72 mois</u> : Chaque groupe de 8 enfants doit être accompagné d'un éducateur de jeunes enfants ayant suivi une formation de 10 mois en ÉPE et ayant plus de 500 heures d'expérience professionnelle supervisée. Chaque groupe de 9 à 16 enfants doit être accompagné d'un éducateur de jeunes enfants et d'un aide-éducateur (ayant suivi un cours en éducation de la petite enfance).		
Nunavut	Ratio et taille des groupes	Ratio 0 à 12 mois 13 à 24 mois 25 à 35 mois 3 ans 4 ans 5 à 11 ans	Taille 1:3 1:4 1:6 1:8 1:9 1:10	Taille 6 8 12 16 18 20
	Formation exigée du personnel	Il n'y a pas d'exigence de formation en éducation de la petite enfance pour le personnel.		
Territoires du Nord-Ouest	Ratio et taille des groupes	Ratio 0 à 12 mois 13 à 24 mois 25 à 35 mois 3 ans 4 ans 5 à 11 ans	Taille 1:3 1:4 1:6 1:8 1:9 1:10	Taille 6 8 12 16 18 20
	Formation exigée du personnel	Il n'y a pas d'exigence de formation en éducation de la petite enfance pour le personnel.		
Yukon	Ratio et taille des groupes	Ratio 0 à 17 mois 18 à 24 mois 3 à 6 ans	Taille 1:4 1:6 1:8	Taille 8 12 16
	Formation exigée du personnel	20 % du personnel de garderie doit avoir suivi deux années ou davantage de formation en ÉPE ou l'équivalent et 30 % supplémentaire doit avoir suivi une formation en ÉPE d'un an. Les autres employés doivent avoir suivi au moins une orientation à la garde d'enfants de 60 heures.		

Source : Friendly et al., 2002.

Nota : Le Nunavut faisait partie des Territoires du Nord-Ouest jusqu'en 1999. Il applique encore la législation des Territoires du Nord-Ouest en matière de services de garde.

Réglementation des services de garde en milieu familial

47. Chaque province et chaque territoire stipule le nombre d'enfants pouvant fréquenter un service de garde en milieu familial avant qu'il doive être réglementé. Les provinces et territoires adoptent deux approches différentes pour réglementer la garde en milieu familial : 1) soit il délivre un permis individuel à

chaque service de garde en milieu familial, 2) soit le gouvernement délègue à une agence de services de garde en milieu familial détentrice d'un permis la responsabilité de veiller à ce que les normes soient respectées dans les services de garde en milieu familial qu'elle doit superviser. Dans ce cas encore, il y a d'importants écarts entre les provinces, par exemple, le nombre d'enfants et le mélange d'âges autorisés et la formation exigée dans les provinces dans lesquelles les prestataires sont tenus de suivre une formation.

Tableau 11 – Réglementation des services de garde en milieu familial

PROVINCE ET TERRITOIRE	VARIABLE	EXIGENCES
Terre-Neuve et Labrador	Nombre d'enfants autorisé	Au maximum 6 enfants, y compris ceux du fournisseur ne fréquentant pas l'école à plein temps. Pas plus de trois enfants de moins de 36 mois, parmi lesquels pas plus de deux ne doivent avoir moins de 24 mois.
	Formation exigée	Cours d'orientation de 30 à 60 heures, en fonction du groupe d'âge dont le fournisseur est responsable. Un minimum de 30 heures de perfectionnement professionnel tous les trois ans.
Île du-Prince-Édouard	Nombre d'enfants autorisé	Au maximum 7 enfants d'âge divers, y compris les enfants de moins de 12 ans du fournisseur, et pas plus de trois enfants âgés de moins de 2 ans.
	Formation exigée	Un cours de formation de 30 heures, plus 30 heures de formation en emploi pendant chaque période de trois ans.
Nouvelle-Écosse	Nombre d'enfants autorisé	Au maximum 6 enfants d'âge divers, y compris les enfants d'âge préscolaire du fournisseur, ou au maximum 8 enfants d'âge scolaire, y compris les enfants d'âge scolaire du fournisseur.
	Formation exigée	Aucune formation en ÉPE ni d'expérience n'est exigée.
Nouveau-Brunswick	Nombre d'enfants autorisé	Au maximum 6 enfants d'âge divers, y compris les enfants de moins de 12 ans du fournisseur. Il ne peut y avoir plus de trois nourrissons ou plus de 5 enfants âgés de 2 à 5 ans
	Formation exigée	Aucune formation en ÉPE ni d'expérience n'est exigée.
Québec	Nombre d'enfants autorisé	Au maximum 6 enfants, y compris les enfants de moins de 9 ans du fournisseur; il ne doit pas y avoir plus de deux enfants âgés de moins de 18 mois. <u>Si le fournisseur a un aide</u> : Au maximum 9 enfants, y compris les enfants de moins de 9 ans du fournisseur et de son aide; il ne doit pas y avoir plus de 4 enfants âgés de moins de 18 mois.
	Formation exigée	Un cours de formation de 45 heures portant sur le développement, la santé, la sécurité et la nutrition de l'enfant, et l'aménagement du milieu physique.
Ontario	Nombre d'enfants autorisé	Au maximum 5 enfants, y compris les enfants de moins de 6 ans du fournisseur. Il ne doit pas y avoir plus de deux enfants âgés de moins de deux ans et pas plus de trois âgés de moins de trois ans.
	Formation exigée	Aucune formation en ÉPE ni d'expérience n'est exigée des fournisseurs. Cependant, les agences sont tenues d'embaucher un visiteur à domicile pour chaque groupe de 25 maisons. Les visiteurs à domicile sont tenus d'avoir suivi un programme postsecondaire en développement de l'enfant/études familiales et avoir au moins deux ans d'expérience.
Manitoba	Nombre d'enfants autorisé	Au maximum 8 enfants de moins de 12 ans, y compris les enfants de moins de 12 ans du fournisseur. Il ne doit pas y avoir plus de cinq enfants de moins de 6 ans, dont pas plus de trois âgés de moins de 2 ans. <u>Si le fournisseur a un aide</u> : Jusqu'à 12 enfants, y compris les enfants de moins de 12 ans du fournisseur et de son aide; il ne doit pas y avoir plus de trois enfants âgés de moins de 2 ans.
	Formation exigée	Avoir suivi un cours reconnu de 40 heures dans la première année d'ouverture de la garderie.
Saskatchewan	Nombre d'enfants autorisé	Au maximum huit enfants, y compris les enfants de moins de 13 ans du fournisseur. Au plus cinq enfants sur ces huit peuvent avoir moins de 6 ans et parmi ces cinq enfants, seulement deux peuvent être âgés de moins de 30 mois. <u>Si le fournisseur a un aide</u> : Jusqu'à 12 enfants, y compris les enfants de moins de 13 ans du fournisseur et de son aide. Au plus 10 enfants sur ces 12 peuvent avoir moins de 6 ans et sur ces 10 enfants, seulement deux peuvent être âgés de moins de 30 mois.
	Formation exigée	Les fournisseurs qui travaillent seuls doivent avoir suivi un cours d'orientation de 40 heures en ÉPE au cours de la première année suivant la délivrance de leur permis. Dans le cas où il y a deux fournisseurs, le fournisseur responsable doit suivre un cours de 120 heures en ÉPE dans les cinq premières années suivant la délivrance de son permis. Tous les fournisseurs sont tenus de suivre un perfectionnement professionnel de six heures chaque année.

Alberta	Nombre d'enfants autorisé	Au maximum six enfants de moins de 11 ans, y compris les enfants de moins de 11 ans du fournisseur, avec un maximum de trois enfants de moins de 3 ans et pas plus de deux enfants de moins de 2 ans.
	Formation exigée	Aucune formation en ÉPE ni aucune expérience n'est requise.
Colombie-Britannique	Nombre d'enfants autorisé	Au maximum sept enfants de moins de 12 ans, y compris les enfants de moins de 12 ans du fournisseur. Au maximum cinq enfants sur ces sept peuvent être âgés de 5 ans et moins, au plus trois peuvent avoir moins de 3 ans et au plus un peut avoir moins de 1 an.
	Formation exigée	Avoir suivi une formation sur la garde de jeunes enfants (durée non précisée) ou avoir une expérience pertinente.
Nunavut	Nombre d'enfants autorisé	Maximum de huit enfants de moins de 12 ans, y compris les enfants de moins de 12 ans du fournisseur. Au maximum six enfants peuvent avoir 5 ans et moins, au plus trois peuvent avoir moins de 3 ans et au plus deux peuvent avoir moins de 2 ans.
	Formation exigée	Aucune formation en ÉPE ni aucune expérience n'est requise.
Territoires du Nord-Ouest	Nombre d'enfants autorisé	Au maximum huit enfants de moins de 12 ans, y compris les enfants de moins de 12 ans du fournisseur. Au maximum six enfants peuvent avoir 5 ans et moins, au plus trois peuvent avoir moins de 3 ans et au plus deux peuvent avoir moins de 2 ans.
	Formation exigée	Aucune formation en petite enfance n'est exigée.
Yukon	Nombre d'enfants autorisé	Au maximum huit enfants, y compris les enfants de moins de 6 ans du fournisseur. Sur ces huit enfants, quatre au plus peuvent être des nourrissons et huit au plus peuvent être d'âge préscolaire. <u>Si le fournisseur a un aide, le service de garde peut accueillir quatre enfants de plus.</u>
	Formation exigée	Avoir suivi un cours de 60 heures en ÉPE au cours des cinq années suivant la délivrance du permis.

Source : Friendly et al., 2002.

48. Ce ne sont pas seulement les règlements qui varient, le processus réglementaire change également d'une province à l'autre. En Colombie-Britannique, par exemple, les procédures d'enregistrement se font sous les auspices de la Santé et font partie d'une obligation réglementaire plus vaste pour le personnel de santé concerné. En Saskatchewan, au Manitoba et à l'Île-du-Prince-Édouard, des employés spécialisés effectuent les fonctions réglementaires et ils jouent également un rôle de conseil et de soutien. Dans plusieurs provinces et territoires, l'inspecteur doit avoir une expérience en SÉGE, mais dans d'autres, il n'a pas besoin d'avoir des antécédents quelconque en SÉGE. En outre, les inspections annuelles par le Commissariat des incendies local et une inspection de santé sont exigées.

49. Dans le secteur de la garde d'enfants, il existe également différents modèles pour exercer la surveillance, selon le modèle de garde d'enfants en milieu familial utilisé dans la province/territoire. La surveillance est effectuée soit par un fonctionnaire ou par le personnel d'une agence ou organisation de garde d'enfants. Dans le milieu des services de garde non réglementés, il n'y a pas d'exigence de surveillance externe, et le gouvernement n'intervient pas.

50. Aucune information n'est disponible sur l'établissement des coûts des activités réglementaires, et il n'existe aucune mesure de leur efficacité. En règle générale, dans les pays de l'OCDE, la réglementation est un processus coûteux, mais plus le service est mauvais, plus on la juge nécessaire. De ce point de vue, une solution économique à long terme pour les gouvernements consisterait à investir dès le départ dans des enseignants de grande qualité capable d'effectuer des évaluations de la garderie et de l'équipe, plutôt que de tolérer des services de mauvaise qualité qui exigent une grande quantité d'inspection et de surveillance externes.

Financement des services de garde d'enfants

51. Pour avoir accès au marché de l'emploi, les femmes ayant de jeunes enfants ont besoin de services de garde d'enfants abordables. Toutes les provinces mettent en œuvre un système de subvention des services de garde d'enfants. Dans la plupart des cas, cette subvention est inférieure au coût moyen des services de garde d'enfants à plein temps, un manque qu'il est difficile de compenser s'il y a plus d'un enfant. Le revenu net à partir duquel les parents seuls n'ont plus droit à la subvention varie d'une province à l'autre. Des subventions partielles peuvent être disponibles pour certains enfants. Dans la plupart des provinces, ces subventions sont disponibles *seulement* pour les services réglementés, pour lesquels il existe une pénurie.

Tableau 12 – Seuil d'admissibilité aux subventions pour frais de garde, montant des subventions et tarif moyen en garderie réglementée, 2001

PROVINCE ET TERRITOIRE	TAILLE DE LA FAMILLE	PLEINE SUBVENTION JUSQU'À CONCURRENCE DE (\$)	SUBVENTION PARTIELLE JUSQU'À CONCURRENCE DE (\$)	SUBVENTION MAXIMUM EN GARDERIE	TARIF MOYEN MENSUEL EN GARDERIE
Alberta	1 parent, 1 enfant 2 parents, 2 enfants	20 520 24 120	31 680 44 520	Nourrisson 475 \$/mois Autres âges 380 \$/mois	Tous âges 522,84 \$
Colombie-Britannique	1 parent, 1 enfant 2 parents, 2 enfants	18 984 ¹ 23 016	27 816 31 846	Nourrisson 585 \$/mois Bambin 528 \$/mois 3-5 ans 368 \$/mois	Nourrisson 705 \$ Bambin 662 \$ 3-5 ans 494 \$
Terre-Neuve et Labrador	1 parent, 1 enfant 2 parents, 2 enfants	14 160 \$ 15 240 \$	20 280 \$ 25 560 \$	0-24 mois, 30 \$/jour 2-12 ans, 21,25 \$/jour	18 mois-3 ans, 380 \$ 3-5 ans-11 ans, 360 \$
Île-du-Prince-Édouard	1 parent, 1 enfant 2 parents, 2 enfants	13 440 19 200	25 440 51 040	0-2 ans, 24 \$/jour 2-3 ans, 20 \$/jour 3 ans et + 19 \$/jour	0-2 ans, 520 \$ 2-3 ans, 432 \$ 3 ans et + 412 \$
Nouvelle-Écosse	1 parent, 1 enfant 2 parents, 2 enfants	16 812 17 712	24 540 34 092	14,95 \$/jour tous âges; tarif minimum payé 2,25 \$/jour	0-17 mois, 565 \$ 18-36 mois, 490 \$ 3-5 ans, 488 \$
Nouveau-Brunswick	Familles toutes tailles 1 enfants 2 ans et plus 1 enfants 2 ans et moins	15 000 15 000 15 000	— 23 100 24 180	0-2 ans, 18,50 \$/jour 0-6 ans, 16,50 \$/jour 6-12 ans, 9,25 \$/jour	0-17 mois, 482 \$ 1,5-5,11 ans, 418 \$ âge scolaire 226 \$
Québec	n.d. ²				5 \$/jour, tous les âges, garde réglementée
Ontario	n.d. ³	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Manitoba ⁴	1 parent, 1 enfant 2 parents, 2 enfants	13 787 18 895	24 577 40 475	4 756 \$/enfant/an pour enfants d'âge préscolaire inscrit à temps plein. La garderie peut percevoir un supplément de 2,40 \$/jour/enfant	Nourrisson 560 \$ ⁵ Préscolaire 376 \$ Scolaire 238 \$
Saskatchewan	1 parent, 1 enfant 2 parents, 2 enfants	(brut) 19 668 (brut) 20 868	(brut) 31 920 (brut) 45 720	Nourrisson 325 \$/mois Bambin 285 \$/mois Préscolaire 235 \$/mois Scolaire 200 \$/mois Parents paient au minimum 10 % du coût	Nourrisson 481 \$ Bambin 420 \$ Préscolaire 384 \$ Scolaire 277 \$
Territoire du Yukon	1 parent, 1 enfant 2 parents, 2 enfants	20 424 \$ 30 144 \$	31 104 \$ 51 744 \$	Nourrisson 500 \$/mois Préscolaire 450 \$/mois	Nourrisson 630 \$ Bambin 550 \$ Préscolaire 514 \$
T. N.-O.	n.d. ⁶	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Source : Friendly et al., 2002.

Nota : 1). À partir d'avril 2002, plusieurs changements ont été apportés au programme de subventions de la Colombie-Britannique et les seuils d'admissibilité ont été abaissés. 2). Au Québec, les services de garde financés par l'État sont fournis à tous, les familles qui n'ont pas les moyens de payer 5 \$ par jour reçoivent une subvention supplémentaire. À partir de janvier 2004, ce droit a été porté à 7 \$ par jour. 3). L'admissibilité aux subventions est déterminée en fonction des besoins établis par la province, et le revenu n'est qu'un des nombreux facteurs pris en ligne de compte. Chaque municipalité peut fixer les tarifs versés aux fournisseurs au nom des parents, situation qui engendre beaucoup de variations dans la province. Il n'y a pas de niveau de revenu maximum provincial pour les subventions pleines ou partielles. 4). Les données pour le Manitoba sont fondées sur l'hypothèse que les enfants des familles échantillonnées sont des enfants d'âge préscolaire (âgés de 2 à 6 ans). Au Manitoba, les tarifs de services de garde d'enfants et les niveaux de subvention sont différents pour les nourrissons (âgés de moins de 2 ans) et les enfants d'âge préscolaire. 5). Le Manitoba impose un tarif maximum pour tous les enfants dans les garderies subventionnées et pour tous les enfants subventionnés dans les garderies non subventionnées. 6). L'admissibilité aux subventions varie en fonction de la taille de la famille, du coût réel du logement, de la collectivité de résidence et de l'admissibilité des prestations bonifiées. Ces besoins sont fondés sur les barèmes du programme de sécurité du revenu. On effectue une évaluation des besoins et, par conséquent, il n'y a pas de seuil. Il n'y a pas de subvention maximum pour l'ensemble du territoire. Les maximums sont fixés en fonction du type de service de garde.

52. Les provinces et territoires n'assurent pas directement des services de garde. Comme il est dit plus haut, ils accordent des subventions au nom de parents à faible revenu, habituellement des parents seuls. Ils accordent également des fonds aux groupes communautaires et à des entreprises pour les aider à fournir des services de garde. Il existe une variété de subventions, en plus des subsides, pour soutenir les services de garde d'enfants. Il s'agit, entre autre, des subventions de fonctionnement versés aux services de garde à des fins spécifiques, par exemple la bonification des salaires, des fonds pour l'intégration des enfants ayant des besoins spéciaux et les subventions d'immobilisation et de démarrage.

53. La disponibilité de ces subventions est tributaire de changements politiques, comme on peut le constater d'après les fluctuations qui se sont produites entre 1992 et 2001. Certaines provinces dépensent *moins* pour les services de garde réglementés en 2001 qu'en 1992. En fait, au début et au milieu des années 90, de nombreuses provinces et territoires ont réduit ou gelé leurs subventions aux fournisseurs de services de garde d'enfants; au cours de cette période, de nombreux autres programmes sociaux ont été coupés. Dans le tableau ci-dessous, le chiffre total pour le Canada témoigne de l'investissement considérable consenti par le Québec. Si l'on exclut les chiffres du Québec, l'augmentation globale des dépenses depuis 1992 est marginale. Même si l'on prend en ligne de compte les nouvelles ressources investies par le gouvernement fédéral depuis 2000, ces chiffres indiquent que, compte tenu de l'augmentation du coût de la vie depuis 1992 et surtout de l'augmentation des tarifs pour les services de garde d'enfants (Conseil national du bien-être social, 1999), les services sont vraisemblablement sous-financés pour les prestations qu'ils assurent actuellement, et à plus forte raison pour ce qu'ils essaient de réaliser.

Tableau 13 – Fonds alloués pour les services de garde réglementés pour chaque enfant âgé de 0 à 12 ans vivant dans la province ou territoire, 1992, 1995, 1998, 2001 (en dollars de 2001, arrondis) ⁽¹⁾ par gouvernement provincial et territorial

PROVINCE ET TERRITOIRE	1992 EN \$	1995 EN \$	1998 EN \$	2001 EN \$
Terre-Neuve-et-Labrador	17	33	40	101
Île-du-Prince-Édouard ⁽²⁾	125	74	116	187
Nouvelle-Écosse	83	73	110	91
Nouveau-Brunswick	32	28	49	105
Québec	138	190	272	980
Ontario	273	318	257	232
Manitoba	245	258	248	338
Saskatchewan	71	74	93	97
Alberta	151	146	111	110
Colombie-Britannique ⁽³⁾	111	169	211	274
Territoires du Nord-Ouest ⁽⁴⁾	154	87	Non disponible	Non disponible
Nunavut	S.O.	S.O.	S.O.	Non disponible
Territoire du Yukon ⁽⁴⁾	468	574	Non disponible	Non disponible
Canada	179	220	222	386

Source : Friendly et al., 2002.

Nota : 1) Les estimations sont fondées sur les allocations provinciales et territoriales totales et le nombre total d'enfants âgés de 0 à 12 ans; 2) le chiffre pour 2001 de l'Île-du-Prince-Édouard comprend la maternelle, qui relève de la législation sur les services de garde d'enfants. Par conséquent, le chiffre de 2001 n'est pas comparable aux chiffres des années précédentes; 3) les chiffres de la Colombie-Britannique pour les subventions sont estimatifs, parce que cette province autorise les subventions pour les services réglementés et non réglementés. Ces chiffres ont été ajustés en conséquence; 4) les chiffres pour les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon sont fondés sur le nombre estimé d'enfants âgés de 0 à 12 ans et ne sont, par conséquent, pas directement comparables aux chiffres données pour les autres provinces et territoires.

54. L'accès aux services de garde n'est pas égal d'une province à l'autre, et même lorsqu'un enfant fréquente une garderie, le financement par enfant est inégal. Il est vrai que les services de garde en milieu rural, particulièrement dans les collectivités isolées, risquent d'être plus chers que dans les zones urbaines, mais cela ne suffit pas à expliquer les écarts.

Tableau 14 – Répartition proportionnelle des subventions allouées pour différentes catégories de dépenses dans les garderies réglementées pour les enfants âgés de 0 à 12 ans, par gouvernement provincial et territorial, 2001

POSTE	T.-N.-L.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	QC ¹	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	C.-B.	T.N.-O.	T. Y.	NUN.
Subventions de frais de garde aux parents	79,9 %	75,4 %	66,4 %	55,0 %	S.O. ²	66,4 %	51,3 %	60,1 %	86,6 %	36,8 % ₃	51,3 %	63,8 %	28,4 %
Subventions uniques, p. ex., démarrage	2,6 %	Néant	0,1 %	Néant	2,5 %	Néant	Néant	0,8 %	Néant	1,2 %	Néant	0,7 %	Néant
Subventions renouvelables et de fonctionnement aux garderies	4,1 %	6,1 %	23,0 %	22,8 %	97,4 % ⁴	25,7 % ⁵	32,4 %	27,3 %	Néant	36,8	48,7 % ⁶	34,7 %	71,6 % ⁷
Frais d'administration renouvelables versés aux agences de service de garde en milieu familial	3,1 %	S.O.	0,3 %	S.O.	Voir note de bas de page n° 5	Voir note de bas de page n° 6	S.O.	S.O.	9,7 %	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.
Financement pour l'intégration des enfants ayant des besoins spéciaux	10,3 %	18,5 %	7,8 %	22,2 %		7,9 %	11,6 %	4,6 %	3,7 %	24,0 %	Aucune donnée disponible	0,8 %	Aucune donnée disponible
Autres subventions	Néant	Néant	2,3 %	Néant	0,1 %	Néant	4,8 %	7,3 %	Néant	1,4 %	Néant	Néant	Néant

Source : Friendly et al., 2002.

Nota :

1. Les chiffres pour le Québec ne portent que sur les enfants âgés de 0 à 4 ans.
2. Les parents québécois déboursent 5 \$ par jour pour le service de garde, et le gouvernement assume la différence de coût. Les parents qui travaillent et qui n'ont pas les moyens de déboursier 5 \$ par jour ont droit à une subvention qui réduit à 2 \$ par jour le montant qu'ils doivent déboursier. L'information relative au coût total de cette mesure n'est pas disponible.
3. La Colombie-Britannique verse également des subventions de frais de garde aux parents qui utilisent des services de garde qui ne sont pas tenus d'avoir un permis.
4. Ce poste comprend également les frais d'administration pour le volet garde en milieu familial des centres québécois de la petite enfance (CPE) et les fonds versés pour faciliter l'intégration des enfants ayant des besoins spéciaux.
5. Les statistiques portant sur les subventions versées aux garderies en Ontario comprennent les subventions de bonification salariale pour le personnel de la garderie et les responsables de garde en milieu familial réglementée, ainsi que les frais d'administration versés aux agences de garde.
6. Comprend les fonds de démarrage.
7. Comprend les fonds de démarrage.

4. Services à la famille

Services de soutien à la famille

55. Les examens de l'OCDE portent principalement sur l'éducation et la garde des jeunes enfants, en l'occurrence les politiques qui soutiennent l'apprentissage des enfants tout en fournissant un soutien aux femmes sur le marché du travail. Des services de soutien à la famille ont été élaborés dans tous les pays de l'OCDE, mais tendent à susciter davantage de controverse dans les pays où les niveaux de pauvreté sont élevés et où les familles dysfonctionnelles ou connaissant des problèmes multiples sont chose commune. Dans ces circonstances, on tend à les associer au dysfonctionnement, plutôt que de les établir comme services qui répondent au droit de chaque enfant de recevoir une éducation. Qui plus est, on a prétendu qu'ils contribuent à la croissance de la culture de la dépendance dans certains milieux. Comme les coûts des prestations ont augmenté ces dernières décennies, les pouvoirs publics insistent dorénavant fortement pour que les femmes, particulièrement les femmes pauvres, retournent en formation et au travail. Cependant, il arrive souvent que les mesures devant assurer le passage de l'aide sociale au travail ne bénéficient pas d'un soutien satisfaisant par le biais de la prestation de services éducatifs et de garde à l'enfance suffisants ou adaptés.

Programmes de ressources pour la famille

56. Au Canada, les programmes de ressource pour la famille proposent un ensemble de services aux familles, tant en établissement que sous forme d'intervention communautaire. Les centres ou les programmes ont pour objet d'aider les familles à élever leurs enfants, mais comme le signale le Conseil national du bien-être social, *les principaux usagers des programmes de ressources familiales comprennent les mères qui ne sont pas sur le marché du travail... les programmes sont habituellement offerts dans des centres communautaires, souvent dans des quartiers à risque élevé où l'on trouve un grand nombre de familles démunies.* » (Conseil national du bien-être social. 1999:63)

57. Les programmes de ressources pour la famille comprennent de l'information sur le développement de l'enfant, de l'éducation parentale, des visites à domicile, le prêt de jouets et de matériel, des centres de consultation pour parents et bambins, des programmes de nutrition et la prestation de soutien matériel tel des aliments et des vêtements. L'Association canadienne des programmes de ressources pour la famille (PRF Canada), évolution d'une association de joujouthèques, représente 1 500 programmes de ressources pour la famille (pas tous les programmes de ressources pour la famille appartiennent à ce réseau). L'Association publie également un bulletin *Play and Parenting Connections*.

58. L'information sur ces programmes est fournie dans deux rapports : *Étude de cas des programmes de ressources pour la famille* (Kyle et Kellerman, 1998) et *Rapport 2002 de la situation des programmes de ressources pour la famille au Canada*. Ces rapports donnent un aperçu des centres de ressources, mais au niveau local, il n'est pas clair quel suivi est assuré pour en garantir l'efficacité. Cependant, les programmes de ressources pour la famille gouvernementaux tels le Programme d'action communautaire pour les enfants du gouvernement du Canada, effectuent des évaluations régulières. PRF Canada déclare que l'Association apprécie la nature bénévole de la participation aux programmes de ressources pour la famille, mais ils semblent également être utilisés à des fins de référence par des travailleurs sociaux qui s'inquiètent des enfants à risque. Un programme de ressources pour la famille que nous avons visité disposait de peu de données sur son groupe de clients, mais la directrice a déclaré que certaines familles lui ont été référées. Elle a ajouté que si l'on donne l'impression qu'un centre est utilisé pour des références, il est stigmatisé et que d'autres familles qui n'y ont pas été référée choisiront très vraisemblablement de ne pas l'utiliser. Deux autres programmes que nous avons vus étaient plus solidement installés dans un éventail plus vaste d'activités communautaires et semblaient être plus occupés.

Autres services de soutien à la famille

59. Les provinces et territoires participant à l'examen de l'OCDE offraient un vaste éventail de mesures de soutien à la famille, notamment des programmes de visite des nouvelles mères, des programmes de développement des nourrissons pour les enfants de moins de 3 ans qui présentent des risques de retard de développement, des programmes de soutien aux handicapés, des programmes d'intervention précoce pour le syndrome d'alcoolisme fœtal, des programmes pour permettre aux enfants de s'inscrire à des activités sportives communautaires, musicales et artistiques, des ateliers sur l'alphabétisation familiale à l'intention des jeunes femmes enceintes et des jeunes parents, et des thérapeutes de l'autisme. Les quatre provinces que nous avons visitées menageaient une place importante à ces services de soutien à la famille dans leur documentation et témoignaient d'une approche globale des familles et des enfants qui comprend également les interventions de santé. D'après ce qu'a pu apprendre l'équipe de l'OCDE, les services à la famille ne sont pas toujours fournis systématiquement, et bon nombre ont tendance à n'être assurés qu'une seule fois.

5. Enfants autochtones

60. En 2001, 33 155 enfants âgés de 0 à 4 ans et 36 945 enfants âgés de 5 à 9 ans vivaient dans les réserves du Canada (Statistique Canada, 2003f). Les SÉGE pour enfants autochtones vivant dans les réserves sont de compétence fédérale. Le gouvernement fédéral subventionne également certains services destinés aux enfants autochtones qui vivent à l'extérieur des réserves.

Maternelle

61. Le gouvernement fédéral finance directement l'éducation primaire offerte dans les réserves, y compris la maternelle dans les écoles des réserves qui fournissent ce programme. En 2001-2002, 13 409 enfants fréquentaient la prématernelle ou la maternelle dans l'une ou l'autre de ces écoles (Développement des ressources humaines Canada, Santé Canada/Affaires indiennes et du Nord Canada, 2002). Les enfants qui vivent dans des réserves où l'école commence à la première année seulement (pas de maternelle) peuvent être inscrits à la maternelle destinée aux enfants âgés de 5 ans dans une école publique provinciale/territoriale voisine à l'extérieur de la réserve. Le gouvernement fédéral paie les frais de scolarité imposés aux élèves non résidents. Les données sur la proportion d'enfants admissibles à fréquenter la maternelle en fonction de leur âge ne sont pas disponibles.

62. Il existe également, pour l'ensemble du Canada, deux Programmes d'aide préscolaire aux Autochtones, destinés l'un aux enfants qui vivent dans les réserves et l'autre à ceux qui vivent en milieu urbain ou dans des communautés nordiques. En 2001, le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones pour les enfants vivant dans les réserves a accueilli quelque 7 000 enfants dans tout le Canada. La même année, le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones dans les communautés urbaines et nordiques a accueilli quelque 3 500 enfants, soit environ 7 % des enfants autochtones d'âge admissible ne vivant pas dans des réserves.

Garde d'enfants

63. Le gouvernement fédéral subventionne les services de garde destinés à des enfants vivant dans les réserves ou dans des communautés inuites. Le nombre de place en garderie a fortement augmenté, particulièrement pour les enfants autochtones, au cours de la dernière décennie, mais une enquête effectuée en 2001-2002 a révélé que 60 % des garderies faisant partie de l'Initiative visant la garde d'enfants chez les Inuit et les Premières nations avaient de longues listes d'attentes (Développement des ressources humaines Canada/Santé Canada/Affaires indiennes et du Nord Canada, 2002).

Tableau 15 – Accès aux SÉGE autochtones, 2001

PROGRAMME	PLACES DISPONIBLES
Initiative visant la garde d'enfants chez les Inuit et les Premières nations	Environ 7 000 places dans quelque 390 communautés des Premières nations et inuites. En collaboration avec le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones, l'Initiative visant la garde d'enfants chez les Premières nations et les Inuit finance quelque 14 237 places.
<i>Child Day Care Program</i> (Alberta)	1 069 places dans 22 garderies détentrices de permis.
<i>Child Day Care Program</i> (Ontario)	2 756 places dans 86 garderies détentrices de permis
Programme d'aide préscolaire aux Autochtones en milieu urbain et dans les communautés nordiques	En 2001, quelque 3 500 enfants vivant à l'extérieur des réserves (environ 7 % du nombre total d'enfants autochtones vivant à l'extérieur des réserves et admissibles en fonction de l'âge)
Programme d'aide préscolaire destiné aux Premières nations	Peut dispenser des services à environ 7 000 enfants dans le cadre de 168 projets individuels dans 305 communautés.
Prémamanche et manche des Premières nations	En 2001-2002, 13 409 enfants ont bénéficié de services dans 387 écoles primaires des réserves.

Source : Friendly et al., 2002.

64. Au moyen de programmes de financement direct, le gouvernement fédéral a contribué à une forte augmentation du nombre de SÉGE destinés à des enfants autochtones au cours de la dernière décennie. En octobre 2002, le gouvernement fédéral a annoncé une allocation financière de 320 millions de dollars sur une période de cinq ans pour soutenir des programmes de développement de la petite enfance destinés aux enfants des Premières nations et à d'autres enfants autochtones. Par la suite, en février 2003, il a annoncé une rallonge de 35 millions de dollars sur cinq ans pour les programmes d'apprentissage précoce et de garde à l'enfance destinés aux enfants des Premières nations et principalement aux enfants vivant dans les réserves. La situation est compliquée, tant du point de vue du financement que du point de vue réglementaire.

65. L'Initiative visant la garde d'enfants chez les Premières nations et les Inuit du gouvernement du Canada a financé l'expansion des programmes de garde d'enfants dans les réserves et dans les communautés nordiques et inuites dans tout le Canada. Les services de garde d'enfants des Premières nations de l'Alberta et de l'Ontario bénéficient d'un soutien du ministère des Affaires indiennes et du Nord. En outre, par l'entremise de Santé Canada, le gouvernement fédéral finance les programmes d'aide préscolaire dans les réserves et hors de celles-ci. Ces services, qui sont habituellement gérés par des groupes communautaires autochtones ou des gouvernements des Premières nations fournissent normalement des services aux enfants âgés de 3 et 5 ans et fonctionnent en règle générale à temps partiel, à raison de trois ou quatre jours par semaine. Les programmes de garde d'enfants et d'aide préscolaire pour les enfants autochtones existent dans toutes les provinces et tous les territoires, mais ils peuvent être réglementés par les instances provinciales/territoriales chargées des services de garde d'enfants s'ils sont invités dans les réserves par les autorités de celles-ci ou peuvent être réglementés par les Premières nations elles-mêmes, à un niveau comparable.

6. Recherche et suivi

66. Au niveau pancanadien, Statistique Canada est une source d'information importante. L'agence a le mandat, établi par la loi, de recueillir, compiler, analyser, synthétiser et publier de l'information statistique sur un ensemble de sujets, notamment les activités sociales et économiques du Canada entier et de chaque province et territoire. Les données produites par Statistique Canada sont disponibles à un certain nombre de niveaux géographiques différents, notamment national, provincial/territorial et communautaire. L'organisme est chargé d'effectuer un recensement tous les cinq ans et conduit en outre plus de 350 enquêtes sur tous les aspects de la vie canadienne. Parmi les autres données recueillies régulièrement par Statistique Canada, citons l'*Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes* (ELNEJ) et l'*Enquête sur la dynamique du travail et du revenu* (EDTR).

67. L'étude *Comprendre la petite enfance* effectuée par Développement des ressources humaines (ministère du Développement social) Canada constitue également une source d'information sur les enfants. Il s'agit d'une étude quinquennale qui est en cours actuellement dans 12 collectivités de tout le Canada et dont l'objet est d'examiner comment le développement de la petite enfance est influencé par les caractéristiques du voisinage, les familles, les écoles, les installations de garde d'enfants et la disponibilité de ressources communautaires telles que des bibliothèques publiques. L'étude a recours aux instruments de l'ELNEJ et à la *Mesure du développement pendant la petite enfance* (MDPE) élaborée à l'Université McMaster. Le questionnaire de la MDPE, rempli par tous les enseignants de maternelle dans les collectivités faisant l'objet de l'étude, fournit des données agrégées sur la maturité scolaire des enfants de maternelle dans les collectivités désignées. Les auteurs de l'étude *Comprendre la petite enfance* dressent également une cartographie communautaire afin de déterminer les programmes et les services destinés aux jeunes enfants disponibles dans la collectivité. Enfin, ils fournissent des données probantes, reposant sur la recherche, sur la relation entre les caractéristiques de la collectivité et les résultats du développement de l'enfant (Développement social Canada, 2003). Cette étude a produit des données impressionnantes sur les conditions sociales et leurs effets sur les enfants, mais malheureusement elle est rétrospective pour les enfants âgés de moins de 5 ans parce qu'elle commence par des entrevues avec des enseignants de maternelle au sujet de la maturité scolaire. La méthode n'est pas destinée à mesurer l'effet des SÉGE et ne peut être utilisée de façon satisfaisante à cette fin.

68. Peu d'autres grandes études sur divers aspects des SÉGE ont été entreprises. L'*Étude nationale sur la garde d'enfants* réalisée en 1988, a été l'une des premières études reliée au SÉGE financée par le gouvernement fédéral et constitue la seule recherche pancanadienne portant sur les parents utilisateurs des services de garde. Le gouvernement n'a pas l'intention de la répéter, mais elle a fourni des données importantes sur les caractéristiques des parents utilisateurs de services de garde, leurs préférences et leurs besoins, ainsi que sur les modalités de la garde d'enfants (Lero, Pence, Shields, Brockman et Goelman, 1992). Le gouvernement fédéral et d'autres instances ne recueillent pas *régulièrement* des données nationales sur l'utilisation et les caractéristiques des maternelles, jardins d'enfants, services de garde réglementés ou programmes de ressources pour les familles ou sur les enfants et les familles qui les utilisent. Ils ne recueillent pas non plus de données nationales sur la demande pour des SÉGE ou les besoins en la matière (Cleveland, Colley, Friendly et Lero, 2003).

69. Cependant, plusieurs initiatives et études nationales ont vu le jour. Depuis le début des années 90, le *Childcare Resource and Research Unit* de l'Université de Toronto reçoit un financement du gouvernement fédéral pour faire la synthèse des données administratives sur les SÉGE publiées par les provinces et les territoires et s'en servir pour produire des rapports nationaux périodiques. Au fil des ans, ces rapports périodiques se sont transformés; au lieu de ne fournir que des données sur les services de garde réglementés, ils comprennent maintenant des données recueillies auprès de sources fédérales, provinciales et territoriales sur les programmes fédéraux et les maternelles (Childcare Resource and Research Unit, 1992; 1994; 1997; 2000; Friendly et al., 2002). Un examen de ces rapports permet de suivre les changements survenus au chapitre des politiques, des pratiques et des programmes de financement gouvernementaux.

70. Une étude nationale sur les ressources humaines dans le secteur des services de garde à l'enfance (Étude sur le secteur des services de garde à l'enfance), financée par Développement des ressources humaines Canada, a été effectuée à la fin des années 1990 (Beach, Bertrand et Cleveland, 1998). Cette étude examinait l'ensemble des enjeux relatifs aux ressources humaines, notamment les salaires et les conditions de travail, les possibilités de formation, les perspectives de carrière et le moral de la main-d'œuvre. Un résultat de l'étude fut la création d'une Table ronde en matière de ressources humaines du secteur des services de garde à l'enfance. Composée de 15 membres, il s'agit d'une structure formelle par l'entremise de laquelle des organisations de services de garde, des syndicats et des représentants de la main-d'œuvre des services de garde à l'enfance abordent des enjeux en matière de ressources humaines en s'appuyant sur une perspective et des analyses

sectorielles. La table ronde est récemment devenue un Conseil sectoriel en bonne et due forme, en l'occurrence un organisme permanent regroupant des représentants de la main-d'œuvre, des employeurs et des syndicats, qui est financé par Ressources humaines et Développement des compétences Canada et chargé d'examiner les enjeux en matière de ressources humaines dans le secteur des services de garde.

71. Parallèlement, un certain nombre d'études intéressantes d'évaluation et de modélisation portant sur l'ensemble des provinces et territoires ont également été entreprises. L'étude *Oui, ça me touche!* (Doherty *et al.*, 2000b), réalisée en 1998, réitérait, dans cette province, une précédente étude nationale (1991) sur les salaires et les conditions de travail en garderie au Canada. Cette étude portait sur les caractéristiques et les niveaux d'éducation des éducateurs en petite enfance, le moral du personnel, les tarifs demandés aux parents et les taux de roulement. Dans la phase trois de *Oui, ça me touche!*, les chercheurs ont recueilli des données auprès de 231 fournisseurs de services de garde en milieu familial réglementés en utilisant les outils d'observation afin d'obtenir une note sur la qualité dans chaque domicile. En fusionnant les notes sur la qualité et les données sur les fournisseurs individuels, les chercheurs ont été en mesure de déterminer une base de référence en matière de qualité et de dégager certaines variables explicatives de la qualité des services de garde d'enfants en milieu familial (Doherty *et al.*, 2000a). D'autres études secondaires de la qualité, fondées sur ces données, ont depuis été réalisées. Il y a également eu une série d'études examinant les aspects économiques des SÉGE, notamment une analyse coûts-avantages exhaustive de l'éventuel investissement canadien, qui est souvent citée dans des études internationales (Cleveland et Krashinsky, 1998). Il y a également eu des études sur les personnes handicapées (Irwin *et al.*, 2000) et les répercussions de la syndicalisation sur la qualité des services (Doherty, 2002). Cependant, une des difficultés touchant une grande partie de cette recherche évaluative résidait dans le fait que les programmes de financement n'ont pas été stables ou cohérents. En somme, selon de nombreux chercheurs, les décisions stratégiques en matière de SÉGE au Canada ne sont pas encore entièrement fondées sur les résultats cliniques et sont trop souvent assujetties à des préférences politiques partisans, indépendamment du nombre de femmes qui travaillent ou du meilleur intérêt des jeunes enfants.

72. Les provinces et territoires recueillent également des quantités considérables de données administratives; ainsi, la Colombie-Britannique et la Saskatchewan ont toutes deux effectuées des enquêtes sur les besoins et les préférences. Cependant, les données ne sont souvent pas comparables d'une administration à l'autre. Il n'y a pas non plus d'entente commune sur quelles données il faut recueillir; dans certains cas, les provinces/territoires ne recueillent pas des données qui sont recueillies habituellement par d'autres administrations. Dans d'autres cas, la même information est recueillie dans toutes les provinces et tous les territoires, mais la méthode utilisée est différente et produit des données qui ne sont pas comparables d'une administration à l'autre.

7. Initiatives fédérales/provinciales/territoriales

Initiatives fédérales

73. Presque tous les gouvernements du Canada reconnaissent que le manque de politiques cohérentes en matière de SÉGE à l'échelle du pays pose problème, tant pour ce qui est de la cohérence du système que des attentes des parents dans un contexte de mobilité professionnelle accrue. Ainsi, bien que la constitution canadienne établisse des distinctions nettes au sujet des rôles respectifs des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, la nécessité d'une action concertée devient de plus en plus évidente. Au cours des dernières années, plusieurs ententes intergouvernementales ont été conclues au sujet des enfants en général et des SÉGE en particulier.

74. Le Plan d'action national pour les enfants (PANE), entente fédérale-provinciale-territoriale, a été mis en œuvre en 1997. Il constitue le cadre stratégique pour l'élaboration d'initiatives intergouvernementales visant à soutenir les jeunes enfants et leur famille. Il fixe quatre grands objectifs : 1) tous les enfants devraient jouir d'une santé physique, affective et spirituelle optimale, avoir une solide estime de soi, de bonne faculté

d'adaptation et de l'enthousiasme; 2) tous les enfants devraient voir leurs besoins fondamentaux en matière d'alimentation, de logement, d'habillement et de transports satisfaits et devraient être protégés contre la violence, la négligence, la discrimination, l'exploitation et le danger; 3) tous les enfants devraient avoir l'occasion de s'épanouir pleinement sur les plans physique et social, d'apprendre à s'exprimer, lire, écrire et compter, ainsi que d'acquérir de bonnes connaissances générales; 4) tous les enfants devraient être épaulés afin de forger des relations avec les autres, d'apprendre à se respecter soi-même et les autres et à comprendre les droits et les responsabilités qu'impose l'appartenance à une société élargie.

75. Grâce à l'expérience acquise en collaborant à la promotion du PANE, toutes les provinces et tous les territoires canadiens, à l'exception du Québec¹⁶, ont été en mesure de conclure une nouvelle entente, en septembre 2000, qui porte essentiellement sur les jeunes enfants du Canada : l'*Entente sur le développement de la petite enfance* (EDPE). Par son entremise, un financement fédéral de 2,2 milliards de dollars sur cinq ans a été fourni au départ, et a atteint un budget permanent annuel de 500 millions de dollars en 2003-2004, qui doit être transféré aux provinces afin qu'elles l'investissent dans les secteurs suivants :

- grossesse et petite enfance saines,
- compétences parentales et soutien à la famille,
- développement, apprentissage et garde pendant la petite enfance,
- soutien communautaire.

76. Cette initiative est mise en œuvre conjointement, au niveau fédéral, par Développement social Canada et Santé Canada, qui exercent la supervision générale de l'entente. Les grands objectifs de l'entente ont été traduits, au niveau provincial et territorial, en un vaste ensemble de programmes de santé, d'éducation et sociaux. Les secteurs dans lesquels ces fonds ont été dépensés comprennent les visites à domicile, la périnatale pour les enfants jugé être exposé à des risques de problèmes de développement, les programmes de formation parentale et d'alphabétisation et les prestations et le soutien prénataux ainsi que quelques services de garde d'enfants.

77. Afin de renforcer la filière développement, apprentissage et garde de la petite enfance, une entente complémentaire, l'*Entente-cadre multilatérale sur l'apprentissage des jeunes enfants et sur les services de garde à la petite enfance*, a été conclue en mars 2003. Les organisations non gouvernementales (ONG) et des groupes de défense au niveau national et provincial ont fait du lobbying pour influencer la conception et la mise en œuvre de tels programmes et pour faire valoir qu'ils devraient être axés davantage sur les SÉGE. Le dynamisme des groupes d'intervenants est une caractéristique particulière des SÉGE canadiens, tant au niveau provincial-territorial que fédéral. Grâce à la nouvelle entente, le secteur spécifique de l'apprentissage et de la garde des jeunes enfants serait ciblé plus directement et bénéficierait d'investissements supplémentaires. Le texte de l'*Entente-cadre* énonce ce qui suit :

Les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables des Services sociaux reconnaissent l'importance d'offrir des programmes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants de qualité pour contribuer au développement social, affectif, physique et cognitif des jeunes enfants.

L'objectif consiste à accroître les investissements dans la promotion du développement de la petite enfance et dans les programmes de soutien à l'emploi et de formation professionnelle destinée aux parents. Le gouvernement fédéral a entrepris de transférer au total 900 millions de dollars aux provinces et territoires au cours d'une période de cinq ans afin d'améliorer l'accès à des programmes réglementés provinciaux/territoriaux

¹⁶ Le gouvernement du Québec appuie les principes généraux de l'Entente sur le développement de la petite enfance et de l'Entente-cadre multilatérale sur l'apprentissage des jeunes enfants et sur les services de garde à la petite enfance, mais n'a pas participé à l'élaboration de ces initiatives parce qu'il a l'intention de préserver ses responsabilités exclusives pour les questions sociales. Cependant, le Québec reçoit sa part de financement fédéral pour ses initiatives. Les mentions de gouvernements provinciaux et territoriaux dans le contexte de ces initiatives ne comprennent pas le gouvernement du Québec.

abordables et de qualité (Secrétariat des conférences intergouvernementales, 2003). Comme il a été annoncé dans le budget fédéral de mars 2004, l'investissement sera porté à un total de 1,05 milliard de dollars sur cinq ans.

Financement du développement de la petite enfance au titre du TCSPS

78. En 1995, les transferts fédéraux versés aux provinces et aux territoires pour la santé, l'éducation postsecondaire et les services sociaux ont subi des baisses. Le financement fédéral de ces programmes fut amalgamé en une seule enveloppe globale, le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) qui remplaçait le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), en vertu duquel le gouvernement fédéral remboursait aux provinces et aux territoires jusqu'à 50 % des dépenses qu'ils effectuaient pour des programmes visant à réduire ou à prévenir la pauvreté. Depuis la mise en œuvre du TCSPS, le gouvernement fédéral a instauré deux ententes fédérales-provinciales-territoriales relatives aux SÉGE. Ces ententes ont été signées l'une en 2000 et l'autre en 2003. L'entente sur le développement de la petite enfance (EDPE), signée en 2000, met à la disposition des provinces et territoires des fonds fédéraux qui doivent être utilisés pour améliorer et élargir les services et le soutien aux enfants âgés de 6 ans et à leur famille de façon à : 1) promouvoir la santé durant la grossesse, à la naissance et au cours de la petite enfance; 2) améliorer le soutien fourni aux parents et aux familles; 3) renforcer les programmes axés sur le développement, l'apprentissage et la garde des jeunes enfants; et 4) accroître le soutien aux collectivités. L'Entente-cadre multilatérale sur l'apprentissage des jeunes enfants et les services de garde à la petite enfance, signée en mars 2003, implique le transfert de fonds fédéraux directement aux services de garde d'enfants des provinces canadiennes. Ces montants, destinés au développement de la petite enfance par le gouvernement du Canada et transférés au titre du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux, sont décrits ci-dessous au tableau 16, tandis que le tableau 17 indique les montants supplémentaires destinés à l'Entente-cadre multilatérale :

Tableau 16 – Transferts au titre du TCSPS/TSC aux provinces et territoires pour le développement de la petite enfance, en millions de dollars¹

	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	TOTAL
Terre-Neuve-et-Labrador	5,1	6,6	8,2	8,1	8,1	36,1
Île-du-Prince-Édouard	1,3	1,7	2,2	2,2	2,2	9,6
Nouvelle-Écosse	9,0	11,9	14,8	14,7	14,6	65,1
Nouveau-Brunswick	7,3	9,6	11,9	11,8	11,7	52,2
Québec	71,6	95,0	118,4	118,0	117,7	520,7
Ontario	115,0	154,2	193,4	194,1	194,8	851,4
Manitoba	11,1	14,7	18,4	18,3	18,3	80,9
Saskatchewan	9,7	12,7	15,7	15,6	15,4	69,2
Alberta	29,6	39,7	49,8	50,0	50,2	219,4
Colombie-Britannique	39,4	52,5	65,6	65,5	65,4	288,4
Yukon	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	2,1
Territoires du Nord-Ouest	0,4	0,5	0,7	0,7	0,7	2,9
Nunavut	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	2,2
TOTAL	300,0	400,0	500,0	500,0	500,0	2 200,0

Nota : Les totaux peuvent ne pas être exacts parce que les chiffres ont été arrondis.

1. Les chiffres sont fondés sur les prévisions démographiques de Statistique Canada pour 2003-2004 et sur les prévisions démographiques de Finances Canada pour 2004-2005 à 2007-2008. Comme le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) est alloué en fonction du nombre d'habitants, tous les chiffres sont sujets à révision dans le cadre du processus de prévision régulier du TCSPS, au fur et à mesure que de nouveaux chiffres démographiques sont disponibles.

79. En l'absence de financement ou de lignes directrices fédérales plus contraignantes, la façon dont ces fonds sont dépensés est laissée en grande partie à la discrétion des initiatives provinciales. Dans cette partie, nous présentons des observations sur chacune des quatre provinces que nous avons visitées et sur les tentatives qu'elles ont faites d'assurer des SÉGE cohérents. Elles sont parvenues chacune à des solutions différentes aux problèmes que nous avons soulevés.

Tableau 17 – Transferts au titre du TCSPS/TCS pour l'apprentissage précoce et la garde d'enfants aux provinces et territoires, en millions de dollars

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	TOTAL
Terre-Neuve-et-Labrador	0,4	2,4	3,6	4,8	5,5	16,8
Île-du-Prince-Édouard	0,1	0,6	0,9	1,3	1,5	4,5
Nouvelle-Écosse	0,7	4,4	6,6	8,7	10,1	30,5
Nouveau-Brunswick	0,6	3,5	5,3	6,9	8,0	24,4
Québec	5,9	35,4	52,9	70,4	81,9	246,5
Ontario	9,7	58,2	87,6	117,3	137,3	410,1
Manitoba	0,9	5,5	8,2	10,9	12,7	38,3
Saskatchewan	0,8	4,7	6,9	9,2	10,6	32,2
Alberta	2,5	15,0	22,6	30,3	35,5	105,8
Colombie-Britannique	3,3	19,6	29,4	39,2	45,7	137,2
Yukon	0,02	0,1	0,2	0,3	0,4	1,1
Territoires du Nord-Ouest	0,03	0,2	0,3	0,4	0,5	1,4
Nunavut	0,02	0,1	0,2	0,3	0,3	1,0
TOTAL	25,0	150,0	225,0	300,0	350,0	1 050,0

8. Initiatives dans quatre provinces

ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD (Î.-P.-É.)

80. L'Île-du-Prince-Édouard est une petite province maritime sur la côte est du Canada. La population est de 135 294 habitants, dont la majorité, soit 56 %, habitent en zone rurale. Les principales industries sont l'agriculture (ses pommes de terre sont connues dans le monde entier) et le tourisme. La population autochtone est très faible : il n'existe que deux Programmes d'aide préscolaire aux Autochtones qui accueillent 27 enfants et un programme de maternelle dans une réserve. À l'instar des autres provinces maritimes, l'Île-du-Prince-Édouard est petite et relativement pauvre et ne dispose que d'une assiette fiscale limitée pour financer les initiatives de SÉGE. Il semblait à l'équipe d'examen de l'OCDE que s'il devait y avoir une approche pancanadienne du financement de la petite enfance, cette politique devrait tenir compte des ressources relatives des provinces et de leur capacité à financer des services de grande qualité.

81. Les services à l'Île-du-Prince-Édouard sont particulièrement bien coordonnés. Une stratégie cohérente est en place au niveau politique et administratif, ainsi que des canaux de reddition de compte et de présentation de rapports clairs. Ceci est probablement facilité par la petite taille de la province et de sa longue tradition de collaboration amicale. Cependant, le leadership politique et administratif et la consultation permanente ont manifestement joué un rôle important pour engendrer une vision unifiée de la politique en matière de services d'éducation et de garde à la petite enfance. En 1999, le gouvernement provincial a fait connaître son intention d'élaborer une stratégie quinquennale à l'appui de la croissance du développement de *tous* les enfants de la province sous le titre « *The Healthy Child Development Strategy* ». Une vaste consultation a précédé la production de ce document.

82. L'organisation de la politique de la petite enfance et son exécution se font à trois niveaux :

- *Le Premier's Council* (Conseil du premier ministre), regroupe de représentants de la collectivité qui conseillent le premier ministre sur les enjeux touchant les jeunes enfants.
- *Le Children's Secretariat* (Secrétariat à l'enfance) qui regroupe des représentants de cinq ministères provinciaux qui collaborent à la mise en œuvre de la stratégie, suivent son progrès et conviennent de la répartition des fonds.
- *Le Children's Working Group* (Groupe de travail sur les enfants), groupe intersectoriel regroupant des représentants communautaires des services de garde d'enfants et les membres du secrétariat.

83. L'Île-du-Prince-Édouard a été particulièrement novatrice pour ce qui est de la prestation de services de maternelle. Des centres d'éducation de la petite enfance communautaires ont certes assuré des programmes de maternelle depuis le milieu des années 70, mais c'étaient les parents qui devaient en assumer les coûts. En 1999, le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard a annoncé le financement universel d'un programme fondamental de maternelle de trois heures qui pourrait rester disponible par l'entremise du système de la petite enfance. Les ministères de l'Éducation, de la Santé et des Services sociaux se partagent la responsabilité pour les maternelles. Quelque 50 % des programmes de maternelle sont offerts dans le cadre de programmes SÉGE à plein temps, fournissant ainsi une journée sans interruption aux enfants et aidant les parents à s'acquitter de responsabilités professionnelles et familiales. Des « mentors de maternelle » effectuent des visites aux établissements membres du programme et fournissent de la consultation sur place. Contrairement à ce qui est le cas dans d'autres provinces, les employés n'ont pas besoin d'être des enseignants pour pouvoir dispenser le programme; les enseignants de maternelle sont plutôt des éducateurs de la petite enfance et sont au minimum titulaire d'un diplôme postsecondaire. Il semblait à l'équipe d'examen que des faiblesses dans les exigences de recrutement (liées probablement au niveau de rémunération) et la durée limitée de la formation en emploi pourraient avoir un effet néfaste sur la qualité des programmes proposés aux enfants.

Encadré 1 – Pour nos enfants

La *Healthy Child Development Strategy* et le *Children's Working Group* de l'Île-du-Prince-Édouard

La *Healthy Child Development Strategy* de l'Île-du-Prince-Édouard est une activité pluriannuelle qui s'adresse principalement aux enfants du stade prénatal jusqu'aux premières années d'école. Elle fusionne la vision, les valeurs et les objectifs du Plan d'action national pour les enfants et de l'Initiative de développement de la petite enfance du Canada avec les espoirs et les aspirations que nourrissent les insulaires pour leurs enfants.

Les gouvernements et les partenaires communautaires ont collaboré dans le cadre d'un processus ouvert et concerté à l'élaboration d'orientations stratégiques et d'objectifs précis afin de réaliser des objectifs de bonne santé, de sécurité, de réussite scolaire et d'engagement social. La stratégie de l'Île-du-Prince-Édouard est ancrée dans la croyance que tous les insulaires partagent la responsabilité pour les enfants et que le rôle du gouvernement est de fournir le leadership pour faciliter l'action communautaire. Les principes directeurs de la stratégie insistent sur la nécessité d'impliquer les parents, les familles, les entreprises, la collectivité, les milieux universitaires et le gouvernement.

La stratégie est fondée sur la preuve de ce qui fonctionne pour les enfants, et insiste sur la nécessité d'élaborer et de suivre des indicateurs du développement des enfants afin de mesurer le progrès en permanence. Les activités d'évaluation du programme et des processus sont étayées et effectuées en partenariat avec les chercheurs. Les sources de données telles l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes du Canada fournissent des mesures comparatives des résultats nationaux pour une analyse provinciale plus approfondie.

La nature intégrée de la stratégie est manifeste dans les secteurs clés d'activité et dans la structure gouvernementale pour sa mise en œuvre. Les principaux secteurs d'activité tiennent compte du vaste éventail d'influences qui s'exercent sur le développement de l'enfant, notamment la grossesse, la naissance et le bas âge, l'éducation et la garde de la petite enfance, les enfants ayant des besoins exceptionnels, le soutien des parents, les accidents de l'enfance, la santé mentale des enfants, l'alphabétisation familiale, l'environnement, l'analyse et l'évaluation, la protection des enfants et les modes de vie sains. Les caractéristiques habilitantes de la stratégie, par exemple une politique publique saine, le revenu familial et le soutien communautaire font ressortir l'influence importante qu'exercent les indicateurs sociaux sur le développement d'un enfant sain. Ce type de cadre étaye la nature polyvalente des services d'éducation et de la garde à la petite enfance et garantit un échange fructueux d'idées et de perspectives qui influent sur tous les aspects de la prestation de programmes de qualité.

Le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard considère que le développement d'enfants sains est une priorité provinciale. Il a créé un Secrétariat à l'enfance composé de personnel provenant de cinq ministères différents afin de favoriser une approche globale de la mise en œuvre de la stratégie. Le Secrétariat soutient les travaux du *Premier's Council on Healthy Child Development*, organe consultatif du premier ministre sur les enjeux qui touchent les enfants. Le *Children's Secreteriat* représente également le gouvernement au sein du *Children's Working Group*, vaste groupe intersectoriel réunissant des représentants de réseaux d'éducateurs de la petite enfance, d'organisations communautaires, d'organisme de recherche, de corps policiers, du gouvernement fédéral et des collectivités acadiennes et francophones. Ce « réseau de réseaux » garantit que tous les secteurs d'activité cruciaux s'étayent mutuellement et restent concentrés sur l'enfant en tant qu'entité. À la connaissance de l'équipe d'examen, ce genre de réseautage peut être très avantageux sur le plan de l'utilisation des ressources.

Le *Children's Working Group* collabore à l'élaboration d'un plan d'action annuel qui détermine les priorités de financement et d'élaboration de politiques. Le gouvernement et la collectivité préparent des réponses au plan d'action qui aboutissent à d'importantes initiatives fondées sur le partenariat. Le financement est disponible pour les réseaux communautaires afin de faciliter leurs activités à l'appui des enfants et des familles et de fournir des ressources pour une campagne d'éducation publique annuelle coordonnée par les partenaires communautaires.

Les secteurs clés peuvent sembler distinct, mais ils sont censés être reliés entre eux et s'étayer mutuellement. Par conséquent, les différents aspects des mesures recommandées ne devraient pas être considérés isolément, car toutes les activités représentent une approche systématique et globale de la *Healthy Child Development Strategy* de l'Île-du-Prince-Édouard. L'équipe d'examen a trouvé que la *Health Child Development Strategy* de l'Île-du-Prince-Édouard est un modèle très valable de réseau d'expertise et de services qui fonctionne bien. Grâce à la stratégie, différents réseaux se sont étayés mutuellement et collaborent à l'élaboration de SÉGE de qualité. La stratégie peut faire office de point de départ d'un système de SÉGE plus cohérent à l'Île-du-Prince-Édouard.

COLOMBIE-BRITANNIQUE

84. La Colombie-Britannique est la province la plus occidentale du Canada. La majorité de ses 4 millions d'habitants sont concentrés à Vancouver et les zones suburbaines avoisinantes. La foresterie, les mines, la pêche et l'agriculture, y compris la production de vin, sont des industries importantes, mais l'écotourisme et la production cinématographique connaissent également une forte croissance. Le climat agréable et le paysage spectaculaire de la mer et des montagnes attirent de nombreux immigrants et visiteurs, mais le coût de la vie est plus élevé que partout ailleurs au Canada. Quelque 35 000 immigrants arrivent chaque année. Outre l'anglais, les langues les plus parlées sont le chinois, le punjabi, l'allemand, le français, le néerlandais, l'italien, le tagalog, l'espagnol et le japonais. La Colombie-Britannique compte également 197 bandes des Premières nations et une petite population de Métis qui représentent en tout quelque 40 000 enfants autochtones.

85. Les SÉGE pour les jeunes enfants en Colombie-Britannique ont été examinés récemment par le nouveau gouvernement qui a pris le pouvoir en 2001. Dans l'ensemble, il semble y avoir un manque de clarté au sujet de la politique, des stratégies et de leur mise en œuvre. Comparativement à l'Île-du-Prince-Édouard, nous avons constaté peu de coordination entre les personnes chargées des nombreux différents aspects des SÉGE, et l'enseignement agit apparemment à l'écart des autres services. L'équipe a été avisée qu'il existait plusieurs services répondant à des dysfonctionnements des parents ou de la famille, mais elle a eu l'impression que le concept d'un service à la petite enfance en tant que système de soutien à la famille et d'outil de prévention n'a pas encore été envisagé. Les réponses aux crises semblent prendre le dessus sur la planification à long terme, ce qui fait naître des inquiétudes au sujet du cadre conceptuel et de la pérennité des services. Le *Annual Report on Early Childhood Development Activities* de 2001-2002 énumérait une série de projets dont chacun est représenté par un ministre et comporte une chaîne hiérarchique *différents*, sans qu'aucune suggestion sur la façon de les coordonner ne soit présentée.

86. L'équipe était mal à l'aise au sujet du manque de coordination entre les services, mais les intervenants exprimaient leurs préoccupations encore plus vivement. Le *Provincial Child Care Council*, établi pour conseiller les ministres, nous a présenté une critique soigneusement formulée des politiques relatives à la petite enfance de la province en insistant sur la mauvaise circulation de l'information entre les secteurs, l'absence de coordination stratégique et l'instabilité de l'orientation stratégique lorsque les gouvernements changent. On a demandé pourquoi, étant donné que la recherche est de plus en plus en mesure de déterminer ce qui fonctionne le mieux pour les enfants et la famille, la stabilité et la continuité stratégiques *reposant sur la preuve* ne sont pas possibles pour la province?

87. Le Conseil a également critiqué les politiques de financement actuelles; ainsi, la Colombie-Britannique verse à l'heure actuelle une plus faible proportion de subventions aux parents que toute autre province, bien que les taux de pauvreté infantile soient comparables à ceux de l'ensemble du Canada (voir les tableaux 4 et 14). Par ailleurs, les diverses administrations (comme aucun ministère en particulier n'assume la responsabilité principale pour les SÉGE) ont assuré l'équipe qu'il n'y avait pas eu de coupure, mais plutôt des réaménagements aux allocations de fonds en réaction aux besoins urgents de certains groupes; ainsi, le financement des besoins spéciaux en Colombie-Britannique, par exemple, est élevé comparativement à celui d'autres provinces, comme le sont également les dépenses pour les subventions de fonctionnement versées aux garderies. Ces aspects sont effectivement très positifs, mais à tort ou à raison, l'équipe s'est inquiétée du manque apparent de coordination en Colombie-Britannique, du fait que les services d'éducation et de garde aux enfants n'ont pas été établis comme *le* service principal pour les enfants et les familles (par l'entremise duquel les enfants ayant des besoins spéciaux et les enfants vulnérables pourraient être pris en charge de façon inclusive) et la fragmentation d'un budget relativement faible parmi de si nombreux groupes et services différents.

88. Malgré ces préoccupations, la Colombie-Britannique présente quelques modèles exceptionnels d'éducation précoce et de garde des jeunes enfants. C'est à Vancouver et dans la banlieue que l'équipe a trouvé quelques-unes des meilleurs prestations, sensibles à la diversité, inclusives, offrant des activités créatrices et ancrées dans la collectivité locale (voir l'encadré 2 ci-dessous). La province a également la chance de compter plusieurs chercheurs de réputation internationale qui participent aux activités des SÉGE. Il s'agit de solides ressources sur lesquelles

construire et qui représentent, au sein de la province, un patrimoine considérable d'engagement personnel envers les jeunes enfants et leur bien-être. Si on accorde plus d'attention à ces ressources, qu'on entame une véritable consultation avec les intervenants, qu'on améliore l'investissement et la planification cohérente (peut-être sous l'égide d'un organisme ou secrétariat disposant de ressources humaines et financières suffisantes et responsable de l'ensemble des services d'éducation et de garde aux enfants), la politique de la petite enfance en Colombie-Britannique pourra aller de l'avant.

Encadré 2 – Langara Child Development Centre

Le *Langara Child Development Centre* est un service auxiliaire des *Student and Educational Support Services* au *Langara College* et relève du doyen. La garderie s'occupe de 62 enfants âgés entre 18 mois et 5 ans. Les programmes destinés aux enfants de 3 à 5 ans sont ouverts de 8 h à 17 h 45 et le programme destiné aux bambins de 8 h 30 à 16 h 30. Le Centre est inclusif et accueille des enfants ayant besoin de soutien particulier, par exemple des besoins de soins de santé exceptionnels. La garderie est utilisée par les enfants de nombreux milieux, dont les mères ou les pères sont inscrits au collège. L'immeuble de la garderie continue d'être financé par le collège, et la majorité des frais d'étudiant sont subventionnés grâce à des subventions provinciales. La garderie fournit également quelques places à des enfants de personnes qui ne sont pas des étudiants de la collectivité locale.

Langara est une garderie construite à cette fin particulière et conçue de façon originale. Elle comporte des espaces intérieurs et extérieurs qui s'intègrent harmonieusement et permettent aux enfants de travailler en petits groupes ou de se mélanger indépendamment de leur groupe d'âge, à l'intérieur et à l'extérieur. Les espaces intérieurs sont clairs, spacieux et dégagés. De nombreux postes de travail donnent l'occasion aux enfants de faire preuve de créativité et de réaliser leur propre construction ou conception ou de jouer à des jeux stimulant l'imagination; s'ils le choisissent, les enfants peuvent simplement s'asseoir et observer ou passer des moments tranquilles avec un membre du personnel. La cuisine sert à la préparation des repas, mais elle est également utilisée comme ressource pédagogique pour les enfants qui savent faire la cuisine et la pâtisserie.

L'espace extérieur est particulièrement spacieux et bien conçu et comporte une diversité de surfaces naturelles. Il est subdivisé par des plates-bandes de fleurs surélevées, garnies d'une quantité de fleurs odorantes et brillamment colorées, qui sont souvent plantées par un professeur de jardinage enthousiaste et les enfants. Il y a des secteurs ombragés et non ombragés et des bacs à sable et des bassins d'eau originaux. Par dessus tout, l'espace comporte des équipements de jeu qui poussent les enfants à se dépasser physiquement et les obligent à utiliser leurs compétences physiques et à juger la distance, le poids et le mouvement intensivement; par exemple, un pneu qui balance autour d'un poteau, du matériel d'escalade stimulant comportant divers points d'entrée et de sortie. On trouve également des postes de travail à l'extérieur; ainsi, nous avons vu un petit groupe d'enfants dessinant à la craie sur un sentier; d'autres créant une ferme sur un banc et une table, et un autre groupe encore dansant et composant des figures avec des foulards. Les enfants peuvent se déplacer librement dans ces espaces extérieurs. Les enfants donnaient l'impression de s'adonner à des occupations ciblées. Ils étaient absorbés par ce qu'ils faisaient, parfois énergiquement, mais en même temps, ils étaient secourables envers les enfants ayant des besoins spéciaux. Les adultes n'orientaient les activités ou n'y intervenaient que rarement, mais se tenaient à l'écart en tant que ressource pour les enfants qui avaient besoin ou demandaient de l'aide.

Une pensée pédagogique claire sous-tendait l'utilisation de l'espace intérieur et extérieur. Son élément central est la perception que les jeunes enfants sont autonomes, ludiques, pleins de ressources et créatifs. On considérait que les enfants étaient capables de trouver et d'élaborer leurs idées et leurs jeux les uns avec les autres ainsi qu'avec un adulte. Le travail du personnel consistait à créer et à stimuler un environnement riche en ressources qui permettait aux enfants d'exploiter leurs amitiés, les énergies, leurs intérêts et leur enjouement à la pleine capacité. Cette approche exige une observation continue mais discrète des enfants et l'évaluation permanente de l'efficacité des activités qui sont offertes ainsi que la mise au point de nouveaux projets. La directrice du centre justifiait d'une bonne formation et d'une qualification du troisième cycle et avait élaboré une approche de travail en équipe dans le cadre de laquelle chaque membre du personnel était encouragé, à tour de rôle, à utiliser ses talents et ses aptitudes pour aider les enfants. Le personnel semblait aussi impliqué que les enfants. Il considérait son travail collectivement comme consistant à créer un milieu harmonieux. Les employés quant à eux fournissaient des réponses ludiques et originales lorsque le centre d'intérêt des enfants se déplaçait. Ils permettaient aux enfants impliqués dans des projets particuliers de s'y adonner et leur donnaient un coup de main.

Bon nombre d'autres départements du collège utilisent le centre comme une occasion d'apprentissage. Les étudiants inscrits à des programmes tels que la nutrition et la gestion de services alimentaires, le rendement humain et la récréation, les soins infirmiers, la psychologie, la photographie et le journalisme passent du temps à observer le personnel et les enfants ou à interagir avec eux d'une façon qui convient à leur domaine d'étude.

SASKATCHEWAN

89. La Saskatchewan se trouve au centre du Canada et compte une population de quelque 1 million d'habitants. C'est un paysage de prairies, et la province produit la moitié du blé du Canada. Plus d'un tiers de la population vit dans les deux villes principales (Regina et Saskatoon), et le reste est dispersé dans toute la province; près de la moitié de la population vit dans des collectivités de moins de 5 000 habitants.

90. La politique en matière de SÉGE, bien qu'elle soit partie d'un fonds très restreint en garde d'enfants, semble dynamique et bien dirigée dans la province. Après avoir abondamment consulté les intervenants, la Saskatchewan a adopté un *Action Plan for Children* en 1993. Le point de mire de ce plan d'action est la prévention, l'intervention précoce et le soutien aux enfants vulnérables. Un des projets de soutien exceptionnels que nous avons vu pendant notre visite au Canada consistait à fournir un soutien aux jeunes mères scolarisées et à leur nourrisson.

Encadré 3 – Le Mackenzie Infant Centre

Ce projet s'adresse aux mères adolescentes et à leur bébé et il est relié à une unité pédagogique spéciale de l'école secondaire voisine. Il a été mis en place dans une maison faisant face à l'école en 1986, mais il dispose à présent d'un second local dans l'école même. Chaque endroit peut accueillir 12 nourrissons par jour. Dans l'ensemble, 30 nourrissons sont inscrits, et le centre fournit un service de garde pendant les heures d'école tandis que les mères poursuivent leurs études. Le *Mackenzie Infant Centre* est financé par une subvention provinciale et organise également des levées de fonds locales.

Les heures d'accueil des enfants s'emboîtent soigneusement avec celles de l'unité d'enseignement spéciale. Cette unité permet aux mères de recevoir un enseignement adapté pour pouvoir terminer la 12^e année. Il y a quatre séances d'enseignement par jour, dont l'une est habituellement une séance de devoirs. Les filles enceintes sont encouragées à suivre des classes prénatales dans l'unité, dans la mesure du possible avec le père. Le personnel nous a fait savoir que la grossesse est une occasion qui permet aux filles de se concentrer davantage sur l'avenir. Un travailleur social est affecté au centre afin de suivre les mères les plus vulnérables et de garantir qu'elles aient accès aux prestations et au soutien en matière de logement.

Le centre propose une atmosphère calme, accueillante et propre. Le milieu est délibérément dégagé, et les bébés ont le plus de liberté de mouvement possible. Ils ne sont pas excessivement stimulés, mais on leur donne des objets naturels (par opposition à des jouets en plastique fabriqués) pour qu'ils les examinent avec leurs mains et leur bouche, à leur propre rythme et au moment qu'ils choisissent. Les caractéristiques de chaque enfant sont soigneusement notées et les réponses appropriées sont élaborées. Ainsi, nous avons vu une fillette qui sanglotait; le personnel nous a dit qu'elle rejeterait les câlins ou l'attention, mais qu'elle avait juste besoin d'espace pour surmonter ce chagrin particulier. Après qu'on lui eut laissé le temps dont elle avait besoin, la fillette s'est levée et a repris ses activités, toute trace de son chagrin ayant disparu.

Les éducateurs travaillent également de près avec de jeunes mères vulnérables. Un travailleur est affecté à chaque mère et il reste avec elle et l'enfant tout au long de leur séjour. Chaque mère reçoit des visites à domicile avant que son enfant vienne à la garderie et elle est encouragée à passer quelque temps au centre avec son enfant. La directrice du Infant Centre, titulaire d'un diplôme en psychologie, s'était spécialisée en counselling. Elle avait ceci en commun, avec d'autres personnes qui sont des modèles de pratiques exemplaires que nous avons observées, qu'elle possédait une vision pédagogique explicite bien développée. Elle avait été impressionnée par les idées bien connues d'éducateurs de Reggio Emilia en Italie du Nord et avait essayé de les appliquer à son milieu particulier. « Ici, nous essayons de nous concentrer sur les relations, sur ce que nous faisons avec les enfants et les uns avec les autres. » Le travail de l'éducateur consistait à essayer d'interpréter les tentatives des nourrissons d'explorer leur environnement immédiat et d'y réagir. La salle du personnel contenait de nombreux livres de psychologie et des programmes d'études, en particulier au sujet de l'approche de Reggio Emilia, qui était lu et discuté par le personnel.

Malgré la qualité de ce travail spécialisé, le salaire de la directrice était inférieur au salaire de départ d'un enseignant ordinaire. Comme les heures de la garderie correspondaient à celles de l'école, elle était fermée les jours fériés. Le personnel était embauché uniquement par contrat temporaire et était mis en disponibilité l'été, période pendant laquelle il devait percevoir des prestations d'assurance-chômage, ce qui est une façon dégradante de traiter un personnel dévoué.

91. Les enfants autochtones constituent environ le tiers de tous les enfants âgés de moins de 6 ans de la province. Cette proportion augmentera vraisemblablement, car le taux de natalité autochtone est sensiblement plus élevé que celui de la moyenne canadienne. Il existe quelque 45 garderies dans les réserves, 74 Programmes d'aide préscolaire aux Premières nations et 16 Programmes d'aide préscolaire aux Autochtones dans des communautés urbaines et nordiques financés par le gouvernement du Canada en Saskatchewan. Les enfants vivant dans les réserves peuvent aller à la maternelle dans la réserve ou à l'extérieur de celle-ci.

92. Les services fournis aux populations des Premières nations vivant dans les réserves sont financés par le gouvernement fédéral. La province quant à elle finance les services pour tous les résidents ne vivant pas dans les réserves de la Saskatchewan, qu'ils soient Autochtones ou non. Cette séparation de la responsabilité du financement entre les deux niveaux de gouvernement crée inévitablement des problèmes pour l'intégration efficace des SÉGE, pas seulement en Saskatchewan, mais dans l'ensemble des provinces et territoires. Le désir légitime des communautés des Premières nations de s'autogouverner ajoute une dimension supplémentaire au défi que constituent la planification et la prestation efficace de SÉGE. Quelques tentatives ont été faites pour régler les problèmes au moyen de pourparlers périodiques entre des fonctionnaires fédéraux et provinciaux ainsi qu'avec des représentants autochtones. Au niveau communautaire, il existe également un certain degré de collaboration entre les fournisseurs de services, puisque les gouvernements fédéral et provincial sont fortement tributaires des collectivités locales pour fournir les services.

93. Ces dispositions de financement et administratives soulèvent de nombreuses questions à l'égard des SÉGE en Saskatchewan. En raison du partage de la responsabilité et de l'accroissement de la population d'enfants autochtones dans les réserves, comment pourra-t-on modéliser un *modus vivendi* avec le mode de vie et l'économie de la majorité de la Saskatchewan pour ces enfants éloignés? Les universitaires et les praticiens canadiens essaient d'apporter des réponses à ce problème vieux de plusieurs siècles, et un des changements de conception découlant de leur recherche consiste à insister sur un partenariat authentique avec les Premières nations. De nombreuses collectivités des Premières nations prennent déjà l'initiative par l'entremise des conseils tribaux. En raison de son mélange de population, la Saskatchewan pourrait être à la fine pointe des prestations destinées aux enfants autochtones, mais sa responsabilité dans le contexte de nombreuses initiatives fédérales non coordonnées semble incertaine.

94. Du point de vue de l'équipe d'examen, le défi que constitue la création d'une société inclusive pourrait être même plus ardu pour les familles et les enfants autochtones vivant hors des réserves. Bon nombre de ces enfants n'ont pas l'occasion de participer à des programmes de SÉGE et, bien qu'ils vivent dans des zones urbaines, leur participation à la société de la Saskatchewan semble marginale. Les rapports officiels sur la justice juvénile signalent une proportion inacceptablement élevée d'adolescents autochtones qui ont des démêlées avec la loi et s'adonnent à des activités asociales et à la petite criminalité. Comment peut-on organiser pour des enfants et des adolescents des services qui favorisent l'intégration sociale et économique tout en respectant la culture représentée par la vie familiale et la tradition? Dans ce cas encore, la question de la participation semble être cruciale; or cette approche est pratiquée dans le *Early Learning Centre* de Regina.

Encadré 4 – Le *Early Learning Centre* de Regina

Le Early Learning Centre de Regina propose une variété de programmes aux familles à faible revenu ayant des enfants, depuis la naissance jusqu'à l'âge de 5 ans. Ces prestations comprennent : le programme *Parents as Teachers* (PAT) [parents enseignants], le programme KidsFirst (les enfants d'abord), *Family Outreach* (interventions en milieu familial) et un programme préscolaire pour les enfants de 3 à 5 ans. Le centre travaille en collaboration avec les parents et offre des programmes qui favorisent le développement sain des enfants. Il est régi par un conseil d'administration composé principalement de parents. Bon nombre des enfants sont des Autochtones des Premières nations ou des Métis, et ceci se retrouve dans la composition du conseil, dont la majorité des membres sont autochtones.

Tout le personnel des différents programmes est bien qualifié. Dans le programme préscolaire, un des quatre enseignants et trois des quatre aides sont des Autochtones des Premières nations ou Métis. Les enseignants du programme préscolaire sont titulaires de certificats ou de diplômes en pédagogie. La formation permanente en emploi et la réflexion entre les membres du personnel sont considérées comme des activités importantes pour maintenir la qualité des programmes.

Le programme préscolaire

L'équipe d'examen a été impressionnée par la qualité du programme préscolaire. Il s'agit d'un programme d'une demi-journée, du lundi au jeudi. Le vendredi est réservé à divers programmes de perfectionnement du personnel et des parents, à des événements spéciaux et à des visites à domicile. Quatre-vingt-seize enfants sont inscrits aux séances du matin et de l'après-midi. Les cours préscolaires sont donnés pendant l'année scolaire du système scolaire public de Regina.

L'un des principes fondamentaux du programme préscolaire est de travailler en partenariat avec les parents. Le personnel traite les parents avec respect et comme des égaux et, ensemble, ils cherchent à assurer aux enfants un soutien pour leur bien-être, leur développement et leur apprentissage. Un aspect du respect consiste à rechercher des points forts dans les groupes culturels qui utilisent le centre ou y travaillent. Le programme préscolaire tient compte des activités et perspectives culturelles traditionnelles, par exemple en insistant sur le travail artistique et en respectant l'environnement. L'équipe a été avisée que les enfants participent également à des activités multiculturelles, notamment la musique, les langues, la danse et la préparation d'aliments. Le personnel autochtone des Premières nations et Métis présente des modèles des comportements forts et positifs aux enfants.

Les locaux n'étaient pas conçus comme milieu préscolaire, mais en utilisant leur imagination et leur créativité, les employés ont rendu la garderie à la fois esthétique et fonctionnelle. L'établissement préscolaire est divisé en quatre salles de classe dont chacune est utilisée par deux groupes à temps partiel chaque jour. Les salles de classe ont des codes de couleur : vert, bleu, rouge et jaune. Chaque salle de classe comporte de six à sept espaces d'apprentissage différents, notamment une table des sciences comportant de nombreux objets naturels – pierres, plumes, coquillages et insectes – un espace de mime et de costumes, un espace pour les activités motrices rudimentaires, et de nombreuses occasions de pratiquer les arts et l'artisanat. Dans tout le centre, l'équipe a trouvé des traces placées bien en évidence des projets et du travail artistique des enfants (pas de personnage de dessins animés coloriés!). Les livres étaient une importante ressource et étaient bien utilisés. Les enfants n'étaient pas restreint à une pièce et pouvaient se rendre dans d'autres pièces pour travailler ou jouer avec qui ils souhaitaient. Le personnel a créé un système de carte de visite pour observer discrètement où se rendent les enfants.

Dans chacune des salles de classe, l'équipe d'examen a pu observer des enfants s'adonnant à leur intérêt, travaillant et jouant en petits groupes et participant activement. Il y avait de véritables outils que les enfants pouvaient utiliser. Nous avons vu un garçon « réparer » un poêle à coups de marteau avec beaucoup d'application. Un autre groupe d'enfants examinait des araignées avec une loupe. Nous avons également vu des enseignants qui encourageaient les enfants à prendre des initiatives et à collaborer les uns avec les autres. Les enfants n'étaient pas poussés, mais étaient vraiment libre de choisir. Grâce au dialogue avec leurs enseignants, ces choix se transformaient alors en activité ciblée.

Tout comme dans le cas d'autres exemples de pratiques exemplaires que nous avons observés, il y avait une directrice très dévouée qui insistait fortement sur la formation en emploi, les discussions du personnel et le temps de réflexion. L'équipe du personnel se fixe elle-même des objectifs qui sont quotidiennement révisés à la lumière de la pratique. Tout le groupe du personnel se réunit mensuellement, et des réunions d'équipe se déroulent entre-temps. Le personnel a également des soupers-réunions et des conférenciers invités. Une innovation digne de mention est la réalisation d'un « livre de l'année » pour chaque enfant, dans lequel figurent des photos des enfants ainsi qu'une collection de leurs images et dessins et de leurs essais d'écriture, entre lesquels les enseignants écrivent leurs observations, le tout joliment monté dans un album comme témoignage des progrès, que les parents peuvent conserver précieusement. L'équipe d'examen a été très impressionnée par ce moyen très efficace d'évaluation, qui cependant ne porte pas de jugement, et a apprécié l'énorme travail entrepris par les enseignants pour réaliser de tels dossiers. L'atmosphère dans les classes préscolaires était chaude et nous y avons senti un sentiment de collectivité. Certains membres du personnel travaillent au programme préscolaire depuis de nombreuses années, et ce fait se passe de commentaires.

95. La coordination des politiques et des services est un volet important du *plan d'action* de la Saskatchewan. Le *Human Services Integration Forum* (forum d'intégration des ressources humaines) réunit sept ministères provinciaux et un conseil exécutif chargé de superviser les initiatives. Une des principales entreprises du Forum est le programme *Schools Plus*, qui cherche à faire des écoles des endroits plus flexibles et axés sur la collectivité. Il s'agit manifestement d'une initiative importante qui ouvre la voie vers l'avenir.

96. Cependant, la Saskatchewan part d'un très faible fonds de services de garde à l'enfance qui ne rejoignent que 5,4 % de la population. Il y a certes eu un effort pour subventionner directement les garderies et offrir des niveaux raisonnables de subventions aux parents, mais peu de services de garde d'enfants réglementés sont fournis. La concentration sur l'intervention précoce atteint relativement peu d'enfants. Il semble s'agir d'une véritable lacune, non seulement en termes de prestation, mais également en termes de prévention. Une intervention efficace auprès de familles vulnérables peut être faite plus discrètement, en provoquant moins de stigmates, par le biais d'un service universel de garde d'enfants que par celui de programmes réagissant à des crises.

MANITOBA

97. Le Manitoba est la province la plus orientale des trois provinces des Prairies. Sa population atteint tout juste le million d'habitants, dont la moitié vit à Winnipeg. L'agriculture est un des piliers de l'économie locale, mais il y a également un secteur industriel. Les colons européens d'origine étaient les Écossais, suivis par les Russes, les Ukrainiens et les Allemands. Pendant la seconde moitié du XX^e siècle, il y eut plus d'immigrants non européens. Certaines des langues parlées, en plus de l'anglais et du français, sont le cri, le chinois, le tagalog, le polonais, l'ukrainien, le portugais et le punjabi. Le Manitoba compte 60 bandes des Premières nations. Il existe au Manitoba 62 garderies dans les réserves, 18 pour le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones dans les communautés urbaines et nordiques et 20 programmes d'aide préscolaire aux Premières nations financés par le gouvernement du Canada.

98. Le Manitoba a déployé des efforts intenses ces dernières années pour mettre sur pied et coordonner des services à l'enfance, à la jeunesse et à la famille dans toute la province. L'élément central de cette entreprise était l'initiative Enfants en santé, un cadre axé sur l'enfance fondé sur les concepts de l'inclusion sociale et de l'intégration de la justice économique et de la justice sociale pour toutes les familles. Le mécanisme permettant de faire progresser l'intégration de ces piliers de la justice est Comité Enfants en santé du Cabinet du Manitoba. Créé en mars 2000, le Comité du Cabinet réunit des ministres de huit ministères : Affaires autochtones et du Nord; Culture, Patrimoine et Tourisme, Éducation, Citoyenneté et Jeunesse; Services familiaux et Logement; Santé; Vie saine; Justice; et Condition féminine. Le Comité du Cabinet Enfants en santé du Manitoba est le seul Comité du Cabinet permanent au Canada consacré au bien-être des enfants, des adolescents et des familles. Sa création signalait que les enfants sont la priorité stratégique absolue au Manitoba.

Encadré 5 – Enfants en santé Manitoba

Parallèlement à la création du Comité du Cabinet Enfants en santé, le gouvernement a créé le bureau Enfants en santé du Manitoba. Sous la direction du Comité du Cabinet interministériel et d'un comité de sous-ministres correspondant, Enfants en santé Manitoba met en œuvre la politique axée sur l'enfance du Manitoba dans tout le gouvernement, au moyen de deux grandes activités : élaboration et mise en œuvre de programmes et élaboration, recherche et mise en œuvre de politiques. La vision de Enfants en santé Manitoba consiste à obtenir les meilleurs résultats possibles pour les enfants du Manitoba. Sa mission consiste à faciliter une approche communautaire du développement pour le bien-être des enfants en insistant sur l'élaboration de programmes fondés sur la collectivité, inclusifs et étayés par une recherche solide.

Conscients de la période critique que sont les premières années de la vie d'un enfant, le Comité du Cabinet Enfants en santé et le bureau Enfants en santé Manitoba se penchent en priorité sur la période allant de la conception jusqu'aux années préscolaires en passant par le bas âge. L'engagement à l'égard du développement de la petite enfance se manifeste dans l'accroissement de l'investissement que le Manitoba consent dans ce secteur (plus de 50 millions de dollars de nouveaux financements pour le DPE depuis avril 2000) et la formulation du Plan quinquennal du Manitoba en matière de services de garde pour enfants. Le gouvernement établit la priorité des investissements pendant les premières années, mais il reconnaît qu'il ne s'agit pas d'une responsabilité purement gouvernementale. Des partenariats ont été noués avec de multiples organismes sans but lucratif afin d'aider à fournir une filière de programmes et de services dont l'objet est d'améliorer les résultats pour les enfants et la famille. La clé de voûte de cette politique sera d'élaborer un système de garde d'enfants de grande qualité universel, accessible et abordable.

Une autre dimension de l'approche stratégique du DPE adoptée par le Manitoba est le *Programme Bébé en santé*. Bébé en santé est un programme à deux volets qui comprend la première prestation financière prénatale du Canada, sur laquelle se greffent des programmes de soutien communautaires qui proposent de l'éducation en nutrition et en santé et un soutien affectif aux femmes enceintes et aux nouvelles mères. Des mesures de soutien communautaires sont également fournies aux familles ayant des enfants en bas âge dans le cadre de programmes provinciaux intégrés de visites à domicile. Assurée par le biais du système de santé publique, l'intervention communautaire est effectuée par des mentors paraprofessionnels auprès de familles dont on a déterminé qu'elles ont besoin d'un important soutien en matière de compétences parentales.

Les autres éléments de la filière manitobaine de la petite enfance comprennent : des programmes planifiés localement par des coalitions parents-enfants dans les régions et collectivités; une stratégie de programmes et services dont l'objet est de prévenir le syndrome de l'alcoolisme fœtal; des programmes de promotion de la santé de la petite enfance; des mesures de soutien pour les enfants ayant des difficultés de développement et/ou des handicaps physiques; des initiatives préscolaires intersectorielles parrainées par les divisions scolaires; et le rétablissement du financement fédéral aux familles avec des enfants qui touchent des prestations d'aide sociale.

Le Manitoba continue de donner suite à son engagement en bâtissant sur ses réussites et en créant de nouvelles initiatives à l'appui de la petite enfance. Cet engagement repose sur la conviction que chaque enfant mérite d'avoir les mêmes possibilités de grandir sain et heureux, et que chaque adulte partage la responsabilité d'assurer le meilleur avenir possible à chaque enfant.

99. Pour appuyer cette nouvelle vision de la garde d'enfants dans la province, le ministère des Services à la famille et du Logement a réclamé un débat et des avis publics en février 2001. Cette vision s'intitulait *Une vision de services de garderie et du développement de l'enfant au Manitoba* et consistait en un effort concerté élaboré par le Comité de révision de la réglementation sur les garderies d'enfants, dont les membres comprennent des parents, des fournisseurs de services de garde d'enfants, des établissements de formation, des organisations de service social et le gouvernement. La vision portait principalement sur quatre éléments : universalité, accessibilité, abordabilité et qualité dans les six volets qui la composent : normes et qualité des services; financement; formation et perfectionnement professionnel; gestion publique; prestation intégrée des services; éducation du public. En avril 2002, le gouvernement a annoncé le *Plan quinquennal du Manitoba en matière de services de garde pour enfants* qui articule clairement des objectifs à l'intention des services de garde d'enfants.

100. Parallèlement, le gouvernement élaborait le *Programme de la maternelle au secondaire 4*, qui décrivait six secteurs prioritaires d'intervention, ainsi qu'une déclaration ferme au sujet de l'engagement de la province à l'égard d'un enseignement public inclusif. Ainsi, les écoles sont encouragées, aux termes de la *Politique sur les services de garderie dans les écoles*, de conclure des partenariats et d'annexer des garderies aux écoles afin de partager les ressources de l'école et d'améliorer les échanges avec les programmes de prématernelle.

101. En outre, Éducation, Citoyenneté et Jeunesse Manitoba (ECJM) a mis en œuvre une Initiative de développement du jeune enfant – Aide par catégorie. L'objet principal de cette subvention est d'appuyer la mise en œuvre d'initiatives préscolaires qui améliorent la maturité scolaire des enfants (âgés de 0 à 5 ans), en partenariat avec les parents, la collectivité et des organismes intersectoriels. En outre, l'ECJM a récemment publié un nouveau document de planification intitulé *À l'appui des écoles favorisant l'inclusion : Planification scolaire et communication des renseignements; un cadre pour l'élaboration et la mise en œuvre des plans scolaires et des rapports annuels* qui étaye les partenariats, la planification et la communication de renseignements du niveau de l'étudiant individuel au niveau communautaire. Le raffinement politique et l'ouverture des approches adoptées par la province et l'effort déterminé qu'elle déploie pour impliquer le public sont très impressionnants.

102. Malgré cette volte-face et l'établissement de priorités, le Manitoba est partie en fait d'une base relativement faible. Le financement pour le développement de la petite enfance et la garde d'enfants a été maigre et demeure bien trop faible pour une mise en œuvre rapide et satisfaisante de la nouvelle vision. Comme le dit la *Child Care Coalition of Manitoba* dans *Blueprint for Action: A Five Year Plan for Child care*, la garde d'enfants dans la province est gravement compromise sur trois fronts : le manque d'espace (seulement 12 enfants sur 100 ont accès à un établissement détenteur d'un permis); le manque d'abordabilité; et la mauvaise qualité des services offerts. L'équipe d'examen a visité quelques-uns des établissements réglementés qui, en règle générale, avaient manifestement besoin d'amélioration. En outre, le recrutement et la conservation d'éducateurs de la petite enfance et d'aides ont atteint des proportions de crise selon la recherche effectuée par la Manitoba Child Care Association et publiée en 2001. Cependant, les recommandations avancées pour corriger la situation par la Manitoba Child Care Association semblent très pertinentes, pas seulement pour le Manitoba, mais pour d'autres pays qui affrontent les mêmes difficultés.

Encadré 6 – La stratégie pour le marché du travail de la petite enfance du Manitoba

Les provinces canadiennes sont confrontées à une grave crise de la main-d'œuvre dans le secteur de la petite enfance. Les éducateurs de la petite enfance et les aides des services à l'enfance ne reçoivent pas assez de formation ni ne touchent des salaires suffisants pour que l'on puisse élaborer un profil nettement distinctif pour la profession. La situation a des effets néfastes, tant sur la qualité des services fournis aux jeunes enfants que sur leur pérennité. Bon nombre des services ne sont pas en mesure de satisfaire aux normes fondamentales exigées par la réglementation, particulièrement pour ce qui est de la proportion de personnel formé qui devrait être présent dans les divers programmes offerts.

En raison de l'aggravement de la situation dans la province, Éducation, Citoyenneté et Jeunesse Manitoba a fourni un financement à la Manitoba Child Care Association (MCCA)¹⁷ pour qu'elle effectue une recherche sur le problème de main-d'œuvre et présente des recommandations. Une série d'entrevues avec des groupes d'intervenants du Manitoba, des groupes de concertation des chercheurs d'autres provinces canadiennes et de l'étranger a produit une série de principes à l'appui du recrutement et de la formation d'éducateurs de la petite enfance dans le système de garde d'enfants. L'équipe de l'OCDE considère qu'il serait utile que toutes les administrations examinent ces recommandations.

1. **Établir un comité transectoriel de recrutement et de conservation d'éducateurs de la petite enfance (EPE).** Le Comité utilisera les données démographiques et élaborera des modèles prévisionnels pour prédire les besoins de recrutement futurs et travaillera avec des organismes du marché du travail et de qualification à l'amélioration de la cohérence et de l'équité dans ce domaine.
2. **Établir des systèmes qui favorisent les qualifications progressives et l'avancement du rôle du personnel des services à la petite enfance.** Des modèles d'éducation des adultes et de formation particulière doivent être intégrés en un ensemble de formation cohérent qui permet aux praticiens de travailler à l'obtention de diplômes reconnus au moyen d'une variété de méthodes de formations souples, assorties d'incitatifs salariaux équivalents à ceux du secteur de l'enseignement.
3. **Élaborer un système de soutien au moyen d'incitatifs financiers qui comprend des prêts non remboursables.** Un modèle de contrat qui garantit une formation gratuite si le candidat s'engage à travailler dans le domaine pendant une période convenue est un élément essentiel de ces recommandations.
4. **Élaborer un cadre pour aider le personnel des services de la petite enfance grâce à des apprentissages et des encadrements.**
5. **Élargir le modèle d'évaluation des lacunes de formation,** c'est-à-dire que les aides des services à l'enfance en exercice ou les fournisseurs de services de garde en milieu familial détenteurs d'un permis, non titulaires de diplômes postsecondaires, peuvent demander que les lacunes de leur formation soient évaluées. Il faudrait ensuite donner des cours adaptés menant éventuellement à des qualifications ECE II et ECE III.
6. **Lancer une initiative d'éducation publique propre au problème de main-d'œuvre.** Dans le cadre de cette initiative, le gouvernement devrait souligner particulièrement la valeur de la profession et la nécessité de disposer d'une main-d'œuvre prenant en compte la diversité de la population infantine.
7. **Fixer une exigence pour le niveau d'entrée dans le domaine.**
8. **Examiner la faisabilité d'une exigence de perfectionnement professionnel permanent et annuel,** une participation d'au moins 24 heures par an étant exigée des ECE II et III et de 12 heures des fournisseurs de services de garde en milieu familial.
9. **Créer un collège d'éducateurs de la petite enfance au Manitoba** afin d'examiner le processus de reconnaissance législative de la profession de la petite enfance.

¹⁷. La MCCA est une association sans but lucratif financée par ses membres de travailleurs de la petite enfance et d'associés qui travaillent dans l'intérêt des jeunes enfants. Ses 2 700 membres comprennent des éducateurs de la petite enfance, des assistants de garde d'enfants, des fournisseurs de garde d'enfants en milieu familial, des conseils d'administration de garderies, des étudiants, des universitaires et d'autres défenseurs de la cause des enfants.

103. Le gouvernement du Manitoba a accordé son appui à l'élaboration de la stratégie du marché du travail de la *Manitoba Child Care Association* (MCCA) et a intégré quelques-unes de ses recommandations à son plan quinquennal en matière de services de garde dont l'objet est d'améliorer la qualité ainsi que l'abordabilité et l'accessibilité. Une campagne d'éducation du public et de recrutement d'étudiants a déjà attiré plus d'étudiants dans le domaine, et des modèles de formation novateurs, notamment un « modèle de lieu de travail » et une formation axée sur les compétences pour les aides des services à l'enfance (ASE) actuellement employés sont offerts par la province.

104. En outre, le Manitoba examine actuellement un modèle axé sur les compétences de formation pour les fournisseurs de services de garde d'enfants en milieu familial et a établi une subvention de formation pour les ASE et les fournisseurs de services de garde en milieu familial; il s'agit d'une première étape devant mener à la prestation de soutien aux personnes suivant une formation postsecondaire en éducation de la petite enfance. Le Manitoba augmente également les salaires des EPE en augmentant le financement qu'il fournit aux garderies et travaille à la réalisation du barème des traitements de la phase IV recommandés par la MCCA, qui proposera des incitatifs salariaux liés à la formation.

CHAPITRE 4

ENJEUX EN MATIÈRE DE SÈGE AU CANADA

105. Il ressort clairement de notre bref aperçu des politiques fédérales et provinciales énoncées au chapitre 3 que le Canada n'a pas réalisé d'importants progrès dans le domaine des services d'éducation et de garde à l'enfance au cours des années 90. À l'exclusion du Québec, il n'y a guère eu de croissance des services à la petite enfance. Grâce au travail de groupes communautaires, appuyés dans certaines provinces par les administrations, et à la récente initiative fédérale-provinciale, l'accès a légèrement augmenté, mais à un rythme trop lent pour répondre à la demande. Une économie industrialisée, axée sur les services, dont 50 à 60 % des jeunes enfants sont placés dans des services de garde non réglementés et non supervisés, a un long chemin à faire pour garantir que le développement des enfants soit équitable pour tous ses enfants. Comme l'indiquera notre argumentation ci-dessous, les problèmes d'accès à des services de qualité sont les plus graves pour les enfants vivant dans la pauvreté et, par dessus tout, pour les enfants des groupes autochtones.

106. Il convient cependant de souligner des évolutions favorables :

- *La mise en œuvre de meilleurs congés parentaux* : Aux termes de la loi fédérale sur l'assurance-emploi de 2001, les parents canadiens ont le droit de toucher des prestations de congé parental pendant un maximum de 35 semaines après la naissance ou l'adoption d'un enfant, en sus des 15 semaines qui leur sont déjà accordées au titre du congé de maternité. Les législations provinciales et territoriales sur le travail ont été modifiées afin de garantir que les parents qui sont en congé de maternité ou parental pendant cette période jouissent de la protection de l'emploi pendant leur congé. Il s'agit d'une percée extraordinaire pour les parents et les nourrissons canadiens qui permet, aux groupes admissibles, de fournir des soins parentaux aux nourrissons pendant la première année et de réduire la pression sur les services de garde à la petite enfance.
- *Les progrès extraordinaires réalisés par le Québec, qui a mis en œuvre l'une des politiques sur services d'éducation et de garde à l'enfance les plus ambitieux et les plus intéressants en Amérique du Nord*. À lui seul, le Québec représente quelque 40 % des places en garderie réglementée au Canada et a enregistré la seule croissance importante des SÈGE au cours de la dernière décennie. Si le Canada anglophone a la volonté politique d'améliorer l'accès aux services à la petite enfance et leur qualité et décide d'adopter un système universel portant principalement sur le développement de l'enfant, les échanges avec les planificateurs, les administrateurs et les intervenants du Québec devraient se révéler extrêmement utiles.
- *Les efforts déployés par plusieurs administrations après 1996, lorsque le RAPC est arrivé à terme, pour continuer d'assurer leurs services à la petite enfance à même leurs propres revenus, malgré un retrait du financement fédéral et un climat de méfiance à l'égard des services publics*. Même si, pour diverses raisons, aucune de ces provinces n'a fait preuve de la même clarté visionnaire que le Québec pour aborder les besoins des jeunes enfants et des familles, plusieurs des administrations avec lesquelles l'équipe de l'OCDE a été en contact avaient élaboré des plans provinciaux détaillés pour rationaliser les services et améliorer leur gestion.
- *Consultation et collaboration entre les gouvernements fédéral et provinciaux*. Nous avons déjà relevé, dans la partie *Initiatives fédérales-provinciales-territoriales* au chapitre 3, les ententes à l'égard du Plan d'action national pour les enfants, l'Initiative de développement de la petite enfance et l'Entente-cadre multilatérale sur l'apprentissage des jeunes enfants et sur les services de garde à la petite enfance. Nous avons été avisés que certaines provinces ne

canalisent pas toujours le financement fédéral vers les SÉGE professionnels aux premières étapes de mise en œuvre de ces ententes, mais que le financement fédéral a commencé à exercer un effet à partir de 2003-2004 et à stimuler un plus fort développement des SÉGE.

- *La poursuite de la forte contribution apportée par les organisations communautaires sans but lucratif à la prestation de services réglementés à la petite enfance, qui représentent à présent 80 % des services de garde d'enfants subventionnés.* D'après ce que nous avons pu en juger à partir de nos entrevues avec les administrations, le respect pour les groupes communautaires sans but lucratif et la reconnaissance de la contribution qu'ils ont apportée au cours de la dernière décennie sont sincères. Cependant, contrairement à ce qui était le cas dans le régime d'assurance publique du Canada (RAPC) original, les nouvelles ententes ne limitent plus les subventions aux organismes sans but lucratif, règlement qui a joué un rôle important pour limiter l'expansion des services de garde d'enfants commerciaux. Nous ferons de nouveau des observations sur ces régimes plus loin dans ce chapitre, car il nous semble qu'ils offrent un moyen d'aller de l'avant.
- *L'expertise canadienne en recherche, collecte de données et information en matière de SÉGE* – la recherche et les données fournies par les chercheurs canadiens, dont les auteurs du *Document de base sur le Canada* ne sont pas les moindres, sont d'excellente qualité. Nous faisons certes quelques suggestions au sujet de la coordination et du ciblage de la recherche canadienne, mais il est juste de dire que les évaluations et les analyses émanant des principaux groupes de recherche sur les SÉGE et des universités sont pertinents pour le Canada et sont de plus en plus cités au niveau international, par exemple, l'étude McCain/Mustard (1999) en Ontario, la recherche économique de Cleveland et Krashinsky¹⁸, diverses analyses utilisant des données de l'ELNEJ ou le centre de diffusion de la recherche fourni par la *Childcare Resource and Research Unit* de l'Université de Toronto.

107. Malgré ces signes encourageants, le Canada est encore aux premières étapes de l'élaboration de services professionnels à la petite enfance. C'est en en tenant compte que nous examinerons en détail dans ce chapitre les enjeux et les occasions qui, s'il y est donné suite, peuvent aider à élaborer de futures politiques dans les secteurs de la garde d'enfants et des maternelles, notamment : le financement, la séparation de la garde d'enfants de l'éducation de la petite enfance, les défis en matière d'accès et d'équité et les problèmes de qualité.

Financement

Coûts et avantages des services de garde d'enfants en Suisse – Résultats empiriques de Zurich, (2001)

Une étude effectuée par les économistes sociaux suisses Müller-Kucera et Bauer (2001), indique que l'investissement public de 18 millions de francs suisses effectué annuellement par la ville de Zurich dans les services de garde d'enfants était compensé par au moins 29 millions de francs suisses de revenus fiscaux supplémentaires et la réduction des dépenses publiques pour l'aide sociale (Müller-Kucera et Bauer, 2001). Lorsque des services de garde d'enfants abordables étaient disponibles, le nombre d'heures travaillées par les mères doublait presque, particulièrement pour les ménages à chef de famille unique ayant un ou plusieurs enfants. En somme, les services de garde d'enfants financés publiquement ont abouti à ce qui suit : 1) une plus forte productivité et des gains plus élevés par suite du maintien de travailleurs productifs au travail; 2) une plus forte contribution à la sécurité sociale et des économies; 3) une moindre dépendance de l'aide sociale pendant les âges productifs et de la retraite (faute de services de garde d'enfants abordables, de nombreuses familles tomberaient sous le seuil de pauvreté)¹⁹.

¹⁸. L'OCDE a invité ces auteurs à prendre la parole devant des représentants de 17 administrations nationales au sujet du financement des SÉGE. Leur document peut être consulté sur le site Web de l'OCDE : <http://www.oecd.org/edu/earlychildhood>

¹⁹. Une conclusion intéressante de ce document est que, étant donné que la plupart de ces rendements réalisés sur les investissements dans les SÉGE reviennent à l'instance fédérale, les cantons et les municipalités de Suisse demeurent réticents à investir dans les SÉGE.

108. Un financement public faible, particulièrement pour les enfants âgés de moins de 5 ans, est un défaut fondamental du système d'éducation et de garde de la petite enfance au Canada. La preuve présentée à l'équipe de l'OCDE pendant sa visite peut être résumée comme suit :

- Il n'y a pas eu, ailleurs qu'au Québec, d'expansion importante du système au Canada au cours de la dernière décennie. Moins de 20 % des enfants âgés de 0 à 6 ans trouvent une place dans un service réglementé (voir le tableau 6, *Document de base sur le Canada*), comparativement à, par exemple, la Belgique avec 63 %, le Danemark avec 78 %, la France avec 69 %, le Portugal avec 40 % et le Royaume-Uni avec 60 %.
- Il y a de longues listes d'attente pour les services communautaires dans plusieurs provinces et territoires, notamment dans les centres qui accueillent les enfants ayant des besoins spéciaux.
- On a signalé une stagnation généralisée de la qualité pour l'ensemble des services (bien que certains centres que l'équipe de l'OCDE a visités fussent de grande qualité).
- Les faibles taux de dépenses publiques par enfant pour la garde d'enfants. Les dépenses publiques pour la garde d'enfants âgés de 0 à 12 ans s'établissent en moyenne à 386 \$ par enfant et à 3 200 \$ par établissement de garde d'enfants (*Document de base sur le Canada*, chiffres de 2001), contre 6 120 \$ par enfant en maternelle et près de 15 000 \$ par étudiant à l'université (OCDE 2002, EAG).
- Une structure tarifaire déterminée par le marché (sauf au Manitoba et au Québec), qui aboutit à de fortes contributions parentales aux coûts de garde d'enfants allant de 34 % à 82 % des coûts. La moyenne pour l'ensemble du pays, lorsqu'on exclut le Québec, se situe tout juste à moins de 50 % des coûts, comparativement à un maximum de contribution parentale de 15 % en Finlande ou environ 25 % dans l'ensemble de l'Europe.
- Un système de subventions inefficace qui comporte des critères d'admissibilité complexes et présente de fortes variations; environ 22 % des parents seuls et environ 5 % des mères mariées provenant de familles à faible revenu seulement y ont accès (chiffres de 1997 – *Document de base sur le Canada*, 2003).
- Sous-financement généralisé dans le secteur de la garde d'enfants pour ce qui est des salaires, des milieux et des infrastructures d'apprentissage tant physiques (locaux, espaces extérieurs) et non-physiques (infrastructure de planification, d'administration, de formation, de surveillance, d'évaluation, de collecte des données...).

109. Si le Canada ne parvient pas à décider si les SÉGE devraient être financés publiquement ou demeurer dans le secteur privé, c'est probablement moins parce qu'il ne connaît pas les avantages de l'investissement dans les services à la petite enfance, mais plutôt parce qu'il adhère à une orthodoxie économique qui considère l'État comme le fournisseur résiduel de services qui n'intervient que lorsque le marché échoue²⁰. Il n'y a, en fait, pas de place pour l'indécision, si le gouvernement canadien souhaite investir dans le capital humain à cet âge, tirer la garde d'enfants de la médiocrité et améliorer le mauvais accès. La preuve est disponible depuis des années, y compris des rapports canadiens influents comme l'étude McCain/Mustard (1999). La plupart des experts de la petite enfance font valoir aujourd'hui que la qualité des services de garde achetés sur les marchés libres est généralement insuffisante et dans bien des cas dangereuse pour le développement et la productivité future des enfants. De nombreux Canadiens que nous avons rencontrés pendant cet examen ont trouvé que la tergiversation de leur pays était difficile à comprendre :

²⁰. En règle générale, même dans les États ayant une économie libérale, l'éducation est considérée comme un bien public et de ce fait, l'État peut prendre les devants et fournir un système scolaire public, financé par des mécanismes axés sur l'offre, y compris des subventions de démarrage et de fonctionnement. Les pays nordiques ont entamé ce processus pour l'éducation et la garde de la petite enfance il y a plus de quarante ans, mais il a fallu du temps pour que les autres pays emboîtent le pas. La preuve émanant de la recherche sur le cerveau et la reconnaissance de la petite enfance comme l'étape fondatrice de l'apprentissage tout au long de la vie ont donné un fort élan au mouvement.

- Plusieurs estimations financières prudentes ont déjà été réalisées pour déterminer pourquoi, comment et dans quelle mesure le Canada devrait investir dans des SÈGE de grande qualité, par exemple, l'étude Cleveland/Krashinski de 1998²¹ ou un rapport du Comité du caucus libéral national sur la politique sociale de 2002.
- Les administrations de l'enseignement de toutes les provinces du Canada expriment leur adhésion au concept de l'apprentissage tout au long de la vie de l'OCDE, dans le cadre duquel la petite enfance est considérée comme l'étape fondatrice. Il est incohérent de réserver cette responsabilité éducative au secteur privé, surtout dans un pays dans lequel moins de 5 % des étudiants d'âge scolaire fréquentent des établissements privés qui se distinguent du secteur public par le niveau de ressources.

110. Il convient de noter que le financement public du système de la petite enfance n'a jamais cessé au Canada. Pendant de nombreuses années, les maternelles ont été bien financées selon les normes internationales, et contrairement à ce qui est le cas dans d'autres pays de l'OCDE, le Canada ne couvre que les enfants âgés de 5 ans dans une mesure importante. (La Belgique, le Danemark, la France, la Hongrie, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, les Pays-Bas, l'Espagne et le Royaume-Uni permettent l'inscription d'au moins 90 % de leurs enfants avant l'âge de 4 ans). Le financement de la garde d'enfants demeure extrêmement faible pour tous les âges, et l'on peut également douter de l'efficacité des mécanismes de financement utilisés.

111. Explication : Au Canada, la garde d'enfants est financée indirectement au moyen de déductions fiscales accordées aux parents et au moyen de subventions du côté de la demande reliées aux enfants qui trouvent une place dans un service reconnu. L'octroi de la subvention et son montant sont tributaires du niveau de revenu des parents et d'autres critères d'admissibilité. En d'autres termes, la préférence est accordée au financement du côté de la demande, c'est-à-dire qu'il consiste à fournir des fonds ou à promettre des fonds aux parents qui, par conséquent, achèteront des services de garde d'enfants.

112. Pour le gouvernement, l'avantage d'un système de subventions est que, étant donné qu'il porte sur la demande, il est conforme aux théories économiques qui ont largement cours au Canada. Qui plus est, son coût est faible, car les montants alloués sont faibles. Les subventions sont également des gestes personnels envers les citoyens électeurs et ils permettent aux gouvernements de contrôler la demande en augmentant ou en réduisant le niveau des subventions. D'autres avantages sont souvent évoqués à l'appui d'un régime de subventions : le choix pour les parents et la concurrence entre les garderies. Dans une situation de marché idéale, cette affirmation semble logique. Dans le monde réel de la garde d'enfants canadienne cependant, le choix pour les parents est incertain (peu de parents connaissent les indicateurs de qualité d'un bon service) et extrêmement limité (il existe peu de services accessibles parmi lesquels choisir, généralement à cause d'un manque de proximité ou de coûts excessifs). Quant à la concurrence, un système de subventions peut, en fin de compte, engendrer un nombre suffisant de garderies qui se feront la concurrence, mais le Canada n'en est pas encore à ce point. En fait, d'après ce que l'équipe a pu en juger, les subventions offertes aux familles à faible revenu risquent de gonfler les prix du marché, rendant ainsi les services de garde d'enfants trop coûteux pour les familles à revenu modéré. Mais ceci est une question qui doit faire l'objet d'une analyse supplémentaire.

113. Les désavantages du financement par subventions sont également bien connus, et il est intéressant de constater que dans la nouvelle politique du Québec, la méthode de financement par subventions a été abandonnée. Le financement par subventions des garderies est souvent inefficace (de nombreux parents admissibles ne sont pas capables d'avoir accès aux subventions – voir Cleveland et Hyatt, 1997) et les coûts de

²¹. L'analyse coûts-avantages de Cleveland/Krashinsky de 1998 souligne les avantages et estime les coûts de la création d'un système de garde d'enfants de qualité nationale pour le Canada. Les auteurs font certes des hypothèses réservées au sujet de l'importance des facteurs externes favorables, mais ils concluent que l'investissement public important envisagé engendrerait d'importants avantages nets pour la société canadienne.

fonctionnement des garderies sont élevés, tant au niveau du gouvernement que des centres de la petite enfance. Il faut remplir, évaluer et approuver chaque année des milliers de demandes de subvention individuelles. Pour les garderies également, les subventions entraînent de fortes variations des inscriptions, ce qui aboutit à des difficultés de planification et à des inquiétudes au sujet de la rémunération et de la conservation du personnel pendant les périodes où la fréquentation des enfants diminue. Dans une garderie excellente que nous avons visitée, par exemple, tout le personnel était mis en disponibilité pendant les mois d'été et devait vivre de l'assurance-chômage, car il n'y avait pas de fonds disponibles pour les employés au cours des mois d'été. Qui plus est, un système de subventions lié au revenu familial enferme l'éducation des enfants dans le système d'aide sociale et peut être stigmatisant pour les enfants et les familles à faible revenu.

114. Les avantages du financement direct axé sur l'offre grâce aux paiements des frais d'exploitation (salaires, matériel, maintenance de l'infrastructure) sont souvent détaillés, particulièrement dans la documentation sur l'éducation :

- la méthode était utilisée depuis longtemps dans l'enseignement public, y compris des maternelles au Canada, et a produit des bons résultats éprouvés;
- le fardeau administratif est atténué pour les administrations et les écoles;
- on procure une plus grande stabilité aux garderies ce qui, en retour, confère un plus grand contrôle au gouvernement sur la planification, la taille et l'emplacement des services, la formation, le programme d'études, l'évaluation de la qualité et la collecte de données;
- grâce à des subventions de fonctionnement et à l'établissement de profils de carrière de la garderie, les salaires et la formation peuvent être normalisés dans l'ensemble du secteur²² ce qui aboutit en général à de meilleures conditions de travail pour le personnel, une plus grande satisfaction au travail, moins de roulement de personnel et une plus grande appréciation du statut professionnel par le public;
- Dans le financement axé sur l'offre, l'infrastructure de planification, d'administration, de formation, de suivi, d'évaluation, de collecte de données est en règle générale assurée par le gouvernement à une échelle qui la rend rentable.

115. Un examen plus complet de ces problèmes et d'autres problèmes financiers peut être consulté dans *Petite enfance, grands défis* (OCDE, 2001) et dans la documentation canadienne, plus particulièrement dans l'importante étude de Cleveland/Krashinsky intitulée *Financing ECEC Services in OECD Countries* (2003). Dans cette étude, les auteurs suggèrent de façon pertinente que le débat au sujet des subventions du côté de la demande et de l'offre est souvent un substitut pour un débat très différent au sujet des normes et de la qualité. Ils poursuivent en ces termes :

« Dans les systèmes disposant de peu de deniers publics, les parents comptent souvent sur les services de garde d'enfants officiels lorsqu'ils travaillent. Ces services comportent des composantes éducatives et développementales minimales et sont habituellement de très mauvaise qualité. Les subventions du côté de la demande coûtent moins (au gouvernement), parce qu'elles subventionnent à coût modique les services de garde d'enfants de ce genre. Comme, en outre, les taux de subvention sont souvent établis à des faibles niveaux, la plupart des parents ne peuvent pas se permettre le coût élevé de SÈGE de grande qualité que la plupart des professionnels de la garde d'enfants préfèrent. »

²². Selon le Conseil national du bien-être social (1999), la rémunération du personnel des services de garde d'enfants dans des emplacements municipaux du Canada en 1992 s'établissait en moyenne à 13,88 \$ de l'heure, et dans les établissements commerciaux à 8,07 \$ de l'heure. On peut supposer que les employés les moins expérimentés et les moins qualifiés travaillaient dans les services commerciaux, dans lesquels le personnel ne demeurait en moyenne que 2,9 ans. Un tiers du personnel ayant abandonné est resté en permanence à l'extérieur des services de garde d'enfants, un important gaspillage de formation et de choix professionnel initial.

116. La recherche économique est complétée par d'autres études indiquant les avantages que procurent aux enfants et aux familles des services à la petite enfance de grande qualité. Un sommaire de ces études nationales plus importantes se trouve dans les numéros de *Analyse des politiques d'éducation* de l'OCDE de 1999 et 2002. L'étude de l'Université McMaster de 1998, essai clinique randomisé examinant les effets des interventions lors de la petite enfance sur la santé et les résultats sociaux des familles, intéresse peut-être davantage les Canadiens. Cette étude a découvert qu'il y avait une plus forte probabilité que les parents qui ont accès à des services de garde d'enfants de grande qualité abandonnent l'aide sociale et gagnent des revenus plus élevés, et une moindre probabilité qu'ils utilisent de coûteux services publics de santé et sociaux. La recherche conclut que les économies réalisées par les services gouvernementaux ontariens sur les 340 familles ayant participé à l'étude s'élevaient à 53 580 \$ par an.

117. Cependant, dans le secteur du financement des SÉGE et dans d'autres secteurs, l'objet le plus important de l'étude pour les décideurs canadiens en matière de petite enfance est, en ce moment particulier, l'expérience du Québec, les objectifs de sa politique sur la petite enfance, son financement et sa mise en œuvre. Il y a certes de nombreuses leçons importantes à tirer de cette expérience, dont la moindre n'est pas de quelle façon il convient de financer un système de développement de la petite enfance universel pour tous les enfants canadiens.

La séparation de la garde d'enfants de l'éducation de la petite enfance

118. Le Canada n'est pas le seul pays à avoir des systèmes distincts pour l'éducation et la garde d'enfants. En fait, la majorité des pays de l'OCDE ont hérité de cette division, les enfants plus âgés de 3, 4 ou 5 ans se voyant proposer une séance matinale gratuite d'éducation de la petite enfance, tandis que la garde d'enfants à plein temps pour les enfants plus jeunes s'est développée plus timidement sous les auspices du bien-être social ou de la santé. Les désavantages qui découlent de cette scission sont décrits dans la documentation de recherche et n'ont pas besoin d'être exposés en détail ici (OCDE, 2001; Bennett, 2003). En résumé, la division entre la garde d'enfants et l'éducation de la petite enfance a les conséquences suivantes :

- sous-investissement dans la garde d'enfants, comme si les bambins ne traversaient pas une étape critique du développement présentant un créneau limité dans le temps;
- confusion sur le plan des politiques et de la prestation de services, le personnel des garderies ayant des niveaux de formation différents et des niveaux de qualification et des conditions de travail bien plus mauvaises;
- approches d'apprentissage inadéquates employées dans les services de garde d'enfants et les maternelles;
- ratio enfants/employé dépassant 15 pour 1 dans les maternelles de la plupart des pays²³.

119. Au Canada, l'éducation financée publiquement est un droit légal pour tous les enfants à partir de l'âge scolaire obligatoire (habituellement 6 ans). L'éducation de la petite enfance est également considérée comme une responsabilité sociétale, mais seules les maternelles destinées aux enfants âgés de 5 ans, généralement disponibles et publiquement financées dans toutes les provinces, sont traitées comme s'il s'agissait d'un droit. Par contraste, les services de garde pour les jeunes enfants étaient, historiquement, considérées comme relevant principalement de la responsabilité de la famille individuelle, et leur prestation n'a pas été planifiée, contrairement à ce qui est le cas dans certains pays de

²³. La recherche indique qu'un rapport de 15 pour 1 en maternelle est le plafond pour les enfants de moins de 5 ans (voir par exemple, le rapport de recherche n° 320 du *Department for Education and Skills*, Londres, 2000) et que, pour qu'on puisse s'occuper individuellement de chaque enfant des rapports plus bas conviennent davantage. Cet état de fait est en règle générale reconnu dans le secteur de la garde d'enfants, ce qui entraîne des situations bizarres dans les pays de l'OCDE dans lesquels la loi sur l'éducation peut permettre des groupes de 25 pour 1 ou davantage dans les maternelles accueillant des enfants de 3 à 4 ans, alors que la loi sur la garde d'enfants correspondante permet un rapport maximum de 10 pour 1 pour les enfants du même âge dans les services de garde d'enfants.

l'OCDE, où elle est conçue comme un service universel. À l'exception du Québec, où le gouvernement a pris les devants, la prestation de services de garde d'enfants ne se produit que lorsque des groupes engagés ont pris l'initiative, et l'utilisateur-parent paie la majorité des coûts. D'un certain nombre de façons donc, la nature *ad hoc* de la prestation de services de garde d'enfants au Canada soutient mal la comparaison avec la prestation plus systématique fournie au niveau de la maternelle :

Tableau 18 – Comparaison entre la maternelle offerte au cours de l'année précédant la première année scolaire et les services de garde réglementés

SERVICE	MATERNELLE	SERVICE DE GARDE RÉGLEMENTÉ (Y COMPRIS LES JARDINS D'ENFANTS ET LES PRÉMATERNELLES RÉGLEMENTÉES)
Ministère responsable	Ministère de l'Éducation, sauf à l'Île-du-Prince-Édouard où la responsabilité est partagée entre le ministère de l'Éducation et le ministère de la Santé et des Services sociaux.	En règle générale, le ministère des Services sociaux ou des Services communautaires. En Colombie-Britannique, plusieurs ministères sont responsables de divers aspects des services de garde.
Législation	Loi sur l'éducation ou loi scolaire, sauf à l'Île-du-Prince-Édouard où la <i>Child Care Facilities Act</i> régit la réglementation de la maternelle.	Législation portant spécifiquement sur les services de garde.
Administration	Commission scolaire publique locale, district scolaire ou entité similaire, écoles privées. L'Île-du-Prince-Édouard, où la maternelle est offerte et gérée par les garderies, et l'Alberta, où la maternelle peut être offerte de façon indépendante, font exception à cette règle.	Conseil d'administration d'un service de garde sans but lucratif ou propriétaire/exploitant d'un service commercial. Les services de garde sont administrés par les municipalités partout en Ontario et dans deux municipalités de l'Alberta.
Source de financement	Dans toutes les provinces et tous les territoires, subvention globale attribuée à la commission scolaire provenant des recettes générales de la province ou du territoire. Dans certaines provinces, le financement provenait à la fois d'une subvention globale provinciale et de fonds locaux levés grâce aux impôts fonciers.	Principalement, droits versés par les parents et subventions pour frais de garde versées par le gouvernement au nom des familles à faible revenu. Dans la plupart des provinces et territoires, des subventions de fonctionnement peuvent être demandées pour les services de garde admissibles.
Endroit	Dans une école primaire construite à cette fin, sauf à l'Île-du-Prince-Édouard où la maternelle peut être logée dans une garderie et en Alberta où la maternelle peut être située dans une école, dans une garderie ou occuper ses propres locaux.	Dans une garderie qui peut être un bâtiment autonome ou être située dans une partie d'un autre bâtiment tel qu'une école, un immeuble à appartement, etc. ou dans la résidence d'un prestataire de services de garde en milieu familial.
Horaire	À temps partiel, habituellement 2 heures et demie par jour ou à temps plein, un jour sur deux, sauf dans trois provinces où la maternelle est une journée scolaire à plein temps.	Les services de garde sont ouverts toute la journée, habituellement d'environ 7 h jusqu'à 18 h. Les jardins d'enfant/prématernelles sont ouverts à temps partiel, habituellement deux heures et demie par jour.
Enfance accueillie	La maternelle ordinaire accueille les enfants de 5 ans dans toutes les provinces et territoires et quelques enfants de 4 ans dans quelques provinces.	Enfants âgés de 0 à 6 ans pour les services de garde ordinaires et de 6 à 12 ans pour les services de garde d'enfants d'âge scolaire; enfants de 2 à 5 ans dans les jardins d'enfants/prématernelles.
Personnel	Enseignants qui doivent être titulaires d'un diplôme de premier cycle d'une durée de quatre ans avec une spécialisation en pédagogie ou un diplôme de premier cycle d'une durée de trois ou quatre ans plus une année de formation spécialisée en pédagogie. Il n'y a pas d'exigence d'éducation ou de formation pour les aides-enseignants qui relèvent de l'enseignant en titre.	Les garderies recrutent des éducateurs de la petite enfance. En 1998, 80,7 % du personnel des garderies avait suivi au moins un an de formation postsecondaire en éducation de la petite enfance (Doherty <i>et al.</i> , 2000b, figure 4.1). Les services de garderie en milieu familial sont assurés par des fournisseurs de services de garde d'enfants. En 1999, 40,3 % de ceux-ci avaient suivi une forme ou l'autre de formation axée sur la garde d'enfants en milieu familial (Doherty <i>et al.</i> , 2000a, tableau 4.2).

Fonctionnement	Habituellement dans une salle de classe, avec 19 à 23 enfants et un enseignant. À l'Île-du-Prince-Édouard, le ratio enfants-personnel est de 12 pour 1 dans les salles de classe de maternelle. Un aide-enseignant peut être présent s'il y a un enfant ayant des besoins spéciaux. On s'attend à ce que le programme d'études établi par la province ou le territoire soit suivi.	Les garderies regroupent habituellement les enfants par âge dans des locaux différents (bien qu'il existe des groupes réunissant des enfants d'âge divers). Les fournisseurs de service de garde en milieu familial accueillent les enfants dans leur propre maison, et les groupes sont d'habitude composés d'enfants d'âge divers. Sauf au Québec, les instances provinciales/territoriales ne s'attendent pas que des services de garde d'enfants suivent un programme d'études particulier.
----------------	--	---

Source : Friendly et al., 2002.

120. Du point de vue de l'équipe d'examen, il faut au préalable réconcilier ces nombreuses différences pour parvenir à un système cohérent d'éducation et de garde de la petite enfance au Canada. Dans les pays anglophones, pour des raisons historiques, la cohérence s'est révélée problématique. Dans les autres pays de l'OCDE, particulièrement dans les pays nordiques, l'intégration de l'éducation et de la garde a été relativement directe et a, dès le départ, été dirigée par les autorités locales.

Accès et équité

121. Le Canada s'enorgueillit à juste titre de la forte proportion de mères de jeunes enfants qui retournent au travail après le congé parental. Les compétences de ces femmes sont nécessaires dans l'industrie et dans le commerce, et leur participation à la population active préserve l'égalité des chances et élargit et renforce l'assiette fiscale. Par ailleurs, le Canada considère qu'il est important de réduire les coûts pour l'État en encourageant les femmes qui touchent de l'aide sociale ou des prestations de bien-être social de retourner sur le marché du travail ou de suivre une formation. Pour cette raison, divers régimes apportent un soutien aux parents qui travaillent :

- subvention totale ou partielle des coûts de garde d'enfants pour les familles à faible revenu par les gouvernements provinciaux/territoriaux;
- dégrèvement fiscal disponible pour les familles admissibles par le biais de la Déduction pour frais de garde d'enfants (DFGE);
- versement de prestations de maternité et parentales aux mères admissibles au titre de l'assurance-emploi. Il existe d'autres options de congé parental, décidées au niveau provincial/territorial par la loi sur les normes d'emploi.

122. Pour obtenir un plein succès, ces régimes sont tributaires de la disponibilité de services de garde d'enfants et de leur qualité. Ils exigent qu'il y ait suffisamment de places pour les enfants âgés de six mois (à présent 1 an) et plus (ou moins, lorsque les parents ne sont pas admissibles aux prestations de maternité ou parentales). Cependant, aucune province ni aucun territoire ne fournit suffisamment de places en garderie, et la pénurie est la plus aiguë pour les jeunes enfants. Dans le tableau 9 sur la disponibilité de places de garderie dans les diverses provinces/territoires l'ampleur de cette pénurie saute aux yeux. Les taux de couverture vont de 5,6 % en Saskatchewan à 32,3 % au Yukon. Le tableau ne comprend pas les places en garderies en milieu familial réglementées, car les données par âge sur le nombre d'enfants âgés de 0 à 6 ans inscrits à ce type de service ne sont pas disponibles. On suppose que les garderies en milieu familial représentent quelque 20 % de toutes les places en garderie réglementée disponibles au Canada pour les enfants âgés de 0 à 12 ans, mais même si l'on tient compte de ces chiffres, l'accès est relativement faible. En outre comme il a été dit plus haut, la recherche sur les garderies en milieu familial dans de nombreux pays indique qu'elles sont en règle générale de mauvaise qualité.

123. L'accès suffisant aux services à la petite enfance est déterminé par la disponibilité et les coûts de la prestation. Nous savons qu'au Canada ces deux critères, en l'occurrence l'accès et l'abordabilité, présentent de véritables difficultés à de nombreux parents. Même le système de subventions, lorsqu'il existe, n'est pas satisfaisant²⁴. Cleveland et Hyatt (1997) laissent entendre qu'à peine 22 % des parents seuls et quelque 5 % des mères mariées provenant de familles à faible revenu reçoivent des subventions. Par conséquent, les subventions sont utilisées par moins du quart des parents seuls et par un minuscule pourcentage de familles à faible revenu. Les subventions et d'autres financements du gouvernement ne couvrent habituellement pas l'intégralité des coûts de prestations des services de garde d'enfants, les parents doivent de ce fait contribuer à même le budget de la famille. Selon le *Document de base sur le Canada* (Développement social Canada, 2003), quelque 50 % des recettes des garderies proviennent en moyenne des droits payés par tous les parents (subventionnés et non subventionnés) et, dans certains cas, les droits des parents peuvent représenter jusqu'à 80 % des recettes des garderies.

124. Pour éviter ces coûts élevés, certains groupes de femmes choisiront de rester à la maison avec leurs enfants, bien que ce choix les condamne, ainsi que leurs enfants, au bien-être social et à un niveau de vie de subsistance. D'autres parents, la majorité en fait, retournent au travail, mais s'ils sont de situation modeste ou à faible revenu, ils le feront dans des conditions stressantes. Les budgets familiaux sont mis à mal par les droits élevés de garde d'enfants et, dans bien des cas, les parents sont obligés de confier leurs enfants à des garderies en milieu familial non enregistrées qui fournissent peu de garanties de qualité. En somme, pour un nombre important de familles, la situation peut être décrite comme aboutissant à un stress élevé pour les mères et des services de mauvaise qualité pour les jeunes enfants. La comparaison avec certains pays de l'OCDE est frappante, par exemple, le Danemark, la Finlande et la Suède où il est répondu à *toute* la demande et où un service de qualité est considéré comme un *droit* pour les familles, que le gouvernement local est obligé de fournir. Dans ces pays, les parents peuvent également compter sur le fait que le centre de la petite enfance contribuera au développement et au bien-être de leurs jeunes enfants, une considération qui semble parfois secondaire dans le débat populaire canadien.

125. Une autre caractéristique que nous avons constatée dans la prestation de services canadienne était que les services pour les groupes vulnérables n'étaient souvent disponibles que de façon *ponctuelle*. Irwin, Lero et Brophy (2000) font valoir, par exemple, qu'il peut être extrêmement difficile d'obtenir des services de garde d'enfants *appropriés* pour des enfants handicapés, puisque le personnel manque de formation pour traiter avec de tels enfants, les immeubles ne sont pas adaptés et le financement pour les subventions manque. Ceci est imputable, en partie, au sous-financement de services spéciaux, mais également à l'absence d'un système universel de la petite enfance comme première ligne de défense contre la pauvreté infantile et familiale. Un système de services éducatifs et de garde à l'enfance global ne se contente pas de contribuer au développement de jeunes enfants; il est également essentiel pour réduire la pauvreté et le dysfonctionnement des familles de trois façons : 1) en augmentant l'accès au marché du travail pour les mères, assurant ainsi un revenu familial plus élevé; 2) en assurant des interventions sociales aux familles lorsque des signes de stress familial deviennent évident dans le comportement des jeunes enfants; 3) en fournissant des expériences positives dans un milieu protégé aux jeunes enfants de toutes les classes sociales, sans que s'y attachent des stigmates. Ce sont, avant tout, les jeunes enfants qui doivent être protégés, car les ravages que cause la pauvreté au développement à cet âge peuvent être irréversibles.

²⁴ Les systèmes de subventions indirectes sont souvent peu satisfaisants, particulièrement du point de vue des familles à faible revenu et des familles appartenant à une minorité ayant un niveau d'éducation faible. Un récent rapport (mai 2004) du *Daycare Trust* sur les services de garde d'enfants à Londres est parvenu à la même conclusion : les problèmes avec le système de subventions excluent effectivement les parents qui ont le plus besoin de subventions. En somme, l'accès aux subventions indirectes fournies par le *Working Tax Credit* est trop complexe pour bon nombre de ces familles.

126. En somme, bien qu'il existe un vaste éventail de mesures de soutien pour les jeunes enfants et les familles au Canada, les SÉGE semblent insuffisants, incohérents et sous-financés. Ils varient fortement d'une province et d'un territoire à l'autre ainsi qu'entre les divers modes de prestations. Au cours des dix dernières années, si l'on tient compte de l'inflation, la seule augmentation importante du financement des SÉGE s'est produite au Québec, malgré les nouvelles initiatives fédérales. Par conséquent, la prestation de services éducatifs et de garde à l'enfance a stagné, et la qualité ne s'est pas améliorée suffisamment. Pourtant, la recherche s'accorde de façon assez unanime à dire que la prestation systématique des services à la petite enfance, subventionnée et convenablement supervisée par le gouvernement, produit de meilleurs résultats pour les enfants normaux et handicapés qu'une multiplicité de services spéciaux financés en réponse à des crises familiales ou à des pressions sociales.

Accès pour les enfants autochtones

127. Nous avons relevé au chapitre 3 que le profil démographique des communautés des Premières nations et d'autres peuples autochtones change rapidement. Les taux de natalité sont élevés comparativement aux taux de natalité décroissant des autres Canadiens. Pourtant, ils demeurent une population fortement marginalisée, dont bon nombre des enfants souffrent de problèmes liés à l'érosion de l'identité culturelle, à la pauvreté et à l'éclatement (voir par exemple Ball, J. et Pence, A. 2003).

128. Le gouvernement fédéral souscrit à une variété de programmes destinés à ces enfants, que nous avons énumérés dans le chapitre précédent. Cependant, comme ces programmes sont étayés par des filières de financement différentes et sont assujetties à divers régimes réglementaires, la rationalisation efficace des services s'avère difficile. L'intégration des programmes fédéraux avec des programmes provinciaux parallèles semble faible, ce qui risque d'isoler davantage encore les enfants autochtones dans les réserves et hors de celles-ci. Le Canada jouit certes d'une réputation internationale en matière d'intégration des populations immigrantes, mais la stratification sociale de sa propre collectivité autochtone semble généralisée, et particulièrement dans les villes. La démoralisation des groupes autochtones s'exprime par l'effondrement social, l'alcoolisme, les taux élevés de délinquance et de criminalité, l'abandon scolaire, les grossesses d'adolescentes. Comme, l'a dit un des conseillers des Premières nations à notre équipe : « *Nous sommes pris entre le marteau et l'enclume* ». De nombreuses familles autochtones habitant dans des villes souhaitent avoir accès au mode de vie de la majorité, mais la question est à la fois complexe et imprévisible : comment des enfants autochtones qui puisent dans leurs traditions, leur culture et leurs valeurs peuvent-ils se créer de nouvelles identités²⁵. Le soutien proactif du gouvernement dans ce processus sera essentiel.

129. Nous avons vu un excellent Programme d'aide préscolaire aux Autochtones urbain à Ottawa (voir l'encadré 7 ci-dessous). Tout comme dans le cas d'autres exemples de pratiques exemplaires, la réussite est due à l'excellent leadership : un groupe d'employés experts et fortement engagés et un chef de projet inuit expert en levée de fonds.

²⁵. Les traditions culturelles qui insistent sur le consensus et la non agression s'intègrent mal à un mode de vie individualiste et concurrentiel. Pourtant, les populations autochtones font partie de l'identité et du patrimoine canadiens. En outre, tout comme en Australie, les concepts relatifs à la terre et à la propriété, chers aux groupes autochtones, s'opposent vivement aux notions juridiques de propriété de la majorité de la population.

Encadré 7 – Programme d’aide préscolaire Inuit Tungasuvvingat

Tungasuvvingat Inuit est une organisation de services sociaux dont le siège est à Ottawa. Elle fournit du counselling, de l’action sociale, des services à la famille, à la jeunesse et d’emploi à la population inuite urbaine. C’est l’organisation de tutelle du Programme d’aide préscolaire aux Inuits Tungasuvvingat. Santé Canada fournit des financements pour le Programme d’aide préscolaire, mais l’organisation de tutelle lève également de fonds de ses nombreuses sources différentes afin de fournir des commodités et des ressources supplémentaires. Les familles inuites sont souvent pauvres et démoralisées en milieu urbain. Le Centre de ressources pour la famille, qui se trouve dans le même immeuble, financé par Santé Canada dans le cadre du Plan d’action communautaire pour les enfants, met en œuvre des programmes à l’intention des Inuits adultes (y compris des parents), organise également le transport pour les enfants et aide au moyen d’une variété de soutiens à la famille, y compris des vêtements et des boîtes d’aliments de coopératives. La population cible du programme sont les enfants d’ascendance inuite âgés de 2 1/2 ans à 5 ans et leur famille. Le programme est ouvert du lundi au jeudi, le matin de 9 h à 11 h 30 et l’après-midi de 13 h à 15 h 30. Le vendredi est réservé aux réunions d’équipe et à l’élaboration de ressources pédagogiques.

L’objet du programme est de fournir une immersion en langue inuktitut et au mode de vie inuit. La culture inuite n’est pas considérée un ajout au programme, mais comme la source de toutes les activités auxquelles s’adonnent les enfants. Le programme est logé dans ce qui semble, de l’extérieur, être une modeste maison familiale, mais l’intérieur a été redécoré de façon à ce que l’ameublement et le décor représentent le plus possible le mode de vie inuit. Des œuvres d’art inuites sont accrochées au mur, le carrelage du plancher utilise le symbole traditionnel inuit pour une personne, et on a commandé un tapis dans lequel sont tissés des animaux polaires. Des matériaux inuits sont exposés, tels que des os blanchis sculptés. On sert des aliments inuits, y compris de la viande de baleine et de l’omble de l’Arctique, ou comme les décrits l’enseignant Inuit, des aliments pour l’âme. Les enfants entendent également la musique guttérale traditionnelle et utilisent des jouets traditionnels tels que les osselets, les ulus, les tambours, les amautis, les atigis, les kamiks et les poupées inuites. Les photos et les œuvres d’art des enfants eux-mêmes sont exposés sur les présentoirs en forme d’igloo. Les jeux de mots et les livres qu’utilisent les enfants sont fabriqués spécialement de façon à utiliser des symboles et des mots inuits. Des mots inuits sont affichés partout dans la pièce, en orthographe romain et en écriture syllabique inuite, avec des guides de prononciation. Les parents qui ne parlent pas inuktitut reçoivent des feuilles de mots semblables pour pouvoir les pratiquer avec leurs enfants à domicile.

Les employés qui s’occupent des jeunes enfants sont des Inuits et des habitants d’Ottawa. La directrice du programme est titulaire d’un diplôme d’études supérieures. Elle consacre beaucoup d’effort au travail en équipe et à la mise au point de supports appropriés. Elle est également en étroite liaison avec le programme de soutien à la famille et le centre Tungasuvvingat dans son ensemble. L’enseignante inuite principale est très engagée dans le programme SÈGE et parle le plus possible inuktitut aux enfants. Son objectif est de donner aux enfants un sens prononcé de qui ils sont et de leur insuffler la fierté d’être Inuk.

130. Par contraste, nous avons vu des pratiques dans la communauté autochtone qui nous ont causé de graves préoccupations, notamment le faible financement et la mauvaise qualité des programmes faisant des concessions plus que symboliques à la langue autochtone. De toute évidence, il y a de nombreuses raisons pour lesquelles les choses sont ainsi, mais la gravité du problème pour les jeunes enfants est claire. Perdre sa culture et savoir que sa langue n’a pas d’avenir aura vraisemblablement un effet néfaste sur l’actualisation de soi et la confiance en soi des jeunes enfants, qui sont des objectifs essentiels des programmes SÈGE.

131. En Norvège, une situation semblable existait pour la population Sami, les colons originaux vivant dans le Nord. Aujourd’hui la *Loi sur les centres de la jeune enfance (Barnehager)* norvégienne déclare que les centres pour les enfants sami dans les districts sami doivent être fondés sur la langue et la culture sami. De même, le programme d’enseignement national comporte un chapitre sur la langue et la culture sami qui reconnaît que la langue et la culture sami font partie du patrimoine commun, pour la défense duquel la Norvège et les pays nordiques portent une responsabilité spéciale. Les enfants sami reçoivent le financement maximum pour tous les services de garderie, et un soutien spécial est accordé aux parents sami pour qu’ils créent leurs propres centres. Selon le programme d’enseignement national, les parents sami devraient être en mesure de décider s’ils veulent chercher un endroit pour leurs enfants dans une garderie sami ou norvégienne. Un *barnehager* (centre de la jeune enfance) sami est défini comme suit :

un endroit où les enfants accueillis dans l'établissement ont un fond culturel sami... l'objet de l'institution est de renforcer l'identité des enfants en tant que Sami en favorisant l'utilisation de la langue Sami et en transmettant la culture sami... [le centre de la petite enfance] est dirigé par un personnel enseignant sami.

132. Les provinces des Prairies en particulier, dans lesquelles les groupes autochtones constituent une partie importante de la population, reconnaissent qu'il est impératif d'aborder ces problèmes. Le Manitoba et la Saskatchewan ont tout deux souligné la nécessaire *inclusivité* des écoles. Ainsi, la *Regina Public School Division* a conclu un partenariat avec le *Metis Nation Regina Local* (section de Regina de la Nation métisse) et le *File Hills Qu'Appelle Tribal Council* afin d'élaborer un modèle d'éducation mixte dans deux écoles. Nous avons visité l'un d'eux, la *Albert Community School* à Regina, qui essaye d'utiliser, pour tous ses enfants, une approche traditionnelle globale autochtone de l'éducation qui intègre les aspects mental, spirituel, affectif et physique. Certains programmes communautaires de la *School of Youth and Community Studies* de l'Université de Victoria sont également donnés conjointement avec des membres des Premières nations et présentent un modèle de la façon dont la formation peut être inclusive (Pence et Ball, 2000). Nous sommes persuadés qu'il existe de nombreux exemples canadiens excellents dans lesquels on peut puiser.

133. Le partenaire international le plus utile pour le Canada, pour ce qui est de l'approche inclusive de la petite enfance, est peut-être la Nouvelle-Zélande, qui se trouve placée devant des problèmes semblables avec sa population autochtone maori. Le programme d'enseignement SÉGE pour *tous* les enfants de Nouvelle-Zélande, *Te Whāriki* (une natte tressée) a été élaboré conjointement avec des groupes maori et puise abondamment dans les concepts maori d'appartenance et de contribution. Comme le font observer Carr et May (2000), « *Le cadre est une célébration du biculturalisme du pays* ». Des programmes d'immersion linguistique distincts existent encore pour certains enfants maori, mais de nombreux parents maori envoient leurs enfants dans des maternelles de la majorité, sachant que celles-ci suivent un programme d'enseignement national dans lequel la langue et les valeurs maori sont reconnues et respectées.

Enjeux en matière de qualité

134. Nous avons déjà étudié la division entre l'éducation et la garde de la petite enfance au Canada, en particulier les désavantages que cela présente des points de vue de la gestion et de la prestation de services. Notre examen de la qualité des SÉGE au Canada prendra également en compte cette dichotomie. On pose des hypothèses très différentes au sujet de la qualité de l'éducation et des services de garde, même lorsqu'on traite du même groupe d'âge.

Maternelles

135. Selon le *Document de base sur le Canada* :

Les énoncés relatifs aux résultats attendus de la maternelle présentent des buts assez similaires d'une province et d'un territoire à l'autre : aider les enfants à acquérir une image de soi positive, une attitude positive à l'égard de l'apprentissage, une compréhension des comportements sociaux à adopter avec leurs pairs et les adultes, des habiletés à la communication qui jettent les bases de l'apprentissage à la lecture et à l'écriture, une compréhension des chiffres et de concepts mathématiques de base comme la longueur et le poids et enfin, une certaine compréhension élémentaire de la communauté à l'intérieure de laquelle ils vivent. Ces buts correspondent tous à l'objectif de transmettre aux enfants les habiletés de base nécessaires à leur réussite en première année et s'inscrivent dans la finalité que s'étaient données les maternelles à la fin des années 1800.

136. Le personnel des maternelles que l'équipe d'examen de l'OCDE a visité était certes très positif et attentif à l'égard des jeunes enfants, mais il semble que l'objectif global mentionné ci-dessus était parfois omis, ou du moins, un programme proactif approprié pour le réaliser n'était pas apparent. La pratique dans les maternelles rattachées aux écoles tendait, dans la majorité des cas, à être plutôt conventionnelle. De nombreux enseignants de maternelle, nous a-t-on appris, ne sont pas formés pour travailler avec de jeunes enfants. La pratique pédagogique dans plusieurs cas alternait entre l'enseignement en groupe direct

et ce qui nous semblait être des activités faiblement planifiées dans divers coins, des jeux de société et certains jeux d'intérieur. Parfois, les enfants semblaient ennuyés ou désorientés. Parallèlement, nous nous sommes rendu compte qu'une des quelques études effectuées pour mesurer la qualité dans les maternelles dans un certain nombre de provinces, au moyen de la *Early Childhood Environment Rating Scale* (Harms et Clifford, 1990), a découvert que 70 % des maternelles évaluées obtenaient des notes situées entre acceptable et bon (une note totale de 4,5 ou plus haute). (*Document de fonds sur le Canada*, 2003)²⁶.

137. Les objectifs et les modalités d'apprentissage globaux mentionnés dans la citation ci-dessus du *Document de base sur le Canada* sont des objectifs importants. La recherche montre qu'il est crucial de développer ces traits dans les jeunes enfants. Il s'agit non seulement de variables explicatives fortes du rendement scolaire à l'avenir, mais également d'un résultat important de toute l'éducation à n'importe quelle étape (voir, par exemple, OCDE, 2003 PISA). On a démontré qu'il est possible de favoriser de telles dispositions en maternelle par des programmes à cadre ouvert qui ont été validés, notamment Reggio Emilia, High/Scope, Pyramide aux Pays-Bas ou *Experiential Education* en Flandres (OCDE, 2004). Cependant, une forte planification et expertise d'équipe sont nécessaires pour mettre en œuvre un programme à cadre ouvert tout en réalisant les objectifs cognitifs. D'autres part, si le programme est dominé par des compétences prédéterminées et des articles de connaissance, l'enfant risque d'être placé dans un contexte d'échec ou de réussite qui inhibe l'apprentissage et néglige les objectifs plus vastes (Sylva, 2000).

Qualité de prestation de services de garde d'enfants

138. La récente étude *Oui, ça me touche!* effectuée au Canada (Goelman *et al.*, 2000) dans le cadre de laquelle l'échelle de notation ECERS a été appliquée à 234 garderies et à 231 foyers offrant des services de garde d'enfants en milieu familial réglementé de tout le Canada, a trouvé que la qualité des services de garde d'enfants allait de faible à moyenne, et que ces services ne fournissaient pas le genre d'expériences qui soutiennent ou améliorent le développement social, linguistique et cognitif des enfants²⁷. Les raisons de cette évaluation défavorable ne sont pas difficiles à trouver. Certaines provinces s'efforcent certes d'élaborer un programme de cours et un cadre de qualité, mais les objectifs et les buts de qualité pour les services de garde d'enfants ne sont en général pas clairement énoncés ou on ne cherche pas à les atteindre.

139. Certains services individuels, tels que ceux que nous décrivons dans nos exemples, se sont fixés des objectifs et des buts plus ambitieux, mais d'après ce que nous avons appris de notre expérience limitée, ils semblent être atypiques. Dans de nombreuses garderies, les idées au sujet de la sécurité dominaient les activités et le milieu. Certaines des installations, même dans des garderies nouvellement construites, étaient très mauvaises, bien qu'elles fussent conformes aux normes de santé et de sécurité exigées. Les pièces étaient des endroits vides, souvent mal éclairés, disposant de relativement peu de ressources pour intéresser les jeunes enfants; en outre, les travaux des enfants étaient peu en évidence. Les préposés à la garde des enfants semblaient être d'avis que les enfants étaient vulnérables et, par conséquent, ils tendaient à être protecteurs et interventionnistes. À plusieurs endroits, nous les avons entendus avertir les enfants de s'asseoir et de se tenir tranquille, même dans une pièce recouverte de tapis, de crainte qu'ils n'échappent au contrôle et se blessent eux-mêmes ou l'un l'autre. L'insistance sur les activités se déroulant assis à une table et le manque de pièces d'activité ou d'aires de jeu appropriées avait tendance, à notre avis, à empêcher les enfants de dépenser leur énergie et d'aller à la limite de leur imagination et de leur créativité.

140. Nous avons été surpris que dans la majorité des garderies que nous avons visitées, les enfants n'avaient pas un accès direct à l'extérieur. En Finlande et en Suède, où les conditions climatiques sont semblables à celles du Canada, les enfants passent habituellement trois heures par jour ou davantage à

²⁶. Les recherches sur les services de garde réglementés au Canada ont pour la plupart utilisées l'échelle de notation environnementale des nourrissons/bambins et l'échelle de notation environnementale de la petite enfance (ENEPE). Ces échelles mesurent les normes de la garderie, mais ne produisent pas de résultats individuels pour les enfants.

²⁷. À l'Île-du-Prince-Édouard, d'autres mesures ECERS ont abouti à des notes plus élevées que de faible à moyen dans des garderies.

l'extérieur. Les programmes dans ces pays sont habituellement divisés en deux séances, une le matin et une l'après-midi, et la séance de l'après-midi se déroule fréquemment en plein air. Les aires de jeu sont vastes, ou les enfants peuvent aller dans les bois. Pendant ce temps, on les encourage à faire du sport et à jouer à des jeux actifs. L'exploration et le respect de la nature font également partie de ces milieux de plein air et le travail de Linnée est poursuivi par ces jeunes naturalistes! Les enseignants organisent également des activités sessionnelles, telles du ski de fonds, même pour des enfants âgés d'à peine 3 ans. De nombreuses garderies ont également des installations pour le mouvement à l'intérieur et un gymnase ou un espace de type gymnase. De même, en Norvège, on insiste pour que l'on s'acclimate aux rudes conditions atmosphériques et qu'on apprenne à les apprécier. Les enfants peuvent même camper en plein air plutôt que de rester à l'intérieur. On compte un nombre important de maternelles en forêt et en nature dans tous ces pays et, peut-être en raison de la nature du programme de plein air, des pédagogues masculins continuent de travailler avec les jeunes enfants.

141. Par contraste, les centres de la petite enfance que nous avons visité au Canada insistaient très peu sur les programmes de plein air, bien que les instances publiques recommandent un minimum d'exercice d'au moins 30 minutes par jour d'activités *vigoureuses* pour les enfants (Santé Canada, 2002a) et que la culture autochtone du Canada accorde une grande valeur aux activités de plein air et à la connaissance de la nature. On nous a dit fréquemment que les enfants pouvaient choisir parmi plusieurs activités, mais un des choix que les enfants semblaient ne pouvoir faire que rarement était de courir ou de s'adonner à des activités de plein air intéressantes. La conformité aux souhaits de l'enseignant semblait être la règle. Pourtant, dans un des centres que nous avons visité et qui permet aux enfants la liberté de mouvement, les enfants étaient en mouvement permanent entre l'intérieur et l'extérieur. Parallèlement, ils restaient en bon contact avec leur groupe de projet et continuaient à interagir avec les enseignants qui étaient constamment présents pour les aider et orienter leur apprentissage.

Services de garde non réglementés

142. Nous n'avons vu que les services de garde d'enfants réglementés. Les services de garde non réglementés dans tous les pays sont généralement considérés comme étant de moindre qualité (voir par exemple Kontos *et al.*, 1995 ou l'étude NICHHD aux États-Unis). En 2001, les services de garde réglementés accueillaient 12,1 % des enfants âgés de 0 à 12 ans. Compte tenu que 70 % des femmes font partie de la population active du Canada, on peut en déduire que le secteur non réglementé est très important. Beach *et al.*, (1998) suggèrent qu'en 1995, la dernière année pour laquelle des données sont disponibles, 62 % enseignants recevaient des services de garde non réglementés. Il s'agit d'un problème véritablement inquiétant. Il est déjà assez difficile de faire respecter la qualité dans le secteur réglementé, mais c'est impossible dans le secteur non réglementé. Qui plus est, la prédominance des services non réglementés soulève également la question de l'équité, en ce sens que le financement public des services ne rejoint qu'un nombre très limité de familles. La qualité d'un système doit également inclure des résultats équitables. L'accès ne peut pas être la chasse-gardée d'enfants fortunés dans des milieux reconnus, mais doit être offert à toutes les familles et aux jeunes enfants à la recherche de services de garde d'enfants.

La dotation en tant que déterminant de la qualité

143. En l'absence de lignes directrices fédérales ou provinciales/territoriales sur la qualité, il incombe au personnel de garantir la qualité. La recherche internationale corrobore le point de vue que la prestation de services de grande qualité est tributaire d'un personnel bien formé ayant un accès permanent à différentes occasions de perfectionnement professionnel. Cependant, les qualifications et la formation du personnel demeurent une grande difficulté au Canada. Dans les garderies, le personnel peut être tenu, selon la province, de n'être titulaire que d'un certificat d'une année, et dans d'autres,

d'un diplôme de deux ou trois ans²⁸. Dans les établissements de services de garde d'enfants en milieu familial, les exigences sont encore moins rigoureuses et, à part d'une vague exigence en matière de bon caractère, peuvent être totalement inexistantes. Dans ce cas encore, les exigences relatives au nombre d'employés ayant une qualification scolaire varient entre les provinces, mais il est nécessaire dans aucune province que tout le personnel soit titulaire d'un diplôme en pédagogie.

144. Deux études, « *Au delà de l'amour des enfants* » (Beach *et al.*, 1998) et « *Syndicalisation et qualité des services éducatifs et de garde à l'enfance* » (Doherty, 2002) laissent entendre que le recrutement et le personnel ont atteint des niveaux critiques, principalement en raison des faibles taux de rémunération. Le recrutement et le maintien sont devenus de graves problèmes dans le secteur de la garde d'enfants où la majorité des services éprouvent des pénuries de personnel, même lorsque, dans certaines provinces, il existe des subventions et des versements de bonification des salaires. Le fort roulement est lié à de mauvais résultats pour les enfants, car la continuité de la garde est d'une importance capitale pour les jeunes enfants. La formation en garde d'enfants proposée est habituellement un diplôme postsecondaire de deux ans. Certaines provinces ont fixé des objectifs pour atteindre une proportion de personnel formé dans les services, mais en raison du manque d'établissements de formation et de subventions pour frais de scolarité, il est permis de douter que ces objectifs puissent être atteints. Les coûts de scolarité pour obtenir un diplôme supplémentaire sont élevés, et pour le personnel de garde d'enfants, les coûts d'option sont bien plus élevés que toute compensation concevable par de futurs gains. En outre, il est difficile de transférer des crédits entre différents établissements de formation, particulièrement si l'un d'entre eux se trouve dans une province différente! (*Document de base sur le Canada*, 2003).

145. La qualité de la formation disponible en garde d'enfants semble également poser problème, particulièrement lorsqu'on la compare à la formation des enseignants. La formation des enseignants de maternelle au Canada n'est certes souvent pas assez spécifique, mais les enseignants sont tenus de décrocher un diplôme universitaire et reçoivent, en règle générale, de la formation pratique pour l'exécution du programme d'études. Les enseignants de maternelle travaillent normalement dans un grand établissement, une école, dans laquelle l'orientation de l'ensemble de l'institution est axée sur la formation. On peut ne pas être d'accord avec une approche étroite axée sur la maturité scolaire ou avec les ratios enfants:personnel élevés, mais les classes de maternelle sont en règle générale bien dotées avec des enseignants formés, de bons supports pédagogiques, et des fournitures (d'intérieur) convenables. Par contraste, les garderies et les domiciles de garde d'enfants en milieu familial risquent de ne pas suivre du tout un programme d'études, même s'il est axé sur le développement. La formation de personnel de garde d'enfants, lorsqu'il a eu lieu, tend à ne pas être axée sur l'apprentissage, la pédagogie et les activités inscrites au programme. Qui plus est, les garderies sont habituellement petites (leur taille est souvent limitée par la réglementation) et il n'y a pas de groupe professionnel de référence plus important pour le personnel ou une tradition de perfectionnement professionnel, comme dans les écoles.

146. Le tableau suivant résume les différences de dotation entre les services de garde d'enfants et d'éducation.

²⁸. Dans certaines provinces, cependant, les directeurs de garderie sont tenus d'être titulaires d'un diplôme universitaire de quatre ans ou d'un diplôme de deux ans en plus d'une spécialisation en SÉGE.

Tableau 19 – Rôle du personnel et formation exigée dans les différents types de SÉGE, 2002

SERVICE	RÔLE DE SUPERVISION	FORMATION DE BASE EXIGÉE	ÂGE DES ENFANTS AUX QUELS S'APPLIQUE LA FORMATION INITIALE	FORMATION EN EMPLOI
Maternelle et prématernelle	<p><u>Directeur</u> : responsable du fonctionnement général de l'école.</p> <p><u>Enseignant</u> : responsable d'un groupe d'enfants.</p> <p><u>Aide-enseignant</u> : travaille sous la supervision de l'enseignant.</p>	<p>La même que la formation exigée des enseignants. À certains endroits, on exige un diplôme de deuxième cycle en administration scolaire.</p> <p>À tous les endroits, sauf un, on exige quatre années de formation universitaire comprenant des cours de pédagogie, mais pas nécessairement de la formation à la petite enfance.</p> <p>L'Î.-P.-É. exige une formation à la petite enfance de deux ans.</p> <p>Aucune formation spécifique n'est exigée.</p>	<p>Tout dépend du champ de spécialisation du diplôme initial.</p> <p>Une spécialisation de premier cycle au primaire vise les enfants âgés d'environ 5 ou 6 ans à 9 ou 10 ans.</p> <p>Sans objet.</p>	Est attendue habituellement et fournie régulièrement et fréquemment.
Garderie, jardin d'enfants et prématernelle où ces services sont réglementés en vertu de la loi sur les services de garde à l'enfance	<p><u>Directeur</u> : responsable du fonctionnement général de la garderie.</p> <p><u>Éducateur en petite enfance</u> : responsable d'un groupe d'enfants.</p> <p><u>Aide-éducateur</u> : travaille sous la supervision de l'éducateur.</p>	<p>Varie d'une province et d'un territoire à l'autre : d'un diplôme collégial en ÉPE de deux ans à aucune formation exigée.</p> <p>Variables, dans certains cas, le deux tiers des éducateurs doivent être titulaires d'un diplôme collégial en ÉPE de deux ans, dans d'autres aucune formation n'est exigée.</p> <p>Aucune exigence spécifique en matière de formation, sauf en C.-B. où les aides éducateurs doivent avoir suivi un cours en ÉPE.</p>	<p>0 à 12 ans</p> <p>0 à 12 ans</p> <p>Sans objet.</p>	N'est fournie régulièrement et fréquemment que si le directeur en prend l'initiative.
Service de garde d'enfants d'âge scolaire réglementé	<p><u>Directeur</u> : responsable du fonctionnement général du service.</p> <p><u>Personnel</u> : responsable d'un groupe d'enfants.</p>	Dans 7 provinces et territoires, les services de garde d'enfants d'âge scolaire sont assujettis à la même loi que les garderies. Ailleurs, on n'exige pas de formation spécifique en ÉPE.	<p>5 à 12 ans</p> <p>5 à 12 ans</p>	Peu de probabilité qu'elle soit donnée
Agence de services de garde en milieu familial	<p><u>Directeur</u> : responsable du fonctionnement général de l'agence.</p> <p><u>Visiteur à domicile</u> : responsable de la surveillance et du soutien apporté aux fournisseurs.</p> <p><u>Fournisseur de services de garde en milieu familial</u> : responsable d'un groupe d'enfants.</p>	<p>Aucune formation spécifique n'est exigée.</p> <p>Une administration exige une formation collégiale de deux ans liées à l'ÉPE. La plupart des agences dans les autres provinces et territoires exigent un diplôme de premier cycle.</p> <p>Variable, dans certains cas on exige une formation de 45 heures lors des deux premières années d'exploitation de l'agence, à d'autres aucune formation n'est exigée.</p>	<p>Sans objet.</p> <p>0 à 12 ans</p> <p>0 à 12 ans</p>	Peu de probabilité qu'elle soit donnée
Fournisseur des services de garde en milieu familial détenteur d'un permis individuel	<p>Comme dans les autres types de programmes, un <u>fonctionnaire chargé de la délivrance de permis</u> est responsable de la délivrance du permis et de la surveillance des fournisseurs.</p> <p><u>Le fournisseur de services de garde en milieu familial</u> : responsable d'un groupe d'enfants.</p>	<p>On exige habituellement un diplôme universitaire, mais en règle générale, on n'exige pas de titre de compétence en ÉPE. De ce fait, la qualité de la surveillance est extrêmement variable.</p> <p>Une administration exige un cours d'orientation en ÉPE avant que le fournisseur puisse commencer à assurer le service, trois exigent une orientation de 30 à 120 heures au cours des trois premières années après la délivrance du permis.</p>	<p>0 à 12 ans</p> <p>0 à 12 ans</p>	Peu de probabilité qu'elle soit donnée

Sources : Friendly et al., 2002, avec ajout de l'équipe d'examen.

147. Comme on peut le déduire d'après le tableau, les exigences en matière de formation des enseignants de maternelle sont plus rigoureuses. Cependant, l'exigence d'être titulaire d'un diplôme universitaire tend à obscurcir le fait que le diplôme en question peut ne pas comporter de module important de la théorie de la petite enfance ou de la formation en la matière. Il est problématique d'avoir des enseignants travaillant en maternelle qui n'ont pas été formés à ce rôle, même s'ils reçoivent des cours de mise à niveau ou de la formation en emploi, particulièrement si ce rôle doit s'étendre aux prématernelles, comme c'est déjà le cas dans plusieurs provinces. Le Canada n'est pas le seul pays dans lequel une formation plus ciblée de ses enseignants de maternelle fait défaut.

CHAPITRE 5

RECOMMANDATIONS

148. Tout au long de cette *Note*, l'équipe de l'OCDE a fait ressortir quatre principaux enjeux reliés entre eux – le financement, l'accès, l'équité et la qualité – qui se sont dégagés de notre examen des services éducation et de garde à l'enfance au Canada. Dans ce dernier chapitre, nous résumons nos conclusions et proposons quelques recommandations visant à stimuler le dialogue entre les pouvoirs publics, les décideurs, les chercheurs et d'autres intervenants impliqués dans les SÉGE au Canada. Nous sommes convaincus que la première tâche, tant au niveau fédéral que provincial, consiste à s'attabler ensemble afin de formuler une vision cohérente à long terme pour chaque province et pour le pays entier, fondée sur les meilleures données probantes disponibles, et organisée par ordre de priorité en étapes et échéances précis. L'équipe de l'OCDE sera satisfaite si ses conclusions, résumées ci-dessous, peuvent impartir un élan à cette réflexion.

Recommandations stratégiques aux autorités

1. Renforcer les ententes fédérales-provinciales-territoriales actuelles et les axer sur le développement et l'apprentissage des enfants

149. *Contexte* : Au cours de la dernière décennie, la croissance des services à la petite enfance au Canada a ralenti sensiblement. Les politiques gouvernementales étaient en grande partie axée sur le « renforcement des familles », malgré les changements économiques et sociaux profonds qui nuisent à la capacité de nombreux parents de soutenir le développement de la petite enfance. Dans de nombreux documents gouvernementaux, les services à l'enfance sont proposés comme un soutien au marché du travail ou confinés à la sphère de la politique familiale et de l'aide sociale. Il en résulte une mosaïque de services fragmentée et peu économique, au sein de laquelle un petit secteur de « services de garde d'enfants » est considéré comme un soutien au marché du travail, distinct du développement et de l'éducation des enfants. Cette création fragile repose en grande partie sur le travail bénévole de femmes et survit au moyen d'un soutien financier public insuffisant.

150. Par le biais des ententes-cadres, le gouvernement fédéral s'est impliqué de nouveau dans le développement de la petite enfance, ce qui a produit quelques résultats prometteurs. Au niveau fédéral, les politiques de développement de l'enfant ont reçu une certaine priorité, et le financement fédéral a été utilisé pour renforcer la collaboration provinciale/territoriale. Au niveau provincial, les grands objectifs de ces ententes ont recueilli le consensus de la majorité des provinces. Il s'agit d'un progrès authentique, car auparavant, la politique publique pour les jeunes enfants aux niveaux fédéral et provincial semblait divisée et incohérente. Cependant, de l'avis de l'équipe d'examen de l'OCDE, il sera nécessaire de resserrer davantage l'orientation des objectifs de l'entente sur le développement de l'enfant et l'éducation de la petite enfance, si on souhaite qu'un service à la petite enfance global voit le jour dans l'ensemble du Canada au cours des prochaines années.

151. *Observation* : *L'entente-cadre multilatérale sur l'apprentissage et la garde des jeunes* rompt sensiblement avec la politique familiale traditionnelle. Comme elle est axée sur l'enfant, elle renouvelle les liens avec la recherche fondée sur l'expérience clinique, qui n'a cessé d'insister sur les avantages que comporte, sur le plan du développement et de l'éducation, la prestation de services professionnels d'éducation et de garde à l'enfance de qualité aux jeunes enfants. L'étude McCain/Mustard de 1999 a épluché les preuves liées au développement précoce et à la recherche sur le cerveau et a conclu que le gouvernement devrait accorder autant de priorité à la période de la petite enfance qu'à la scolarisation obligatoire. Cette conclusion est reprise dans de nombreux rapports indépendants émanant du Canada, de la recherche internationale et d'au moins deux lauréats du prix Nobel en économie : Amartya Sen et Jim Heckman.

152. Pour ces raisons, nous encourageons le gouvernement canadien à envisager de financer un service géré publiquement pour les enfants canadiens de 1 à 6 ans, axé sur le développement des jeunes enfants, qui est également capable de jouer un rôle important à l'égard de la santé des enfants, des compétences parentales et de l'implication des familles dans l'éducation. Une politique en faveur du développement des jeunes enfants canadiens devrait être considérée comme la clé de voûte de la politique familiale. Un système universel de services éducatifs et de garde à la petite enfance peut, en fait, soutenir non seulement le développement et l'éducation des enfants, mais également celui de leur famille et fournir un modèle de bon parentage et d'interaction avec les jeunes enfants. S'il est élaboré en termes suffisamment généraux, le centre élargi de services à la petite enfance peut également agir comme un puissant instrument pour combattre les effets de la pauvreté infantile.

2. *Encourager les gouvernements provinciaux à élaborer, de concert avec les principaux groupes d'intervenants, une stratégie de la petite enfance comportant des objectifs prioritaires, des points repères et des échéanciers et assortie de budgets garantis pour financer la gouvernance et l'expansion voulues.*

153. *Contexte* : Plusieurs provinces du Canada ont déjà formulé des plans de gestion et de développement après avoir consulté les principaux intervenants. Outre des objectifs concrets, le *Plan quinquennal du Manitoba en matière de services de garde pour enfants* énonce des principes pour guider la conception de politiques, tandis que le *Strategy for Healthy Childhood Development* de l'Île-du-Prince-Édouard mentionne la preuve fournie par la recherche, les principes directeurs, les conditions habilitantes et les orientations stratégiques. En outre, il désigne des secteurs clés pour une intervention et une évaluation immédiates. L'expertise existe déjà au Canada. Ce dont on a besoin, c'est de la volonté politique et des investissements pour réaliser une réforme à l'échelle du système.

154. Dans ce contexte, nous encourageons toutes les provinces, si elles ne l'ont pas déjà fait, à élaborer un *Plan provincial pour l'élaboration de services à la petite enfance*, renouvelable tous les trois ans, comportant des objectifs, des buts, des échéanciers, des responsabilités et des mesures de responsabilisation clairement énoncées des ministères et organismes fédéraux qui y collaborent. Quoique de portée universelle, le plan devrait comporter des objectifs annuels et des financements particuliers pour les sous-systèmes importants, tels que les enfants défavorisés, les enfants autochtones et les enfants ayant des besoins spéciaux. Le plan devrait également s'efforcer d'aligner les règlements et régimes pédagogiques provinciaux avec les connaissances actuelles. Les critères pour le rendement des centres, tels que des points repères minimums, des mesures des résultats, des niveaux de formation et ainsi de suite pourraient également être inclus, de façon que les parents puissent avoir l'assurance que les services sont suffisamment dotés et surveillés. Nous encourageons, dans la mesure où elle est appropriée, la décentralisation de la gestion au niveau local, par exemple à des organismes communautaires municipaux ayant reçu un mandat public, qui assumeraient la responsabilité conjointe pour l'élaboration de services de maternelle et de garde d'enfants. En parallèle, le renforcement de la gestion au niveau de l'administration sera nécessaire pour assumer les responsabilités fondamentales du système, notamment la négociation de consensus, la collecte et l'analyse régulières de données, la planification à long terme, la direction financière, l'établissement de normes et l'évaluation de soutien.

155. L'élaboration d'une politique de la petite enfance au Canada bénéficie de l'appui compétent d'une collectivité de chercheurs et d'un groupe d'intervenants dynamiques. De l'avis de l'équipe d'examen, la consultation de tels groupes devrait être déclarée obligatoire et avoir un statut légal dans la planification du développement au niveau provincial. Dans de nombreux cas, des groupes d'experts peuvent faire sortir l'élaboration d'une politique du domaine politique et lui donner une orientation axée davantage sur la recherche et préserver l'objectivité et la continuité de la politique. Dans l'expérience de l'équipe d'examen, il est probable que des ententes-cadres stratégiques négociées entre des fonctionnaires, des chercheurs et des intervenants aguerris seront fondées sur la preuve et le réalisme et recueilleront l'assentiment du public.

156. *Observation* : Lorsque nous insistons sur les aspects développement et apprentissage des services à la petite enfance, nous ne laissons pas entendre que les SÉGE destinés à la majorité devraient être conçus comme une école destinée aux jeunes enfants. En fait, les centres de la petite enfance sont plus efficaces lorsqu'ils fonctionnent comme une plaque tournante communautaire de services interreliés pour les familles et font office de mécanisme de première ligne pour le bien-être de l'enfant, le dépistage et la prévention. Cependant, le lien avec l'éducation devrait être l'élément central, et on peut attendre des enfants des centres de la petite enfance, comme c'est devenu l'objectif de nombreuses écoles progressistes, qu'ils deviennent de plus en plus autonomes, capables et motivés à apprendre.

3. *Construire des passerelles entre l'éducation en garderie et l'enseignement en maternelle afin d'intégrer les SÉGE au niveau fondamental ainsi qu'aux niveaux stratégique et de gestion.*

157. *Contexte* : Ne serait-ce qu'en termes de nombre, la responsabilité pour la petite enfance au Canada est déjà considérable. Le secteur accueille en ce moment quelque 850 000 enfants (services de garde d'enfants réglementés, garderies en milieu familial et maternelles confondus) et pourrait atteindre bien plus de 1,5 million si le Canada décidait de mettre fin aux services de garde non réglementés. En somme, si on suit la division normale de l'enseignement en quatre volets, en l'occurrence l'éducation de la petite enfance, l'école primaire, le secondaire inférieur et le secondaire supérieur, les décideurs en matière de SÉGE s'occupent d'un nombre d'enfants potentiellement très important. La politique pour un groupe de cette taille ne devrait pas être élaborée à l'emporte-pièce, mais plutôt au niveau fédéral ou provincial.

158. Cette réalité est de plus en plus admise dans d'autres pays de l'OCDE, où on confie à un ministère ou à un organisme de développement de l'enfance directeur la responsabilité de la législation, de la réglementation, du financement, de l'élaboration de politiques, de la formation, de l'établissement du programme d'études, de la surveillance et de l'évaluation pour tous les services de développement de l'enfance de 1 à 6 ans. L'objet est de concevoir et d'exécuter la garde et l'éducation comme un programme continu pour les jeunes enfants. En Nouvelle-Zélande, en Espagne, en Suède et au Royaume-Uni, le ministère de l'Éducation prend la direction des activités; au Danemark, en Finlande, en Norvège, il s'agit d'un ministère de l'Enfance et de la Famille ou des Affaires sociales. Au Québec, c'est le ministère de la Famille qui est chargé des enfants âgés de 5 ans et moins et à l'Île-du-Prince-Édouard, le ministère de la Santé et des Services sociaux s'occupe des enfants de 6 ans et moins. Plus récemment, l'État de Géorgie aux États-Unis a fait œuvre de pionnier en créant un organisme responsable des services à la petite enfance dans tout l'État.

159. *Observations* : De l'avis de l'équipe d'examen de l'OCDE, une plus grande intégration de la maternelle et de la garde d'enfants apporterait de véritables avantages dans le contexte canadien. Ces avantages sont considérables :

- Un investissement plus efficace dans les jeunes enfants (de 1 à 4 ans) et d'importantes économies grâce à une meilleure intégration des services.
- Une politique plus cohérente et une plus grande harmonisation dans tous les secteurs des systèmes de réglementation, de financement et de dotation, des coûts et des heures de service.
- Un changement des heures d'ouverture des maternelles dans le sens d'une prestation à plein temps, comportant de véritables avantages pour les jeunes enfants et leurs parents, par exemple, les heures d'ouverture réduites de nombreux services de maternelle au Canada créent des difficultés pour les parents qui travaillent.

- Amélioration de la supervision publique des services et, partant, plus de facilité pour les parents de reconnaître des services de garde de qualité²⁹ et d'y avoir accès.
- L'avènement, en fin de compte, d'un professionnel spécialiste de la petite enfance, formé pour travailler avec les jeunes enfants et leur famille. Dans d'autres pays, ce nouveau profil professionnel a entraîné des niveaux de formation plus élevés, une meilleure rémunération et de meilleures conditions pour le personnel ce qui a, à son tour, entraîné une amélioration des résultats pour les enfants.
- Amélioration de la continuité des expériences vécues par les jeunes enfants, car les écarts d'accès et de qualité peuvent être atténués et il est plus facile de créer des liens au niveau des services pour tous les groupes d'âge et tous les milieux.

160. Les avantages sur le plan administratif sont également considérables.

- *Au niveau provincial*, un seul ministère responsable pour tous les jeunes enfants pourrait interagir plus efficacement avec les initiatives fédérales, tant à l'échelle du Canada qu'avec les Autochtones. La planification et le contact avec des centres locaux pourraient également devenir plus efficace et moins coûteux, étant donné que, dans un système intégré, il n'est plus nécessaire d'avoir des fonctions de planification distinctes. En outre, la surveillance et l'évaluation des éléments critiques peuvent être entreprises plus efficacement par un ministère unique ayant ses propres conseillers pédagogiques.
- *Au niveau fédéral*, un secrétariat expert chargé des jeunes enfants pourrait élaborer un cadre stratégique général pour l'ensemble du pays et encourager le développement égal de systèmes de la petite enfance dans tout le Canada, dans lesquels les parents de chaque province peuvent espérer bénéficier de droits et de services à peu près équivalents. Un secrétariat fédéral pourrait étayer régulièrement le travail des provinces en matière d'éducation et de garde des jeunes enfants, créer des passerelles entre les systèmes d'accréditation et de formation de tout le pays, élaborer des normes pancanadiennes et encourager la collecte de données commune. Un ministère fédéral spécialisé pourrait également devenir le chef de file dans le secteur de la recherche et de la formation publique.

161. Pour forger des SÉGE universels, il est nécessaire d'atteindre une masse critique au niveau administratif, c'est-à-dire qu'il faut disposer d'un nombre suffisant d'administrateurs experts pour planifier et mettre en œuvre un système intégré efficace. Lors du processus d'intégration, la Suède, par exemple, a fait venir au ministère de l'Éducation des fonctionnaires du ministère des Affaires sociales qui étaient à l'origine chargés de la planification de la petite enfance. Comme l'a montré l'expérience du Québec, une augmentation rapide des dépenses ne suffit pas : c'est la constitution d'une capacité administrative qui est l'élément clé. Il faut élaborer des stratégies et des plans détaillés pour agrandir efficacement et de façon cohérente un grand système. Faute de gestionnaires aguerris ayant des antécédents professionnels solides en petite enfance, l'élaboration de politiques risque de ne pas avoir ce contact avec la base qui est nécessaire pour la formulation et la mise en œuvre de politiques pertinentes.

²⁹. La documentation concernant la capacité des parents à reconnaître la bonne qualité des services de garde d'enfants n'est pas optimiste (voir Cleveland et Krashinski, 2003; Helburn, 1995). Au delà du besoin psychologique d'adopter une attitude positive à l'égard de ce qu'ils peuvent fournir à leur enfant, de nombreux parents ne sont pas au courant des indicateurs structurels, procéduraux et pédagogiques de services d'éducation et de garde de bonne qualité. Par ailleurs, les objectifs parentaux ne sont pas toujours cohérents avec une pratique de la bonne qualité; ils accordent par exemple souvent une plus grande valeur à une alphabétisation précoce qu'à un développement global ou à des compétences de coopération. En outre, les parents sont souvent obligés de choisir les services de garde d'enfants qui correspondent le plus à leurs moyens financiers. La recherche a montré qu'en l'absence de bons services publics, jusqu'à 65 % des parents (aux États-Unis) sont persuadés qu'ils n'ont guère le choix parmi les options de services de garde d'enfants (Galinsky *et al.*, 1994).

Recommandations en matière de financement

1. Augmenter sensiblement le financement public des services destinés aux jeunes enfants

162. Contexte : Au chapitre 4, nous avons examiné le financement des services de garde d'enfants au Canada :

- Il n'y a pas eu, ailleurs qu'au Québec, d'expansion importante du système au Canada au cours de la dernière décennie. Moins de 20 % des enfants âgés de 0 à 6 ans trouvent une place dans un service réglementé (voir le tableau 6, *Document de base sur le Canada*), comparativement à, par exemple, la Belgique avec 63 %, le Danemark avec 78 %, la France avec 69 %, le Portugal avec 40 % et le Royaume-Uni avec 60 %.
- Il y a de longues listes d'attente pour les services communautaires dans plusieurs provinces et territoires, notamment dans les centres qui accueillent les enfants ayant des besoins spéciaux.
- On a signalé une stagnation généralisée de la qualité pour l'ensemble des services (bien que certains centres que l'équipe de l'OCDE a visités fussent de grande qualité).
- Les faibles taux de dépenses publiques par enfant pour la garde d'enfants. Les dépenses publiques pour la garde d'enfants âgés de 0 à 12 ans s'établissent en moyenne à 386 \$ par enfant et à 3 200 \$ par établissement de garde d'enfants (*Document de base sur le Canada*, chiffres de 2001), contre 6 120 \$ par enfant en maternelle et près de 15 000 \$ par étudiant à l'université (OCDE 2002, EAG).
- Une structure tarifaire déterminée par le marché (sauf au Manitoba et au Québec), qui aboutit à de fortes contributions parentales aux coûts de garde d'enfants allant de 34 % à 82 % des coûts. La moyenne pour l'ensemble du pays, à l'exclusion du Québec, se situe tout juste à moins de 50 % des coûts, comparativement à un maximum de contribution parentale de 15 % en Finlande ou environ 25 % dans l'ensemble de l'Europe.
- Un système de subvention inefficace comportant des critères d'admissibilité complexes qui présentent de fortes variations auquel n'accèdent qu'environ 22 % des parents célibataires et environ 5 % des mères mariées provenant de familles à faible revenu (*Document de base sur le Canada*, 2003).
- Sous-financement généralisé dans le secteur de la garde d'enfants pour ce qui est des salaires, des milieux et des infrastructures d'apprentissage tant physiques (locaux, espaces extérieurs) et non-physiques (infrastructure de planification, d'administration, de formation, de surveillance, d'évaluation, de collecte des données...).

163. Même dans les provinces et territoires qui sont déterminés à développer leur système de SÉGE, les services de garde d'enfants en particulier sont sous-financés et souvent, ni la qualité, ni la quantité des prestations ne répondent aux aspirations des parents et des professionnels. Seule une augmentation sensible de l'investissement, comme au Québec, pourra amener le changement souhaité. On peut se faire une idée de la quantité de financement supplémentaire qui sera nécessaire en puisant dans l'expérience du Québec et dans l'étude Cleveland/Krashinsky de 1998. Manifestement, au Canada, les coûts sont plus importants en raison de la dispersion des établissements, mais comme il est exposé au chapitre 4, les analyses économiques des dépenses gouvernementales pour les services éducatifs et de garde à l'enfance conviennent que l'investissement produit un bon rendement en termes d'amélioration de la santé des enfants, de maturité scolaire, de meilleurs résultats scolaires et de revenu supplémentaire pour les familles. Dans ce cas encore, selon l'étude de l'OCDE (2001), seul le financement régulier qu'assure l'investissement étatique permet de garantir l'accès et la qualité de façon raisonnablement équitable pour tous les groupes. Il faudra aborder cette situation au moyen d'une approche combinée fédérale/provinciale en matière d'investissement pour pouvoir planifier des augmentations supplémentaires du budget pour les jeunes enfants au cours des prochaines décennies. En somme, le temps semble venu de consolider les gains qui ont été réalisés grâce aux récentes ententes fédérales-provinciales-territoriales.

164. *Observation* : Dans un document récent, Cleveland et Krashinsky (2003) examinent divers raisonnements relatifs à l'augmentation des dépenses gouvernementales dans le domaine de la petite enfance. En résumé, les auteurs concluent :

Dans les pays dans lesquels le gouvernement dépense relativement peu pour les SÈGE (les É.-U. et le Canada en sont des exemples), les mères qui travaillent sont de plus en plus nombreuses. Comme la grande majorité des mères ayant de jeunes enfants se trouvent sur le marché du travail, il faut habituellement une sorte ou l'autre de garde d'enfants extrafamiliale. La plupart des experts en SÈGE font valoir de façon persuasive que la qualité des services de garde achetés sur les marchés libres est généralement insuffisante, et dans de nombreux cas dangereuse pour le développement et la productivité future des enfants. Comme la société s'inquiète de ce qui se passe avec les enfants, un financement public de quelque importance de SÈGE de qualité supérieure est souhaitable.

165. La plupart des pays de l'OCDE se sont attaqués à ce problème et ont, au cours des 10 ou 20 dernières années, fortement augmenté leurs investissements dans la systématisation des SÈGE. Les caractéristiques de financement que nous avons relevées dans ces pays sont les suivantes :

- *Une importante augmentation des budgets ministériels pour les services à la petite enfance.* Au R.-U. par exemple, depuis 1998, le budget a plus que doublé. D'importantes augmentations budgétaires doivent également être envisagées pour couvrir les coûts supplémentaires de l'intégration *adaptée* d'enfants ayant des besoins spéciaux au système d'enseignement principal³⁰.
- *La mise en commun de ressources et le partage des coûts entre les ministères, les partenaires sociaux, les collectivités locales et les utilisateurs.* Chaque fois que des objectifs communs sont atteints pour les jeunes enfants et leur famille, par exemple, si l'éducation et la garde globale des jeunes enfants améliorent à leur tour l'intégration sociale et l'expansion du marché du travail, il y a peu de raisons pour lesquelles les coûts en capital et de fonctionnement ne devraient pas être partagés par un ensemble de ministères et d'autres groupes d'intérêt³¹.
- *Abandon du financement des services éducatifs et sociaux en faveur de services d'éducation et de garde des jeunes enfants de qualité,* dans les secteurs où la recherche indique que le rendement en capital humain et social réalisé sur l'investissement est le plus important. L'égalité des chances dans l'enseignement est également améliorée.
- *La coordination rentable des politiques de la petite enfance au niveau central et la concentration des services au niveau local,* en particulier pour les enfants âgés de 3 à 6 ans. Cela signifie, en pratique, l'intégration de la gestion des services de garde et d'éducation des jeunes enfants au niveau central et l'utilisation des locaux scolaires pour les services récréatifs et de développement des jeunes enfants. Ainsi, plutôt que d'investir dans des locaux loués et autres, il a semblé plus rationnel dans de nombreux pays d'investir fortement dans l'infrastructure scolaire et de réunir l'enseignement précoce, la garde à plein temps et la garde hors du milieu scolaire en un même endroit. La concentration de services centralisés aide à réduire considérablement le coût, améliore la qualité et facilite la tâche aux parents qui travaillent³².
- *Le partage des tâches avec les secteurs bénévole, communautaire et privé,* et l'intégration, dans la mesure du possible, de fournisseurs non publics à des systèmes financés publiquement et gérés professionnellement. La contribution apportée par les organisations non gouvernementales et les fournisseurs privés locaux au réseau d'État est souvent importante, voire essentielle.

³⁰. Hormis les considérations de droits de la personne (article 23 de la Convention relatives aux droits de l'enfant), les coûts supplémentaires pour les enfants ayant des besoins spéciaux en enseignement précoce sont plus que recouverts grâce à des économies en aval sur les unités d'enseignement spécial, l'enseignement de rattrapage et la sécurité sociale.

³¹. Dans de nombreux pays, par exemple, les constructeurs sont censés inclure dans les coûts des propriétés de logement la construction de crèches et d'écoles conçues à l'avenant. On peut également attendre des collectivités et de l'industrie locales qu'elles contribuent.

³². Le respect des rythmes et des intérêts des jeunes enfants doit être garanti dans les services rattachés aux écoles. En outre, le ministère, le comté ou un autre organisme responsable de la gestion des services à la petite enfance au niveau local doit consulter la collectivité et le secteur bénévole au sujet des prestations liées à l'école et les y impliquer.

- *La fourniture de subventions de fonctionnement aux fournisseurs accrédités qui maintiennent des normes de qualité élevées.* Les subventions de fonctionnement sont particulièrement nécessaires dans les établissements ruraux et éloignés et lorsque les organismes bénévoles d'enseignement précoce acceptent des enfants provenant de milieux défavorisés ou ayant des besoins spéciaux, tout en maintenant les droits dans la fourchette déterminée par les pouvoirs publics.
- *L'obtention de soutien des secteurs des affaires et des entreprises.* Dans de nombreux pays, les employeurs comptent parmi les principaux bailleurs d'aide des services à la petite enfance. Aux Pays-Bas, par exemple, on attend des employeurs qu'ils mettent à disposition une crèche ou achètent des places dans des garderies accréditées pour les jeunes enfants de leurs employés. Dans d'autres pays encore, par exemple en Corée et au Mexique, les entreprises qui emploient un certain contingent de jeunes femmes sont tenues par la loi de créer une garderie sur place ou de subventionner les dépenses de garde d'enfants pour leurs employés.
- *L'avènement de mécanismes de financement de remplacement.* Dans les pays nordiques, les instances locales ont l'autorité de percevoir des taxes qui viennent compléter l'allocation d'État pour la santé, le bien-être social et les services d'enseignement précoce. En Belgique et en Italie, une part importante (environ 1 %) de la sécurité sociale et/ou de l'impôt sur les entreprises est canalisée vers la garde d'enfants. En Finlande, la taxe sur l'alcool est utilisée depuis de nombreuses années pour subventionner les services à la petite enfance, en particulier la garde hors du milieu scolaire. Aux États-Unis, des subventions versées par de grandes entreprises aux services à la petite enfance sont chose commune, car les pouvoirs publics accordent des dégrèvements fiscaux pour des dons importants. Les recettes de loteries d'État servent également à financer des services à la petite enfance et à fournir des subventions aux étudiants du niveau tertiaire dans le besoin qui souhaitent entrer à l'université.

2. *Veiller à la création d'un système de financement transparent et responsable et, pour les parents, au partage plus équitable des financements au titre des SÉGE*

166. *Contexte* : Selon une enquête de 1998 sur les sources des revenus que reçoivent les garderies de tout le Canada (*Document de base sur le Canada, 2003*), les revenus sont dégagés comme suit : 49 % des droits payés par les parents; 48 % du financement gouvernemental; 3 % d'autres sources, telles que les levées de fonds, les dons. Ces chiffres montrent bien l'important fardeau que doivent supporter les parents canadiens par rapport aux parents européens qui paient en général entre 25 % et 33 % des coûts de garde d'enfants³³. En fait, si on éliminait des chiffres ci-dessus le Québec et le Manitoba, qui imposent un plafond aux droits versés par les parents, les coûts réels pour les parents du reste du Canada seraient bien supérieurs à 50 %. Par contraste, de nombreux pays de l'OCDE fournissent une éducation de la petite enfance universelle gratuite dès l'âge de 3 ans, bien qu'il convienne de noter que parfois les ratios enfants/personnel ne sont pas propices pour s'occuper individuellement des jeunes enfants.

167. *Observations* : De nombreux intervenants du Canada ont attiré l'attention de l'équipe de l'OCDE sur des problèmes financiers. Parmi les difficultés évoquées, citons :

- *Plus grande transparence de la responsabilisation du gouvernement à l'égard de la garde d'enfants.* Les dépenses pour la garde d'enfants sont en général agrégées pour les enfants de 0 à 12 ans, ce qui rend difficile la tâche des analystes indépendants qui essayent de calculer exactement les montants que les gouvernements dépensent effectivement pour les services aux jeunes enfants jusqu'à l'âge de 6 ans. L'Entente sur le développement de la petite enfance (EDPE) et l'Entente-cadre multilatérale sur l'apprentissage des jeunes enfants et les services de garde à la petite enfance exigent explicitement une augmentation des investissements de la part des deux parties, mais l'équipe de l'OCDE a été avisée plus d'une fois qu'il n'y a guère de

³³. En outre, dans la plupart des pays européens, l'éducation de la petite enfance universelle gratuite commence à l'âge de 3 ans.

moyens d'empêcher une province de recevoir un financement fédéral, tout en réduisant son propre financement par rapport à ce qu'il était antérieurement. L'équipe n'était pas en position de vérifier la situation d'une façon ou d'une autre. Cependant, nous avons observé que malgré les ententes, il n'y avait eu qu'une faible expansion nette des services dans plusieurs provinces. En outre, la qualité demeure faible, et même dans certains cas, on a constaté une érosion des services communautaires. Une façon plus efficace de garantir les dépenses doit être éventuellement légiférée³⁴.

• *Une part plus équitable des subventions publiques disponibles pour les jeunes enfants* : Toute la recherche convient que les années avant la cinquième sont des années où le potentiel d'apprentissage est énorme. Pourtant les chiffres de l'OCDE (OCDE, 2002) indiquent ce qui suit :

- Que les dépenses publiques canadiennes par étudiant universitaire sont plus du double de celles pour un enfant en maternelle, la partie du système de la petite enfance qui reçoit le plus de soutien public.
- Exprimé en fonction du PIB, le Canada dépense 0,2 % du PIB pour les services de prématernelle et de maternelle; 3,6 % pour l'école obligatoire et l'enseignement postsecondaire non tertiaire; et 2,6 % du PIB pour l'enseignement au niveau tertiaire.

168. Il semblerait également y avoir de la place pour un rajustement des budgets d'éducation en faveur de cette étape fondamentale de l'apprentissage tout au long de la vie, sans mentionner les budgets de la Santé, des Affaires sociales et autres, dans lesquels les dépenses pourraient être diminuées grâce à un service à l'enfance universel qui garantirait la santé et le bien-être des jeunes enfants et, lorsque c'est nécessaire, serait accompagné d'une forte implication communautaire. Hormis l'argument en faveur du réajustement reposant sur l'équité, de telles mesures pourraient bien recueillir l'aval du public. Du moins, l'argument a été présenté à l'équipe, en particulier par des groupes de femmes, que si les parents travaillent et paient des impôts, il semblerait juste qu'une plus grande part de cet argent doit être consacrée à l'éducation des jeunes enfants, particulièrement, si l'on considère que cela fait partie du développement du capital humain national. Dans ce cas encore, la situation est anormale, en ce que les pouvoirs publics assument entièrement la responsabilité de l'éducation de la petite enfance à partir de l'âge de 5 ans, comme si l'apprentissage ne commençait qu'à cet âge.

169. Dans ce contexte, l'équipe de l'OCDE propose que l'on envisage un partage plus équitable de 40:40:20 des coûts des SÉGE. Dans ce partage du financement, les gouvernements fédéral et provinciaux évolueraient graduellement jusqu'à contribuer 40 % chacun, en établissant un objectif global de contribution des parents de 20 % pour couvrir les coûts de la nourriture et des programmes spéciaux adoptés par les commissions communautaires responsables, par exemple, pour des professeurs de musique et d'art, les programmes de vacances, etc.³⁵ Comme il est dit dans le texte principal, la part convenue de la subvention gouvernementale accordée aux centres serait destinée au salaire du personnel, aux ressources et à l'amélioration de la qualité du programme. Si l'on augment le financement, on peut imposer une amélioration de la délivrance des permis et des normes de qualité. En parallèle, nous encourageons d'envisager de passer à la prestation, en matinée, de séances d'apprentissage ciblées gratuites pour tous les jeunes enfants à partir de l'âge de 4 ans, les contributions des parents n'étant exigées que pour les services fournis l'après-midi.

³⁴. Dans une certaine mesure, cette question est abordée dans l'*Entente-cadre multilatérale*, mais il incombe aux « publics » des provinces de surveiller la conformité à l'entente. Il est permis de douter que le public puisse entreprendre ces tâches efficacement, car cet effort exige une expertise à la fois administrative et financière qu'il est coûteux d'acheter pour le secteur sans but lucratif.

³⁵. L'imposition d'un plafond de 20 % aux droits parentaux cumulés permet d'établir une structure tarifaire graduée allant des parents qui ne peuvent pas se permettre ne fût-ce que les dépenses pour les repas (pour lesquels tous les droits seraient abandonnés) aux familles à revenu élevé dont on recouvrerait jusqu'à concurrence de 50 % des coûts.

3. *Étant donné les méthodes actuelles de prestation au Canada, élaborer des moyens efficaces de financer un service à l'enfance universel pour les enfants âgés de 1 à 6 ans, fourni équitablement par divers fournisseurs et régi par des organismes publics*

170. *Contexte* : Dans les pays de l'OCDE, les SÉGE sont répartis grosso modo en trois catégories; ceux qui émanent d'un modèle social, principalement dans les pays nordiques; ceux qui sont principalement fondés sur l'enseignement, par exemple, en France, en Belgique, en Italie et en Espagne; et ceux qui reposent sur une économie mixte de prestations, principalement dans les pays anglophones. La plus grande partie du Canada appartient à cette dernière catégorie et doit logiquement puiser, pour son expansion, sur un modèle de prestations mixtes qui combine les prestations d'enseignement public direct (maternelle) et les prestataires communautaires et privés. Concurrément, seul un investissement public important peut garantir une expansion équitable. L'expansion du secteur doit également comprendre les prestations hors du milieu scolaire, qui seraient fondées idéalement sur l'école. Pour fournir des services d'excellence à des groupes défavorisés, nous encourageons la canalisation de fonds publics principalement vers des organismes disposant d'un mandat *public*, qui seront tenus responsables de l'enregistrement et du niveau de qualité des services, tant publics que privés. Un changement du financement par subventions peut également être envisagé, et consisterait en l'abandon du mécanisme de subventions personnelles en faveur d'un financement par subventions de fonctionnement et d'un droit pour les enfants, comme dans le modèle d'éducation traditionnel (voir notre étude de cette question au chapitre 4). Le financement par subventions de fonctionnement affecté semble être un moyen plus sûr de garantir que les garderies disposent d'un personnel hautement qualifié et d'un milieu d'apprentissage enrichi, qui sont tous deux de puissantes variables explicatives de la qualité et de l'apprentissage.

171. Un moyen de fournir un service universel, et qui semble recueillir la faveur des parents Canadiens (Johnson et Mathien, 1998), consisterait à développer le service de maternelle actuel fondé sur l'école. Cette prestation pourrait être étendue à une maternelle à plein temps (comme c'est déjà le cas à certains endroits du Canada), en y ajoutant une prématernelle à plein temps, chaque fois que cela est possible. Les services communautaires, en collaboration avec les écoles, pourraient participer à la prestation des séances de l'après-midi³⁶. L'objectif consisterait à fournir un service d'éducation gratuit le matin à tous les enfants âgés de 4 ans, suivi par des séances récréatives et d'apprentissage précoces l'après-midi. Les séances de l'après-midi pourraient également être servir à fournir au moins une attention individuelle aux jeunes enfants qui ont besoin de soutien particulier. Une augmentation parallèle des prestations hors du milieu scolaire aux enfants d'âge scolaire pourrait également être envisagée; elles pourraient être fondées sur l'école, mais avec un personnel, des objectifs et des règlements différents. Cette option est relativement directe, mais comporte quelques mises en garde au sujet des ratios enfants/personnel défavorable et l'expansion vers le bas des méthodes scolaires formelles aux jeunes enfants.

172. Parallèlement, on pourrait augmenter le financement des organismes communautaires sans but lucratif afin qu'ils mettent au point des services pour les jeunes enfants, ouverts aux enfants des parents qui ne travaillent pas ainsi qu'à ceux des parents qui travaillent. Cependant, les prestataires sans but lucratif et commerciaux de services de garde d'enfants n'élargiront pas automatiquement leurs services pour répondre à une augmentation de la demande *sans intervention gouvernementale*. L'expérience du Royaume-Uni, qui a essayé de s'appuyer sur le marché commercial pour soutenir les femmes sur le marché du travail laisse entendre que même le marché le plus actif ne réagit pas à la demande, particulièrement dans les collectivités pauvres, sans une quantité considérable d'incitatifs et de subventions. Si l'on fournit suffisamment d'incitatifs, en principe, le marché privé peut s'étendre et finir par devenir concurrentiel. Cette question est examinée de plus près dans le document de l'OCDE de Cleveland/Krashinski (2003).

³⁶. Des projets aux Pays-Bas montrent que la garde d'enfants, l'apprentissage de la petite enfance, la maternelle, l'éducation des adultes et les cours de compétences parentales peuvent être dispensés efficacement par l'école. En outre, la combinaison de l'éducation et de la garde d'enfants au sein de l'école aboutit à une utilisation plus rationnelle de l'infrastructure publique et réduit fortement les dépenses en capital.

173. *Observations* : Un véritable point fort des SÉGE canadiens est l'existence de réseaux communautaires et la vitalité du secteur sans but lucratif. Pour cette raison, l'équipe d'examen propose que dans tout scénario faisant appel à des prestations mixtes, des garde-fou soient mis en place pour protéger la position des petits prestataires et des prestataires sans but lucratif dans toute nouvelle configuration de services, une question qui doit être réglée de concert par les administrations et les intervenants intéressés. Un mécanisme de protection que d'autres pays utilisent consiste à ne fournir des deniers publics qu'aux services publics et sans but lucratif, puis de garantir la transparence financière de ces services grâce à la création de conseils de direction parentaux puissants. Concurrément, il faudrait que la prestation de services dans une ville ou dans un territoire, particulièrement pour ce qui est de la cartographie de l'endroit où ces services devraient être situés, soit supervisée par un organisme public. Il existe déjà des initiatives valables dans ce secteur au Canada, tant au niveau provincial qu'à celui des conseils communautaires, mais dans bien des cas, la responsabilité publique pour la planification des SÉGE et leur soutien doit être développé. Pour l'instant, d'après ce que l'on nous a dit, ces services ne sont pas toujours à proximité des familles qui en ont le plus besoin.

Recommandations ayant trait à l'accès

1. Poursuivre les efforts pour donner accès à un plus grand nombre tout en favorisant une plus grande équité

174. *Contexte* : L'accès aux services éducatifs et de garde à l'enfance (SÉGE) est faible au Canada. Ailleurs qu'au Québec, il n'y a pas eu d'expansion significative du système au cours de la dernière décennie. Moins de 20 % des enfants âgés de 0 à 6 ans trouvent une place dans un service réglementé (voir tableau 6, *Document de base sur le Canada*). Si l'on soustrayait de ces chiffres les inscriptions à la maternelle à l'âge de 5 ans et les chiffres du Québec pour tous les groupes d'âge, l'importance de la lacune canadienne apparaîtrait plus clairement, surtout lorsqu'on la compare au taux d'inscription des enfants âgés de 3 à 6 ans dans d'autres pays de l'OCDE. S'il fallait soustraire de ces chiffres les inscriptions à la maternelle à l'âge de 5 ans et les chiffres du Québec pour tout le groupe d'âge, l'importance de la lacune canadienne apparaît plus clairement, surtout lorsqu'on la compare au taux d'inscription des enfants âgés de 3 à 6 ans dans d'autres pays de l'OCDE (En Belgique, au Danemark, en France, en Hongrie, en Islande, en Italie, au Japon, au Luxembourg, aux Pays-Bas, en Espagne et au Royaume-Uni, quelque 90 % des enfants sont inscrits à l'âge de 4 ans dans des services d'enseignement précoce gratuits..). Il semble par ailleurs que la majorité des jeunes enfants canadiens sont placés dans des garderies non réglementées, car quelque 70 % des Canadiennes sont sur le marché du travail, dont les quatre cinquièmes à plein temps. La situation de l'accès s'améliore pendant les années de maternelle, mais dans quelques cas, seulement pour des périodes d'une demi-journée, alors que les services de garde réglementés ne sont souvent pas disponibles pour le reste de la journée. Cette faiblesse de la prestation a des répercussions sur le plan de l'équité. Tout d'abord, le développement de nombreux jeunes enfants canadiens vulnérables ne bénéficie pas de soutien et, en second lieu, le choix et l'égalité des chances pour certains groupes de femmes du Canada, particulièrement au bas de l'échelle sociale, s'en trouvent fortement diminués. Même les familles à revenu modéré se trouvent en difficulté car, par suite de l'insuffisance des services, les coûts pour les parents ont augmenté. On a signalé à de nombreuses occasions à l'équipe de l'OCDE que l'abordabilité était devenue un grave problème pour de nombreuses familles au Canada.

175. Les moyens d'améliorer l'accès ont été étudiés à la partie précédente consacrée au financement qui, bien entendu, est un mécanisme clé pour l'expansion du système. Le développement du système actuel maternelle/école vers la prestation à plein temps fondée sur l'intégration des âges est une solution à long terme qu'il convient d'envisager, mais pour le moment, il faut également trouver un moyen de stimuler l'expansion dans le secteur communautaire. Comme nous l'avons dit, ceci ne se fera pas de façon satisfaisante sans des incitatifs et des subventions importants. Pour cette raison, nous encourageons les efforts visant à relever l'accès et les dépenses canadiennes d'ensemble au niveau de l'OCDE. Exception

faite du Québec, les taux de participation des enfants âgés de 3 à 6 ans ne représentent pas le quart de ceux des principaux pays européens, et les dépenses pour les programmes destinés aux jeunes enfants pour ce groupe d'âge atteignent tout juste 0,2 % du PIB, soit environ la moitié de la moyenne de l'OCDE. En termes de justice sociale et de rendement sur le plan de l'éducation, il est raisonnable d'axer cette expansion en premier lieu sur les enfants à risque et leur famille. À défaut d'agir ainsi, on risque de renforcer la stratification socio-économique et de créer un cercle vicieux de pauvreté et de sous-réalisation en éducation pour les enfants des familles à faible revenu.

2. *Dans la mesure du possible, inclure les enfants ayant des besoins éducatifs spéciaux dans les services de développement des jeunes enfants publics*

176. *Contexte* : L'équipe de l'OCDE a pu observer au Canada quelques exemples d'inclusions adroites dans les prestations publiques. Cependant, selon l'OCDE (2004a), bien que les provinces canadiennes disposent de programmes d'inclusion dans le système scolaire, on dispose de peu de données probantes sur les enfants bénéficiant de ressources supplémentaires au niveau préprimaire. Dans le secteur de la garde d'enfants, les données sur les enfants ayant des besoins spéciaux sont même plus rares, ce qui donne à penser que les droits légaux à l'accès et les investissements étatiques dans l'inclusion sont faibles à ce niveau. La recherche effectuée au Canada (Irwin, Lero et Brophy, 2000) corrobore cette hypothèse et signale qu'il peut être extrêmement difficile pour des parents d'obtenir des services de garde d'enfants *appropriés* pour des enfants handicapés, puisque le personnel manque de formation, les bâtiments ne sont pas adaptés et le financement manque. Cependant, lorsque des ressources humaines et matérielles suffisantes sont mises à disposition, le service universel assure une continuité de prestation que bon nombre de services ciblés, pour excellent qu'ils soient, ne sont pas capables de fournir. Dans le cadre de la prestation majoritaire inclusive, les enseignants peuvent également encourager l'empathie : en principe, les enfants franchiront les divisions sociales et apprendront à être plus compréhensifs et secourables envers leurs pairs ayant des handicaps ou défavorisés. Dans ce sens, l'inclusivité devient un enjeu de la qualité qui aboutira vraisemblablement à de meilleurs services majoritaires.

3. *Renforcer les politiques afin d'aider et d'inclure les enfants autochtones*

177. *Contexte* : Au Canada, selon les chiffres sur la pauvreté infantile, les enfants autochtones et les enfants de parents célibataires sont particulièrement vulnérables, car les parents vivent le plus souvent de l'aide sociale ou travaillent des heures irrégulières dans des emplois mal rémunérés. Ce problème est analysé davantage au chapitre 4. En outre, l'appui aux enfants autochtones est une importante question socio-morale pour la société canadienne majoritaire. Les écoles et les enfants appartenant à la majorité apprendront-ils à comprendre et à apprécier les enfants des habitants autochtones du pays? Malgré le travail impressionnant accompli par des groupes dévoués des Premières nations et de la majorité, le défi semble gagner en importance. Les peuples des Premières nations souffrent encore d'exclusion et de pauvreté, et les enfants autochtones comptent de nos jours parmi les enfants les plus vulnérables du Canada. Comme nous l'avons constaté en Saskatchewan, un nouveau leadership autochtone apparaît et s'attaque aux problèmes de la pauvreté globale, de l'échec scolaire, de la délinquance juvénile, de la grossesse des adolescentes. Ces efforts méritent de recueillir le soutien des gouvernements fédéraux et provinciaux.

178. Dans la formulation générale de nos recommandations en faveur des enfants autochtones, nous proposons provisoirement un certain nombre d'observations recueillies lors de notre visite et dans la documentation disponible :

- *La collaboration avec les groupes des Premières nations que nous avons constatée dans plusieurs provinces du Canada devrait se poursuivre et être renforcée.* Nous encourageons en particulier cette collaboration pour l'apprentissage et l'éducation précoces. Les gouvernements provinciaux et territoriaux ayant d'importantes populations autochtones peuvent envisager, s'ils ne l'ont déjà fait, de nommer des représentants autochtones au Conseil des services de garde d'enfants et

maternelles communautaires. Tout comme en Hongrie, il pourrait être utile d'envisager la nomination obligatoire de fonctionnaires autochtones au ministère de l'Éducation, chargés de surveiller l'éducation des populations minoritaires depuis la première enfance jusqu'à l'enseignement primaire-secondaire, en insistant fortement sur les transitions et les résultats effectifs (non seulement les taux de participation).

- *Nous préconisons également qu'une recherche ciblée en éducation soit entreprise à l'égard des enfants autochtones, avec les données les plus complètes possibles sur les résultats de l'enseignement (pas seulement les inscriptions).* On pourrait également envisager, comme c'est le cas dans certains pays, la mise en place d'un *système de soutien spécial* pour les écoles accueillant des nombres importants d'enfants autochtones, afin de garantir leurs progrès réguliers de la maternelle jusqu'à l'université.
- Dans une perspective plus vaste, comme le problème de la pauvreté et le manque d'emploi des Autochtones exercent un effet crucial sur les jeunes enfants, nous proposons que *des partenariats entre les provinces et les dirigeants des Premières nations dans les villes soient également envisagés, afin d'agir plus efficacement pour créer des occasions d'éducation et d'emploi pour les enfants autochtones et leur famille vivant dans des zones urbaines.* Dans le cadre d'une telle initiative, des réseaux d'administrateurs, des experts de la société civile et des groupes des Premières nations pourraient être créés à différents niveaux afin de régler des problèmes concrets.
- *Nous encourageons les pouvoirs publics à puiser également dans l'expertise et l'expérience d'autres pays qui ont une importante population autochtone, plus précisément la Finlande, la Norvège et la Nouvelle-Zélande.* Le partenaire international le plus utile pour le Canada pour ce qui est de l'approche inclusive de la petite enfance est peut-être la Nouvelle-Zélande, qui se trouve placé devant des problèmes semblables avec sa population autochtone maori. Le programme d'enseignement SÉGE pour *tous* les enfants de Nouvelle-Zélande, *Te Whāriki* (une natte tressée) a été élaborée conjointement avec des groupes maori et puise abondamment dans les concepts maori d'appartenance de contribution. Comme le font observer Carr et May (2000), « *Le cadre est une célébration de biculturalisme du pays* ». Des programmes d'immersion linguistique distincts existent encore pour certains enfants maori, mais de nombreux parents maori envoient leurs enfants dans des maternelles générales, sachant que celles-ci suivent un programme d'enseignement national dans lequel la langue et les valeurs Maori sont reconnues et respectées.

179. Observations : Nous avons été surpris de constater que si peu de preuves statistiques semblaient disponibles pour dresser un tableau des niveaux de pauvreté infantile et de la situation des enfants autochtones en général. Ceci peut-être dû au fait, dans une certaine mesure du moins, que les personnes ne déclarent pas leur statut d'Autochtone. Nous soupçonnons également que, dans certains cas, les programmes en place risquent de renforcer la dépendance et la marginalisation. Cependant, nos conclusions sur ce point doivent demeurer provisoires, car nous n'avons guère eu de contacts avec cette question et tant les données ainsi que les évaluations de programme n'étaient pas toujours disponibles.

Recommandations pour l'amélioration de la qualité

180. Comme nous avons traité ci-dessus du financement, une importante variable explicative de la qualité, nous nous concentrerons dans cette partie sur des recommandations qui touchent plus directement la qualité des programmes.

1. *Élaborer un cadre national de la qualité pour les services à la petite enfance dans tous les secteurs et une infrastructure au niveau provincial pour garantir une mise en œuvre efficace.*

181. *Contexte* : Selon plusieurs commentateurs, le débat sur la qualité au Canada a été limité. Disons, par souci de simplicité, que dans le secteur de l'éducation, le débat a eu tendance à se concentrer sur des objectifs de maturité scolaire. Dans le secteur de la garde d'enfants, la qualité a été minée par la lutte pour la survie au moyen de subventions insuffisantes. Les éléments structuraux sous-tendant la qualité ont été négligés, particulièrement le financement suffisant, l'établissement de profils appropriés et la formation du personnel (*Document de base sur le Canada*, 2003).

182. *Observations* : Un facteur contributif crucial de la qualité dans de nombreux pays est la formulation d'un *Document cadre national sur la qualité*. Un cadre national de la qualité doit comprendre : un énoncé des valeurs et des objectifs qui doivent guider les centres de la petite enfance; un sommaire des normes du programme, c'est-à-dire de quelle façon les programmes seront structurés en termes de rapports enfants/personnel, de qualification des enseignants... pour faciliter le développement et l'apprentissage; en troisième lieu, une description des connaissances, compétences, dispositions et valeurs que les enfants à des âges différents peuvent être censés maîtriser dans des domaines de développement général; et en quatrième lieu, lignes directrices pédagogiques décrivant les processus grâce auxquels les enfants atteignent ces objectifs et la façon dont les éducateurs doivent les y aider. De tels cadres peuvent aider à guider et appuyer le personnel professionnel dans l'exercice de la pratique professionnelle, afin de favoriser un niveau de qualité égal dans tous les groupes d'âge et dans toutes les provinces et de faciliter la communication entre le personnel, les parents et les enfants (voir OCDE, 2001, *Petite enfance, grands défis*). Il serait axé sur les objectifs nationaux généraux et sur le développement et le bien-être global des enfants, plutôt que sur des objectifs détaillés du programme d'études.

183. De nombreux pays ont montré qu'il est également possible de formuler des objectifs communs pour *toutes les prestations*, qu'elles soient fondées sur la garde ou l'éducation, sur une garderie ou le domicile (voir, par exemple, le programme d'enseignement *Te Whāriki* en Nouvelle-Zélande ou le programme d'enseignement national de Suède). Nous avons également laissé entendre, dans les parties précédentes, qu'un programme d'enseignement fondamental pour le Canada pourrait prendre en compte plus nettement le patrimoine autochtone/canadien. Il pourrait également accorder plus d'attention à la santé et au développement physique des enfants (nutrition, exercice, goût du plein air, etc.) et stimuler davantage l'autonomie et la créativité des enfants. Dans le cas des enfants vulnérables, une attention particulière serait accordée au dépistage et au développement socio-affectif.

184. Une ligne directrice pédagogique générale devrait être davantage détaillée et élaborée au niveau provincial/territorial puis être traduite, en fin de compte, en programmes professionnels d'apprentissage et de garde détaillés au niveau de chaque garderie par le personnel et les parents. À ce point, le programme d'enseignement peut intégrer les préoccupations locales, les langues et les traditions, dans le droit fil de la vision d'ensemble établie dans le cadre national ou provincial. Les professionnels au niveau local doivent pouvoir compter sur le soutien de conseillers provinciaux à l'appui des efforts qu'ils déploient pour élaborer un programme d'études, pour avoir accès à la formation qui les aide à le mettre en œuvre correctement et à évaluer leur propre rendement ainsi que celui des enfants.

185. Un autre élément de la qualité, qui peut être important dans le contexte canadien, est la question de la taille des services. Dans le meilleur des cas, les services d'éducation de la petite enfance devraient disposer d'une masse critique suffisante, c'est-à-dire être de taille suffisante pour que le personnel puisse

travailler en équipe, partager son expertise et continuer à apprendre d'une variété de sources. Cela n'est pas toujours possible dans les régions éloignées, mais les centres de la petite enfance de taille suffisante sont, selon la recherche, plus efficaces en tant qu'organisation d'apprentissage, plus économiques et se prêtent davantage à la surveillance et à l'évaluation³⁷.

2. *Lier l'accréditation des services à des exigences structurelles (financement suffisant; nombre suffisant d'employés qualifiés; rapports enfants/personnel favorables; milieu et ressources d'apprentissage enrichis...) et à la réalisation d'objectifs en matière de qualité.*

186. *Contexte* : Selon diverses mesures de la qualité des services de garde d'enfants (Doherty *et al.*, 2000) et des maternelles (Johnson et Mathien, 1998), la qualité des services éducatifs et de garde à l'enfance canadiens est en règle générale médiocre, allant de bon (maternelle) à faible (service de garde d'enfants). Au cours de la dernière décennie, par suite du manque de financement, les garderies ont été obligées de se concentrer sur la survie. Il a été difficile pour la plupart des provinces de s'engager à garantir une qualité élevée pour l'ensemble des services. L'élaboration de programmes et de processus de qualité a souvent semblé un luxe, et il n'existe pas toujours d'infrastructure convenant à l'inspection et au soutien de la qualité. Au niveau de la garderie, le personnel est insuffisamment rémunéré et sa motivation pour tendre à l'excellence dans son domaine est souvent minée. Selon nos entrevues avec le personnel, son souhait de participer à des occasions de formation a souvent été étouffé par le fait que le perfectionnement professionnel et en règle générale coûteux et se déroule hors des heures de travail.

187. L'expérience d'autres pays de l'OCDE laisse entendre que l'amélioration de la qualité des programmes est un projet à long terme. Les principaux indicateurs de la qualité sont les suivants :

- *Financement suffisant et régulier des services.* Dans les zones défavorisées, les gouvernements doivent subventionner fortement le fonctionnement des services afin de maintenir l'accès et la qualité, mais comme nous l'avons fait observer tout au long de ce rapport, le gouvernement a de nombreuses bonnes raisons d'opter pour un service universel partiellement gratuit et d'améliorer les ressources lorsque des garderies accueillant un nombre important d'enfants vulnérables doivent réagir à des besoins plus importants en nutrition, santé et apprentissage spécial.
- *Les exigences structurelles de base sont respectées,* par exemple, un financement régulier et suffisant, particulièrement dans les secteurs défavorisés; soutien aux centres par un système de gestion publique dynamique; formation et conditions de travail adéquates pour le personnel; rapport enfants/personnel raisonnable; milieu d'apprentissage enrichi, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, études et évaluations effectuées régulièrement pour surveiller le rendement global.
- *Gestion de grande qualité* : Nous avons déjà constaté que la continuité d'une politique saine fondée sur l'expérience clinique présuppose la présence d'expertise de la petite enfance et une masse critique dans les administrations gouvernementales. Au niveau communautaire, des gestionnaires experts ou des conseillers pédagogiques sont également nécessaires pour cartographier les services afin de créer des réseaux (particulièrement entre des établissements épars), assurer la surveillance et organiser les services de soutien dont on besoin les centres et le personnel. Au niveau du centre, les gestionnaires et chefs de service doivent garantir de bonnes conditions de travail et fournir une motivation permanente et un perfectionnement professionnel au personnel. Particulièrement dans les zones défavorisées, des programmes d'implication parents/collectivité élaborés à cette seule fin doivent être mis en place conjointement avec les parents et être mis en œuvre efficacement.

³⁷. Si, en raison de la dispersion de la population, il n'est pas possible d'atteindre la masse critique au niveau des garderies individuelles, l'effet négatif de l'isolement peut être compensé grâce au regroupement de petites unités par quartier ou par comté, avec un programme de développement professionnel partagé et des réunions professionnelles régulières.

Ces exigences et les moyens de soutien du système sont bien examinés dans le *Document de base sur le Canada* (2003).

3. Examiner les profils professionnels des SÉGE, améliorer les niveaux de recrutement et renforcer la formation initiale et en cours d'emploi du personnel.

188. *Contexte* : Les sociétés de l'OCDE abandonnent de nos jours les notions traditionnelles de « garde d'enfants » pour adopter des ambitions axées davantage sur le développement des jeunes enfants. Ils attendent des centres de service à la petite enfance qu'ils soient l'étape fondamentale de l'apprentissage tout au long de la vie, qu'ils traitent avec sensibilité les questions d'immigration et culturelles, qu'ils répondent de façon appropriée aux besoins spéciaux des enfants et qu'ils fournissent un soutien individualisé à chaque enfant dans les moments de vulnérabilité ou de stress. Les professionnels des SÉGE et les enseignants sont également censés participer à l'évaluation des réalisations et de l'apprentissage. De plus en plus, ils recevront une formation qui les aidera à percevoir le centre comme une organisation d'apprentissage exigeant une participation collective intense en planification stratégique, autoévaluation et planification du perfectionnement professionnel. En somme, un nouveau profil du professionnel des SÉGE voit le jour.

189. La recherche indique qu'il existe des liens solides entre la formation/le soutien du personnel et la qualité des SÉGE (Bowman et al, 2000) et qu'il est bien avisé à long terme de retenir le personnel qualifié (équipe d'étude CQCQ, 1995). Un personnel aguerri exerce une influence importante sur le bien-être et les résultats scolaires des enfants. Dans les centres bien dirigés, il y aura un plan et un portefeuille individuels pour chaque enfant, et les parents recevront une rétroaction régulière sur les progrès de leur enfant. Des discussions régulières, la planification en équipe, l'autoévaluation et la formation en emploi sont des caractéristiques de la vie du personnel dans un centre de qualité.

190. Comme le montre la dernière section du chapitre 3, certaines provinces abordent la question (voir par exemple l'encadré 6 – la stratégie du marché du travail de la petite enfance du Manitoba), mais la rémunération et le statut adéquat du personnel des services de garde d'enfants demeurent une importante difficulté au Canada. Dans le secteur de la maternelle, la situation du recrutement et de la rémunération est plus saine, mais la formation initiale n'est pas appropriée dans tous les cas. Une partie importante de la formation initiale devrait être propre au domaine de la petite enfance et à la compréhension et à la mise en œuvre du programme d'études de la petite enfance. L'équipe de l'OCDE recommande que ce problème fasse l'objet d'une attention particulière, car la qualité des services est en grande partie tributaire de l'établissement du profil, de la connaissance et de la motivation du personnel.

4 Effectuer des interventions intensives, financées publiquement, dans tous les secteurs défavorisés.

191. La recherche émanant d'autres pays indique que des interventions destinées à des groupes défavorisés ont besoin de plus de financement et qu'ils sont plus efficaces dans les cas suivants :

Des programmes d'apprentissage précoces se déroulent dans le cadre général de politiques anti-pauvreté et de développement communautaire. (Kagan et Zigler, 1987, Morris et al., 2001, Sweeney, 2002). Pour rompre le cycle de la pauvreté et protéger ainsi le développement socio-affectif des jeunes enfants provenant de foyers défavorisés, des enjeux plus vastes tels que l'emploi et la formation professionnelle, le soutien social, les transferts de revenu, les politiques de logement, l'abus de substances psychoactives et les ressources communautaires doivent être abordés.

Les programmes sont multifonctionnels et impliquent les collectivités de même que les enfants : En l'occurrence, les programmes ont une forte composante d'engagement et de soutien familiaux tout en fournissant une expérience d'apprentissage de grande qualité aux enfants. Une évaluation nationale des *Early Excellence Centres* en Angleterre a montré, par exemple, que les services

socio-éducatifs intégrés procurent de multiples avantages aux enfants, aux familles et aux praticiens (Bertram et al., 2002; Pascal et al., 2002).

Les programmes pour les enfants sont relativement intensifs : La recherche indique que l'efficacité des programmes destinés aux jeunes enfants est améliorée par l'intensité (Leseman, 2002) et la durée à longueur d'année (*Consortium on Chicago School Research*, 2003). Des données indiquent, par exemple, qu'un programme d'apprentissage précoce structuré d'une demi-journée devrait être intégré à tous les services à plein temps³⁸. L'équipe de l'OCDE propose d'envisager la prestation d'un programme matinal intensif à tous les enfants canadiens à partir de l'âge de 4 ans.

Les programmes sont sains sur le plan pédagogique et dispensés par des professionnels ayant reçu une formation adéquate. Un programme de grande qualité à la petite enfance implique la prise d'initiative et la participation de l'enfant ainsi que la structuration et l'interaction avec des adultes. Si un programme est trop centré sur les compétences formelles, il comportera davantage d'occasions d'échec pour l'enfant, qui développera probablement une plus grande dépendance des adultes, ce qui le poussera à avoir une perception négative de ses propres compétences (Stipek et al. 1995).

Selon le degré de désavantage, il peut être nécessaire d'*apporter des compléments sur le plan de la santé et de la nutrition pour garantir que les jeunes enfants puissent tirer pleinement parti des services à la petite enfance*.

5. Fournir des milieux d'apprentissage intérieurs et extérieurs attrayants.

192. *Contexte* : Le niveau des investissements dans les bâtiments et le milieu d'apprentissage de la petite enfance et la mesure dans laquelle ceux-ci sont appropriés sont un important indicateur de la qualité. Du point de vue de l'équipe d'examen, les normes de conception pour les garderies d'enfants du Canada semblent mauvaises, ce qui témoigne en partie de l'installation de nombreux locaux de fortune dans des immeubles à loyer modique. En outre, le matériel et les ressources étaient souvent conventionnels et de qualité douteuse sur le plan de l'apprentissage. Des jouets en plastique, des jeux de société et des feuilles de travail sont en règle générale des outils d'apprentissage plutôt limités. Utilisés isolément, ils fournissent rarement aux jeunes enfants des expériences de grande qualité qui engendrent le développement du langage, le raisonnement et des défis de communication.

193. Dans les dix points d'action pour les enseignants, le programme d'enseignement *Experiential Education* (Flandres) qui a fait l'objet d'une recherche soignée, consacre pas moins de quatre points à l'organisation de l'espace :

- réorganiser la salle de classe en coins ou espaces attrayants;
- vérifier régulièrement le contenu des coins et remplacer le matériel peu attrayant par des objets plus attrayants;
- introduire du matériel et des activités nouveaux et non conventionnels;
- observer les enfants, découvrir leurs intérêts et trouver des activités qui correspondent à ces orientations.

Il est entendu dans *Experiential Education* et des programmes semblables que les enseignants doivent également être très actifs avec les enfants dans ces espaces. L'interaction des adultes avec les enfants accroît l'intérêt et le potentiel d'apprentissage du milieu.

³⁸. La recherche effectuée aux Pays-Bas par Leseman indique que des programmes structurés de cinq demi-journées par semaine produisent un apprentissage plus efficace que des programmes sessionnels plus brefs. Les programmes à plein temps sont les plus efficaces, particulièrement dans des circonstances à risque. La recherche de Chicago souligne l'efficacité des programmes faisant le point pendant des périodes de vacances.

194. Pour ce qui est de l'espace intérieur, la qualité de la cour annexe aux garderies est souvent mauvaise au Canada, un pays qui dispose cependant de beaucoup de superficie terrestre. Les gestionnaires des garderies dans lesquelles les enfants passent de longues heures doivent tenir compte des besoins fondamentaux de développement. Les enfants ont besoin d'espace pour bouger, pour s'exprimer physiquement et participer à un programme exploratoire actif. Par ailleurs, compte tenu des préoccupations au sujet de la santé et de l'obésité des enfants, il semble séant de créer des occasions d'exercice vigoureux dans le programme d'études.

195. Les espaces extérieurs doivent être planifiés de façon à être plus que des aires de récréation pour les jeunes enfants. Un milieu extérieur intelligemment construit, par exemple, un jardin de la découverte, peut être un milieu d'apprentissage très riche pour les jeunes enfants. Les plantes, les arbres, les fleurs, l'eau, la boue, le sable, la poussière, les animaux, les insectes et les oiseaux offrent d'innombrables possibilités de manipulation et d'observation. La nature offre un degré élevé de variété et d'intérêt aux enfants et les invite à s'adonner à des jeux plus longs et plus complexes. La nature étant intrinsèquement interactive, elle stimule l'observation, la découverte, les jeux consistant à faire semblant et l'imagination.

196. Dans certains pays, des concours d'architecture se sont révélés être des catalyseurs utiles pour l'élaboration de locaux appropriés, plus particulièrement en Finlande, en Allemagne, en Italie ou au Danemark. Dans certaines parties de ces pays, des conceptions respectueuses de l'environnement ont été encouragées, dans lesquelles l'exploration de l'environnement et de la nature est facile pour les enfants et les enseignants. En Norvège, on est également convaincu qu'il est important pour les enfants de bien connaître le plein air et de maîtriser son propre climat et ses conditions météorologiques. Le contact avec le milieu naturel contribue à la santé affective des enfants, à leur sens de l'indépendance et à leur autonomie. Les enfants profitent de l'occasion pour s'imprégner de façon expérientielle d'un milieu, de lui attribuer une signification et d'éprouver comment leurs propres actions le transforment.

197. Au plein air, les enfants apprennent à connaître le cycle de la vie en observant des choses vivantes et, s'ils sont guidés soigneusement, ils apprendront le respect de la vie et de la nature. En outre, un milieu extérieur intelligemment construit met l'accent sur l'« expérience » plutôt que sur l'« enseignement ». Les jeunes enfants apprennent par la découverte et des activités dont ils ont l'initiative, et leur apprentissage est multiplié grâce à leur participation dynamique, la manipulation directe, la perception sensorielle et l'exploration de leur propre chef. Les éléments naturels permettent des jeux ouverts et l'exploration créative avec divers matériaux.

198. Pour ce qui est de la maturité scolaire, les enfants ont également besoin de concepts et de vocabulaire pour formaliser leurs expériences et la symboliser par la parole, l'écriture, le mouvement et les autres langages de l'enfance. Dans les écoles de la forêt et de la nature des pays nordiques, des professionnels bien formés apportent le soutien nécessaire aux enfants pour leur permettre de reproduire leurs expériences par la langue et des supports créatifs. Les enfants apprennent les couleurs, les nombres et le vocabulaire par expérience dans des milieux naturels et peuvent vivre les principes fondamentaux de la mécanique et des mathématiques en déplaçant des billots de bois, en construisant des barrages ou en ramassant des feuilles.

6 *Coordonner la recherche canadienne sur les SÉGE et, au moyen de financements, l'orienter davantage vers d'importants enjeux stratégiques.*

199. *Contexte* : La recherche, l'évaluation et le suivi sont également des éléments importants de la qualité. Le Canada dispose d'un nombre impressionnant de programmes de recherche et de chercheurs de stature internationale, ainsi que d'un vaste éventail d'outils d'analyse et de suivi efficaces, par exemple, l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes et les études qui en découlent ou la *Mesure du développement pendant la petite enfance* élaborée par l'Université McMaster. Plusieurs autres provinces, par exemple l'Île-du-Prince-Édouard, parrainent un vaste éventail d'évaluations et d'analyses (*For Our*

Children: a strategy for healthy child development, 2000). Pourtant, il a semblé à l'équipe d'examen de l'OCDE que les initiatives et les orientations en matière de recherche peuvent être conçues séparément au sein des administrations provinciales et des départements universitaires. Dans d'autres pays, des examens annuels ou biennaux de la politique sont un moyen de concentrer l'attention sur des enjeux stratégiques et de comparer la pratique courante avec la recherche et l'évaluation d'actualité. Des examens de politiques réguliers donnent l'occasion aux instituts de recherche et aux universités de lancer des appels d'offre pour d'importants éléments de recherche et d'organiser la recherche plus rationnellement. Compte tenu de l'importance potentielle que revêtira la recherche au cours des prochaines années pour les SÉGE canadiens, l'équipe de l'OCDE soumet les propositions suivantes pour examen :

- *établir un cycle régulier d'examen et de recherche stratégiques pour l'éducation et la garde des jeunes enfants dans chaque province et dans tout le Canada*, réunissant des gouvernements, des instituts de recherche nationaux et des départements de recherche sur la petite enfance des universités;
- *améliorer davantage les mécanismes de responsabilisation publique grâce à une collecte de données rigoureuse et comparative*, tels que les rapports annuels et les collectes de données exigées pour la participation à l'Entente-cadre multilatérale. À cet égard, selon plusieurs chercheurs, il serait utile que la collecte et l'analyse de données sur la petite enfance au niveau provincial reçoivent un appui et soient supervisées en bonne et due forme par Statistique Canada et d'autres organismes experts;
- *entreprendre des évaluations indépendantes et régulières de programmes importants*, par exemple, le Programme d'aide préscolaire autochtone, les services urbains autochtones ou communautaires dans la perspective ou une grande ville, dans l'intention de relever les normes et de former du personnel;
- *publier un examen annuel de la politique et des données sur les SÉGE dans chaque province et au niveau national*, le volume *Early Childhood Education and Care in Canada* du CRRU, en y incluant une section résumant la recherche provinciale ou canadienne sur la petite enfance pour cette année particulière.

200. Observations : Des examens annuels ou biennaux de la politique sont un moyen de concentrer l'attention sur des enjeux stratégiques et de comparer la pratique actuelle avec la recherche et l'évaluation d'actualité. Ils procurent également une plus grande stabilité aux établissements de recherche nationaux, qui dans d'autres pays sont financés pour entreprendre l'examen et de proposer de nouveaux travaux de recherche. Les cycles donnent l'occasion aux établissements de recherche et aux universités de lancer des appels d'offre pour d'importants travaux de recherche et d'organiser la recherche plus rationnellement. Ce mécanisme permet également aux pouvoirs publics de prendre la direction et de mobiliser les chercheurs autour de sujets de préoccupations nationaux ou provinciaux.

Conclusion

201. Au début de son examen, l'équipe d'examen a été chargée d'examiner les questions suivantes :

- Quels investissements supplémentaires à l'appui des SÉGE au Canada faut-il faire pour maintenir l'élan stratégique?
- Comment peut-on chercher à atteindre des objectifs communs en matière de SÉGE au Canada, compte tenu de la diversité et de l'autonomie des provinces/administrations?
- Quels programmes, mécanismes de mise en œuvre, politiques et pratiques pourraient être mis de l'avant comme étant des pratiques exemplaires, particulièrement à la lumière des changements démographiques rapides?

202. Cette *Note de présentation du Canada* représente le point de vue de l'équipe de l'OCDE sur ces questions et d'autres questions connexes. La question du financement est abordée tout au long du rapport, car nous sommes d'avis qu'il s'agit de l'enjeu critique au Canada en ce qui a trait à l'abordabilité des services, à l'accès et à la qualité. Nous avons également relevé de nombreux exemples de bonnes pratiques au Canada, mais nous signalons que le temps semble venu pour une approche plus dynamique et organisée des services à la petite enfance, particulièrement de la part des pouvoirs publics. Nous avons également abordé les défis que présentent la diversité et l'économie qu'imposent la taille et l'histoire du Canada, mais nous tendons à croire que l'on parvient actuellement à un sain équilibre entre l'initiative fédérale et l'autonomie provinciale. Dans certains cas, les structures sont certes moins contraignantes que dans d'autres pays fédéraux que nous avons visités, mais une forte collaboration fructueuse se déroule néanmoins. Nos *Recommandations stratégiques aux autorités* figurant au début de ce chapitre font ressortir notre appréciation des initiatives multilatérales, tout en proposant aux provinces d'assumer une responsabilité publique plus active pour les services aux jeunes enfants âgés de 1 à 6 ans. Nous avons également présenté pas moins de 6 recommandations visant à améliorer la qualité des services proposés aux enfants et aux familles canadiens.

203. Nous nous rendons cependant compte que, bien que nous ayons pu aborder la plupart des questions soulevées, nous ne l'avons fait qu'incomplètement, car nous n'avons pas été en mesure de visiter les provinces les plus peuplées et les plus éloignées. L'équipe regrette tout particulièrement de ne pas avoir eu l'occasion d'examiner les nouvelles politiques du Québec, qui semblent avoir progressées bien au delà de la perspective de la « garde d'enfants ». Nos propositions figurant dans ce rapport sont donc présentées dans un esprit de dialogue professionnel et soumises à l'examen du ministère du Développement social et des provinces participantes. Nous espérons cependant également que ce vaste cadre de recommandations que nous fournissons pourra être de quelque utilité à toutes les provinces.

204. Nous nous félicitons tout particulièrement de la façon dont l'examen a été organisé par le Secrétariat du Développement social et nous souhaitons en particulier remercier Barbara Moran, Ross Ezzeddin, Lindy Vanamburg et Robin Wright qui nous ont accompagnés tout au long du processus d'examen. Nos visites n'auraient pas été aussi informatives et variées sans le travail des coordonnateurs des SÉGE dans les quatre provinces que nous avons visitées : Kathleen Flanagan-Rochon à l'Île-du-Prince-Édouard, Susan Walker en Colombie-Britannique, Monica Lysack en Saskatchewan et Jan Sanderson au Manitoba. Les coordonnateurs provinciaux ont accueilli chaleureusement l'équipe de l'OCDE et nous ont permis d'entreprendre un programme de visites riche et varié au cours duquel nous avons interrogé un vaste éventail de fonctionnaires, de prestataires, d'intervenants et de chercheurs.

205. Il convient de noter cependant que les faits et les avis exprimés dans cette Note de présentation sont la seule responsabilité de l'équipe d'examen. Nous avons reçu toute l'aide possible du ministère du Développement social, des instances provinciales et de nombreux chercheurs, intervenants et praticiens du Canada, qui ne sont d'aucune façon responsables des lacunes que ce document pourrait comporter.

BIBLIOGRAPHIE

- Abley, M. (2003). *Spoken Here: Travels Among Threatened Languages*. Canada. Random House.
- Andersson, B.E. (1989). Effects of Public Day-Care: A Longitudinal Study. *Child Development*. 60(4): 857-866
- Ball, J. & Pence, A. (2003). A 'generative curriculum model': A bicultural, community-based approach to building capacity for Early Childhood Care and Development in indigenous communities. (198-218). In Nuffic UNESCO/MOST (Eds.).
- Beach, J., Bertrand, J., et Cleveland, G. (1998). *De la reconnaissance à la rémunération de sa main-d'œuvre – Au-delà de l'amour des enfants*. Ottawa: Comité de direction en matière de ressources humaines du secteur de la garde à l'enfance, a/s Fédération canadienne des services de garde à l'enfance.
- Bennett, J. (2003) "The persistent division between education and care" in *Journal of Early Childhood Research*, Vol. 1, London, Sage Publications
- Bowman, B., Donovan, M. and Burns, M. (eds.) (2000), *Eager to Learn: Educating our Preschoolers*, National Academy Press, Washington, DC.
- Bradbury, B. and Jäntti, M., *Enfants pauvres dans les pays industrialisés*, documents occasionnels d'Innocenti, Série politique économique et sociale n° 71, Centre international pour le développement de l'enfant de l'UNICEF, septembre 1999
- Broberg, A.G., Wessels, H., Lamb, M.E. et Hwang, C.P. (1997). The Effects of Day Care on the Development of Cognitive Abilities in 8 year olds: A Longitudinal Study. *Developmental Psychology*. 33(1): 62-69
- Campagne 2000 (2003). *Honorer nos promesses : relever le défi d'éliminer la pauvreté des enfants et des familles* (La pauvreté des enfants au Canada – rapport 2003), ISBN 1-894250-28-1
- Document de base sur le Canada* (2003), Ottawa, Développement social Canada
- Fédération canadienne des services de garde à l'enfance et Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance (1992). *Garde à l'enfance: une étude sur la rémunération et les conditions de travail dans le domaine des services de garde au Canada*. Ottawa: Fédération canadienne des services de garde à l'enfance
- Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes. (2000). Communiqué émis suivant la rencontre des premiers ministres sur le développement de la petite enfance. (Rencontre des premiers ministres – Ottawa, Ontario – 11 septembre, 2000). Disponible en ligne: http://scocs/gc/ca/comfp00/8000038005_e.html. Consultation en novembre 2002.
- Conseil canadien de développement social (2002). *Le progrès des enfants au Canada, 2002*. Ottawa: auteur.
- Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants (2000). *Salaires et avantages sociaux*. Disponible en ligne: <http://www.ctf-fcd.ca/E/TIC/salaries.htm>. Consultation en décembre 2002.
- Carr, M. et May, H. (2000). *Te Whakiri: curriculum voices*. In H.Penn (ed): *Early Childhood Services: Theory, Policy and Practice*. Bucks. Open University Press 53-73

- Childcare Resource and Research Unit. (1992). Child Care Information Sheets: The Provinces and Territories, 1990. Toronto: Centre for Urban and Communities Studies, University of Toronto.
- Childcare Resource and Research Unit. (1994). Child Care in Canada: Provinces and Territories, 1993. Toronto: Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto.
- Childcare Resource and Research Unit. (1997). Child Care in Canada: Provinces and Territories, 1995. Toronto: Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto.
- Childcare Resource and Research Unit. (2000). Early Childhood Care and Education in Canada: Provinces and Territories, 1998. Toronto: Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto.
- Cleveland, G. et Hyatt, D. (1997). Assessing Federal Child Care Policy: Does the Arrow Reach its Target? Policy Options. Janvier-février 1997
- Cleveland, G., Colley, S., Friendly, M. et Lero, D.S. (2003). The State of Data on Early Childhood Education and Care in Canada. Toronto: Childcare Resource and Research Unit, University of Toronto.
- Cleveland, G., et Krashinsky, G. (1998). Les avantages et les coûts liés à de bons services de garde à l'enfance – justification économique en faveur de l'investissement public dans nos jeunes enfants. Toronto: Childcare Resource and Research Unit, Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto.
- Cleveland, G. et Krashinsky, M. (2003) *Starting Strong: Financing ECEC Services in OECD Countries* Paris, OCDE
- CQCO – Cost, Quality, and Outcomes Study Team (1995), *Cost, Quality and Child Outcomes in Child Care Centers*, University of Colorado at Denver, Colorado.
- DfES (2002) Research Report, No. 320, Londres, Department for Education and Skills
- DfES (2002a) *Measuring the Impact of Pre-School on children's cognitive progress over the pre-school period* (Sammons et al.) Londres ISBN : 085473 599 2
- Doherty, G., Lero, D.S., Goelman, H., Tougas, J., et LaGrange, A. (2000a). Des milieux accueillants où l'on apprend: la qualité dans les services de garde en milieu familial réglementés au Canada. Guelph, Ontario: Centre d'études sur la famille, le travail et le mieux-être, University of Guelph. ED 453-903.
- Doherty, G., Lero, D.S., Goelman, H., LaGrange, A., et Tougas, J. (2000b). *Oui, ça me touche! Étude pancanadienne sur la rémunération, les conditions de travail et les pratiques en garderie.* Guelph, Ontario: Centre d'études sur la famille, le travail et le mieux-être, University of Guelph.
- Doherty, G. (2002). Syndicalisation et qualité des services éducatifs et de garde à l'enfance. Ottawa, Canada. SCFP.
- European Commission Network on Childcare (1996). Quality Targets in Services for Young Children. Londres, Angleterre.: auteur.
- FRP (2002). Rapport 2002 de la situation des programmes de ressources pour la famille au Canada. Ottawa. Canada. Programme de ressources pour la famille, Canada.

- Conseil fédéral, provincial et territorial des ministres responsables de la révision des programmes sociaux. (1999). Plan d'action national pour les enfants: se donner une vision commune. Ottawa: Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux.
- Fellegi, Ivan P. (2002). À propos de la pauvreté et du faible revenu. Déclaration du statisticien en chef de Statistique Canada.
- Friendly, M. (2004). Strengthening Canada's social and economic foundations: Next steps for early childhood education and child care, Toronto, Institut de recherche en politiques publiques.
- Friendly, M., Beach, J., et Turiano, M. (2002). Early Childhood Education and Care in Canada: Provinces and Territories, 2001. Toronto: Childcare Resource and Research Unit, Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto.
- Galinsky, E., Howes, C., Kontos, S., & Shinn, M. (1994). The study of children in family child care and relative care. New York: Families and Work Institute.
- Goelman, H., Doherty, G., Lero, D.S., LaGrange, A., et Tougas, J. (2000). Des milieux accueillants où l'on apprend: la qualité dans les garderies au Canada. Guelph, Ontario: Centre d'études sur la famille, le travail et le mieux-être, University of Guelph. E.D. 453-903.
- Harms, T., et Clifford, R.M. (1990). Early Childhood Environment Rating Scale. New York: Teachers College Press.
- Harms, T., et Clifford, R.M. (1989). Family Day Care Rating Scale. New York: Teachers College Press.
- Harms, T., Cryer, D., et Clifford, R.M. (1990). Infant/Toddler Environment Rating Scale. New York: Teachers College Press.
- Harms, T., Clifford, R.M., et Cryer, D. (1998). Early Childhood Environment Rating Scale – Revised. New York: Teachers College Press.
- Hartmann, E. (1991). Effects of Daycare and Maternal Teaching on Child Educability. *Scandinavian Journal of Psychology*. 32(4): 325-35
- Santé Canada. (2001). Le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones dans les collectivités urbaines et nordiques : le Programme et les participants 2000. Ottawa: auteur.
- Santé Canada. (2002). Le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones dans les collectivités urbaines et nordiques: le Programme et les participants 2001. Ottawa: auteur.
- Santé Canada (2002a). Guide d'activité physique pour les enfants, Ottawa
- Santé Canada, Développement des ressources humaines et Affaires indiennes et du Nord Canada (2001). Entente fédérale, provinciale et territoriale sur le Développement de la petite enfance: Rapport sur les activités et les dépenses du gouvernement du Canada, 2000-2001. Ottawa: ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada.
- Heisz, A., et Cote, S. (1998). La stabilité dans l'emploi. L'emploi et le revenu en perspective, hiver, 4. Ottawa: Statistique Canada.

- Helburn, S. (1995). *Cost, quality and child outcomes in child care centers. Technical report*. Denver, CO: Department of Economics, Center for Research and Social Policy, University of Colorado at Denver
- Santé Canada, Développement des ressources humaines et Affaires indiennes et du Nord Canada (2002). Entente fédérale, provinciale et territoriale sur le Développement de la petite enfance: Rapport sur les activités et les dépenses du gouvernement du Canada, 2001-2002. Ottawa: ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada.
- Développement des ressources humaines Canada. (1999). Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes: Aperçu des instruments pour 1998-99, collecte de données, Cycle 3. Ottawa: Statistique Canada.
- Développement des ressources humaines Canada. (2002). Prestations de maternité, prestations parentales et prestations de maladie. Disponible en ligne: http://www.hrdc-drhc.gc.ca/ae-ei/pubs/special_eshtml. Consultation en décembre 2002.
- Affaires indiennes et du Nord, Canada. (2001). Prestations pour enfants autochtones: rapport d'étape 2000. Disponible en ligne: http://www.ainc-inac.gc.ca/pe-cp/111_html. Consultation en novembre 2002.
- Affaires indiennes et du Nord, Canada. (2002). Document d'information: éducation primaire et secondaire des Autochtones. Disponible en ligne: <http://www.ainc.inac.gc.ca>. Consultation en novembre 2002.
- Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes. (2003). Entente multilatérale sur l'apprentissage des jeunes enfants et sur les services de garde à la petite enfance. Disponible en ligne: http://socialunion.gc.ca/menu_f.html. Consultation en avril 2003.
- Irwin, S., Lero, D.S., et Brophy, K. (2000). Une question d'urgence: Intégration des enfants qui ont des besoins spéciaux dans les garderies au Canada. Sydney, NS: SpecialLink – The National Child Care Inclusion Network.
- Johnson, K. (1997). Shiftwork from a Work and Family Perspective. Ottawa: Développement des ressources humaines Canada, direction de la recherche appliquée.
- Johnson, L. et Mathien, J. (1998) Early childhood education services for kindergarten age children in four Canadian provinces: scope, nature and future models, Ottawa, Caledon Institute of Social Policy
- Kontos, S., Howes, C., Shinn, M. et Galinsky, E. (1995). *Quality in Family Child Care and Relative Care*. New York: Teachers College Press.
- Kyle, I. et Kellerman, M. (1998). Études de cas des programmes de ressources pour la famille. Ottawa, Canada. Association canadienne des programmes de ressources pour la famille.
- Larose, F., Terrisse, B., Bédard, J., et Karsenti, T. (2001). La formation à l'enseignement au préscolaire: des compétences pour l'adaptation à une société en profonde mutation. Document présenté dans le cadre du Colloque 2001 du Programme pancanadien de recherche en éducation 2001 à l'Université Laval, Québec, 22-23 mai 2001.
- Lero, D.S., Pence, A., Shields, M., Brockman, L.M., et Goelman, H. (1992). Étude nationale sur la garde des enfants: introduction. Ottawa: Statistique Canada.

- Mason, R. (2001). *The Relationship Between Reliable Child Care and Lone Mothers Attachment to the Workplace*. Toronto. Campagne 2000
- McCain, M. et Mustard, F. (1999) *Reversing the real brain drain: Early Years Study*, Ontario, Children's Secretariat,
- Moss, P et Deven, F. (eds) (1999). *Parental Leave: Progress or Pitfall?* La Haie et Bruxelles : NIDI CBGS Publications
- Müller Kucera, K. et Bauer, T (2001) *Costs and Benefits of Care Services in Switzerland – Empirical results from Zurich*, Département des services sociaux, Zurich
- Conseil national du bien-être social (2002). *Revenus de Bien-être social 2000-2001*, Ottawa. Canada
- Conseil national du bien-être social (1999). *Les enfants du préscolaire : des promesses à tenir*. Ottawa, Canada
- NICHHD (National Institute of Child Health and Human Development) (1997). *Mother-child interaction and cognitive outcomes associated with early child care: Results of the NICHD study*. Society for Research in Child Development meeting symposium, Washington, D.C., Auteur.
- OCDE (1998). *Early childhood education and care policy: proposal for a thematic review - DEELSA/ED(98)2*, Paris, OCDE
- OCDE, (1999). *Analyse des politiques d'éducation, chapitre 2 : La prise en charge des tout jeunes enfants : un investissement à faire fructifier au mieux*, Paris OCDE
- OCDE, (2001) *Petite enfance, grands défis : Éducation et structures d'accueil*, Paris, OCDE
- OCDE, (2002). *Analyse des politiques d'éducation, chapitre I : Renforcer les programmes destinés à la petite enfance : cadre d'action*, Paris.
- OCDE (2002, EAG), *Regards sur l'éducation*, Paris, OCDE
- OCDE (2003) *PISA Learners for life: student approaches to learning*, Paris, OCDE.
- OCDE (2004) *Starting Strong: Five Curriculum Outlines*, Paris
- OCDE (2004a) *Équité dans l'enseignement : Élèves présentant des déficiences, des difficultés et des désavantages sociaux*, Paris, OCDE
- Pence, A. et Ball, J.(2000). *Two Sides of an Eagles Feather: University of Victoria Partnership with Canadian First Nation Communities*. In H.Penn (ed): *Early Childhood Services: Theory, Policy and Practice*. Bucks. Open University Press. 16-36
- Penn, H. (1999). *How Should We Care for Babies and Toddlers?* Toronto. Canada. CRRU.
- Ramsey, C.T. et Campbell, F.A. (1991). *Poverty, Early Childhood Education and Academic Competence: The Abecedarian Experiment*. In Huston, A.C. (ed): *Children in Poverty: Child Development and Public Policy*. Cambridge, Angleterre. Cambridge University Press.

- Statistique Canada. (2002a). Profil de la population canadienne: où vivons-nous? Recensement 2001 (Série "analyses"). Disponible en ligne <http://www.statcan.ca/francais/IPS/Data/96F0030XIF2001001.htm>.
- Statistique Canada. (2002b). Profils - langues, mobilité et migration, pour le Canada, les provinces, les territoires, les divisions de recensement et les subdivisions de recensement. Recensement 2001. Disponible en ligne <http://www.statcan.ca/francais/IPS/Data/96F0030XIF2001001.htm>.
- Statistique Canada. (2002c). Population selon le sexe et l'âge pour le Canada, les provinces, les territoires, les régions métropolitaines de recensement et les agglomérations de recensement. Disponible en ligne : www.statcan.ca/english/IPS/Data/95F0300XCB01004.htm.
- Statistique Canada. (2002e). Tendances récentes de la fécondité canadienne et américaine. Le quotidien, 3 juillet 2002. Disponible en ligne: <http://www.statcan.gc.ca/Daily/Francais/020703/q020703a.htm>.
- Statistique Canada. (2002f). Groupes d'âge des enfants à la maison et structure de la famille pour les familles de recensement dans les ménages privés. Disponible en ligne: <http://www.statcan.ca/francais/IPS/Data/95F0316XCB2001002.htm>.
- Statistique Canada. (2003a). Population, densité, taux de natalité et de mortalité, pays sélectionnés. Disponible en ligne http://www.statcan.ca/francais/Pgdb/demo01_f.htm.
- Statistique Canada. (2003b). Profil de la population autochtone du Recensement 2001. Disponible en ligne : www.statcan.ca/IPS/Data/96FOO30XIE2001007.htm.
- Statistique Canada. (2003c). Recensement de la population: immigration, lieu de naissance et lieu de naissance des parents, citoyenneté, origine ethnique, minorités visibles et peuples autochtones. Le quotidien. 21 janvier 2003. Disponible en ligne <http://www.statcan.ca/Daily/Francais/030121/q030121a.htm>.
- Statistique Canada. (2003d). *Portrait ethnoculturel du Canada : une mosaïque en évolution, Recensement de 2001 (Série " analyses ")*. Disponible en ligne: <http://www.statcan.ca/francais/IPS/Data/96F0030XIF2001008.htm>.
- Statistique Canada. (2003f). *Population ayant une origine autochtone, groupes d'âge, sexe et lieu de résidence pour le Canada, les provinces et les territoires, Recensement 2001 – Données-échantillon (20 %)*. Disponible en ligne : www.statcan.ca/IPS/Data/97F001XIE2001003.htm.
- Sylva, K. (2000). *Effective Provision of Pre-School Education*, Oxford (EPPE Research Project)
- Tougas, J.(2002). *La restructuration des services éducatifs et de garde à l'enfance au Québec : Les cinq premières années*. Toronto. Canada. CCRU. Document hors-série 17.
- Townson, M. (2003). *Les femmes occupant des emplois atypiques : le défi de la politique gouvernementale*, Condition féminine, Canada

ANNEXE I – L'ÉQUIPE D'EXAMEN DE L'OCDE

Professeure Helen Penn (Rapporteur)

Professor of Early Childhood à la University of East London et boursière en recherche scientifique à la Social Science Research Unit, Institute of Education, London University
Londres, Royaume-Uni

M^{me} Päivi Lindberg

Agent supérieur de la planification au Centre national de recherche et développement pour la santé et le bien-être (Stakes)
Helsinki, Finlande

M^{me} Bea Buysse

Directrice de l'unité de recherche « Enfants et famille » à « Kind en Gezin » (Enfants et famille)
Bruxelles, Belgique

D^r John Bennett

Gestionnaire de projet pour les examens de la petite enfance
Division de la politique d'éducation et de formation, Direction de l'éducation
Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE)
Paris, France

ANNEXE II – ITINÉRAIRE ET PROGRAMME DE VISITES

Le lundi 22 septembre 2003 – Ottawa

- | | |
|---------|---|
| 8 h 30 | Accueil au Canada et séance d'information avec des fonctionnaires de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) |
| 9 h | Réunion avec les rédacteurs du document de base et les fonctionnaires de DRHC |
| 10 h 15 | Accueil officiel au Canada de l'équipe d'examen par le sous-ministre de DRHC |
| 10 h 30 | Réunion avec les fonctionnaires fédéraux du programme et de la politique des SÉGE
- Aperçu des rôles directs et indirects que joue le gouvernement fédéral dans les SÉGE |
| 12 h 30 | Réunion avec les principaux intervenants/experts nationaux des SÉGE |

Le mardi 23 septembre 2003 – Charlottetown et environs

- | | |
|---------|--|
| 8 h | Réunion avec l'équipe de l'Î.-P.-É. |
| 8 h 45 | Visites sur place : <ul style="list-style-type: none">• Centre Montessori pour les enfants• Programme de maternelle• Centre de ressources pour la famille |
| 12 h | Repas offert par le ministère de la Santé et des Services sociaux |
| 14 h 15 | Enjeux des SÉGE <ul style="list-style-type: none">• Représentants des centres de la petite enfance• Early Childhood Development Association• Programme postsecondaire de SÉGE du Collège Holland• Programme MIKE (mesures de la qualité dans les centres de la petite enfance)• Secrétariat des Affaires francophones• Premier's Council on Healthy Child Development• Ministère de la Santé et des Services sociaux et de l'Éducation |
| 15 h 30 | Recherche sur la petite enfance <ul style="list-style-type: none">• Les participants comprennent des chercheurs de l'Université de l'Île-du-Prince-Édouard (CHART – Child Health Applied Research Team), du Eastern School Board, des membres du Understanding the Early Years Advisory Committee et des fonctionnaires du ministère de la Santé et des Services sociaux. |
| 16 h 45 | Healthy Child Development Strategy – Réunion avec le sous-ministre de Healthy Child Development et des membres du Children's Secretariat |
| 19 h | Souper offert par le ministère de la Santé et des Services sociaux |

Le mercredi 24 septembre 2003 – Charlottetown

- | | |
|---------|--|
| 8 h 30 | Enjeux et priorités du Canada atlantique – Réunion avec des hauts fonctionnaires des provinces maritimes – Île-du-Prince-Édouard, Nouvelle-Écosse, Terre-Neuve-et-Labrador |
| 10 h 45 | Visite sur place d'un centre de développement de l'enfance |
| 12 h 15 | Repas avec des hauts fonctionnaires de la Santé et des Services sociaux et de l'Éducation, offert par le ministère de l'Éducation |
| 13 h 45 | Réunion avec des intervenants impliqués dans les maternelles communautaires financées publiquement |
| 15 h 45 | Séance d'information avec les représentants provinciaux |

Le jeudi 25 septembre 2003 – Victoria

- | | |
|---------|---|
| 10 h | Réunion avec le Interministry Child Care Policy Team du gouvernement de la Colombie-Britannique |
| 12 h | Repas avec les directeurs des programmes de services de garde d'enfants, de la politique sur la garde d'enfants et de la garde d'enfants subventionnée |
| 13 h 30 | Visites sur place : <ul style="list-style-type: none">• Programme communautaire fournissant des services de garde d'enfants et d'autres soutiens à la famille• Garderies |
| 16 h 30 | Réunion avec le D ^r Alan Pence (Université de Victoria) |

Le vendredi 26 septembre 2003 – Vancouver

- | | |
|---------|---|
| 9 h | Visites sur place : <ul style="list-style-type: none">• Programme communautaire fournissant des services de garde d'enfants, de ressources à la famille et des programmes récréatifs• Centre de développement de l'enfance |
| 14 h | Réunion avec le Provincial Child Care Council |
| 16 h | Réunion avec le D ^r Clyde Hertzman et le D ^r Paul Kershaw du Human Early Learning Partnership |
| 19 h 30 | Souper offert par le ministre d'État, Women's Equality, Community and Aboriginal and Women's Services |

Le dimanche 28 septembre 2003 – Regina

- 6 h 30 Les fonctionnaires du gouvernement hôte donnent une séance d'information sur l'itinéraire
- 7 h 30 Bienvenue et aperçu des services éducatifs et de garde à l'enfance en Saskatchewan – les sous-ministres et sous-ministres adjoints de Learning and Community Resources and Employment

Le lundi 29 septembre 2003 – Regina

- 9 h Visites dans les réserves :
 - Programme d'aide préscolaire aux Autochtones
 - Garde d'enfants dans la réserve
 - École primaire
- 11 h Réunion-repas des intervenants offerte par la Federation of Saskatchewan Indian Nations et le File Hills Qu'Appelle Tribal Council (avec des chefs de la région visée par le Traité, des représentants de Santé et Éducation, le First Nations Early Childhood Working Group).
- 13 h 30 Visites sur place
 - Programme de prématernelle
 - Garderie 24 heures sur 24
- 16 h Ministers' Advisory Board on Early Learning and Care
- 19 h Souper avec le ministre
Ministre, sous-ministres, sous-ministre adjoint, Department of Community Resources and Employment et sous-ministre adjoint, Department of Learning

Le mardi 30 septembre 2003 – Regina

- 8 h 30 Visites sur place :
 - Programme de soutien aux étudiants adolescents
 - Centre d'apprentissage précoce
 - Garderies
- 12 h Réunion-repas des intervenants communautaires parrainée par la Saskatchewan Early Childhood Association
- 14 h 30 Réunion d'information avec les représentants de la Saskatchewan

Le mercredi 1^{er} octobre 2003 – Winnipeg

- 8 h 30 Accueil et séance d'information par les sous-ministres et sous-ministres adjoints, Services à la famille et Logement, Éducation, Citoyenneté et Jeunesse et l'équipe de coordination de l'OCDE
- 9 h - Aperçu du Cadre Enfants en santé Manitoba
- Aperçu du programme de garderies d'enfants du Manitoba
- Aperçu des services de maternelle
- 10 h 30 Réunion avec des intervenants
- 13 h Visites d'un site rural :
• Programmes de garderie d'enfants en milieu scolaire, de jardins d'enfants et de maternelles
• Foyers de garde d'enfants en groupe
- 6 h 30 Souper offert par Services à la famille et logement Manitoba

Le jeudi 2 octobre 2003 – Winnipeg

- 9 h Visites de sites urbains :
• Garderies francophones
• Garderies en milieu familial
• Garderies/centres de ressources
- 14 h 30 Visites sur place :
• Inner City Child Care avec le partenariat Départ précoce
- 16 h Réception avec le Comité Enfants en santé du Cabinet, les ministres et sous-ministres et l'équipe de coordination de l'OCDE

Le vendredi 3 octobre 2003 – Ottawa

- 10 h Visites sur place :
• Programme d'aide préscolaire aux Inuit
• Centre de ressources familial inuit
• Programme pré-postnatal (site du Programme d'action communautaire pour les enfants)
- 12 h Réunion-repas avec la ministre Jane Stewart (ministre de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et John Godfrey, député et président du Comité du caucus sur le Plan d'action national pour les enfants et du Comité permanent de la Chambre des communes sur les enfants et les adolescents à risque
- 14 h Réunion de synthèse avec l'équipe d'examen et l'ensemble du comité directeur fédéral-provincial-territorial.

ANNEXE III – TABLE DES MATIÈRES DU *DOCUMENT DE BASE SUR LE CANADA*

<i>Remerciements</i>	6
<i>Résumé</i>	8
<i>Préambule</i>	12
<i>Méthodologie</i>	12
<i>Survol du rapport</i>	12
<i>Section 1 : contexte</i>	13
• Survol du Canada	13
• Les SÉGE au Canada – entrée en matière	16
• Démographie, économie et tendances sociales	16
• Brève historique des SÉGE au Canada	18
• Rôles et responsabilités des SÉGE	20
• Survol des SÉGE au Canada	23
• Congés pour des raisons familiales	29
• Autres services de soutien à la famille et à l'enfant	29
<i>Section 2 : Préoccupations au chapitre des politiques</i>	31
<i>Partie A : Qualité</i>	31
• Introduction	31
• Buts et objectifs associés à la qualité	31
• Évaluation de la qualité dans les programmes de SÉGE canadiens	32
• Efforts pour améliorer la qualité des services éducatifs et de garde à l'enfance	34
<i>Partie B : Accessibilité</i>	36
• Introduction	36
• Accessibilité	36
• Admissibilité et abordabilité	38
• Pertinence	41
• L'accessibilité par des clientèles particulières aux SÉGE	41
• La demande en matière de SÉGE	43
• Stratégies pour accroître l'accessibilité	44
<i>Section 3 : Approches stratégiques</i>	45
<i>Partie A : Réglementation</i>	45
• Introduction	45
• Réglementation des SÉGE dans le système d'éducation	45
• Réglementer les SÉGE par le biais de la loi sur les services de garde	46
• Surveillance et application des règlements	53
• Types de SÉGE non réglementés	54
• Tendances en matière de réglementation	54
<i>Partie B : Dotation en personnel</i>	55

• Introduction	55
• Formation, agrément et perfectionnement professionnel	55
• Niveau de rémunération	58
• Une question de professionnalisme	60
• Question en matière de ressources humaines	60
Partie C : Contenus des programmes et mise en œuvre	62
• Introduction	62
• Programmes d'études	62
• Approches pédagogiques	63
• Évaluation de l'efficacité du programme	64
• Reconnaître et mettre en valeur la diversité des enfants	64
• Les transitions en SÉGE	64
• Possibilités offertes aux provinces et aux territoires de discuter ensemble des SÉGE	65
Partie D : Participation des familles et soutien à la famille	65
• Introduction	65
• Participation des familles	66
• Soutien familial	67
• Le rôle de la collectivité	70
Partie E : Financement des SÉGE	71
• Introduction	71
• Maternelle	71
• Services de garde réglementés	72
• Modes de garde non réglementés	78
• Programmes fédéraux destinés à des populations spécifiques	78
• Financement des SÉGE	80
Section 4 : Données, évaluation et recherches	81
• Introduction	81
• Recherches et données disponibles	81
• Évaluations disponibles	84
• Lacunes au plan de l'évaluation, des données et de la recherche en matière de SÉGE	85
Section 5 : Mot de la fin	85
• Les SÉGE en tant qu'une composante des services de soutien destinés aux jeunes enfants et à leurs familles	85
• Caractéristiques marquantes des SÉGE au Canada	85
• Initiatives remarquables	87
• Tendances	88
• Défis pour l'avenir	98
Glossaire	90
Liste des acronymes	93
Bibliographie	94