



Éducation et garde des jeunes enfants : Prochaines étapes

**Rapport du
Comité sénatorial permanent des affaires sociales,
des sciences et de la technologie**

L'honorable Art Eggleton, C.P., président

L'honorable Wilbert Joseph Keon, O.C., vice-président

Avril 2009

This document is available in English

Disponible sur l'Internet parlementaire :
<http://senate-senat.ca/social.asp>
40e législature – 2e session

En vertu du paragraphe 131(2) du Règlement, le Sénat demande au gouvernement d'apporter une réponse complète et détaillée au rapport, et demande que cette réponse soit fournie par le ministre des Ressources humaines et du Développement social.

Le paragraphe 131(2) précise que le Sénat peut demander au gouvernement de répondre à un rapport qui a été adopté par le Sénat. En vertu du paragraphe 131(3), le gouvernement doit déposer sa réponse dans les 150 jours civils suivant l'adoption d'un rapport.

Le Comité tient à remercier les membres du personnel suivants qui ont travaillé fort à la préparation du rapport.

Bibliothèque du Parlement :

Havi Echenberg

Diane Leduc

Karin Phillips

Consultante :

Kerry McCuaig

Direction des comités :

Keli Hogan, greffière du Comité

Monique Régimbald, adjointe administrative

Barbara Reynolds, greffière du Comité, 2^e session de la
39^e législature

Tracy Amendola, adjointe administrative, 2^e session de la
39^e législature

TABLE DES MATIÈRES

MANDAT	4
MEMBRES	5
AVANT-PROPOS	6
GLOSSAIRE	8
RÉSUMÉ	9
1. INTRODUCTION	13
2. CONTEXTE INTERNATIONAL	16
2.1. Étude et rapport de l'OCDE portant sur le Canada	17
2.1.1. MÉTHODE	17
2.1.2. CONSTATATIONS	18
POINTS FORTS	18
POINTS PRÉOCCUPANTS	19
2.1.3. RECOMMANDATIONS DE L'OCDE VISANT EXPRESSÉMENT LE CANADA	19
2.2. Étude comparative de l'OCDE	21
2.2.1. CONSTATATIONS GÉNÉRALES	21
2.2.2. PRINCIPALES CONSTATATIONS	21
PROBLÈMES D'ACCÈS	21
PROBLÈMES DE FINANCEMENT	22
PROBLÈMES DE QUALITÉ	22
2.2.3. RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES DE L'OCDE	23
2.2.4. COMPARAISON ENTRE LE CANADA ET LES AUTRES PAYS	24
2.2.5. MODÈLES DE L'OCDE	25
2.3. Évolution de la situation dans d'autres pays	27
2.3.1. PAYS ÉTUDIÉS	28
2.3.2. INTÉGRATION DES SERVICES D'ÉDUCATION ET DE GARDE DES ENFANTS	30
2.3.4. ACCÈS	32
2.3.5. QUALITÉ, CONTRÔLE ET ÉVALUATION	35
3. APPROCHES DES SERVICES D'ÉDUCATION ET DE GARDE DES JEUNES ENFANTS	37
3.1. Développement de la petite enfance et pédagogie	37
3.2. Santé de la population	41
3.3. Soutien aux familles	43
3.3.1. CHOIX POUR LES PARENTS	44
3.3.2. COMPÉTENCES PARENTALES	46
3.4. Intégration	48
3.5. Accessibilité	54
4. CONTRIBUTION FÉDÉRALE	58
4.1. Politique, programmes et mécanismes de financement	58
4.1.1. FISCALITÉ ET TRANSFERTS AUX PARTICULIERS	58
DÉDUCTION POUR FRAIS DE GARDE D'ENFANTS, 1972	58
PRESTATION NATIONALE POUR ENFANTS, 1998	59

PRESTATION UNIVERSELLE POUR LA GARDE D'ENFANTS, 2006	61
CRÉDIT D'IMPÔT POUR ENFANTS, 2007	61
4.1.2. FINANCEMENT DIRECT DES PROGRAMMES	62
PREMIÈRES NATIONS ET PEUPLES AUTOCHTONES	62
FAMILLES DES MILITAIRES	71
DÉTENUES SOUS RESPONSABILITÉ FÉDÉRALE	74
IMMIGRANTS ET RÉFUGIÉS.....	74
4.1.3. TRANSFERTS AUX PROVINCES ET AUX TERRITOIRES	75
PROGRAMME D'ACTION COMMUNAUTAIRE POUR LES ENFANTS (PACE) ET	
PROGRAMME CANADIEN DE NUTRITION PRÉNATALE (PCNP), 1993	75
TRANSFERT SOCIAL CANADIEN, 1995	78
PLAN D'ACTION NATIONAL POUR LES ENFANTS, 1997	78
PRESTATION NATIONALE POUR ENFANTS, 1998	80
ENTENTE-CADRE SUR L'UNION SOCIALE (ECUS), 1999.....	82
INITIATIVE POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA PETITE ENFANCE, 2000	82
CADRE MULTILATÉRAL POUR L'APPRENTISSAGE ET LA GARDE DES JEUNES	
ENFANTS, 2003	83
ALLER DROIT DEVANT : FONDATIONS – PROGRAMME D'APPRENTISSAGE ET DE	
GARDE DES JEUNES ENFANTS, 2004.....	85
ACCORDS DE PRINCIPE SUR L'APPRENTISSAGE ET LA GARDE DES JEUNES	
ENFANTS, 2005, ET ENTENTE CANADA-QUÉBEC CONCERNANT	
L'APPRENTISSAGE ET LA GARDE DES JEUNES ENFANTS	85
INITIATIVE SUR LES PLACES EN GARDERIE, 2006	86
4.2. Leadership fédéral.....	88
5. POLITIQUES ET PROGRAMMES PROVINCIAUX, TERRITORIAUX ET	
LOCAUX	93
5.1. Tendances observées dans les provinces et territoires	93
5.1.1. CADRES / STRATÉGIES	93
5.1.2. INTÉGRATION	95
5.1.3. FINANCEMENT PLUS ÉLEVÉ, NOMBRE ACCRU DE PLACES ET MODALITÉS	
DIVERSES DE PRESTATION.....	95
5.1.4. INTÉGRATION DES ENFANTS AYANT DES BESOINS PARTICULIERS	98
5.1.5. PROGRAMME ÉDUCATIF	99
5.2. Interventions au niveau local.....	100
5.3. Partenariats plus solides	102
6. CARACTÉRISTIQUES DES PROGRAMMES	105
6.1. Réglementés ou non réglementés	105
6.2. Services à but lucratif ou sans but lucratif.....	107
6.3. Programmes universels ou ciblés	114
7. ÉDUCATEURS ET ÉDUCATRICES	116
7.1. Exigences relatives à la dotation	117
7.2. Recrutement et maintien en fonction	119
8. RECHERCHES ET DONNÉES.....	124
8.1. Sources actuelles	124

8.1.1. ENQUÊTE LONGITUDINALE NATIONALE SUR LES ENFANTS ET LES JEUNES	124
8.1.2. ENQUÊTE SUR LES ENFANTS AUTOCHTONES	125
8.1.3. ÉTUDE LONGITUDINALE DU DÉVELOPPEMENT DES ENFANTS DU QUÉBEC (ELDEQ)	125
8.1.4. COMPRENDRE LA PETITE ENFANCE	126
8.1.5. ÉTUDE SUR LA SANTÉ DES ENFANTS DE L'ONTARIO	126
8.1.6. PARTIR D'UN BON PAS POUR UN AVENIR MEILLEUR	127
8.1.7. INSTRUMENT DE MESURE DU DÉVELOPPEMENT DE LA PETITE ENFANCE (IMDPE).....	128
8.1.8. INDICE COMPOSITE DE L'APPRENTISSAGE (ICA)	130
8.2. Rôle du gouvernement fédéral	131
9. CONCLUSION	133
RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS.....	135
ANNEXE 1 – LISTE DES TÉMOINS.....	137
ANNEXE 2	139
PRATIQUES NOVATRICES RELATIVES À L'ÉDUCATION ET À LA GARDE DES JEUNES ENFANTS	139
ANNEXE 3	145
SURVOL DES POLITIQUES ET PROGRAMMES PROVINCIAUX ET TERRITORIAUX RELATIFS À L'ÉDUCATION DE LA PETITE ENFANCE. 145	
Alberta	145
Colombie-Britannique.....	151
Manitoba	158
Nouveau-Brunswick	161
Terre-Neuve-et-Labrador.....	166
Territoires du Nord-Ouest.....	170
Nouvelle-Écosse	175
Nunavut	181
Ontario.....	185
Île-du-Prince-Édouard	192
Québec	198
Saskatchewan	204
Yukon	209
ANNEXE 4	215
SURVOL DES POLITIQUES ET DES PROGRAMMES D'ÉDUCATION DES JEUNES ENFANTS D'AUTRES PAYS	215
Australie.....	215
Cuba.....	221
France.....	225
Allemagne	231
Nouvelle-Zélande.....	236
Suède	241

MANDAT

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 24 février 2009 :

L'honorable sénateur Eggleton, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Jaffer,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie soit autorisé à examiner la situation de l'éducation et de la garde des jeunes enfants au Canada à la lumière du rapport *Starting Strong II* publié par l'OCDE les 21 et 22 septembre 2006 qui classe le Canada au dernier rang de 14 pays pour ce qui est des fonds consacrés aux programmes d'éducation et de garde des jeunes enfants et qui dit notamment que « les politiques nationales et provinciales d'éducation et de garde des jeunes enfants au Canada en sont encore aux premières étapes [...] la couverture est faible si on la compare à celle d'autres pays de l'OCDE »;

Que le comité étudie, pour en faire rapport, l'énoncé de l'OCDE selon lequel « 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, respectant l'égalité entre les sexes et proposant une nouvelle compréhension de la façon dont les jeunes enfants se développent et apprennent »;

Que les documents reçus, les témoignages entendus, et les travaux accomplis par le comité sur ce sujet depuis le début de la première session de la trente-neuvième législature soient renvoyés au comité,

Que le comité soumette son rapport final au plus tard le 30 juin 2009 et qu'il conserve tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions dans les 180 jours suivant le dépôt du rapport final.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Paul C. Bélisle

MEMBRES

L'honorable Art Eggleton, C.P., président du Comité
L'honorable Wilbert Joseph Keon, vice-président du Comité

Ainsi que

Les honorables sénateurs suivants ont participé à l'étude :

Catherine S. Callbeck
Andrée Champagne, C.P.
Joan Cook
Jane Cordy
Joyce Fairbairn, C.P.
Lucie Pépin
Hugh Segal

En outre, les honorables sénateurs Bert Brown, Ethel M. Cochrane, Jim Munson et Marilyn Trenholme Counsell, ont également participé aux délibérations des comités.

AVANT-PROPOS

Le Comité sénatorial des affaires sociales, des sciences et de la technologie a été consterné d'apprendre que le Canada se retrouve au dernier rang, parmi 14 pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), pour ce qui est des dépenses consacrées à l'éducation des jeunes enfants et aux services de garde.

D'abord, les enfants sont l'avenir du Canada. Plus particulièrement dans une société vieillissante, il nous faudra le plus grand nombre possible d'adultes qui sont disposés et aptes à faire partie de la population active et, en même temps, il nous faut renforcer chez les enfants l'estime de soi et l'aptitude à l'apprentissage. Seules d'excellentes possibilités d'apprentissage pour les jeunes, que ce soit au foyer ou à l'extérieur, peuvent garantir cet avenir du Canada.

Deuxièmement, la structure fédérale du Canada peut compliquer l'évaluation des mesures et des investissements des divers ordres de gouvernement relatifs à l'éducation et à la garde des jeunes enfants. Il a semblé nécessaire de préciser l'action mutuelle des politiques, programmes et dépenses entre les administrations et dans l'ensemble du Canada, compte tenu de la responsabilité commune envers les parents et leurs enfants.

Troisièmement, le Comité était conscient du fait que les recherches, politiques et programmes portant sur l'éducation et la garde des jeunes enfants évoluent, parfois de façon marquée et rapide, tant au Canada qu'à l'étranger. Il souhaitait donc recueillir de l'information et prendre connaissance des activités qui se déroulent, en partie à la suite du rapport de l'OCDE.

Enfin, il y a eu depuis la publication du rapport de l'OCDE de nombreuses modifications des programmes aux échelons local, provincial, territorial et fédéral touchant l'éducation et la garde des jeunes enfants, les enfants et les parents. Le Comité souhaitait comprendre ces modifications, en rendre compte et les évaluer à la lumière des recommandations formulées par l'OCDE pour le Canada et tous les pays de l'OCDE.

Le Comité a récemment, après étude, présenté un rapport sur l'autisme chez les enfants au Canada, attirant l'attention du public sur cette question. Il a alors constaté l'importance d'une intervention

précoce et de soins adaptés pour les enfants qui ont des besoins particuliers.

Au cours des audiences qu'il a tenues pour réaliser la présente étude, le Comité a recueilli le point de vue de fournisseurs de services de garde et de partisans de ces services provenant de l'ensemble des provinces et des territoires, de fonctionnaires de Ressources humaines et Développement social Canada, ainsi que de visionnaires et d'experts canadiens de renom international en matière de développement de la petite enfance, le D^r Fraser Mustard et l'honorable Margaret Norrie McCain.

En outre, le Comité a deux sous-comités dont l'un s'intéresse à la santé des populations et l'autre au logement, au sans-abrisme et à la pauvreté dans les villes canadiennes. De nombreux témoins qui ont comparu devant les sous-comités ont souligné que le développement et l'apprentissage des jeunes enfants étaient un élément clé de la solution à ces problèmes. Ils sont cités dans le présent rapport. Le Comité les remercie tous de leur apport, qui a été utile à son étude.

Le Comité est conscient des énormes efforts que déploient les parents et les grands-parents, les gouvernements, les organismes voués au développement de l'enfant et les responsables des programmes d'apprentissage dans la petite enfance, entre autres, pour aider les enfants à développer leur potentiel. Au Canada, nous savons qu'il faut des familles, des éducateurs, des décideurs et d'autres intervenants pour élever les enfants. Le présent rapport leur est adressé.

Enfin, le Comité tient à souligner le dévouement et la passion de la sénatrice Trenholme Counsell, qui a présenté la motion visant la réalisation de cette étude.

GLOSSAIRE

Les expressions suivantes sont employées tout au long du rapport :

Développement de la petite enfance
Éducation et garde des jeunes enfants
Éducation de la petite enfance
Apprentissage et garde des jeunes enfants

Toutes ces expressions désignent le développement des enfants entre la naissance et l'âge de l'admission à l'école (4, 5 ou 6 ans, selon la province, le territoire ou le pays) et elles sont interchangeables. Le rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques utilise surtout le terme « éducation et accueil des jeunes enfants », mais, aux fins du présent rapport, nous avons opté pour l'expression « éducation et garde des jeunes enfants », plus usitée au Canada. On trouvera aussi les formulations ci-dessus dans le présent rapport, notamment dans les citations provenant de divers documents.

OCDE Organisation de coopération et de développement
 économiques

RÉSUMÉ

Le 20 novembre 2006, le Sénat du Canada a autorisé le Comité permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie à s'attaquer à deux tâches. D'abord, le Comité devait étudier la situation de l'éducation et de la garde des jeunes enfants au Canada à la lumière du rapport *Petite enfance, grands défis II*, publié par l'OCDE le 21 septembre 2006, qui classe le Canada au dernier rang parmi 14 pays pour ce qui est des fonds affectés aux programmes d'éducation et de garde des jeunes enfants. Deuxièmement, le Comité devait étudier, pour en faire rapport, l'énoncé de l'OCDE selon lequel « 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, respectant l'égalité entre les sexes et proposant une nouvelle compréhension de la façon dont les jeunes enfants se développent et apprennent¹ ».

Pour s'acquitter de ce mandat, le Comité a recueilli les témoignages de fournisseurs de services de garde et de défenseurs de ces services provenant de tout le Canada, des fonctionnaires de Ressources humaines et Développement social Canada, de visionnaires et d'experts canadiens de renom international en matière de développement de la petite enfance.

De plus, grâce à son travail en cours sur la santé des populations et sur le logement, le sans-abrisme et la pauvreté dans les villes canadiennes, le Comité a beaucoup appris sur le rôle essentiel que doivent jouer le développement et l'éducation de la petite enfance si nous voulons nous attaquer aux problèmes sociaux plus vastes.

Le Comité a entrepris une étude approfondie des rapports de l'OCDE concernant le Canada ainsi que plusieurs autres pays qui se classent mieux que lui et qui ont des programmes plus développés d'éducation et de garde des jeunes enfants.

Il ne fait aucun doute que les provinces et territoires du Canada réagissent déjà au défi lancé par l'OCDE. En 2008, un grand nombre d'initiatives excellentes sont en place : coopération interministérielle, cadre éducatif, participation citoyenne et parentale. On investit

¹ OCDE, Direction de l'éducation, *Politique sur les services éducatifs et de garde à l'enfance – Canada – Note de présentation*, octobre 2004, p. 6. Consulté à l'adresse <http://www.oecd.org/dataoecd/42/33/33850796.pdf> le 3 août 2008.

d'avantage non seulement pour créer des places en garderie, mais aussi pour offrir un soutien aux parents, des programmes d'amélioration des compétences parentales, de la formation pour les éducateurs et éducatrices de la petite enfance avec relèvement des salaires. Le gouvernement du Canada continue d'offrir un soutien budgétaire aux gouvernements provinciaux et territoriaux tant pour les programmes que pour les familles, au moyen de mesures fiscales. On trouvera dans ces pages l'historique des investissements fédéraux et des détails sur la situation actuelle.

L'OCDE a félicité le Canada de ses recherches sur le développement et l'éducation de la petite enfance. Le Comité tient à remercier plus particulièrement le D^r Fraser Mustard qui, au cours des audiences, lui a fait profiter de ses compétences reconnues dans le monde. Le Comité sénatorial reconnaît néanmoins que la réputation future du Canada dépendra de deux choses : un soutien constant à la recherche et un appui soutenu aux familles canadiennes.

Le Comité a pris note des points forts du Canada, mais aussi de ses faiblesses. Il y a trop d'enfants autochtones et d'enfants ayant des difficultés particulières qui sont laissés pour compte. Les familles d'immigrants attendent du Canada une aide spéciale pour leurs enfants. Le bilinguisme apporte une dimension unique à la prestation des services aux enfants qui sont en situation minoritaire. Même les enfants les plus talentueux ont besoin, pour exploiter leur plein potentiel, des meilleures occasions possibles de se développer en bas âge. Il arrive trop souvent que des enfants canadiens se présentent à l'école sans être prêts à amorcer leur apprentissage. Notre pays peut et doit faire mieux que cela.

Dans la conclusion du présent rapport, le gouvernement du Canada est invité à se faire le champion des familles au XXI^e siècle. Le rapport est jalonné d'idées sur l'expansion et l'intégration de services plus complets pour les parents et les enfants, la réévaluation des engagements budgétaires envers les familles et l'augmentation progressive nécessaire des ressources afin d'offrir des places dans des garderies de qualité ainsi que, pour les parents et les enfants, des programmes axés sur l'épanouissement et l'éducation de la petite enfance.

Le Comité recommande :

- 1. que le premier ministre nomme un ministre d'État à l'Enfance et à la Jeunesse relevant du ministère des Ressources humaines et du Développement social du Canada, qui serait notamment chargé de collaborer avec les gouvernements provinciaux et territoriaux pour promouvoir la prestation de services de qualité en matière d'apprentissage et de garde des jeunes enfants et de soutien parental, ainsi que la recherche sur le développement humain et sur le développement et l'apprentissage chez les jeunes enfants;**
- 2. que le ministre des Ressources humaines et du Développement social crée un conseil consultatif national sur l'enfance, chargé de conseiller le ministre d'État à l'Enfance et à la Jeunesse et, par l'entremise de celui-ci, d'autres ministres sur les meilleurs moyens de soutenir les parents et de promouvoir des services de qualité en matière d'apprentissage et de garde des jeunes enfants. Le conseil se composerait de parlementaires, d'autres personnes intéressées, de dirigeants locaux et de parents et il aurait une représentation satisfaisante des communautés autochtones;**
- 3. que le gouvernement du Canada tienne une série de réunions pour les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables de l'enfance et de la jeunesse, qui commenceraient dans l'année suivant la publication du présent rapport, pour :**
 - a. établir un cadre pancanadien de politiques et de programmes destinés aux enfants et à leur famille;**
 - b. constituer un conseil fédéral-provincial-territorial de ministres responsables de l'apprentissage et de la garde des jeunes enfants et du soutien parental, qui se réunirait annuellement pour examiner les progrès du Canada par rapport aux autres pays de l'OCDE et pour faire connaître les pratiques exemplaires au Canada;**
- 4. que le gouvernement du Canada, en collaboration avec les gouvernements des provinces et des territoires et les chercheurs, établisse un solide système de collecte de données, d'évaluation et de recherche qui soit doté de fonds suffisants et qui mette en lumière tous les aspects de la**

qualité et du développement humain dans les programmes de développement de la petite enfance, y compris l'élaboration de programmes éducatifs, l'évaluation de programmes et la mesure des résultats pour les enfants.

Enfin, le Comité réaffirme la foi que lui inspirent les parents au Canada et l'espoir qu'il place dans les enfants. Les parents peuvent faire de meilleurs choix pour leurs enfants lorsque chaque collectivité offre un réseau solide de programmes parentaux et diverses possibilités d'apprentissage et de services de garde de qualité. Tous les gouvernements au Canada, tous les citoyens canadiens sont invités à faire de cet idéal un objectif et à positionner le Canada parmi les meilleurs pays au monde où la vie familiale peut s'épanouir et prospérer.

1. INTRODUCTION

Le gouvernement du Canada a commencé à faire des dépenses pour aider les enfants et les familles il y a près d'une centaine d'années en proposant une déduction de l'impôt sur le revenu aux familles avec enfants, déduction qui augmentait avec le revenu imposable². Les allocations familiales sont venues ensuite, en 1945. Leur valeur a triplé et elles ont été indexées au coût de la vie en 1973. Cinq ans plus tard s'ajoutait un crédit d'impôt remboursable à l'intention des familles à faible revenu. En 1993, ces programmes ont été regroupés, avec le Supplément au revenu gagné, pour créer une prestation mensuelle fondée sur le revenu familial et le nombre d'enfants, prestation dont le montant était réduit progressivement jusqu'à zéro pour les familles à revenu élevé. La nouvelle Prestation fiscale pour enfants subsiste aujourd'hui, mais plusieurs modifications y ont été apportées. On trouvera plus loin dans ces pages des renseignements plus poussés sur ce programme.

La première forme explicite de soutien de la garde des enfants a été une modeste déduction pour frais de garde d'enfants, accordée en 1971, et l'acceptation des subventions pour garde d'enfants comme dépense autorisée par les gouvernements provinciaux aux fins du Régime d'assistance publique du Canada; ce régime a été proposé en 1966 pour aider les personnes qui étaient ou risquaient d'être dans le besoin. Les fonds prévus à ces fins ont été maintenus, avec des conditions moins nombreuses, lorsque le Régime d'assistance publique du Canada a été remplacé par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux. Le présent rapport fournit plus loin des renseignements sur ces programmes et d'autres.

Ainsi, même si la Constitution confie aux provinces et aux territoires la responsabilité à l'égard des familles, des gouvernements du Canada de toutes les allégeances politiques, en temps de guerre comme en temps de paix, ont tout au long du dernier siècle consenti des dépenses pour aider les familles canadiennes avec enfants. Il est vrai que la science nous donne de nouvelles preuves de l'importance d'un sain développement chez l'enfant et d'un apprentissage en très bas âge, non seulement pour les enfants, mais aussi pour les adultes qu'ils deviendront. Les familles et les gouvernements n'ont toutefois pas

² Sauf indication contraire, les renseignements sur l'évolution historique des investissements fédéraux visant les enfants sont extraits du document *La Prestation nationale pour enfants – Rapport d'étape 2006*, gouvernement du Canada, 2008, p. 3.

attendu pour agir, chacun à sa façon, pour empêcher que les enfants ne soient les victimes de la pauvreté de leurs parents.

Ces dernières années, le pourcentage des familles à deux revenus a doublé entre 1974 et 1994, passant du tiers à 70 p. 100³. Comme les femmes se joignaient plus nombreuses à la population active et qu'il fallait plus d'un revenu pour élever une famille, les employeurs et les gouvernements ont reconnu la nécessité de services de garde de haute qualité pour les jeunes enfants dont les parents pouvaient et voulaient travailler à l'extérieur du foyer, ainsi que d'autres mesures de soutien et du renforcement des compétences parentales pour les parents de jeunes enfants.

Lorsque l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a entrepris une étude dans divers pays sur l'éducation et la garde des jeunes enfants, le Canada s'est proposé pour la deuxième série de pays à étudier. Les classements du Canada en ont déçu plus d'un. En outre, les données ont montré que le taux de pauvreté chez les enfants était resté à peu près inchangé au Canada et qu'il y avait toujours des enfants vulnérables dans des familles canadiennes de tous les niveaux de revenu. Ces résultats ont soulevé un regain d'inquiétude dans les familles et chez les intervenants, les éducateurs de la petite enfance et les décideurs et ont suscité la volonté d'améliorer la situation.

Le Comité a mené deux autres études parallèlement à celle-ci. L'une d'elles, sur la santé des populations, a permis de recueillir des renseignements dans toutes les provinces et tous les territoires et a fait appel à des témoins de différentes disciplines, professions et sphères de compétence. Les témoins qui ont comparu devant le sous-comité chargé de cette étude ont souligné à maintes reprises l'importance du développement de la petite enfance comme élément essentiel à la santé et au bien-être des adultes que les enfants deviendront. Leurs témoignages sont également cités dans la présente étude, et le rapport final du sous-comité devrait être publié dans les mois à venir.

Une autre étude du Comité a porté sur les grandes villes canadiennes et commencé par un examen des difficultés sociales, notamment la pauvreté, le logement et le sans-abrisme. Le risque de compromettre

³ Rianne Mahon et Susan Phillips, « Dual-Earner Families Caught in a Liberal Welfare Regime? The Politics of Child Care Policy in Canada », dans *Child Care at the Crossroads*, 2005, p. 56.

les possibilités de développement de la petite enfance a été l'un des grands enjeux et sujets d'inquiétude des témoins qui ont abordé ces difficultés. Les propos de ces témoins sont également cités dans le présent rapport. Le sous-comité chargé de cette étude devrait publier un rapport provisoire en 2009.

Un autre comité sénatorial, le Comité permanent des droits de la personne, s'est intéressé aux enfants et aux premiers stades de leur développement. Son rapport, qui rend compte d'une étude intense sur la façon dont le Canada se conforme à la Convention relative aux droits de l'enfant, signale un décalage entre le discours du gouvernement et la réalité, si bien que des enfants canadiens se retrouvent vulnérables et sans représentation. Le rapport final du Comité recommande :

[...]que le gouvernement fédéral rencontre les gouvernements provinciaux et territoriaux dans le but d'aider à coordonner l'établissement des normes mesurables et des lignes directrices en matière de prestation de services de garde et de développement de la petite enfance dans toutes les régions du pays, assorties d'un financement raisonnable. Les consultations devraient commencer sur-le-champ et les solutions proposées devraient être communiquées à la population canadienne d'ici juillet 2009⁴.

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a maintenant l'intention de faire rapport sur l'évolution de la situation au Canada et dans d'autres pays depuis la publication des rapports de l'OCDE et d'évaluer cette évolution en fonction des principes, des recommandations propres aux divers pays et des recommandations d'ordre plus général qui sont énoncés dans les rapports.

⁴ Comité sénatorial permanent des droits de la personne, *Les enfants : des citoyens sans voix – Mise en œuvre efficace des obligations internationales du Canada relatives aux droits des enfants*, rapport final, avril 2007, p. 160.

2. CONTEXTE INTERNATIONAL

En mars 1998, après la réunion ministérielle de 1996 dont le thème était *Faire de l'apprentissage tout au long de la vie une réalité pour tous*, la Direction de l'éducation de l'OCDE a lancé le projet d'examen thématique de la politique sur l'éducation et la garde des jeunes enfants. Au cours de leur réunion, les ministres de l'Éducation des pays membres de l'Organisation ont fait de l'éducation et de la garde des jeunes enfants une priorité élevée, retenant comme objectif particulier l'amélioration de l'accès aux services et de la qualité de ces services.

L'examen thématique s'est déroulé en deux étapes. Au cours de la première, 12 pays qui s'étaient proposés au moment de la réunion de 1998 ont fait l'objet d'un examen : Australie, Belgique, Danemark, États-Unis, Finlande, Italie, Norvège, Pays-Bas, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni et Suède. Un rapport comparatif a été présenté lors d'une conférence internationale qui a eu lieu en Suède en 2001.

À sa réunion de 2001, la Direction de l'éducation de l'OCDE a autorisé une deuxième série d'examens, portant cette fois sur huit autres pays : Allemagne, Autriche, Canada, Corée, France, Hongrie, Irlande et Mexique. Les examens se sont faits entre 2002 et 2004. Parmi les 21 pays qui ont proposé de participer à cette démarche, le Canada est le 17^e qui a été soumis à un examen.

L'OCDE a aussi commandé des études sur des sujets clés qui concernent les programmes éducatifs, les services aux familles à faible revenu et défavorisées, le financement, la recherche et la collecte de données. Les 50 rapports qui forment l'étude de l'OCDE sur l'éducation et la garde des enfants d'âge préscolaire, étalée sur huit ans, représentent le plus vaste corpus comparatif jamais établi dans le domaine. Cette étude échelonnée sur huit ans permet au Canada de se comparer aux autres pays et lui donne une chance inégalée de tirer parti des pratiques exemplaires appliquées ailleurs dans la politique sur l'éducation et la garde des jeunes enfants et la prestation des services.

2.1. Étude et rapport de l'OCDE portant sur le Canada

2.1.1. MÉTHODE

La même méthode a été appliquée à tous les pays soumis à l'examen.

Les pays participants ont commandé un rapport de base structuré selon des lignes directrices acceptées par tous les participants. Dans le cas du Canada, Développement des ressources humaines Canada a commandé un rapport qui a été rédigé par Gillian Doherty, Martha Friendly et Jane Beach. Le document de 172 pages a été publié en 2003⁵.

Une équipe d'examen composée d'un membre du Secrétariat de l'OCDE et d'experts s'est rendue dans les pays participants, y a eu des entretiens avec les principaux intervenants qui s'occupent de la politique sur l'éducation et la garde des jeunes enfants et a observé certains des programmes d'éducation et de garde. Au Canada, l'équipe s'est rendue au Manitoba, en Saskatchewan, en Colombie-Britannique et à l'Île-du-Prince-Édouard entre le 21 septembre et le 3 octobre 2003⁶.

L'équipe a rédigé des « notes par pays » en s'inspirant du rapport de base et des renseignements recueillis au cours des visites. Les notes de tous les pays ont été regroupées pour constituer un rapport comparatif complet de l'OCDE.

⁵ Gillian Doherty, Martha Friendly et Jane Beach, *Examen thématique de l'éducation et l'accueil des jeunes enfants de l'OCDE – Document de base*, Canada, 2003, Consulté à l'adresse <http://www.oecd.org/dataoecd/41/36/33852192.pdf> le 5 août 2008.

⁶ Précisons à des fins de comparaison que l'équipe d'examen qui s'est rendue aux États-Unis y a séjourné du 26 septembre au 8 octobre 1999 et est allée au Colorado, en Caroline du Nord et en Ohio (*OECD Country Note, Early Childhood and Education and Care Policy in the United States of America*, juillet 2000, p. 6, disponible en ligne à l'adresse <http://www.oecd.org/dataoecd/52/33/2535075.pdf>). Ces États américains ont été « choisis » en raison de leurs caractéristiques particulières alors que, au Canada, les quatre provinces ont été les seules qui ont accepté de participer à l'étude, selon Norma Greenaway, qui a accordé une entrevue à Martha Friendly (Norma Greenaway, « Childcare Inadequate, OECD says: Four-province study » dans *National Post*, 26 octobre 2004, édition nationale, p. A11). L'équipe chargée du Canada a notamment regretté « tout particulièrement de ne pas avoir eu l'occasion d'examiner les nouvelles politiques du Québec, qui semblent avoir progressé bien au-delà de la perspective de la "garde d'enfants" », *Note de présentation – Canada*, p. 97.

2.1.2. CONSTATATIONS

Le document *Politique sur les services éducatifs et de garde à l'enfance – Canada – Note de présentation*⁷ a été l'aboutissement du processus au Canada. L'évaluation globale que l'équipe a faite des services d'éducation et de garde des jeunes enfants au Canada, exception faite des services offerts au Québec, a été généralement négative. Ils ont été décrits comme « 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 enfants⁸ ».

POINTS FORTS

Dans la note de présentation, les points forts relevés dans les services canadiens sont les suivants :

- un congé parental rémunéré de presque un an, prévu par la *Loi sur l'assurance-emploi* de 2001;
- les politiques du Québec sur l'éducation et la garde des jeunes enfants et ses services de garde, qui offrent environ 40 p. 100 des places en garderie réglementée au Canada;
- les efforts déployés par des administrations provinciales pour continuer d'assurer leurs services d'éducation et de garde des jeunes enfants « malgré un retrait du financement fédéral et un climat de méfiance à l'égard des services publics » après l'élimination du Régime d'assistance publique du Canada en 1996;
- une amélioration de la consultation et de la coopération entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces et des territoires (p. ex., des accords multilatéraux à l'appui de la création de services d'éducation et de garde des jeunes enfants, qui ont pris fin en 2007);
- un réseau bien établi d'éducation en prématernelle pour les enfants de plus de 5 ans;
- la contribution des organisations communautaires sans but lucratif à la prestation de services réglementés de la petite enfance, leur apport représentant environ 80 p. 100 des services subventionnés de garde d'enfants;
- l'expertise canadienne en recherche sur l'éducation et la garde des jeunes enfants⁹.

⁷ OCDE (2004), p. 61-62.

⁸ *Ibid.*, p. 6.

⁹ *Ibid.*, p. 61-62.

POINTS PRÉOCCUPANTS

Les principaux sujets de préoccupation soulevés par l'équipe d'examen ont été les suivants :

- la faiblesse du financement public des services d'éducation et de garde des jeunes enfants, surtout ceux qui ont moins de 5 ans;
- la séparation entre les services de garde et l'éducation de la petite enfance;
- l'accès limité à des services de garde abordables et des problèmes particuliers concernant les enfants autochtones;
- la qualité des services de garde, notamment la qualité très médiocre des locaux, l'approche défensive et interventionniste du personnel des garderies, le manque d'accès direct à des espaces à l'extérieur;
- l'apparente prédominance des services non réglementés;
- les compétences et la formation du personnel, ainsi que d'autres questions de recrutement et de maintien en poste, p. ex., l'absence de lignes directrices fédérales et provinciales ou territoriales, la faiblesse de la rémunération et la tradition limitée en matière de perfectionnement professionnel¹⁰.

2.1.3. RECOMMANDATIONS DE L'OCDE VISANT EXPRESSÉMENT LE CANADA

Des recommandations visant expressément le Canada figuraient dans la note de présentation.

Recommandations stratégiques :

- Renforcer les ententes fédérales-provinciales-territoriales actuelles et les axer sur le développement et l'apprentissage des enfants.
- 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.
- Construire des passerelles entre l'éducation en garderie et l'enseignement en maternelle afin d'intégrer les services d'éducation et de garde des enfants au niveau fondamental ainsi qu'aux niveaux stratégique et de gestion.

¹⁰ *Ibid.*, p. 61-77.

Recommandations en matière de financement :

- Augmenter sensiblement le financement public des services destinés aux jeunes enfants.
- 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 services d'éducation et de garde des enfants.
- Élaborer des moyens efficaces de financer un service à l'enfance universel pour les enfants âgés de 1 à 6 ans, assuré équitablement par divers fournisseurs et régi par des organismes publics.

Recommandations relatives à l'accès :

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

Recommandations visant l'amélioration de la qualité :

- 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.
- Lier l'accréditation des services à des exigences structurelles et à la réalisation d'objectifs sur le plan de la qualité.
- Examiner les profils professionnels des services d'éducation et de garde des enfants, améliorer les niveaux de recrutement et renforcer la formation initiale et en cours d'emploi du personnel.
- Effectuer des interventions intensives, financées publiquement, dans tous les secteurs défavorisés.
- Fournir des milieux d'apprentissage intérieurs et extérieurs attrayants.
- Coordonner la recherche canadienne sur les services d'éducation et de garde des jeunes enfants et, au moyen du financement, l'orienter davantage vers d'importants enjeux stratégiques.

Un grand nombre de ces recommandations ne peuvent être mises en œuvre que par les administrations provinciales et municipales, mais il n'est possible d'appliquer certaines autres qu'en modifiant la politique, les programmes ou les transferts de revenu du gouvernement fédéral.

2.2. Étude comparative de l'OCDE

Le 19 septembre 2006, l'OCDE a publié son rapport final, *Petite enfance, grands défis II*. Ce rapport fait état des progrès accomplis par les pays participants (dont le Canada ne faisait pas partie) dans la mise en œuvre des recommandations du premier rapport. Il compare les progrès, souligne les approches innovatrices et propose des moyens d'action.

2.2.1. CONSTATATIONS GÉNÉRALES

Le rapport *Petite enfance, grands défis II* signale des progrès en différents domaines dans les divers pays :

- consensus de plus en plus large sur la nécessité pour les pouvoirs publics d'investir dans la garde et l'éducation des jeunes enfants et de réglementer ce domaine;
- tendance à confier les politiques et l'administration de la petite enfance à un seul ministère, souvent celui de l'Éducation;
- resserrement des liens entre les centres de la petite enfance et les écoles et utilisation croissante de programmes éducatifs nationaux dans le secteur de la petite enfance; au moins deux ans de préscolarisation avant le début de la scolarité obligatoire; investissements publics en hausse, mais encore insuffisants, dans les services;
- plus grande importance accordée à l'amélioration de la qualité;
- compréhension de la nécessité d'avoir du personnel qualifié, capable de faire face à l'évolution des situations sociales et familiales;
- augmentation du nombre de chaires universitaires affectées aux politiques d'éducation et de garde des jeunes enfants;
- prise de conscience de la nécessité de renforcer la recherche et la collecte de données à l'échelle nationale dans ce domaine.

Le rapport a révélé que des problèmes persistaient en trois domaines principaux dans les divers pays : **accès, financement et qualité.**

2.2.2. PRINCIPALES CONSTATATIONS

PROBLÈMES D'ACCÈS

En ce qui concerne l'accès, les nourrissons et les tout-petits sont le groupe le plus négligé dans les pays examinés. C'est ce groupe d'âge qui est le moins susceptible de bénéficier d'une approche bien définie, d'où la fragmentation fréquente des services. Les pouvoirs publics réagissent le plus souvent en allongeant les congés de maternité et parentaux, mais ces congés sont rarement assez longs, ou assez

souples, pour combler l'intervalle entre le retour des parents sur le marché du travail et l'application de programmes accessibles. Comme la garde réglementée est rare et que les femmes ayant de très jeunes enfants sont nombreuses sur le marché du travail dans la plupart des pays, elles ont majoritairement recours à des services non réglementés.

L'âge auquel est rattaché le droit légal à des programmes gratuits (éducatifs en général) varie considérablement d'un pays à l'autre : de 2 à 2,5 ans en Belgique; 3 ans en Italie; 4 ans aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. La presque totalité des enfants de 3 ans sont inscrits à des programmes d'apprentissage réglementés en Italie, en France et en Belgique. En Allemagne, en Espagne, en Hongrie, en Islande, au Portugal, en République tchèque, au Royaume-Uni, en Slovénie et en Suède, la proportion va de 50 à 90 p. 100. Le Canada, avec la Corée, la Grèce, l'Irlande, le Mexique, la Suisse et la Turquie, figure parmi les pays où la participation des enfants de 3 ans est « négligeable ».

Pour les enfants de 5 ans, la plupart des pays offrent au moins des programmes à temps partiel, qui sont largement utilisés. Certains pays ciblent les groupes défavorisés. Cette approche est moins efficace pour tendre la main aux enfants vulnérables que celle qui consiste à offrir des services universels. Par exemple, aux États-Unis, 45 p. 100 seulement des 3 à 5 ans issus de familles à faible revenu participent à des programmes de la petite enfance comparativement à 75 p. 100 des enfants de familles à revenu élevé. Au Canada, seulement 20 p. 100 des familles monoparentales et 5 p. 100 des groupes défavorisés sont touchés. Aucun pays n'offre des services satisfaisants aux enfants qui ont des besoins spéciaux.

PROBLÈMES DE FINANCEMENT

Les dépenses publiques pour les services d'apprentissage et de garde offerts de la naissance à l'âge de la scolarité obligatoire vont de 0,2 p. 100 à 2 p. 100 du PIB. Le Canada est le pays qui dépense le moins : il se classe au dernier rang des 14 pays sur lesquels des renseignements ont été fournis, derrière l'Australie et les Pays-Bas. Le Danemark, la Suède, la Norvège et la Finlande ont les dépenses publiques les plus élevées. Pour les parents, les coûts sont les plus bas dans les pays qui ont adopté une approche universelle et les plus élevés là où le soutien public est ciblé.

PROBLÈMES DE QUALITÉ

La qualité varie grandement à l'intérieur d'un même pays. Le personnel qui travaille auprès des jeunes enfants et dans le cadre de

programmes ne relevant pas du système d'éducation publique est moins bien formé et rémunéré. Les normes applicables aux programmes non éducatifs tendent à être plus basses et moins rigoureusement surveillées et évaluées, en particulier pour les jeunes enfants.

Le rapport de l'OCDE signale aussi des lacunes structurelles qui entraînent des disparités dans les politiques, une fragmentation des services et une réduction de la responsabilité. Par exemple, la responsabilité de la petite enfance est répartie entre plusieurs ministères – Éducation, Enfance, Santé – qui ont des cadres conceptuels différents. Les ministères ont des mandats distincts, souvent incompatibles. Les responsabilités des différents ordres de gouvernement en matière de financement et de services se chevauchent, ce qui accroît la fragmentation.

2.2.3. RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES DE L'OCDE

L'OCDE a proposé à tous les pays participants un ensemble commun de recommandations en matière de politique :

- tenir compte du contexte social du développement de la petite enfance;
- placer le bien-être, le développement et l'éducation des jeunes enfants au centre du travail sur l'éducation et la garde des enfants tout en respectant l'enfant dans son intégralité et ses stratégies naturelles d'apprentissage;
- créer les structures de gouvernance nécessaires à la transparence et à l'assurance de la qualité;
- mettre au point avec les intervenants des lignes directrices et des normes pédagogiques générales pour l'ensemble des services de la petite enfance;
- prévoir les fonds publics de façon à atteindre des objectifs pédagogiques de qualité;
- réduire la pauvreté et l'exclusion chez les enfants à l'aide de politiques budgétaires, sociales et d'emploi et accroître les ressources affectées aux programmes universels pour les enfants ayant des besoins pédagogiques divers;
- encourager la participation de la famille et de la collectivité aux services de la petite enfance;
- améliorer les conditions de travail et la formation professionnelle du personnel;
- assurer autonomie, financement et soutien des services de la petite enfance;

- aspirer à des systèmes favorables à l'apprentissage ouvert, à la participation et à la démocratie.

À propos de ces recommandations générales, le gouvernement du Canada a joué jusqu'ici un rôle à l'égard du contexte social des services de garde, des politiques sociales et des politiques du travail qui contribuent à atténuer la pauvreté et l'exclusion chez les enfants. En outre, il a transféré des fonds appréciables aux gouvernements provinciaux et territoriaux, transferts parfois assortis de conditions, mais pas toujours. Ces dispositions sont abordées en détail plus loin dans le rapport.

2.2.4. COMPARAISON ENTRE LE CANADA ET LES AUTRES PAYS

Comme le Comité l'a appris et en a discuté, le Canada ne s'est pas très bien classé dans l'étude comparative finale que l'OCDE a publiée en 2006. Le Comité a parlé plus particulièrement du faible classement du Canada du point de vue des dépenses fédérales consacrées aux services de garde¹¹ et des investissements publics dans les services aux familles et aux jeunes enfants comme pourcentages du PIB¹². On a tout de même dit au Comité que le gouvernement appuyait le travail de l'OCDE :

[...] le Canada appuie entièrement le processus utilisé par l'Organisation de coopération et de développement économiques ainsi que ses travaux. Nous sommes un pays membre [...] Nous appuyons sans réserve les travaux de l'OCDE et les principes qu'elle applique. (Shawn Tupper, directeur général, Politique sociale, Ressources humaines et Développement social Canada, Témoignages, 7 juin 2007)

Le Comité a également appris que des comparaisons internationales plus récentes montrent que le Canada perd du terrain :

Le rapport Save the Children de la Grande-Bretagne signalait [...] que le Canada est passé du cinquième au 25^e rang dans l'indice des services aux enfants, ce qui s'explique en grande partie par le nombre d'enfants inscrits en formation préscolaire. Nous avons là la preuve que le Canada non seulement tirait de l'arrière déjà — et les études de l'OCDE sur les services de garde l'ont montré —, mais qu'il perd encore du terrain par rapport aux autres pays industrialisés. (Katherine Scott, Conseil canadien de développement social, Témoignages, 10 mai 2007)

¹¹ OCDE, *Petite enfance, grands défis II : éducation et structures d'accueil*, 2006, p. 117. Le Comité a recueilli des témoignages de fonctionnaires du gouvernement et reçu des renseignements qui vont à l'encontre des chiffres utilisés dans la comparaison.

¹² *Ibid.*, p. 117.

2.2.5. MODÈLES DE L'OCDE

Par suite de sa première série d'examens et dans son rapport comparatif, l'OCDE a cerné les caractéristiques des politiques et services fructueux d'éducation et de garde des jeunes enfants :

- une approche systémique et intégrée de la politique;
- un solide partenariat, sur un pied d'égalité, avec le système d'éducation;
- une stratégie d'accès universel, une attention spéciale étant accordée aux enfants qui ont besoin d'un soutien particulier;
- un investissement public considérable dans les services et les infrastructures;
- une formule de participation à l'amélioration et à l'assurance de la qualité;
- une formation et des conditions de travail appropriées pour tout le personnel;
- une attention accordée régulièrement à la collecte des données et au travail de surveillance;
- un cadre stable et un programme à long terme pour la recherche et l'évaluation¹³.

Une partie importante du rapport, y compris les tableaux comparatifs, visait à « examiner les progrès accomplis dans ce domaine par les pays participant à l'examen¹⁴ ».

Les comparaisons entre pays préparées pour *Petite enfance, grands défis II* montrent à quel point le Canada perd du terrain.

Parmi les 20 pays étudiés par l'OCDE, le Canada se situe dans les dix premiers pour les critères suivants : richesse (quatrième rang pour le PIB par habitant); dépenses des parents pour les services de la petite enfance (quatrième rang); pauvreté chez les enfants (septième rang); proportion des mères qui travaillent (septième pour les mères d'enfants de moins de 3 ans; huitième pour les mères d'enfants de moins de 6 ans).

Le Canada s'est très mal classé parmi les autres pays de l'OCDE pour plusieurs indicateurs : participation aux programmes d'apprentissage des enfants de moins de 6 ans (14^e rang pour les enfants de 0 à 3 ans; dernier rang pour les enfants de 3 à 6 ans); congés de maternité et parentaux payés (dans le dernier tiers des programmes « efficaces »); dépenses consacrées aux programmes sociaux comme

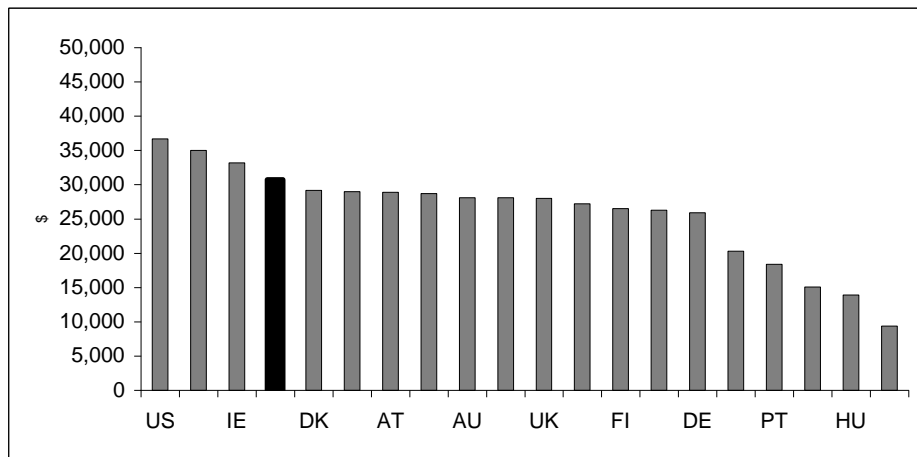
¹³ *Ibid.*, p. 4.

¹⁴ *Ibid.*, p. 4.

proportion du PIB (15^e rang); dépenses pour l'ensemble des programmes destinés aux enfants et aux familles (16^e rang). Enfin, le Canada est bon dernier, parmi les 14 pays comparés, pour les dépenses en services d'éducation et de garde des jeunes enfants.

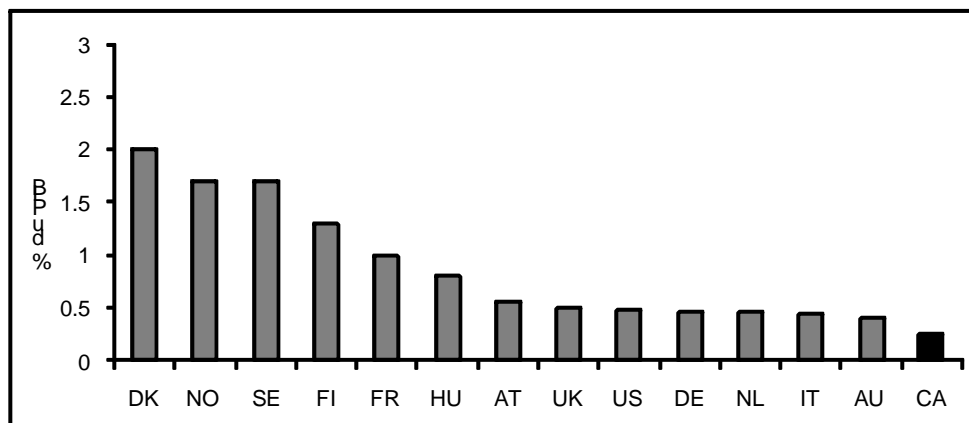
On trouvera plus loin dans le rapport des renseignements sur l'évolution dans les pays qui se classent mieux que le Canada – France, Suède, Australie et Allemagne – ainsi qu'en Nouvelle-Zélande et à Cuba.

Figure 1 - PIB par habitant (en \$US)¹⁵



Source des données : OCDE (2006), *Petite enfance, grands défis II : Éducation et structures d'accueil*.

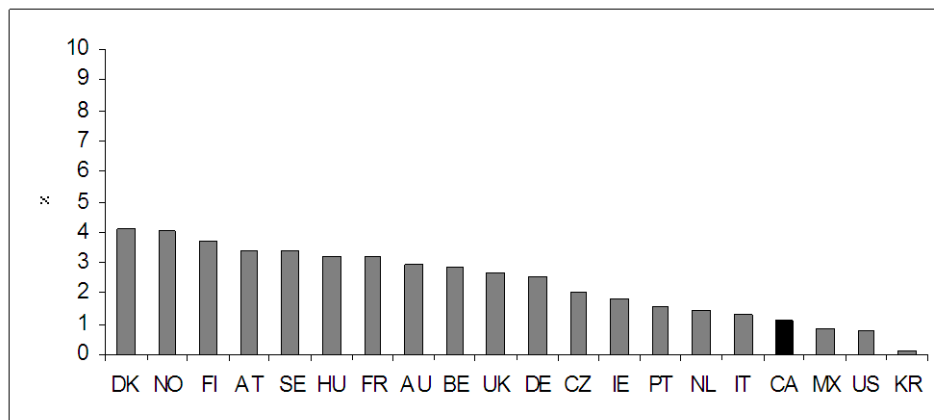
Figure 2 – Dépenses publiques consacrées aux programmes d'éducation et de garde des enfants de 0 à 6 ans (comme pourcentage du PIB)



Source des données : OCDE, *Petite enfance, grands défis II : Éducation et structures d'accueil*, annexe C, p. 285.

¹⁵ Les figures 1, 2 et 3 sont de Friendly, M. (2006), *Early learning and child care: How does Canada measure up?*, Briefing Notes, Child Care Resource and Research Unit.

Figure 3 – Dépenses publiques en prestations et services pour les familles et les jeunes enfants



Note : Comprend l'ensemble des prestations financières et des services à la famille. Dépenses publiques fondées sur la Classification internationale type. Source des données : OCDE, *Petite enfance, grands défis II : Éducation et structures d'accueil*, annexe C, p. 285.

Les dépenses figurant dans *Petite enfance, grands défis II* ont été calculées à partir des informations fournies par les services gouvernementaux des pays participants¹⁶. Le Comité a recueilli le témoignage d'un fonctionnaire fédéral, qui lui a rappelé que le niveau des dépenses avait changé depuis :

J'aimerais profiter de l'occasion aujourd'hui pour dire au comité que les données remontent à 2003 et ne constituent peut-être pas un reflet exact de notre situation aujourd'hui. Depuis ce temps, les investissements ont augmenté tant au niveau fédéral que dans les provinces. (Shawn Tupper, directeur général, Politique sociale, Ressources humaines et Développement social Canada, Témoignages, 7 juin 2007)

2.3. Évolution de la situation dans d'autres pays

Les comparaisons internationales révèlent que l'éducation et la garde des jeunes enfants sont devenues une priorité essentielle dans la politique de nombreux pays. Le présent chapitre propose une vue d'ensemble des tendances internationales dans la prestation de ces services par rapport aux principes des pratiques exemplaires décrits dans le rapport de l'OCDE, *Petite enfance, grands défis II*¹⁷ : intégration des services, accès universel, qualité, collecte de données et contrôle. Le Comité a décidé d'étudier la situation de six pays :

¹⁶ John Graham, l'un des auteurs du rapport; dans une note de Martha Friendly adressée aux fonctionnaires fédéraux en date du 19 novembre 2007.

¹⁷ OCDE, *Petite enfance, grands défis II : Éducation et structures d'accueil*, 2006.

Suède, France, Allemagne, Australie, Nouvelle-Zélande et Cuba. (On trouvera à l'annexe 4 de plus amples renseignements sur chacun de ces pays.) Ces pays ont été choisis soit parce qu'ils ont obtenu de meilleurs résultats que le Canada dans l'examen de l'OCDE, soit parce qu'ils avaient un modèle particulier de prestation des services duquel le Canada peut tirer des enseignements.

2.3.1. PAYS ÉTUDIÉS

La prestation des services d'éducation et de garde des jeunes enfants en Suède est apparue à l'OCDE comme un modèle idéal¹⁸. En Suède, ces services sont l'un des principaux piliers de l'État providence. Ils sont offerts principalement par l'État, les coûts pour les parents sont minimes, les normes de qualité sont élevées et le personnel est bien formé et bien rémunéré. La Suède estime que la prestation de services d'éducation et de garde de grande qualité est un moyen de favoriser le développement de l'enfant et de permettre aux parents de participer au marché du travail¹⁹.

L'OCDE a trouvé particulièrement impressionnants l'investissement et le soutien prévus en France pour l'éducation et la garde des jeunes enfants²⁰. En 2004, ce pays a consacré 1 p. 100 de son PIB à ces services, se situant tout juste derrière les pays scandinaves les mieux cotés²¹. En France, tous les enfants de 3, 4 et 5 ans et 35 p. 100 des enfants de 2 ans ont accès aux écoles maternelles, fort connues dans le monde entier²².

L'Allemagne a été le berceau d'un grand nombre de théories et de pratiques d'éducation et de garde des jeunes enfants en Europe²³. En Europe continentale, ces services reposent sur la notion de *socialpaedagogik*, ou pédagogie sociale. Il s'agit de répondre aux besoins de toute la personne qu'est l'enfant au lieu de mettre l'accent uniquement sur les résultats scolaires²⁴. L'Allemagne présente aussi un intérêt particulier pour les praticiens canadiens de la politique, car ce

¹⁸ OCDE, *OECD Country Note: Early Childhood Education and Care Policy in Sweden*, décembre 1999, p. 38.

¹⁹ Barbara Martin Korpi, *The Politics of Pre-School-intentions and decisions underlying the emergence and growth of the Swedish pre-school*, 15 octobre 2007, p. 26.

²⁰ OCDE, *Note par pays de l'OCDE – La politique d'éducation et d'accueil des jeunes enfants en France*, février 2004, p. 39.

²¹ OCDE (2006), p. 117.

²² OCDE (2004), *Note par pays de l'OCDE – France*, p. 39.

²³ OCDE, *OECD Country Note: Early Childhood Education and Care Policy in The Federal Republic of Germany*, 26 novembre 2004, p. 19.

²⁴ OCDE, *OECD Country Note – Germany*, p. 19.

pays a un régime fédéral. Il est donc aux prises avec des difficultés de partage des compétences analogues à celles du Canada dans le dossier des enfants.

L'Australie fait face à un grand nombre des mêmes difficultés que le Canada dans la prestation des services d'éducation et de garde des jeunes enfants. Comme elle est un État fédéral doté d'un système mixte pour la prestation de ces services (entités avec ou sans but lucratif, gouvernements d'État et de territoire), l'Australie doit également servir des sous-populations, notamment des collectivités rurales, éloignées et autochtones. L'OCDE a remarqué le caractère innovateur et l'efficacité des politiques et programmes australiens visant à répondre aux besoins de ces collectivités²⁵.

Bien qu'elle ne soit pas au nombre des pays étudiés par l'OCDE, la Nouvelle-Zélande incarne un modèle fructueux d'intégration complète des services d'éducation et de garde des jeunes enfants, depuis l'administration publique jusqu'à la formation du personnel des services. Le pays intègre également la culture, les croyances et les besoins des peuples autochtones à ses stratégies et programmes nationaux. Il y a là un modèle dont le Canada pourrait s'inspirer.

Enfin, les réalisations impressionnantes de Cuba dans les services d'éducation et de garde des enfants lui ont permis d'atteindre six des objectifs de l'« éducation pour tous » de l'UNESCO, dont l'éducation primaire universelle, l'égalité entre les sexes et la qualité de l'éducation²⁶. Même si les ressources économiques sont plus rares, les enfants de 3^e et 4^e année ont régulièrement eu des résultats supérieurs à ceux des élèves de même niveau ailleurs en Amérique latine en mathématiques et en langues, réussite attribuée à la grande qualité du système d'éducation²⁷. En fait, Cuba a remis en question l'hypothèse voulant que la prospérité économique soit nécessaire au bon développement des jeunes enfants et a montré que les choix politiques sont des facteurs importants qui contribuent à améliorer les résultats obtenus dans le développement des enfants²⁸.

²⁵ *OECD Country Note: Early Childhood Education and Care Policy in Australia*, novembre 2001, p. 30.

²⁶ UNESCO, *Un bon départ : Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous 2007*, Paris, 2006, <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/0014/001477/147794E.pdf> p. 64.

²⁷ Lavinia Gasperini, « The Cuban Education System: Lessons and Dilemmas », *Country Studies: Education Reform and Management Publication Series*, vol. 1, n° 5, juillet 2000, p. 5.

²⁸ Gasperini (2000), p. 5.

2.3.2. INTÉGRATION DES SERVICES D'ÉDUCATION ET DE GARDE DES ENFANTS

L'OCDE recommande, pour surmonter le clivage qui a toujours existé entre l'éducation de la petite enfance et la garde, que les pays s'efforcent de mettre en place une approche systématique et intégrée de l'éducation et de la garde des jeunes enfants²⁹. Cette approche comprend l'établissement d'une politique cadre coordonnée, le choix d'un ministère qui soit le responsable principal, des liens solides avec les parents et les collectivités et une formule de participation pour la réforme. Dans les pays étudiés, le niveau d'intégration dans la prestation des services varie beaucoup.

La Nouvelle-Zélande, Cuba et la Suède ont des modèles de services hautement intégrés : un seul ministère chargé de l'éducation et des services de garde, programme éducatif commun, structures de financement égales et compétences équivalentes chez les membres du personnel pour l'apprentissage des jeunes enfants et pour les écoles. La Nouvelle-Zélande a été l'un des premiers pays à intégrer le service d'éducation et de garde des jeunes enfants au système d'éducation. C'est en 1986 que l'intégration s'est faite sous l'égide d'un seul ministère, avec un soutien financier égal pour les deux composantes³⁰. En 1990, le gouvernement a adopté des exigences communes en matière de compétences pour le personnel des services de garde et des maternelles. Un ensemble particulier de circonstances a contribué à ce résultat, notamment les pressions des travailleurs des garderies, la volonté des Maoris et des peuples du Pacifique d'obtenir des services d'éducation de la petite enfance adaptés à leur culture et l'élection d'un gouvernement travailliste en 1984, qui avait fait des services de garde le principal élément de son programme³¹.

En Suède, l'intégration des services d'éducation et de garde des jeunes enfants au système scolaire s'est faite en 1998. La responsabilité de l'éducation préscolaire et des services de garde a alors été confiée au ministère de l'Éducation et de la Recherche. L'intégration des services a découlé de la création d'une classe préscolaire dans le système d'éducation pour les enfants de 6 ans³². Toutefois, cette nouvelle classe de niveau préscolaire ne devait pas se distinguer radicalement des services existants d'éducation et de garde des jeunes enfants. Les

²⁹ OCDE (2006), p. 51.

³⁰ UNESCO, « Early Childhood Education Policy Co-ordination under the Auspices of the Department/Ministry of Education: A Case Study of New Zealand », dans *UNESCO Early Childhood and Family Policy Series*, n° 1, mars 2002, p. 15.

³¹ UNESCO (2002), p. 12-13.

³² Martin Korpi (2007), p. 63.

buts et objectifs communs des services de garde et d'éducation préscolaire ont été définis dans un programme d'études national commun. De façon à renforcer l'intégration des services de garde et de l'éducation préscolaire, la loi suédoise sur l'éducation préscolaire a été modifiée de façon que les services de garde et la classe de niveau préscolaire soient dans les deux cas qualifiés de « préscolaires » et que disparaisse la distinction entre les deux types de services³³.

L'approche cubaine de l'éducation et de la garde des jeunes enfants est également très intégrée³⁴. À Cuba, la principale entité responsable de l'éducation de la petite enfance est le Bureau de l'éducation préscolaire du ministère de l'Éducation, et elle entretient une étroite collaboration avec d'autres ministères et organismes qui s'occupent de l'éducation et de la garde des jeunes enfants. Ainsi, le ministère de l'Éducation coordonne un groupe technique national chargé du programme d'éducation des jeunes enfants, qui regroupe tous les organismes et organisations de l'État visés par la prestation du programme, dont Santé publique, Culture et Sports, la Fédération des femmes cubaines et l'Association nationale des petits agriculteurs³⁵. Ces groupes de coordination interministérielle se retrouvent dans tous les ordres de gouvernement, y compris dans les administrations provinciales et municipales et les conseils locaux. À Cuba, il y a également intégration au niveau de la dotation, car les préposés à la garde des enfants et les enseignants du primaire ont la même rémunération et les mêmes exigences en matière d'études.

L'Australie, qui avait un système très fragmenté, évolue vers des services intégrés. Les compétences à l'égard de l'éducation et de la garde des enfants sont partagées entre les gouvernements des États et des territoires et le gouvernement fédéral. Le financement des services de garde est toujours du ressort du gouvernement fédéral, alors que l'éducation préscolaire relève des États et des territoires. Comme on l'a déjà signalé, les fournisseurs de services sont nombreux et comprennent des organismes avec ou sans but lucratif. Le gouvernement travailliste élu récemment a commencé à s'attaquer au problème de la fragmentation en établissant en 2007 un ministère

³³ *Ibid.*, p. 64.

³⁴ UNESCO, *Cuba: Early Childhood Care and Education (ECCE) Programmes, Country Profile prepared for the Education for All 2007 Global Monitoring Report*, 2006.

³⁵ Sous-comité de la santé des populations du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, *La santé maternelle et le développement de la petite enfance à Cuba, deuxième rapport du Sous-comité sur la santé des populations du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie*, février 2008, p. 19.

commun chargé de l'éducation préscolaire et des services de garde, le Bureau de l'éducation de la petite enfance³⁶.

Toutefois, l'évolution vers l'intégration n'est pas observée dans tous les pays. En France, notamment, l'éducation et les services de garde sont toujours complètement séparés. Alors que l'éducation préscolaire est fortement centralisée sous l'égide du ministère de l'Éducation nationale, avec un programme éducatif national et un accès universel, les services de garde demeurent décentralisés. Ceux-ci relèvent du ministère du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité et d'un organisme public national, la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF). La CNAF collabore avec des organismes locaux et des administrations municipales afin de fournir des services d'éducation et de garde des jeunes enfants dans les diverses régions du pays, si bien que les services sont inégaux, sans que l'accès universel soit partout également assuré ni qu'il y ait des normes communes au niveau préscolaire dans tout le pays³⁷.

En Allemagne, l'OCDE n'a pas appuyé l'intégration des services d'éducation et de garde³⁸. Alors que la maternelle ou l'éducation préscolaire relèvent des *laender* (ou provinces), aux termes de la loi fondamentale de l'Allemagne, le financement des services de garde est du ressort du gouvernement fédéral, qui a la responsabilité de l'aide sociale. L'OCDE a remarqué que si les services de garde et d'éducation de la petite enfance étaient intégrés, les services de garde seraient de compétence provinciale au lieu de se rattacher à l'aide sociale, ce qui éliminerait le rôle du gouvernement fédéral dans les services d'éducation et de garde des jeunes enfants³⁹. L'OCDE a conclu qu'il était plus important de maintenir le rôle fédéral dans les services de garde que d'assurer l'intégration, de façon à favoriser l'uniformité des services dans l'ensemble du pays⁴⁰.

2.3.4. ACCÈS

Dans *Petite enfance, grands défis II*, l'OCDE a recommandé que les pays adoptent « une approche universelle en matière d'accès, en accordant une attention particulière aux jeunes enfants de moins de 3 ans et à ceux ayant des besoins d'apprentissage particuliers ou

³⁶ Gouvernement de l'Australie, « Early Childhood Education and Care », http://www.oceccc.gov.au/new_agenda.htm (site consulté le 15 juillet 2008).

³⁷ OCDE (2004), *Note par pays de l'OCDE – France*, p. 42.

³⁸ OCDE (2004), *OECD Country Note – Germany*, p. 46.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

supplémentaires⁴¹ ». Selon l'OCDE, une approche universelle exige la prestation de services d'éducation et de garde pour tous les enfants dont les parents souhaitent s'en prévaloir. Cette notion d'accès englobe aussi bien les droits des enfants aux services que la disponibilité des services pour les enfants. Elle comprend aussi l'équité de sorte que les enfants défavorisés aient un accès égal aux services.

Dans les pays étudiés, on observe une forte tendance à rendre universel l'accès aux services d'éducation et de garde pour les enfants de 0 à 3 ans du point de vue tant de l'équité que de l'offre.

La plupart des pays étudiés ont déjà presque atteint l'objectif d'un accès universel pour ce qui est de l'éducation préprimaire des enfants de 3 à 6 ans. La seule exception est l'Australie, où on estime qu'entre 13 et 20 p. 100 des enfants de 4 ans ne reçoivent pas d'éducation préscolaire ni quelque autre forme de service d'éducation et de garde⁴². Pour redresser la situation, le gouvernement a promis que, d'ici 2013, tous les enfants auraient droit à 15 heures d'éducation fondée sur le jeu pendant un minimum de 40 semaines par année, éducation offerte aux frais de l'État par des enseignants diplômés en éducation de la petite enfance; les services seront offerts dans des établissements préscolaires et des garderies publiques, privées et communautaires durant l'année précédant le début de la scolarisation structurée⁴³. Cet engagement s'est accompagné de crédits budgétaires majorés pour les services d'éducation et de garde des jeunes enfants.

En dépit de la tendance globale, l'accès aux services de garde et d'éducation de la petite enfance varie beaucoup dans d'autres pays pour les enfants de 0 à 3 ans. Alors que, en Suède, en Nouvelle-Zélande et à Cuba, l'accès est presque universel, il ne l'est ni en France, ni en Allemagne. Depuis quelques années, les gouvernements des deux pays ont apporté d'importantes modifications à leurs politiques pour améliorer l'offre de services d'éducation et de garde des enfants de moins de 3 ans. Ainsi, le gouvernement français a annoncé en 2008 qu'il entendait faire de l'accès aux services de garde pour les enfants de 0 à 3 ans un droit légal d'ici cinq ans et créer

⁴¹ OCDE (2006), p. 83.

⁴² Gouvernement de l'Australie, *Universal Access to Early Childhood Education: Guidelines 2007-08*, mars 2008, p. 1.

⁴³ Gouvernement de l'Australie, « Universal Access to Early Childhood Education ». Consulté à l'adresse <http://www.ocecc.gov.au/education/default.htm> le 16 juillet 2008.

350 000 places de plus grâce à un investissement de 1 milliard d'euros⁴⁴.

En Allemagne, par ailleurs, les gouvernements fédéral et provinciaux ont légiféré en 2007 (*Kinderfoerderungsgesetz*) pour promouvoir le financement des services de garde. Le but visé est de financer suffisamment les services d'éducation et de garde pour garantir l'accès au tiers des enfants de moins de 3 ans d'ici 2013, ce qui correspond aux normes de l'Union européenne⁴⁵.

Pour ce qui est de l'amélioration de l'équité dans l'accès aux services d'éducation et de garde des jeunes enfants, on a observé des pratiques innovatrices dans les pays examinés. La Nouvelle-Zélande, par exemple, a élaboré un plan stratégique de dix ans pour l'éducation de la petite enfance. Elle met expressément l'accent sur la participation aux services des Maoris et des peuples du Pacifique⁴⁶. Parmi les initiatives particulières prévues dans le plan, notons la détermination des obstacles à l'accès, le versement de subventions ciblées et davantage de consultations auprès des collectivités locales⁴⁷.

La Nouvelle-Zélande a également intégré la culture et les croyances de ses peuples autochtones au programme national : il s'agit du *Te Whariki*, expression maorie qui veut dire « tapis tissé⁴⁸ ». Le programme *Te Whariki* pour la petite enfance est influencé par la culture maorie, mais il n'est pas limité aux programmes offerts aux peuples autochtones. Il sert dans tous les programmes d'éducation de la petite enfance et il est conçu comme un point d'accès premier pour combler le fossé culturel entre les descendants des peuples fondateurs de la Nouvelle-Zélande et ses colons européens.

L'Australie a également conçu des politiques innovatrices pour surmonter les obstacles d'ordre culturel et géographique qui entravent l'accès aux services d'éducation et de garde des jeunes enfants. Le gouvernement fédéral a collaboré avec les gouvernements des États et

⁴⁴ Gouvernement de la France, « Rééquilibrer la politique de la famille ». Consulté à l'adresse http://www.premier-ministre.gouv.fr/chantiers/famille_1056/ le 22 juillet 2008.

⁴⁵ Bundesministerium fuer Familie, Senioren, Frauen und Jugend, « Ursula von derLeyen: Der Weg zum Ausbau der Kinderbetreuung ist frei ». Consulté à l'adresse <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/Politikbereiche/Familie/kinderbetreuung.html> le 5 août 2008.

⁴⁶ Gouvernement de la Nouvelle-Zélande, *Pathways to the Future: Nga Huarahi: A 10 year Strategic Plan for Early Childhood Education*, septembre 2002, p.3.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 10.

⁴⁸ On trouvera de plus amples détails sur le programme éducatif à l'annexe 4.

des territoires pour élaborer des modèles intégrés propres aux collectivités et adaptés aux cultures dans la prestation de ces services. Les *Mobile Children's Services*, par exemple, sont des unités itinérantes qui sont au service des familles dans les régions rurales et éloignées. Elles offrent une gamme de services, dont la garde des enfants et l'éducation préscolaire, ainsi que des activités pour les enfants plus âgés, des groupes de jeu et des ludothèques⁴⁹.

Cuba a aussi trouvé des solutions originales pour joindre les enfants qui habitent dans des régions rurales et montagneuses isolées⁵⁰. Il a adapté son modèle d'éducation de la petite enfance aux contextes locaux en créant de petites écoles qui utilisent le même personnel et les mêmes ressources pour des enfants d'âges et de niveaux scolaires différents, mais pour des groupes plus petits. Pour assurer la stabilité du corps enseignant, le système d'éducation encourage les enseignants à prendre des engagements de deux ans dans les écoles rurales. En 2001, il y avait 27 écoles préprimaires (*circulos infantiles*) dans les zones montagneuses et elles avaient parfois seulement quatre enfants⁵¹.

Enfin, la Suède s'est efforcée d'améliorer l'accès pour les enfants des chômeurs et des immigrants. Si la Suède avait garanti l'accès aux services d'éducation et de garde à tous les jeunes enfants des parents ayant un emploi, les enfants des parents chômeurs n'avaient nullement accès à ces services. Dans les faits, il y avait discrimination contre les enfants immigrants, car leurs parents risquaient davantage que les autres d'être sans emploi. Par conséquent, en juin 2001, les enfants de 4 et 5 ans de parents chômeurs se sont vu accorder l'accès à la formation préscolaire, aussi bien pour obtenir une place que pour la conserver lorsqu'ils en avaient une⁵².

2.3.5. QUALITÉ, CONTRÔLE ET ÉVALUATION

Selon l'OCDE, des normes réglementaires nationales et un programme d'étude favorisent la qualité des services d'éducation et de garde des jeunes enfants⁵³. L'Organisation a plus particulièrement fait état de la faiblesse des normes réglementaires régissant les services destinés aux enfants de moins de 3 ans dans la majorité des pays étudiés⁵⁴.

⁴⁹ OCDE (2001), *OECD Country Note – Australia*, p. 30.

⁵⁰ Gasperini (2000), p. 14.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Martin Korpi (2007), p. 70.

⁵³ OCDE (2006), p. 142.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 146.

Toutefois, l'Australie a été donnée en exemple pour son système national de contrôle de la qualité, qui est lié au financement, pratique qui est proposée comme modèle aux autres pays⁵⁵. Le système national australien de reconnaissance de la qualité (QIAS) évalue les expériences d'apprentissage des enfants; les relations entre les enfants, les parents et les préposés; les types et la qualité des programmes offerts dans toutes les garderies du pays⁵⁶. Le QIAS est également lié à l'offre de fonds sous la forme de subventions aux services de garde, la prestation pour garde d'enfants, car les parents australiens ne peuvent utiliser cet argent que dans les garderies approuvées selon le système QIAS.

L'OCDE a également trouvé particulièrement faibles le contrôle et l'évaluation des programmes d'éducation et de garde des enfants dans les pays qu'elle a étudiés⁵⁷. Cuba, qui ne faisait pas partie de ces pays, a un système de contrôle et d'évaluation particulièrement solide⁵⁸. À Cuba, les enfants qui participent à des programmes d'éducation et de garde dans un établissement ou dans un cadre non structuré font l'objet d'une surveillance et d'une évaluation systématiques. Tous les deux mois, les enfants sont évalués en fonction du progrès de leur développement et des objectifs établis pour l'année, ou pour le cycle de vie, et il y a une évaluation finale ou une évaluation du développement à la fin de chaque niveau scolaire. À la fin du stade préscolaire, les enfants sont invités à accomplir une série de tâches qui permettent le diagnostic. On s'en sert pour préparer le profil de chaque enfant afin d'adapter à ses besoins la première partie de la première année.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 148.

⁵⁶ Gouvernement de l'Australie, *Fact Sheet 15: Information for Families using Child Care*, <http://www.ocecc.gov.au/NR/rdonlyres/C97009D1-F6F6-4D1C-90EC-E7568DD3DF00/20736/OECECCFactSheet15.pdf> (consulté le 16 juillet 2008).

⁵⁷ OCDE (2006), p. 205.

⁵⁸ L'information sur Cuba présentée dans ce paragraphe provient du Sous-comité de la santé des populations du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie (2008), p. 22.

3. APPROCHES DES SERVICES D'ÉDUCATION ET DE GARDE DES JEUNES ENFANTS

Les gouvernements, les chercheurs, les éducateurs et, bien entendu, les parents canadiens n'ont pas tous le même point de vue sur la façon dont il faut accompagner les enfants (et leurs parents) pendant leurs premières années. Le fait deviendra encore plus évident au cours de l'examen des programmes et des politiques dans tout le Canada, mais il existe néanmoins des approches générales que le Comité a prises en considération pour son analyse.

3.1. Développement de la petite enfance et pédagogie

Dans un exposé sur le développement du cerveau qui a été extrêmement utile, le D^r Fraser Mustard a expliqué :

(L)e développement du cerveau fondé sur l'expérience au cours des premières années de la vie établit des trajectoires neurologiques qui influent sur la santé, l'apprentissage et le comportement [...] les conditions associées aux premières années de la vie ont une influence sur le risque de problèmes de santé physique et mentale au cours de la vie; et cela est relié au fonctionnement du cerveau. (D^r Fraser Mustard, fondateur, Council for Early Child Development, Founder's Network, Témoignages, 14 février 2008)

Pendant son exposé, le D^r Mustard a parlé au Comité des recherches sur l'« épigénétique », science qui étudie comment les gènes sont activés ou désactivés. Dans une étude publiée en 2007, il a évoqué les éléments de preuve découlant d'expériences montrant que :

[...] l'accompagnement précoce et la stimulation influencent l'expression des gènes et peuvent en fait modifier les codes génétiques qui sont transmis à la génération suivante⁵⁹.

Le D^r Mustard a poursuivi en soulignant que l'apprentissage en bas âge jette les bases des réactions comportementales tout au long de la vie.

[L]es conditions associées aux premières années de la vie ont une influence sur le risque de problèmes physiques et de santé mentale au cours de la vie; et cela est relié au fonctionnement du cerveau. Vous pouvez tous comprendre que c'est le cas pour ce qui est de l'apprentissage, mais c'est aussi tout à fait vrai

⁵⁹ L'hon. Margaret Norrie McCain, J. Fraser Mustard et D^r Stuart Shanker, *Early Years Study 2: Putting Science into Action*, Council for Early Child Development, 2007, p. 32.

pour le comportement, et le comportement englobe la santé mentale. (D^r Fraser Mustard, fondateur, Council for Early Child Development, Founder's Network, *Témoignages*, 14 février 2008)

L'accent qui est ainsi mis sur l'apprentissage éclaire les services de garde sous un angle différent, car on insiste sur le développement de l'enfant plutôt que sur le simple transfert de la responsabilité des soins à prodiguer à l'enfant d'un parent (le plus souvent la mère), la pédagogie étant mise en valeur plutôt que le seul service de garde⁶⁰. L'OCDE souligne dans son rapport cette orientation vers l'éducation comme un objectif du financement, un critère de responsabilisation et une approche qui nécessite une meilleure formation des préposés et des éducateurs de la petite enfance.

Toutefois, l'idée d'apprentissage en bas âge évoque souvent le spectre de jeunes enfants rivés à leur pupitre, tenus de suivre un programme éducatif rigide et de se soumettre à des tests pour mesurer les progrès accomplis⁶¹; la version extrême de ce genre d'éducation est la tradition d'éducation « préprimaire », qui caractérise les systèmes britannique, belge, américain, français et néerlandais.

Cette approche, parfois qualifiée de « scolarisation » de la petite enfance⁶², tranche avec les pratiques de pédagogie sociale, courantes dans les pays scandinaves, en Nouvelle-Zélande et en Italie. Elle comprend un cadre de développement général et l'élaboration participative du programme. Les décisions sur le programme sont motivées par les intérêts des enfants dans le contexte de leur famille et de leur milieu immédiat. L'accent est mis sur des objectifs de développement, l'interaction avec les éducateurs et les camarades, et sur une grande qualité de vie dans le cadre de la petite enfance. Le programme comprend des orientations générales pour les enfants plutôt que des résultats prescrits.

⁶⁰ Peter Moss, « From a childcare to a pedagogical discourse – or putting care in its place », dans *Children, Changing Families and Welfare States*, Jane Lewis (dir.), Cheltenham (Royaume-Uni), Edward Elgar, 2006, p. 163.

⁶¹ Des signes de cette crainte chez les parents sont apparus lorsque le gouvernement de la Colombie-Britannique a publié un document de travail dans le cadre de sa réflexion sur la possibilité d'étendre la maternelle à une journée complète et de proposer l'inscription facultative à un âge plus précoce, comme l'explique Glenda Luymes dans son article « Victoria mulls all-day kindergarten; Government also considering pre-kindergarten for younger kids », dans *The Province*, 4 juillet 2008.

⁶² OCDE (2006), p. 65.

L'étude que l'OCDE a faite en 2004 du programme éducatif a conclu qu'il y a une très faible corrélation entre le ministère de tutelle et l'approche pédagogique, mais que les valeurs sociales et les dépenses publiques étaient des facteurs décisifs⁶³. Les chercheurs canadiens et les administrateurs de programmes destinés aux jeunes enfants continuent de chercher le juste équilibre entre les traditions d'éducation préprimaire et de pédagogie sociale. Dans les faits, on trouve habituellement une position mitoyenne⁶⁴.

⁶³ John Bennett, *Curriculum issues in national policy-making*. Discours-programme, Paris, OCDE/Malte, 2004.

⁶⁴ Jane Bertrand, « Programmes d'enseignement efficaces au préscolaire », dans *Encyclopédie sur le développement des jeunes enfants*, Centre d'excellence pour le développement des jeunes enfants, 2007, p. 3-4.

Tableau 1 – Différences entre les traditions de l'éducation préprimaire et de la pédagogie sociale⁶⁵

Tradition de l'éducation préprimaire	Tradition de la pédagogie sociale
Élaboration centralisée du programme éducatif, avec des objectifs et des résultats souvent détaillés.	Directive centrale générale qui encourage et facilite l'élaboration du programme au niveau local.
Priorité aux normes d'apprentissage, surtout dans les domaines utiles à la préparation à l'école. Les relations entre l'enseignant et l'enfant tendent à être structurées par la nécessité d'atteindre des objectifs précis du programme.	Priorités aux objectifs généraux de développement et d'apprentissage. On encourage l'interactivité avec les éducateurs et les autres enfants et l'on accorde beaucoup d'importance à la qualité de vie dans l'établissement.
Des résultats souvent prescrits : fixés clairement à l'échelle nationale pour tous les centres.	Orientations générales au lieu de résultats prescrits. Les objectifs peuvent devenir imprécis, avec une responsabilisation réduite.
Évaluation souvent requise. Objectifs clairement définis. L'évaluation notée de chaque enfant par rapport à des compétences distinctes constitue une grande partie du travail de l'enseignant.	Évaluation non requise. Objectifs généraux. Les résultats pour chaque enfant sont définis après discussion (entre l'éducateur, les parents et l'enfant) et évalués de façon informelle, sauf lorsqu'une sélection est nécessaire. Priorité croissante aux habiletés linguistiques et à l'aptitude à communiquer.
Tradition au Royaume-Uni, en Belgique, aux États-Unis, en France et aux Pays-Bas.	Tradition dans les pays scandinaves, en Nouvelle-Zélande et en Italie.

Dans une publication récente, le D^r Mustard a souligné l'importance du jeu et de l'éducation : « L'éducation précoce doit viser l'enfant actif comme un tout et non des aptitudes cognitives isolées. Les programmes doivent créer des milieux ludiques, riches de possibilités d'exploration⁶⁶ ». La plupart des gouvernements provinciaux au Canada ont dit explicitement qu'ils souhaitaient s'orienter de cette façon, dont la Nouvelle-Écosse, l'Alberta, le Manitoba, l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick.

⁶⁵ Bennett (2004).

⁶⁶ The Learning Partnership, *The Quality of Public Education in Canada*, numéro 4, 2008, p. 9-10.

3.2. Santé de la population

Les premières années de vie sont cruciales pour la croissance et le développement des enfants. Des dispensateurs de soins affectueux, un environnement d'apprentissage positif, une bonne alimentation et une interaction sociale avec d'autres enfants contribuent à un développement physique et social précoce qui peut avoir une incidence positive sur la santé et le bien-être tout au long de la vie. Un mauvais départ dans la vie cause bien souvent des problèmes qui peuvent avoir des répercussions sur la santé et les perspectives à long terme⁶⁷.

Dans son rapport récent, l'administrateur en chef de la santé publique a décrit les trois grands volets du « développement sain des jeunes enfants » :

- un revenu adéquat – le revenu familial ne devrait pas être un obstacle au développement positif des enfants, et des mécanismes de soutien devraient être en place pour que tous les enfants bénéficient d'un bon départ dans la vie;
- de bonnes compétences parentales et le bon fonctionnement de la famille – de bonnes compétences parentales sont essentielles au développement de l'enfant, mais les parents peuvent avoir besoin du soutien de leur employeur pour obtenir un horaire de travail flexible ou encore un congé de maternité ou un congé parental, aussi bien que d'un soutien social plus général pour le bien-être des familles;
- des environnements communautaires favorables – tous les membres de la communauté sont concernés par le développement sain des enfants. Les communautés doivent offrir des ressources et des programmes de santé et des programmes sociaux aux familles avec enfants⁶⁸.

Des preuves convaincantes s'accumulent depuis des dizaines d'années, confirmant l'importance des expériences de la petite enfance pour la santé future des enfants, ce qui englobe de nombreux facteurs qui dépassent largement les facteurs épidémiologiques et autres facteurs de la santé, à commencer par la conception et le développement de la petite enfance. Au cours de ses audiences, le Sous-comité de la santé des populations a appris que, au sommet d'une liste d'éléments

⁶⁷ Santé Canada, *Rapport de l'administrateur en chef de la santé publique sur l'État de la santé publique au Canada 2008*, 2008, p. 47.

⁶⁸ *Ibid.*

susceptibles d'améliorer les résultats en matière de santé, se trouvait le développement de la petite enfance⁶⁹.

Le Comité a déposé quatre études⁷⁰, la dernière devant paraître en mai 2009, sur la santé de la population et les déterminants de la santé, dont bon nombre remontent au stade de la grossesse, à la petite enfance et aux années précédant la scolarisation dans le système public.

En outre, une étude récente réalisée par des chercheurs canadiens pour la Commission des déterminants sociaux de l'Organisation mondiale de la santé a conclu qu'on pourrait progresser davantage vers l'équité, même dans les pays pauvres, en consacrant 1 \$ aux programmes destinés à la petite enfance pour chaque montant de 10 \$ dépensé pour les programmes de santé et d'éducation⁷¹. Une étude plus locale a montré que les programmes de qualité en matière d'éducation et de garde des jeunes enfants avaient la remarquable capacité d'améliorer un large éventail de résultats sociaux, surtout chez les enfants socioéconomiquement défavorisés, notamment pour les notes en lecture et en mathématiques, le QI, les habiletés sociales, le taux de diplomation, le taux de grossesse chez les adolescentes, le tabagisme et la consommation de drogues, les niveaux d'emploi et de revenu et le taux de criminalité⁷².

De plus, la conseillère en santé des enfants et des jeunes auprès du ministre fédéral de la Santé a affirmé dans un rapport récent qu'il a été établi à maintes reprises que les investissements dans le secteur de l'éducation pendant la petite enfance rapportent, car les jeunes ont par la suite une meilleure vie et sont en meilleure santé. Les recherches sur l'éducation de la petite enfance permettent d'estimer

⁶⁹ Dennis Raphael, professeur, School of Health Policy and Management, Université York, *Témoignages*, 28 février 2007.

⁷⁰ Les quatre rapports sont les suivants : *Politiques sur la santé de la population : perspective internationale* et *Santé maternelle et le développement de la petite enfance à Cuba*, tous deux publiés en février 2008; *Politique sur la santé de la population : enjeux et options* et *Politiques sur la santé de la population : perspective fédérale, provinciale et territoriale*, parus en avril 2008. Il est possible de télécharger ces rapports à partir de l'adresse http://www.parl.gc.ca/common/Committee_SenRecentReps.asp?Language=F&Parl=39&Ses=2.

⁷¹ Lori G. Irwin, Arjumand Siddiqi et Clyde Hertzman, *Early Child Development: A Powerful Equalizer – Final Report*, Université de la Colombie-Britannique, 2007, p. 5.

⁷² M. Brownell, N. Roos et R. Fransoo, « Is the class half empty? A population-based perspective on socio-economic status and educational outcomes », dans *IRPP Choices*, 12(5), 2006, p. 21.

que chaque dollar dépensé au cours de l'enfance se traduit par des économies de 3 \$ à 18 \$ plus tard dans la vie⁷³. De la même façon, l'administrateur en chef de la santé publique a décrit les conséquences des obstacles aux programmes de développement de la petite enfance pour les jeunes Canadiens :

Ces désavantages peuvent avoir pour conséquence que les enfants deviennent des adultes ayant un faible niveau de scolarité et d'alphabétisation, de faibles compétences en communication ainsi qu'ayant peu d'occasions d'emploi et une mauvaise santé physique et mentale générale⁷⁴.

Adoptant un point de vue différent, David Dodge, lorsqu'il était gouverneur de la Banque du Canada, a désigné le développement et la santé de la petite enfance comme des facteurs critiques de la réussite au sens le plus large :

Bien que les parents, avec certains psychologues, sociologues et experts en santé publique, aient depuis longtemps compris intuitivement l'importance du développement des jeunes enfants (DJE), c'est seulement au cours des 25 dernières années que les scientifiques, les médecins et les spécialistes des sciences sociales en sont venus à reconnaître le rôle crucial du DJE. Une bonne santé (de la mère et de l'enfant), une bonne alimentation, un parentage adéquat, un solide réseau social et une interaction stimulante avec les autres en dehors du foyer se combinent pour procurer les meilleures chances de réussite. Le manque d'investissement dans un de ces domaines réduit la valeur de l'investissement dans les autres⁷⁵.

3.3. Soutien aux familles

Les enfants ont besoin de soins de bonne qualité depuis le moment où ils se lèvent le matin jusqu'au moment où ils se mettent au lit. Il y a deux façons de leur en donner. On peut renforcer les familles ou donner aux enfants des services d'appoint à l'extérieur de la famille. Ces deux solutions peuvent s'harmoniser sans heurt, mais sans une partie de l'équation, une bonne partie de la journée de l'enfant sera ratée. (Douglas

⁷³ Mary Jo Haddad, *Children's Health Care: What's Next*, mai 2005, p. 7, cité dans un document de K. Kellie Leitch, *Vers de nouveaux sommets – Rapport de la conseillère en santé des enfants et des jeunes*, 2008, p. 15.

⁷⁴ Santé Canada (2008), p. 49.

⁷⁵ David Dodge, *Human capital, early childhood development, and economic growth: An economist's perspective*, mai 2003, p. 4.

Willms, professeur, Institut canadien de recherche en politiques sociales, Université du Nouveau-Brunswick, *Témoignages*, 6 juin 2007)

Le Comité a envisagé le soutien des familles sous deux angles : de meilleurs choix pour les parents et une amélioration des compétences parentales.

3.3.1. CHOIX POUR LES PARENTS

Les sondages d'opinion semblent révéler que les Canadiens ont des opinions contradictoires sur les meilleurs moyens d'appuyer les familles qui ont de jeunes enfants. Ils montrent que la majorité des Canadiens s'attendent à ce que les femmes, et surtout les mères seules, travaillent, mais ils s'inquiètent du bien-être des enfants lorsqu'elles le font⁷⁶.

On cite souvent à tort un rapport de l'Institut Vanier de la famille⁷⁷ pour montrer que les parents ne veulent pas de garderies. Or, dans cette enquête, les préférences des parents en matière de garde sont présentées dans cet ordre : face à diverses possibilités, la garde par les parents et des membres de la famille a été le premier choix, suivi de services de garde réglementés en milieu familial et en groupe, puis de la garde par des gardiennes et amis. Comme les sondages du Conseil canadien sur l'apprentissage et d'Environics, l'enquête de l'Institut Vanier montre qu'aux yeux des Canadiens, les parents ont besoin d'aide pour élever leurs enfants et veulent une contribution des gouvernements.

Le Comité a entamé son travail en présumant que les parents sont les premiers et les plus importants parmi ceux qui s'occupent des enfants et leur offrent des occasions d'apprentissage en bas âge. Pas un seul témoin, pas un seul mémoire n'a contesté cette hypothèse. Les témoins ont souligné l'importance du choix et reconnu qu'il faudrait probablement des investissements publics pour assurer à la fois l'accès aux services et leur qualité. En outre, des témoins et des analystes des politiques ont insisté sur les avantages des meilleures occasions d'apprentissage qui soient dans la petite enfance, au foyer ou ailleurs. Il n'y a pas que l'enfant et sa famille qui en bénéficient. Il y a

⁷⁶ N. Ghalan, « Attitudes à l'égard des femmes, du travail et de la famille », dans *Tendances sociales canadiennes*, automne 1997, p. 16-17. Consulté à l'adresse http://www.statcan.ca/francais/kits/pdf/social/women2_f.pdf le 15 août 2008.

⁷⁷ R. Bibby, *Projet familles de demain : Un sondage sur les espoirs et les rêves des Canadiens*, Institut Vanier de la famille, 2004.

également des avantages d'ordre social pour l'ensemble de la collectivité avec le temps.

Le Comité a toutefois entendu également le point de vue d'une organisation qui était d'avis que tous les transferts des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux pour les enfants devraient être versés aux parents, qui pourraient alors choisir comment s'occuper de leurs enfants⁷⁸. Ce mémoire exprime aussi la crainte que la politique d'intérêt public à l'égard des enfants ne soit infléchie par quelques organisations peu représentatives : « Ce sont les groupes de pression dans le secteur des services de garde, l'OCDE, la Commission européenne et la Banque mondiale qui décident actuellement du contenu de la politique familiale au Canada et non les électeurs canadiens ni les parents, et ils ne tiennent pas compte de l'intérêt supérieur de l'enfant⁷⁹. »

Le Comité reconnaît qu'il n'existe aucun consensus au sujet de la garde non parentale, de son financement et des modalités de ce financement. Il appuie donc l'idée de favoriser le choix des parents, attitude qui transparait également dans de nombreuses mesures nouvelles observées dans les provinces et territoires et décrites plus loin.

Le choix est le principe qui est à la base des programmes et politiques du gouvernement fédéral. Dans une lettre adressée au *Toronto Star*, l'honorable Monte Solberg, alors ministre des Ressources humaines et du Développement social du Canada, a écrit :

Le gouvernement a opté pour une approche équilibrée afin de donner le choix aux parents en matière de services de garde. Notre investissement de 5,6 milliards de dollars par an est le plus important dans toute l'histoire de l'éducation et de la garde des jeunes enfants. Nous versons 2,4 milliards de dollars par année directement aux parents de 2 millions d'enfants canadiens de moins de 2 ans au moyen de la Prestation universelle pour la garde d'enfants. Les familles profitent également du nouveau crédit d'impôt pour enfants qui s'élève à 2 000 \$.

Les parents peuvent maintenant faire leurs propres choix en matière de services de garde.

⁷⁸ Kids First Parent Association of Canada, *Inclusion, égalité, renforcement de l'autonomie et viabilité – Politique relative aux familles avec enfants à charge*, mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, 2008, p. 2-3.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 4.

Nous aidons également à créer de nouvelles places en garderie. L'an dernier, nous avons augmenté les transferts aux provinces au titre des services de garde de 1,1 milliard de dollars par année. Depuis, les provinces ont annoncé qu'elles avaient l'intention de créer plus de 60 000 nouvelles places en garderie un peu partout au Canada⁸⁰.

Dans les observations finales de son rapport sur l'éducation et la garde des jeunes enfants, l'OCDE fait une mise en garde :

L'amélioration du choix pour les parents est un but admirable des décideurs, mais le discours devient moins convaincant lorsqu'il fait la promotion du mode de garde le moins onéreux, tandis que les services professionnels sont réduits ou rendus moins accessibles aux familles à revenus faibles ou modérés⁸¹.

3.3.2. COMPÉTENCES PARENTALES

Le Comité a recueilli des points de vue sur l'importance du rôle des parents dans le développement des jeunes enfants :

Il ne fait aucun doute que les principaux responsables de la façon dont un enfant tourne sont les parents. Au-delà d'une saine nutrition et d'un logement sûr, les enfants ont besoin de ce que nous appelons la nurturance : l'amour, le toucher, la lecture, le chant, le jeu, l'exploration, l'interaction appropriée et sensible, les réponses à leurs besoins, autant de choses que de bons parents donnent facilement et naturellement. Cela montre à l'enfant que le monde est bon, sûr et intéressant. Si celui-ci le sait et le comprend, le développement de son cerveau sera optimal. (L'hon. Margaret Norrie McCain, Témoignages, 14 février 2008)

Le même message percutant est venu d'un scientifique qui a comparu devant le Comité :

[...] les parents doivent être la cible prioritaire de toute mesure de prévention en santé. Tout programme qui veut réussir doit s'appuyer sur le rôle des parents et leur fournir les outils nécessaires pour affronter ce type de défis, et pas uniquement dans leur dimension biologique, mais également en tenant compte de l'évolution du stress et des modèles de comportement de la société du XXI^e siècle. [...] (les) parents (pourront) disposer des outils nécessaires pour être essentiellement des véhicules efficaces pour le développement

⁸⁰ L'hon. Monte Solberg, « Parents now have choice », lettre à la rédaction, *Toronto Star*, 11 juillet 2008, p. AA05.

⁸¹ OCDE (2006), p. 248.

sain de leurs enfants. (Stuart Shankar, professeur, président, Council for Early Child Development, *Témoignages*, 30 mai 2007)

Le rapport *Petite enfance, grands défis II* précisait que des services complets d'éducation et de garde des jeunes enfants devaient mettre l'accent sur le contexte local et familial où vivent les enfants et plus spécialement sur les parents⁸². Au Canada, un rapport fondé sur les résultats de l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes (ELNEJ) a renforcé la valeur de l'intervention auprès des parents, disant qu'un rôle parental constructif pouvait surmonter d'autres désavantages que l'enfant peut avoir⁸³.

Toutefois, il ne suffit pas de reconnaître la valeur de ces interventions pour avoir des indications claires au sujet du type d'intervention efficace :

La recherche montre que l'apport des parents dans les 24 premiers mois de la vie est crucial pour le « câblage du cerveau », mais ce qui est moins clair, c'est le type de soutien parental qui est le plus propice au développement de l'enfant dans cette période critique⁸⁴.

Certes, on a dit au Comité que des programmes de compétences parentales étaient particulièrement importants pour les parents d'enfants vulnérables et qu'une plus forte proportion des enfants de foyers à faible revenu sont vulnérables, mais le Comité a aussi appris que le plus grand nombre d'enfants vulnérables se trouvent dans les foyers à revenu moyen. Comme l'explique un rapport rédigé par deux des témoins du Comité,

Il y a des enfants vulnérables dans tous les groupes socioéconomiques, mais la répartition n'est pas uniforme d'un groupe à l'autre. Le plus grand nombre d'enfants se trouvent dans les groupes de la classe moyenne. Le groupe socioéconomique le plus bas compte un pourcentage plus élevé, mais un plus petit nombre, d'enfants vulnérables. En revanche, les enfants des groupes socioéconomiques de la classe moyenne sont moins susceptibles d'être vulnérables, mais en raison de la taille des groupes, c'est là que se trouvent le plus d'enfants vulnérables⁸⁵.

⁸² *Ibid.*, p. 60-61.

⁸³ Ressources humaines et Développement social Canada (RHDS), Agence de la santé publique du Canada et Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC), *Le bien-être des jeunes enfants au Canada : rapport du gouvernement du Canada 2006*, 2007, p. 36.

⁸⁴ Dodge (2003), p. 5.

⁸⁵ McCain et coll., p. 46.

On doit en déduire qu'il ne faut pas cibler ces programmes uniquement en fonction de la situation socioéconomique. On reviendra sur les programmes ciblés et universels lorsqu'il sera question, plus loin, des modalités de prestation des services.

On a également parlé au Comité de la valeur de l'intégration des programmes de soutien parental aux programmes d'éducation de la petite enfance :

La preuve est convaincante : un programme de développement de la petite enfance et d'éducation parentale, bien financé et intégré, permettrait d'améliorer le fonctionnement cognitif et social de tous les enfants. D'ailleurs, ils s'épanouiraient tous dans un système de développement de la petite enfance de qualité. (L'hon. Margaret Norrie McCain, *Témoignages*, 14 février 2008)

Il est question plus loin de l'intégration des programmes.

La plupart des gouvernements au Canada offrent une certaine formation et un certain soutien aux parents, parfois ciblés vers les enfants et les familles à faible revenu ou autrement défavorisés, parfois plus largement accessibles. On trouvera des renseignements plus détaillés à l'annexe 3, qui donne un aperçu des politiques et programmes de développement de la petite enfance de chacune des provinces et de chacun des territoires.

3.4. Intégration

La notion d'intégration peut s'interpréter dans deux sens : intégration entre les programmes préscolaires et scolaires et intégration entre les services des divers secteurs destinés aux enfants.

Les rapports de l'OCDE ont fait ressortir les problèmes occasionnés par la fragmentation des services de la petite enfance. Les responsables de l'étude ont souligné la nécessité de « construire des passerelles entre l'éducation en garderie et l'enseignement en maternelle afin d'intégrer les [services éducatifs et de garde à l'enfance] au niveau fondamental ainsi qu'aux niveaux stratégique et de gestion⁸⁶ ». Les experts ont recommandé de créer un cadre pancanadien approprié et de décentraliser la gestion vers le niveau local, soutenant qu'il est ainsi plus facile d'assembler les pièces du casse-tête.

⁸⁶ OCDE (2004), p. 6.

La fragmentation des services signalée par l'OCDE dans son étude sur la situation au Canada demeure présente. Au Canada, les programmes de soutien parental, de préparation à l'école, d'éducation préscolaire, de garde et de maternelle sont encore souvent considérés comme des entités distinctes, plutôt que comme un éventail complet de services essentiels au développement et à la préparation scolaire des jeunes enfants. Il n'est donc pas rare que les parents peinent à s'y retrouver dans ce labyrinthe de services dont les critères d'admissibilité, les heures d'ouverture et les mandats divergent.

Ce qui fait encore défaut dans le secteur de la petite enfance à l'extérieur du Québec, c'est la cohérence du réseau prônée par l'OCDE et recommandée par de nombreux analystes et experts, notamment le D^r Mustard et Margaret McCain dans l'Étude sur la petite enfance⁸⁷. La création de centres de développement de la petite enfance et de formation parentale – reliés aux écoles primaires et à d'autres établissements communautaires – permettrait de dissiper la confusion actuelle et d'offrir à l'intérieur d'un même programme des services qui répondent aux besoins des enfants, du stade de la conception jusqu'à la première année scolaire, et aux besoins de tous les parents, à la maison, sur le marché du travail ou à l'école. Ces centres favorisent également l'établissement de liens entre les parents et entre les secteurs de la collectivité où ils sont situés. Ce nouveau modèle, qui place l'éducation des jeunes enfants sur le même pied que l'éducation des autres enfants, représente un bond en avant que la plupart des provinces et des territoires commencent seulement à envisager.

La distinction entre la « garde » dans les centres de la petite enfance et l'« éducation » à la maternelle a retenu l'attention dans plusieurs études réalisées au Canada et dans d'autres pays. Dans la plupart des provinces canadiennes, les mêmes enfants participent aux deux systèmes à différents moments de la journée. Un examen de la littérature a révélé que la transition entre les deux environnements déstabilise souvent les enfants et cause des inconvénients et des complications aux parents⁸⁸.

⁸⁷ L'hon. Margaret Norrie McCain et J. Fraser Mustard, *Étude sur la petite enfance – Inverser la véritable fuite des cerveaux*, Institut canadien de recherches avancées et Founders' Network, 1996, p. 166.

⁸⁸ Susan Colley, « Policy Papers: How Can Integration of Services for Kindergarten-Aged Children be Achieved? », dans *The Integration Kit*, Integration Network Project, OISE/Université de Toronto, septembre 2006, p. 20.

Le Comité a eu connaissance de bons exemples d'intégration non seulement des programmes de garde et d'éducation, mais aussi des mesures de soutien parental.

À Fredericton (Nouveau-Brunswick), le centre Au P'tit Monde de Franco Inc.⁸⁹ a vu le jour en 1979, et il occupe des locaux au Centre communautaire Sainte-Anne depuis. Au fil des ans, la garderie a plusieurs fois pris de l'expansion. Le centre offre actuellement une prématernelle aux enfants de 2 à 4 ans, un programme préscolaire aux tout-petits, la maternelle pour les enfants de 4 ans, la garde avant la prématernelle, la garde après l'école pour les enfants de 5 à 12 ans, et une colonie d'été. L'établissement où le centre est situé offre les cours de la maternelle à la 12^e année et on y trouve un auditorium à l'usage du public, une galerie d'art et une librairie.

À Toronto, le Toronto First Duty (TFD) regroupe la maternelle, la garderie et les services de soutien à la famille en un seul programme universel⁹⁰. À partir de cet ensemble de services, les familles sont mises en contact avec des services plus spécialisés au besoin. Le programme est offert par un partenariat formé de la ville de Toronto, du Conseil scolaire du district de Toronto et des organismes communautaires, avec le soutien opérationnel des Travailleurs canadiens de l'automobile. Une évaluation globale, financée en partie par RHDSC, a conclu que la prestation de services intégrés assurait des programmes de meilleure qualité, un meilleur engagement des parents à l'égard de l'éducation de leurs jeunes enfants et une meilleure sensibilisation au développement de la petite enfance chez les praticiens et les parents. L'accueil est bon et les coûts ne sont pas plus élevés que pour les services traditionnels⁹¹. Les recherches initiales de TFD ont également révélé que, dans un petit échantillon d'enfants, les notes pour le vocabulaire et la numérotique sont meilleures.

Au Canada, l'éducation est considérée comme un droit, alors que la garde est le problème des parents et que le gouvernement n'intervient que pour faciliter l'activité des familles à faible revenu sur le marché du travail. La disponibilité ou la qualité des services de garde tend à

⁸⁹ Pour obtenir de plus amples renseignements sur ce centre : <http://www.franco-fredericton.com/apmf/>.

⁹⁰ Pour de plus amples renseignements sur ce programme : <http://www.toronto.ca/firstduty>.

⁹¹ Colley (2006).

être vue comme une considération secondaire, surtout si l'objectif est l'emploi des femmes chefs de famille monoparentale⁹².

La pleine intégration des services préscolaires et scolaires est également compliquée par les différences entre les compétences et aptitudes nécessaires pour l'apprentissage en bas âge et la maternelle, et il y a souvent des règlements et d'autres exigences législatives qui diffèrent.

Il y a pourtant des éléments encourageants. En Ontario, par exemple, des représentants de l'Integration Network, fondé pour susciter le débat au Canada sur les modifications de politique nécessaires à l'intégration des services de la petite enfance pour les enfants en âge de fréquenter la maternelle, ont interrogé des responsables et des intervenants clés au Nouveau-Brunswick, au Québec, en Ontario et en Alberta. Les résultats du sondage ont fait ressortir un large accord sur la nécessité d'harmoniser les programmes de garde et d'éducation, au moins pour les enfants de 4 et 5 ans; d'envisager une approche plus cohérente du programme et de la pédagogie; d'améliorer les compétences d'au moins certains éducateurs de la petite enfance. On a également constaté qu'il y avait un nombre croissant de programmes pour les enfants en âge d'aller à la prématernelle dans le système d'éducation⁹³.

À Vancouver, les autorités locales (éducation, municipalité et parcs) ont élaboré un protocole commun sur l'éducation des jeunes enfants qui a été signé en 1994. Il comprend ce qui suit :

Il faut comprendre que garde des enfants et éducation sont des notions inséparables et sont appuyées par une approche intégrée et cohérente de la politique et de la pratique. L'éducation et la garde des enfants sont assurées dans des cadres où l'apprentissage et la garde coexistent. On y trouve aussi des services de garde agréés de qualité et abordables pour les enfants de la naissance à 12 ans. À Vancouver, la garde des enfants est perçue comme un pilier du développement de l'enfant et elle est donc au centre du protocole⁹⁴.

Néanmoins, le tableau d'ensemble n'est pas si reluisant. Un compte rendu de recherche récent a décrit la situation actuelle, en ce qui

⁹² The Learning Partnership (2008), p. 9-10; CCAAC, *Stratégie canadienne en matière de services de garde à l'enfance – Cadre d'action proposé*, 2004, p. 11.

⁹³ Colley (2006), p. 50.

⁹⁴ Ville de Vancouver, « Child Care Protocol », rapport, 3 février 2004. Consulté à l'adresse <http://www.city.vancouver.bc.ca/ctyclerk/cclerk/20040309/p1.htm> le 4 août 2008.

concerne les liens entre l'apprentissage dans la petite enfance et le système scolaire, comme « l'un des problèmes cruciaux dans le développement de l'éducation et de la garde des jeunes enfants au Canada à l'heure actuelle, car il y a une scission abrupte, pour les enfants en âge de fréquenter la maternelle, entre les programmes de "garde" dans les garderies et l'"éducation" dans les maternelles du réseau⁹⁵ ».

Comme on le verra plus en détail dans la partie sur les programmes provinciaux, plusieurs provinces ont récemment pris des mesures en vue d'intégrer les services de garde et d'éducation sous l'autorité d'un seul ministère ou de créer un grand mécanisme de coordination rattaché soit au Cabinet, soit à l'administration. Parallèlement, des entités qui offrent des services de garde, des universitaires et des collectivités locales, sous la conduite d'organisations comme le YWCA, ont commencé à évoluer vers une intégration plus poussée de l'apprentissage des enfants, de la naissance jusqu'à l'âge de 12 ans.

Le YWCA a lancé un projet pluriannuel afin de créer une « architecture communautaire » pour l'éducation et la garde des jeunes enfants. Le tableau qui suit illustre l'évolution graduelle entre des services complètement distincts (fragmentation) et un service entièrement intégré.

Tableau 2 – De la fragmentation à l'intégration⁹⁶

Fragmentation	Coordination	Collaboration	Intégration
Séparation : .Mandat / principes .Inscription .Gestion .Programme éducatif .Ressources .Locaux .Lois	.Garde dans les écoles ou prématernelle dans les garderies . En commun : -inscription -information -planification de programmes -perfectionnement	.Programme harmonisé .Locaux communs Cogestion .Programme éducatif harmonisé .Équipe d'enseignement .Titres de compétence réciproques . Lois distinctes	.Ministère unique .Compétences professionnelles identiques .Programme éducatif unique

L'intégration des divers types de services – garde des enfants, programmes pour les parents, services de santé, etc. – est également

⁹⁵ Colley (2006), p. 3.

⁹⁶ YWCA, *Building a Community Architecture for Early Childhood Learning and Care – Session five*, modèle de présentation, diapositive 10. Consulté à l'adresse http://www.ywcaCanada.ca/public_fr/advocacy/Childcare/Session%205_BCAECLC_YWCA.ppt le 3 juillet 2008.

envisagée au sein de plusieurs gouvernements provinciaux et territoriaux et dans d'autres pays. Un témoin a décrit au Comité les irritations inhérentes à la fragmentation des services :

Le gouvernement fait toujours du travail à la pièce. Il y a le programme d'action communautaire pour les enfants, qui est fabuleux, merci, mais qui ne s'adresse qu'aux bambins. Le programme canadien de nutrition prénatale est fabuleux, mais ne fait rien en matière de logement. Le programme Bébés en santé, enfants en santé en Ontario s'adresse aux nouveau-nés, mais ne fait rien pour les enfants de 10 ans pyromanes ou les adolescents de 17 ans qui prennent de l'ecstasy dans la même famille. Il s'agit d'un très mauvais exemple à donner aux enfants de moins de six ans. [...] Je crois qu'il faudrait favoriser le travail intersectoriel. J'aimerais qu'une initiative fédérale force les provinces à travailler de façon intersectorielle. (Gina Browne, professeure en sciences infirmières et épidémiologie, Université McMaster, Témoignages, 28 février 2008)

Les initiatives qui encouragent cette collaboration sont en place. La stratégie ontarienne Meilleur départ encourage la coordination locale entre éducation, garde des enfants et soutien parental. Elle exige des municipalités qu'elles collaborent avec les conseils scolaires, les bureaux de santé publique et les fournisseurs de services de garde et d'autres services aux enfants pour créer des « carrefours » situés dans les écoles ou tout près et pour établir des liens entre les familles et les services⁹⁷.

Les « carrefours » peuvent être constitués autour de garderies sans but lucratif. Où qu'ils soient installés, ils peuvent être responsables et réceptifs à l'égard des représentants de la collectivité locale, et ils peuvent intégrer de multiples services à l'enfance, facilitant les transitions pour les enfants à l'intérieur d'une même journée et sur une période plus longue, et simplifiant l'accès aux services pour les parents⁹⁸.

Au Manitoba, par exemple, le Childcare Family Access Network (C-FAN) est un modèle de carrefour rural intégré qui offre des programmes de services de garde dans six hameaux manitobains :

⁹⁷ Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse de l'Ontario, *À propos de la stratégie ontarienne Meilleur départ*. Consulté à l'adresse <http://www.gov.on.ca/children/french/programs/beststart/index.html> le 1^{er} août 2008.

⁹⁸ Rianne Mahon et Jane Jenson, *Learning From Each Other: Early Learning and Child Care Experiences in Canadian Cities*, Ville de Toronto, 2006, p. 41. Consulté à l'adresse <http://www.toronto.ca/children/pdf/elresearchreport.pdf> le 3 juillet 2008.

Langruth, Plumas, Amaranth, Alonsa, McCreary et Laurier – autant de collectivités qui comptent moins de 100 personnes et sont éloignées les unes des autres d'une distance qui peut aller jusqu'à 70 kilomètres⁹⁹. On trouve aussi bien des services de garde à temps plein avec une prématernelle intégrée qu'une prématernelle hebdomadaire ou des groupes parents-enfants. C-FAN adapte les programmes à l'évolution des besoins des familles.

À Rocky Mountain (Alberta), localité de 7 000 habitants, la seule garderie a fermé ses portes, n'offrant aucune autre option et aucune perspective de nouveau programme. Le 1er février 2008, Community Connections a ouvert une garderie de 60 places, qui fournit des services souples pour les enfants, des nourrissons aux enfants de 12 ans. Il s'agit de la première étape dans l'évolution d'un établissement dont les services s'étendront sur tout le « cycle de vie ». Il devrait offrir des programmes aux jeunes, aux Autochtones et aux aînés. Il y aura un gymnase, un espace de jeu à l'extérieur, une cuisine et un jardin communautaires, des salles de réunion et des ateliers. Pour concrétiser cette initiative, le Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes a parrainé un processus qui a permis de réunir de nombreux intervenants, dont le maire et des représentants de la Chambre de commerce, des centres d'aide préscolaire et d'amitié autochtones, du refuge pour femmes, des programmes pour les jeunes, du programme d'alphabétisation ainsi que des programmes destinés aux aînés et aux parents.

L'intégration des services destinés aux enfants et aux familles pourrait être encouragée grâce à une étude de ces programmes et de programmes connexes proposés par les autorités fédérales, provinciales et territoriales. Pareille étude pourrait appuyer l'élaboration d'un plan plus rationnel, intégré et complet pour aider les femmes enceintes et les jeunes enfants et favoriser une issue meilleure pour eux tous.

3.5. Accessibilité

L'incapacité d'accéder à des programmes de développement des jeunes enfants en raison de l'éloignement, de l'offre et de la capacité de payer est un autre obstacle de taille. D'autres obstacles peuvent également se dresser devant les enfants autochtones et les enfants

⁹⁹ Les renseignements sur ce projet proviennent du site Web du Childcare Family Access Network. Consulté à l'adresse http://cfan.cimnet.ca/cim/85C128_216T5199.dhtm#CT7864 le 3 août 2008.

immigrants si les programmes locaux ne sont pas adaptés à la culture ni offerts dans leur langue¹⁰⁰.

L'accès aux services d'éducation et de garde des jeunes enfants peut vouloir dire l'absence d'obstacles physiques pour les enfants, les parents ou le personnel dont la mobilité est réduite; ou le caractère abordable des services; ou encore la proximité géographique, ou des approches culturelles adaptées aux Autochtones ou aux néo-Canadiens. Enfin, cela peut vouloir dire que les enfants qui ont des besoins particuliers peuvent être accueillis dans un programme offert à tous.

Le rapport de l'OCDE estime que l'accès, dans tous les sens du terme, est une raison convaincante pour rendre universels les services d'éducation et de garde des jeunes enfants :

Les mesures destinées à améliorer l'égalité d'accès s'adressent en priorité à deux catégories d'enfants : ceux ayant des besoins particuliers en raison de handicaps physiques, mentaux ou sensoriels et ceux ayant des besoins supplémentaires dus à des dysfonctionnements familiaux, des désavantages socioéconomiques ou des facteurs ethniques, culturels ou linguistiques. En pratique, de nombreux enfants ayant besoin d'une aide éducative spéciale ou supplémentaire ont accumulé des facteurs de risques aussi bien physiques que socioculturels. Les services aux jeunes enfants sont particulièrement importants pour ces enfants et contribuent notablement à leur santé et à leur développement social et cognitif ainsi qu'à l'inclusion de leur famille et à leur future participation à la société¹⁰¹.

D'autres études et éléments d'information ont porté sur l'accessibilité dans tous ces sens. Dans le cadre de l'initiative visant le développement de la petite enfance, en 2000, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux (sauf celui du Québec, qui n'a pas adhéré à l'initiative) ont défini l'inclusion en dépit de ces obstacles comme une priorité de leurs services¹⁰². Les programmes fédéraux comprennent des initiatives ciblées pour les enfants autochtones. On trouvera plus loin dans le rapport des renseignements précis sur les programmes.

¹⁰⁰ Santé Canada (2008), p. 49.

¹⁰¹ OCDE (2006), p. 103-104.

¹⁰² *Communiqué sur le développement de la petite enfance pour la réunion des premiers ministres*, 11 septembre 2000. Consulté à l'adresse http://www.union sociale.gc.ca/news/110900_f.html le 16 juillet 2008.

Au Canada, qui a deux langues officielles, l'accès aux services de garde dans la langue de son choix est limité. Les recherches ont établi l'importance du cadre d'apprentissage en bas âge pour la transmission de la langue¹⁰³, et le Comité a recueilli des témoignages qui font écho à ce message :

En tant que francophone vivant en minorité dans une région minoritaire, je peux témoigner que les programmes de services de garde d'enfants comportent un élément qui préserve la langue et la culture. [...] Sans le programme de la petite enfance, nous perdrons notre langue et notre culture. [...] Quel que soit le système que nous mettrons en œuvre au Canada, il devra répondre aux besoins des Autochtones et à ceux des parents francophones vivant en minorité pour qu'ils puissent préserver leur langue et leur culture. (Jody Dallaire, Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, Témoignages, 20 avril 2007)

Comme de nombreux autres pays, le Canada s'urbanise de plus en plus, si bien que les collectivités rurales ont encore plus de mal à mettre en place et à conserver les services dont elles ont besoin. Comme le Comité sénatorial de l'agriculture et des forêts le dit dans un rapport, un plus grand nombre de ruraux sont à la recherche d'un emploi, d'où l'augmentation des besoins en services de garde de qualité à l'extérieur du foyer. Dans son dernier rapport, le Comité a recommandé « que le gouvernement fédéral travaille avec les provinces et les territoires à la création d'un programme d'éducation préscolaire et de garde d'enfants sensible aux besoins du Canada rural¹⁰⁴ ».

Cette recommandation fait écho à un témoignage entendu au cours de l'étude :

[L]a Fédération des municipalités est en faveur d'un système national de services de garde en milieu rural afin d'aider les familles des campagnes. [...] Le lieu de résidence des familles ne devrait pas constituer une chance. Tout le monde devrait avoir un service de garde d'enfants¹⁰⁵. (Donna Riddel, représentante

¹⁰³ Ministère de l'Éducation de l'Ontario, *L'aménagement linguistique : un aperçu*. Consulté à l'adresse <http://www.edu.gov.on.ca/fre/document/policy/linguistique/guide/index.html> le 6 août 2008.

¹⁰⁴ Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts, *Au-delà de l'exode : mettre un terme à la pauvreté rurale*, rapport final, juin 2008, p. 196.

¹⁰⁵ Pour de plus amples renseignements sur la Fédération canadienne des municipalités et sa politique, voir son document *Énoncé de politique sur les questions rurales*, qui se trouve en ligne à l'adresse <http://www.fcm.ca//CMFiles/rural-f1UAU-3262008-5083.pdf>.

du Manitoba, Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, *Témoignages*, 20 avril 2007)

On trouve en Saskatchewan un exemple particulièrement bon de la façon de répondre aux besoins des familles rurales : pendant la période de travail la plus intense, le Shaunavon Children's Learning Centre (SCLC) assure des services de garde agréés dans les exploitations. Les enfants sont transportés vers une exploitation agricole centrale à partir des foyers avoisinants pour participer à des programmes dirigés par des éducateurs qui ont reçu une formation en éducation de la petite enfance. Le programme a débuté dans une salle communautaire en 1995. Il y avait trois enfants. Dès 1998, les services étaient offerts dans une maison rénovée où il y avait 36 places. En 2003, le service avait son propre établissement spécialement construit, capable d'accueillir 51 enfants, depuis les bébés jusqu'aux enfants d'âge scolaire.

4. CONTRIBUTION FÉDÉRALE

Dans la fédération canadienne, l'éducation et la garde des enfants sont principalement de ressort provincial et territorial. Pourtant, comme il l'est signalé dans l'introduction du présent rapport, il y a longtemps que le gouvernement fédéral contribue à ce dossier en effectuant des transferts aux particuliers ainsi qu'aux gouvernements provinciaux et territoriaux.

4.1. Politique, programmes et mécanismes de financement

Comme dans tout domaine qui concerne les personnes et les familles, le gouvernement fédéral a un choix d'instruments. Dans le cas de l'éducation et de la garde des jeunes enfants, les transferts effectués au moyen du régime fiscal, les dépenses de programme visant des segments particuliers de la population et les transferts faits aux gouvernements provinciaux et territoriaux sont autant de moyens dont il s'est servi.

4.1.1. FISCALITÉ ET TRANSFERTS AUX PARTICULIERS

Les premières interventions fédérales ont été faites au moyen du régime fiscal, et les impôts et transferts demeurent l'un des mécanismes de prédilection dans le domaine des services de garde.

DÉDUCTION POUR FRAIS DE GARDE D'ENFANTS¹⁰⁶, 1972

Depuis 1972, le régime fiscal canadien permet aux parents de déduire de leur revenu imposable, avant l'application du taux d'imposition, les frais de garde d'enfants qu'ils doivent déboursier pour pouvoir travailler. Cette déduction est accordée aux contribuables qui sont salariés, travaillent à leur compte ou sont aux études et elle vise les frais payés aux personnes ou établissements suivants :

- les particuliers qui fournissent des services de garde d'enfants;
- les prématernelles et les garderies;
- les établissements scolaires, pour la partie des frais qui se rapporte aux services de garde;

¹⁰⁶ Renseignements tirés de *Déduction pour frais de garde d'enfants pour 2007*, formulaire T778, Agence du revenu du Canada. Consulté à l'adresse <http://www.cra-arc.gc.ca/F/pbg/tf/t778/t778-07f.pdf> le 11 juillet 2008.

- les camps de jour et les écoles de sports de jour dont le but premier est la garde d'enfants (un établissement offrant un programme sports-études n'est pas une école de sports);
- les pensionnats, les écoles de sports ou les colonies de vacances offrant des services d'hébergement.

Les paiements faits à un membre de la famille ne sont pas déductibles, et la déduction doit être demandée par la personne qui a le revenu le moins élevé. Le maximum pouvant être demandé pour un enfant de moins de 6 ans non handicapé est de 7 000 \$ (pour 2007). Il est de 10 000 \$ pour un enfant de moins de 17 ans qui est handicapé. Dans le cas des enfants de 7 à 17 ans non handicapés, la déduction maximale est de 4 000 \$.

PRESTATION NATIONALE POUR ENFANTS, 1998

La Prestation nationale pour enfants (PNE) établie en 1998 était prévue dans un accord fédéral-provincial-territorial¹⁰⁷ qui a entraîné une importante réforme du financement de l'aide sociale. Elle conjugue des paiements de soutien du revenu et le financement de services en vue de réduire la pauvreté chez les enfants et d'aider les familles à s'affranchir de l'aide sociale pour travailler sans perdre de revenu¹⁰⁸. Le graphique qui suit illustre l'interaction des programmes entre les diverses administrations.

Le gouvernement fédéral contribue à la PNE au moyen de la Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE), du supplément de la Prestation nationale pour enfants (SPNE) et de la Prestation pour enfants handicapés (PEH) sous forme de paiements mensuels aux familles admissibles. Les chiffres cités plus loin sont ceux établis pour la période allant de juillet 2008 à juin 2009.

Prestation fiscale canadienne pour enfants¹⁰⁹ (PFCE) : La prestation de base est de 108,91 \$ par mois pour chaque enfant de moins de 18 ans (sauf en Alberta, où un supplément provincial s'ajoute) et un montant supplémentaire de 7,58 \$ par mois s'ajoute pour le troisième enfant et chaque enfant suivant. La prestation de base est réduite pour les

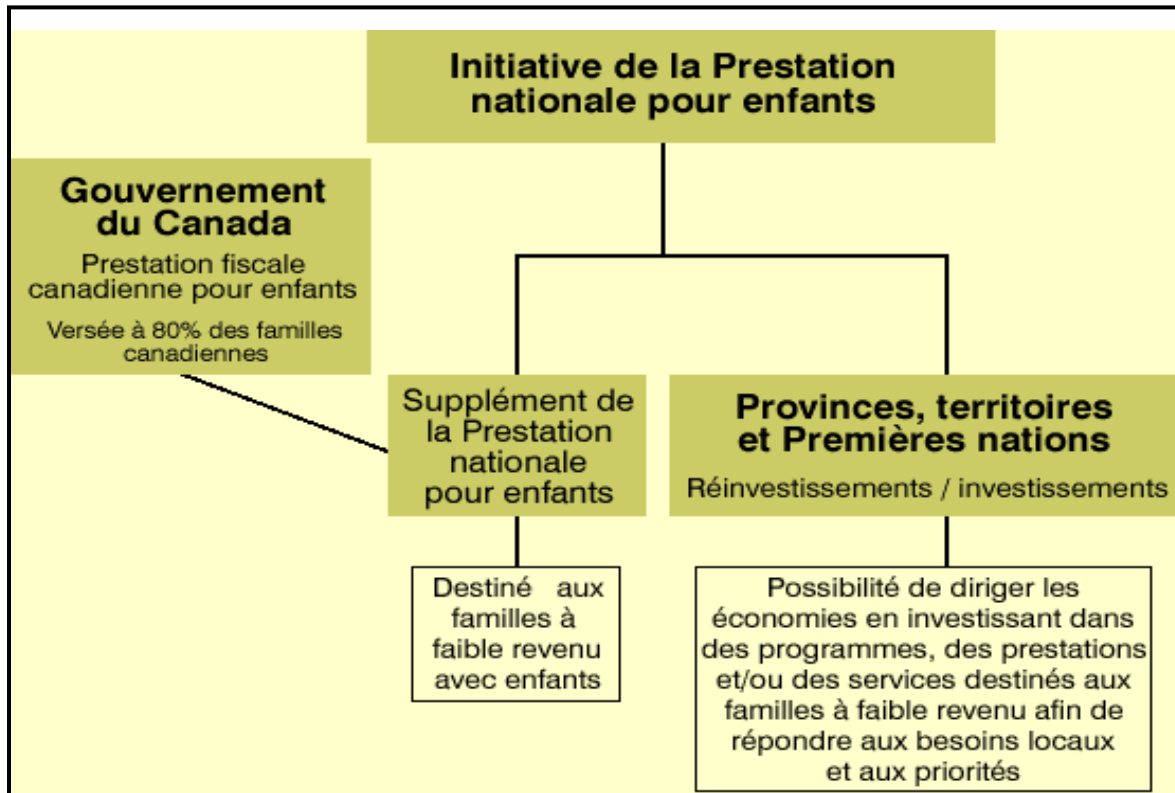
¹⁰⁷ Le gouvernement du Québec a déclaré appuyer les principes de la PNE, mais il a préféré ne pas participer au programme.

¹⁰⁸ *Un partenariat unique en son genre entre le gouvernement du Canada, les provinces, les territoires et les Premières nations*. Consulté à l'adresse http://www.nationalchildbenefit.ca/ncb/thenational1_f.shtml le 11 juillet 2008.

¹⁰⁹ *Prestations canadiennes pour enfants – Prestations pour la période de juillet 2007 à juin 2008*, Agence du revenu du Canada. Consulté à l'adresse <http://www.cra-arc.gc.ca/F/pub/tg/t4114/t4114-07f.pdf> le 11 juillet 2008.

familles qui ont un revenu net de plus de 37 885 \$. Cette réduction équivaut à 2 p. 100 du montant du revenu net familial qui dépasse le seuil lorsqu'il y a un seul enfant et à 4 p. 100 lorsqu'il y a deux enfants ou plus.

Figure 4 – Comment fonctionne la PNE?¹¹⁰



Supplément de la Prestation nationale pour enfants (SPNE) : Le supplément est versé aux familles dont le revenu est inférieur à 21 287 \$. Il est de 168,75 \$ par mois pour le premier enfant, de 149,33 \$ pour le deuxième enfant et de 142 \$ pour chaque enfant suivant. Dans le cas d'un revenu net familial de plus de 20 883 \$, le supplément diminue de 12,2 p. 100 s'il y a un enfant, de 23 p. 100 s'il y a deux enfants et de 33,3 p. 100 s'il y a trois enfants ou plus.

Prestation pour enfants handicapés (PEH) : Cette prestation est un versement mensuel inclus dans la Prestation fiscale canadienne pour enfants. Elle aide les familles admissibles à subvenir aux besoins d'enfants de moins de 18 ans qui ont une déficience mentale ou physique grave et prolongée. Pour être admissible, il faut avoir fait

¹¹⁰ Comment fonctionne la Prestation nationale pour enfants (PNE)? Consulté à l'adresse http://www.nationalchildbenefit.ca/ncb/thenational2_f.shtml le 11 juillet 2008.

approuver au préalable une demande de crédit d'impôt pour personnes handicapées.

Selon les projections, l'investissement fédéral au moyen de la Prestation fiscale canadienne pour enfants, y compris le supplément de la PNE, est de 6,9 milliards de dollars pour 2007-2008¹¹¹.

PRESTATION UNIVERSELLE POUR LA GARDE D'ENFANTS, 2006

Dans son premier budget, déposé en mai 2006, le gouvernement actuel a donné suite à sa décision de verser aux familles 1 200 \$ pour chaque enfant de moins de 6 ans, sous la forme d'une « Prestation universelle pour la garde d'enfants » (PUGE) imposable, à un coût estimatif de 10,5 milliards de dollars sur cinq ans.

Le gouvernement a fait la promotion de la PUGE en tant qu'allocation « pour le choix en matière de garde d'enfants¹¹² ».

CRÉDIT D'IMPÔT POUR ENFANTS, 2007¹¹³

L'un des deux parents d'une famille biparentale peut demander le crédit d'impôt pour enfants, prévu par le budget fédéral de 2007. Un crédit de 2 000 \$ par enfant est proposé, si bien que l'impôt à payer est réduit d'un maximum de 306 \$ (en 2007) par enfant¹¹⁴. Le crédit n'étant pas remboursable, il n'est d'aucune utilité pour les parents à faible revenu qui ne paient pas d'impôt.

Le Comité comprend la valeur de ces transferts pour les familles bénéficiaires et leurs enfants. Une réévaluation du soutien direct à tous les parents au moyen de transferts fédéraux pourrait mieux refléter la valeur du rôle de parent et le coût de l'offre, pour les jeunes enfants, de possibilités d'apprentissage de grande qualité, surtout dans les familles ayant des enfants qui ont des besoins particuliers.

¹¹¹ *La prestation nationale pour enfants – Rapport d'étape*, p. 5. Consulté à l'adresse http://www.nationalchildbenefit.ca/ncb/Progress_Reports/2006/pdf/pne_rapport_etape_2006.pdf le 11 juillet 2008.

¹¹² *Programme favorisant le choix en matière de garde d'enfants – Notes pour une allocation de la ministre des Ressources humaines et du Développement social, l'honorable Diane Finley, à l'occasion du débat sur le discours du Trône, Programme favorisant le choix en matière de garde d'enfants*, Chambre des communes, Ottawa, 7 avril 2006. Consulté à l'adresse http://www.rhdcc.gc.ca/fra/ministeriel/bureau_nouvelles/discours/finleyd/060407.shtml le 11 juillet 2008.

¹¹³ *Nouveau crédit d'impôt pour enfants*, Agence du revenu du Canada. Consulté à l'adresse <http://www.cra-arc.gc.ca/gncy/bdgt/2007/txcrdt-fra.html> le 5 mai 2008.

¹¹⁴ *L'Évolution des prestations fédérales pour enfants au Canada*. Consulté à l'adresse http://www.nationalchildbenefit.ca/ncb/Progress_Reports/2006/fra/chapitre_1.shtml le 11 juillet 2008.

4.1.2. FINANCEMENT DIRECT DES PROGRAMMES

Le gouvernement fédéral a une responsabilité directe plus grande à l'égard des membres des Premières nations qui vivent dans les réserves, de certains peuples autochtones, des militaires et de leur famille, des détenus des établissements fédéraux ainsi que des réfugiés et des immigrants. Dans chacun de ces groupes, il s'intéresse à l'éducation de la petite enfance et intervient à cet égard.

PREMIÈRES NATIONS ET PEUPLES AUTOCHTONES

La population autochtone du Canada est jeune, urbaine et en croissance. Entre 1996 et 2006, elle s'est accrue de 45 p. 100, dépassant pour la première fois la barre du million (1 172 790). L'âge médian des Autochtones était de 13 ans inférieur à celui du reste de la population : 27 contre 40 ans. Près de la moitié des Autochtones ont moins de 24 ans, contre 31 p. 100 pour le reste de la population. Comparativement à la population globale, les Autochtones ont un taux de fécondité plus élevé : 2,6 enfants contre 1,5. La proportion de très jeunes enfants autochtones (0 à 4 ans) est le double de celle du reste de la population : 9 p. 100 comparativement à 5 p. 100. Elle devrait augmenter de 28 p. 100 d'ici 2016, contre tout juste 1 p. 100 pour la population canadienne en général¹¹⁵.

La population autochtone est aussi de plus en plus urbaine. Plus de 54 p. 100 des Autochtones vivent maintenant en milieu urbain. Les enfants et les jeunes représentent une grande partie de la population. Dans trois centres urbains, plus de la moitié de la population autochtone était âgée d'au plus 24 ans : Regina (56 p. 100), Saskatoon (55 p. 100) et Prince Albert (56 p. 100). Le secteur de l'éducation et le marché du travail devront se préparer à cette nouvelle croissance.

Les Autochtones sont surreprésentés dans la plupart des catégories de risque socioéconomique; ils ont des taux plus élevés de suicide, de pauvreté, de sans-abrisme, de désorganisation des familles, de chômage, de maltraitance des enfants et de violence envers le conjoint, d'admission dans des foyers d'accueil et de grossesse chez les adolescentes¹¹⁶ :

Au chapitre du développement de la petite enfance, la situation n'est pas différente. Qu'il s'agisse de mortalité infantile, de naissances

¹¹⁵ Statistique Canada, *Le Quotidien*, le 15 janvier 2008. Consulté à l'adresse <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/080115/dq080115a-fra.htm> le 26 août 2008.

¹¹⁶ Initiative sur la santé de la population canadienne, *Améliorer la santé des Canadiens*, Institut canadien d'information sur la santé, 2004, p. 80.

prématurées et de faible poids à la naissance, du syndrome de l'alcoolisation fœtale, de problèmes de comportement, ou encore de retards sur les plans cognitif et langagier, les taux sont plus élevés parmi les Autochtones¹¹⁷.

Il y a toutefois des différences très marquées entre les diverses collectivités¹¹⁸. Des études portant sur les communautés des Premières nations de la Colombie-Britannique révèlent des écarts considérables entre communautés : plusieurs ont dépassé la moyenne nationale établie pour les indices des résultats des enfants¹¹⁹.

Comme il est signalé plus haut, l'OCDE estime que l'accès aux services d'éducation et de garde des jeunes enfants autochtones est une grande priorité. La Stratégie fédérale de développement des jeunes enfants des Premières nations et d'autres enfants autochtones qui a été annoncée en 2002 visait à atténuer ces désavantages. Elle prévoyait 320 millions de dollars sur cinq ans pour intégrer les efforts fédéraux visant le développement de la petite enfance, renforcer les capacités et les réseaux au moyen d'un financement annuel accordé à six organisations autochtones nationales et appuyer l'établissement d'un réseau de fournisseurs de services autochtones (maintenant appelé le Cercle d'apprentissage à la petite enfance autochtone), faire progresser les recherches et les connaissances, notamment au moyen de l'enquête sur les enfants autochtones, injecter de nouveaux fonds afin de renforcer les programmes existants (décrits plus loin avec davantage de précisions) et accroître les efforts visant le syndrome d'alcoolisation fœtale dans les collectivités des Premières nations¹²⁰.

Les services destinés aux enfants dans les réserves sont principalement financés au moyen de crédits fédéraux. Il existe des formules et des ententes de financement entre les collectivités et trois ministères fédéraux. On se préoccupe de la façon dont ces ministères

¹¹⁷ Jane Bertrand, *Final Report to Indian and Northern Affairs Canada, Council for Early Child Development*, 31 mars 2006, p. 1; M. Turcotte et J. Zhao, *Un portrait des enfants autochtones vivant hors réserve : Résultats de l'Enquête auprès des peuples autochtones de 2001*, ministère de l'Industrie, 2004, p. 9, 13 et 20.

¹¹⁸ Initiative sur la santé de la population canadienne (2004), p. 17, 83, 84 et 116; Statistique Canada, *Peuples autochtones du Canada : un profil démographique, Recensement de 2001*, Ottawa, ministre de l'Industrie, 2003; Paul Kershaw, *From Medical Care to Social Care: Using the BC Atlas Of Child Development to Rethink How we Build Healthy Communities*, exposé présenté au Breakfast For Learning Provincial Advisory Gathering, Victoria (Colombie-Britannique), 19 janvier 2007.

¹¹⁹ Clyde Hertzman, *Closing Address to the CARS National Conference*, Winnipeg (Manitoba), 22 février 2008.

¹²⁰ RHDSC, ASPC et AINC (2007), p. 30.

collaborent entre eux et avec les collectivités pour l'exécution des programmes de développement de la petite enfance. On a intégré des programmes et des services de garde d'enfants dans le cadre de 17 projets pilotes de prestation des services à guichet unique dans des collectivités des Premières nations, afin de vérifier les répercussions du financement rationalisé, de la reddition de comptes et du développement communautaire.

Il y a néanmoins des obstacles à la prestation de programmes pour les enfants autochtones. L'époque des pensionnats où ont vécu des enfants autochtones enlevés à leurs parents hante encore les collectivités autochtones. La politique relative aux pensionnats visait à assimiler les enfants autochtones à la culture dominante en les coupant de leur langue, de leur culture et de leurs valeurs. Le milieu scolaire était dur et les taux de tuberculose et de mortalité y étaient généralement élevés¹²¹. Cela explique la méfiance que suscitent encore souvent les programmes de groupe pour enfants, en particulier ceux qui sont gérés ou influencés par des personnes qui ne sont pas autochtones¹²².

De plus, lorsqu'elles ont élaboré des services et des mécanismes pour la garde d'enfants, la plupart des provinces ont laissé de côté des collectivités des Premières nations. La mobilité des familles autochtones, qui vont et viennent d'une réserve à l'autre et passent de collectivités à l'intérieur des réserves à d'autres qui sont à l'extérieur, ajoute à la complexité du problème. Ces déplacements suscitent des difficultés sur le plan des compétences des divers ordres de gouvernement : le gouvernement fédéral soutient que les questions non indiquées dans la *Loi sur les Indiens* sont implicitement du ressort des provinces; celles-ci refusent de fournir des services dans les réserves à moins d'en être défrayées¹²³. Une vaste étude sur la garde d'enfants chez les Autochtones montre que l'absence de mesures législatives et de politiques propres aux Premières nations, tant au niveau fédéral que provincial, a pour conséquence une grave pénurie

¹²¹ Initiative sur la santé de la population canadienne, 2004; M. Greenwood, « Aboriginal child care in review », dans *Interaction*, vol. 13, n° 4, 2000; Fédération canadienne des services de garde à l'enfance, 2000, p. 15-18.

¹²² M. Greenwood, *An overview of the development of Aboriginal early childhood services in Canada*, ERIC Document Reproduction Service n° ED 456 954, 2001.

¹²³ M. Greenwood, « Voices from the field – An aboriginal view on child care », dans *Encyclopedia on Early Childhood Development* [en ligne]; R.E. Tremblay, R.G. Barr et R. DeV. Peters (dir.), Centre d'excellence pour le développement des jeunes enfants, 2004. Consulté à l'adresse <http://www.excellence-earlychildhood.ca/documents/GreenwoodANG.pdf> le 16 mai 2008.

de services de garde d'enfants pour les Autochtones et l'inégalité de la qualité de ces services¹²⁴.

La difficulté de recruter et de conserver du personnel qualifié, qui complique la prestation des services de garde au Canada, est amplifiée dans les collectivités autochtones. Plusieurs études montrent qu'il faut adopter de nouvelles formules pour la formation d'enseignants autochtones.

Il existe peu de ressources permettant de tenir compte des réalités culturelles dans l'apprentissage des enfants autochtones. Près de 30 p. 100 des Autochtones ont dit avoir une connaissance suffisante d'une langue autochtone pour soutenir une conversation¹²⁵. Parmi les enfants, seulement 16 p. 100 parlaient une langue autochtone en 2001, soit sept points de pourcentage de moins qu'en 1996¹²⁶. Le matériel d'apprentissage qui reflète les cultures autochtones est rare. Des enseignants ne disposant pas de toutes les ressources nécessaires doivent créer des documents et des chansons ou les traduire à partir de l'anglais ou du français¹²⁷.

Les collectivités autochtones constatent que les programmes de garde de la petite enfance sont des moyens primordiaux de favoriser la guérison et de préserver la langue et la culture autochtones. Pourtant, les enfants autochtones sont parmi les moins bien servis au Canada¹²⁸. Par exemple, 257 collectivités des Premières nations n'ont pas accès à des services de garde et de nombreuses autres communautés n'ont pas suffisamment de places pour accueillir même 20 p. 100 des enfants de 0 à 6 ans¹²⁹.

¹²⁴ Margo Greenwood, *Aboriginal Child Care in Review (Part One)*, 2003. Consulté à l'adresse http://www.cccf-fcsgc.ca/practice/programming/aboriginalchildcarepartI_en.htm le 18 août 2008.

¹²⁵ Statistique Canada, *Peuples autochtones du Canada en 2006 : Inuits, Métis et Premières nations, Recensement de 2006*, 2008, p. 8.

¹²⁶ Conseil canadien sur l'apprentissage, *État de l'apprentissage au Canada : Pas le temps de s'illusionner, Rapport sur l'enseignement au Canada 2007*, 2007, p. 70.

¹²⁷ On observe des exceptions à cette pratique au Nunavut et dans les Territoires du Nord-Ouest, où les conseils d'alphabétisation créent du matériel original en inuktitut et dans des langues des Premières nations.

¹²⁸ Monica Lysack, directrice générale, Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, *Témoignages*, 20 avril 2007.

¹²⁹ Conseil national du bien-être social, *Agissons maintenant pour les enfants et les jeunes métis, inuits et des Premières Nations*, 2007, p. 49.

Voici un aperçu du nombre de places disponibles en garderie :

Tableau 3 – Garderies dans les réserves, par province et territoire – 2006ⁱ

Province/territoire par financement provincial/fédéral	Nombre de garderies dans les réserves	Réglémentée par prov./terr.	Financement provincial	Financement fédéral
Terre-Neuve-et-Labrador	2	Sur demande	Oui	Oui
Île-du-Prince-Édouard	1 ii	Non	Non	Oui
Nouvelle-Écosse	13	Non	Non	Oui
Nouveau-Brunswick	7	Sur demande	Non	Oui
Québec	43	Oui	Oui	Oui
Ontario	64	Oui	Oui iii	Oui iii
Manitoba	62	Oui	Oui	Oui
Saskatchewan	78	Non	Non	Oui
Alberta	31	Non iv	Oui iii	Oui
Colombie-Britannique	92	Oui	Oui	Oui
Territoires du Nord-Ouest	51	Oui	Oui	Oui
Nunavut	45	Oui	Oui	Oui
Territoire du Yukon	67	Oui	Oui	Oui

i. Dans certaines provinces et certains territoires, il existe des garderies hors réserve et des organismes offrant des services aux familles autochtones.
 ii. Il s'agit d'un jardin d'enfants non agréé.
 iii. Des fonds sont versés aux provinces conformément à des ententes entre le gouvernement fédéral et l'Ontario et l'Alberta.
 iv. Les garderies dans les réserves qui satisfont aux normes d'agrément provinciales peuvent bénéficier de fonds du gouvernement fédéral dont le montant équivaut aux subventions accordées aux parents.
 v. Les Territoires du Nord-Ouest (exception faite de Yellowknife) et le Nunavut comprennent des communautés dénées et inuites. Les chiffres englobent les garderies qui se trouvent dans les deux territoires.
 vi. Il n'y a pas de réserve au Yukon; l'information renvoie au service de garde administré par des communautés autochtones.
 Source : Childcare Resource and Research Unit, *The Big Picture 2007*.

Comme il est dit plus haut, quatre ministères et organismes fédéraux sont responsables de l'application des programmes d'éducation des jeunes enfants pour les Autochtones : Santé Canada, Ressources humaines et Développement social Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada et l'Agence de la santé publique du Canada. Leurs programmes et initiatives sont les suivants : Programme d'aide préscolaire des autochtones des réserves et Programme d'aide préscolaire aux Autochtones dans les collectivités urbaines et nordiques; Initiative de garde d'enfants à l'intention des Premières nations et des Inuits; transferts de fonds aux ministères de l'Alberta et de l'Ontario qui sont responsables de la garde d'enfants, pour l'exécution de programmes de la petite enfance dans les réserves; affectation de fonds aux programmes de santé maternelle, en

particulier en ce qui concerne les troubles causés par l'alcoolisation fœtale, qui touchent démesurément les enfants autochtones (par l'entremise de l'Agence de la santé publique du Canada, Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits).

Programme d'aide préscolaire aux Autochtones : Le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones des réserves et le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones dans les collectivités urbaines et nordiques visent à préparer les enfants de 0 à 6 ans à l'école en répondant à leurs besoins affectifs, sociaux, sanitaires, nutritionnels et psychologiques¹³⁰.

Le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones des réserves (PAPAR) s'adresse aux enfants des Premières nations qui vivent dans les réserves et à leurs familles. Il est mis en œuvre dans plus de 300 établissements. En 2005-2006, un budget de plus de 50 millions de dollars lui était alloué, mais une partie de ce montant a été réaffectée à des priorités régionales en matière de santé¹³¹. Environ 9 000 enfants ont participé au PAPAR. La formation est offerte aux travailleurs des services d'extension et aux travailleurs qui effectuent des visites à domicile dans les petites collectivités; une formation porte aussi sur la cartographie des actifs, sur le soutien familial et sur la nutrition. Le ministère a amélioré l'infrastructure des projets d'immobilisations en affectant 7,6 millions de dollars aux projets.

Des fonctionnaires fédéraux ont expliqué au Comité les avantages qui découlent de ce programme :

À ce jour, le programme entraîne également d'autres effets bénéfiques, parmi lesquels citons : un changement d'attitudes positif à mesure que les enfants apprennent à socialiser et à utiliser les compétences de base nécessaires à la réussite scolaire; l'apprentissage et l'usage des langues des Premières nations; l'approvisionnement en aliments nutritifs et la sensibilisation des parents et du personnel à la relation qui existe entre les besoins nutritionnels et la capacité de l'enfant d'apprendre et de se développer. La promotion de l'activité physique est un élément clé offert à tous les sites, souvent en réponse à l'aspect préoccupant de la manifestation précoce du diabète de type 2. (Ian Potter, sous-ministre adjoint, Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits, Santé Canada, Témoignages, 25 avril 2007)

¹³⁰ RHDSC, ASPC et AINC (2007), p. 30.

¹³¹ *Ibid.*

Programme d'aide préscolaire aux Autochtones dans les collectivités urbaines et nordiques : Le programme est mis en œuvre dans plus de 140 établissements. Près de 4 500 enfants y participent. Le budget s'établit à plus de 30 millions de dollars¹³². Le mandat est le suivant :

- favoriser la croissance spirituelle, affective, intellectuelle et physique de l'enfant;
- faire naître chez l'enfant le désir d'apprendre toute sa vie;
- appuyer les parents et les tuteurs comme premiers enseignants et fournisseurs de soins pour qu'ils jouent un rôle important dans la planification, l'élaboration, l'exécution et l'évaluation du Programme;
- soutenir les familles élargies dans l'éducation des enfants;
- faire en sorte que les communautés autochtones participent à la planification, à l'élaboration, à l'exécution et à l'évaluation du Programme;
- faire en sorte que l'initiative s'harmonise aux autres programmes et services communautaires;
- veiller à ce que les ressources humaines et financières soient utilisées de la meilleure façon possible pour donner des résultats positifs et permettre aux enfants, parents, familles et collectivités autochtones d'acquérir de l'expérience¹³³.

Le Comité a reçu des témoignages sur la contribution de l'éducation de la petite enfance dans les collectivités du Nord :

Les programmes d'éducation de la petite enfance dans les collectivités du Nord ne se limitent pas à offrir des services de garde pendant que les parents travaillent ou assistent à une formation; ils peuvent transmettre les connaissances, les valeurs et les croyances des ancêtres inuits. Les meilleurs programmes offerts pendant les premières années donnent aux enfants de l'espoir et de la force, et font qu'ils sont fiers d'être des Inuits. (Jennifer Dickson, directrice générale, Pauktuutit Inuit Women of Canada, Témoignages, 1^{er} juin 2007)

Au Nouveau-Brunswick seulement, le gouvernement fédéral finance le volet d'aide préscolaire du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations dans 15 établissements qui fournissent des services totalisant un peu plus de 1,4 million de dollars, en centre ou à domicile. Ce programme vise « à maintenir l'union au sein des familles, à aider les enfants qui souffrent de carences sur les plans

¹³² *Ibid.*, p. 39.

¹³³ *Programme d'aide préscolaire aux Autochtones : Aperçu du programme*. Consulté à l'adresse http://www.phac-aspc.gc.ca/dca-dea/programs-mes/papa_apercu_f.html le 28 avril 2008.

physique, affectif, social et/ éducatif, et à les soutenir et à les protéger lorsqu'ils vivent dans un milieu qui leur est préjudiciable¹³⁴ ».

Des témoins qui ont comparu devant le Comité ont indiqué que la demande d'activités d'apprentissage pour les jeunes enfants autochtones vivant en milieu urbain était en hausse :

Les tendances sociales et économiques de l'heure, y compris la mobilité, l'urbanisation croissante et l'augmentation de la scolarité et de l'indépendance économique des femmes autochtones ont pour effet de transformer les structures familiales autochtones et de stimuler la demande à l'égard de services mieux organisés pour ce qui est de la garde des enfants et de l'éducation de la petite enfance. (Alfred J. Gay, analyste des politiques, Association nationale des centres d'amitié, Témoignages, 1^{er} juin 2007)

Le Comité a reçu directement des témoignages selon lesquels le financement du Programme d'aide préscolaire ne suffisait pas à répondre aux besoins ni même à soutenir les programmes existants fondés sur le modèle :

Je tiens à préciser que le programme « Kids First » du Lillooet Friendship Centre n'est pas une initiative du Programme d'aide préscolaire aux Autochtones. C'en est presque une, mais il n'est pas financé par le programme. Nous appuyons le modèle et y croyons. Il n'y a que quelques communautés de cette nation qui bénéficient du programme. (Kama Steliga, directrice générale, Lillooet Friendship Centre, Témoignages, 3 avril 2008)

La conseillère en santé des enfants et des jeunes auprès du ministre de la Santé a elle aussi fait valoir dans son dernier rapport qu'il n'y avait pas assez de programmes d'aide préscolaire ni assez de places dans ces programmes. Elle propose dans ce rapport un objectif modeste : offrir des programmes d'aide préscolaire à 25 p. 100 des enfants autochtones à l'intérieur et à l'extérieur des réserves d'ici cinq ans, alors que le taux est actuellement de 18 p. 100¹³⁵.

Pour atteindre cet objectif d'accroissement du nombre d'enfants autochtones participant aux programmes, on pourrait accorder des ressources suffisantes pour le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones; des programmes de garde et de soutien à la famille

¹³⁴ « Stratégie de développement des ressources humaines autochtones », Initiatives horizontales, *Rapport sur les plans et les priorités de 2006-2007*. Récupéré à l'adresse <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/0607/hrsdsc-rhdsc/hrsdsc-rhdsc08-fra.asp>, 28 avril 2008.

¹³⁵ Leitch (2008), p. 8.

financés par l'Initiative de services de garde pour les Premières nations et les Inuits; des mesures de soutien en matière de santé pour les femmes enceintes et les nouvelles mères.

Initiative de services de garde pour les Premières nations et les Inuits : Cette initiative est financée par la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones (SDRHA). Elle s'adresse aux parents membres des Premières nations et inuits qui s'insèrent dans le marché du travail ou qui participent à un programme de formation. Elle devait permettre de créer 7 500 places en garderie au cours du dernier exercice¹³⁶. Elle est administrée par Service Canada, qui fait affaire avec 80 organismes autochtones.

Transferts de fonds à l'Alberta et à l'Ontario pour la garde d'enfants dans les réserves : Le gouvernement fédéral finance les services de garde d'enfants dans les réserves en Ontario et en Alberta, en transférant des fonds aux ministères responsables qui, à leur tour, financent des services de garde pour les enfants des Premières nations, conformément à leurs normes et règlements applicables aux garderies.

En Alberta, plus de 800 places dans 17 centres établis dans des réserves sont financées conformément à l'entente existante, ce qui représentait tout juste un peu plus de 4 millions de dollars en 2005-2006. (De ce montant, un peu plus de 1 million de dollars ont été transférés à l'Alberta pour le versement de subventions aux parents¹³⁷).

En Ontario, près de 3 000 places sont financées pour les membres de plus de 50 Premières nations, au coût de plus de 15 millions de dollars en 2005-2006¹³⁸.

Des pratiques innovatrices émergent dans les programmes et les collectivités autochtones un peu partout au Canada. Certaines répondent à des recommandations de l'OCDE préconisant une plus grande participation des parents et de la collectivité, une qualité améliorée ou l'intégration au système scolaire. Toutes répondent au besoin d'un meilleur accès aux services d'éducation et de garde des jeunes enfants autochtones et de leurs familles. De brèves descriptions sont proposées à l'annexe 2 du présent rapport.

¹³⁶ RHDSC, ASPC et AINC (2007), p. 37.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 35.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 36.

L'évolution des relations entre les gouvernements et les organisations autochtones autonomes et les approches originales conçues dans les collectivités autochtones pour répondre aux besoins de leurs enfants en matière de développement seraient favorisées par des efforts soutenus des ministères fédéraux concernés (Santé Canada, Ressources humaines et Développement social Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada et Agence de la santé publique du Canada) en vue d'élaborer des programmes plus cohérents pour le développement et l'éducation des jeunes enfants et le soutien parental. Si ces ministères rencontraient leurs homologues provinciaux et territoriaux, des organisations autochtones et des aînés et dirigeants des collectivités, il serait possible de faciliter l'élaboration d'un ensemble plus cohérent de politiques et de programmes à l'appui des enfants et des jeunes autochtones et de leur famille, où qu'ils habitent au Canada.

FAMILLES DES MILITAIRES

Le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes fournissent des services de garde communautaires et des mesures de soutien connexes aux familles des militaires. Les services gérés par un conseil sans but lucratif comprennent des programmes pour les enfants et pour les jeunes, des programmes d'éducation et de soutien pour les parents et les responsables des soins, des services de garde occasionnels et de relève, ainsi que des soins d'urgence pour les familles qui vivent une crise.

Conformément à des lignes directrices, l'administration centrale paie les frais des services de garde d'urgence et de relève requis pendant les 72 premières heures. Si les services doivent durer plus de 72 heures, les frais sont fonction du revenu familial : si le revenu est inférieur à 40 000 dollars, les familles paient au moins 50 p. 100 des frais et si le revenu dépasse 65 000 \$, elles assument la totalité des frais.

Les Centres de ressources pour les familles des militaires offrent des services aux membres du personnel militaire canadien et à leurs familles. Il existe en 2008 43 centres établis au Canada et à l'étranger. Leur mandat englobe quatre secteurs de programme et de service : le soutien du développement des enfants et des jeunes et le soutien aux parents; le développement personnel et l'intégration communautaire;

le soutien des familles en situation de séparation ou de réunion; la prévention, le soutien et l'intervention¹³⁹.

Certains centres offrent des services de garde tandis que d'autres fournissent de l'information et une aide aux parents qui décident de recourir à des services de garde dans la collectivité.

Dans le cadre d'une évaluation des besoins en matière de services de garde d'enfants, on a effectué en 2004 un sondage auprès du personnel des garderies dans 34 centres de ressources pour les familles des militaires. Voici un résumé des résultats du sondage :

- les familles des Forces canadiennes recourent largement à des services de garde de groupe agréés, sur les bases mêmes et à l'extérieur;
- peu de familles bénéficient de subventions pour la garde d'enfants;
- les services sont généralement offerts de 6 h 30 à 18 heures;
- très peu de services sont offerts en soirée et les fins de semaine et à peu près aucun la nuit;
- les heures restreintes ne permettent pas de répondre aux besoins particuliers des familles des militaires (quarts de travail, heures de travail atypiques et déploiement);
- les Centres de ressources pour les familles des militaires fournissent des services de garde et orientent aussi des membres vers d'autres fournisseurs de services ou en annoncent les services;
- plus de la moitié des centres tiennent un registre des organismes de garde d'enfants et des garderies en milieu familial, agréés et non agréés¹⁴⁰.

Le rapport conclut que la garde d'enfants est une grande priorité pour les familles des Forces canadiennes : « Il existe un écart évident entre les besoins en matière de services de garde et les services offerts. Il faut agir rapidement étant donné les besoins urgents exprimés par les répondants. » La collaboration entre fournisseurs de services et utilisateurs y est recommandée pour répondre aux besoins, et on

¹³⁹ *Programme de services aux familles des militaires*. Consulté à l'adresse <http://www.familynavigator.ca/page/military-family-services-program> le 18 avril 2008.

¹⁴⁰ *Évaluation des besoins des familles des membres des Forces canadiennes en matière de services de garde accrédités*, rapport commandé par les Centres de ressources pour les familles des militaires au Centre for Research and Education in Human Services, 2004, p. 6.

demande aux gouvernements fédéral et provinciaux d'affecter les fonds nécessaires¹⁴¹.

D'autres programmes financés par le gouvernement fédéral ont pour but d'appuyer les familles pendant un déploiement, une séparation ou une réunion. En voici des exemples :

- des trousseaux de renseignements relatifs au déploiement et à la séparation;
- des réunions préparatoires et des séances d'information relatives au déploiement et à la séparation;
- des groupes de soutien par les pairs;
- des contacts téléphoniques avec des familles de membres des FC afin de savoir comment elles s'adaptent à la séparation ou à la réunion;
- des ateliers sur les stratégies d'adaptation relatives au déploiement et à la séparation;
- des activités sociales à l'intention des conjoints ou partenaires, des enfants et des adolescents;
- des bibliothèques¹⁴².

En 2005-2006, le gouvernement fédéral a affecté 4 millions de dollars aux services destinés aux enfants du personnel militaire âgés de 0 à 6 ans¹⁴³. Lors d'un sommet tenu en janvier 2009, le Comité consultatif sur les services de garde pour les familles des Forces canadiennes a présenté deux recommandations : que les services de garde constituent l'une des six priorités nécessaires au respect de l'Engagement et qu'il y ait un financement pour la mise en œuvre et le maintien « de l'infrastructure et des ressources humaines requises afin d'offrir un système de services de garde à l'échelle des FC¹⁴⁴ ».

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² *Le Programme de services aux familles des militaires est là pour vous*, site Web des Forces canadiennes. Consulté à l'adresse http://www.forces.gc.ca/hr/cfpn/frgraph/5_07/5_07_cfpn_mil-fams_f.asp le 18 avril 2008.

¹⁴³ Martha Friendly, Jane Beach, Carolyn Ferns et Michelle Turiano, *ECE in Canada 2006*, 7^e édition, Childcare Resource and Research Unit, juin 2007, p. 21.

¹⁴⁴ Comité consultatif sur les services de garde pour les familles des Forces canadiennes, « Services de garde dans les FC – La voie à suivre », présentation faite au II^e Sommet sur les services aux familles des membres des Forces canadiennes. Consulté à l'adresse <https://www.cfpsa.com/fr/psp/DMFS/docs/Child%20care%20presentation%20DRAFT%20F.ppt#310,1,Slide> le 16 mars 2009.

DÉTENUES SOUS RESPONSABILITÉ FÉDÉRALE

Au Canada, en 2004, environ 25 000 enfants avaient une mère incarcérée¹⁴⁵. Récemment, une mère qui devait purger une peine dans un établissement fédéral a donné naissance à un enfant et a été transférée dans un pénitencier où elle pouvait participer au Programme mère-enfant, ce qui a attiré l'attention sur ce programme qui existe depuis plus de dix ans.

L'objectif du Programme est de « créer un milieu favorisant le maintien et le développement de la relation mère-enfant¹⁴⁶ ». Ayant pour « considération prédominante » « le meilleur intérêt de l'enfant », il prévoit la cohabitation à temps plein ou à temps partiel des mères et des jeunes enfants. La cohabitation à temps plein n'est possible que jusqu'au quatrième anniversaire de l'enfant.

Le Programme est fondé sur des évaluations effectuées par les autorités locales compétentes en matière de protection de l'enfance ou par d'autres organismes de la collectivité et compte sur leur intervention auprès de la mère et de l'enfant. On exige aussi l'établissement d'un accord avec la mère, qui définit le cadre du Programme. D'autres détenues peuvent également garder les enfants à l'occasion si elles en ont reçu l'approbation des autorités de l'établissement. Il n'y avait pas de fonds alloués pour ce programme.

IMMIGRANTS ET RÉFUGIÉS

Le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration accorde des fonds pour le Cours de langue pour les immigrants au Canada (CLIC). Ce programme, offert d'un bout à l'autre du Canada, propose une formation linguistique de base dans l'une des langues officielles du Canada aux nouveaux arrivants adultes afin de faciliter leur intégration à la société canadienne.

Une partie du programme prévoit des fonds grâce auxquels les parents et les tuteurs peuvent assister aux cours de langue et assumer le coût de services en garderie agréée ou de services de garde offerts sur place. Ces services s'adressent aux enfants de 6 mois à 6 ans.

¹⁴⁵ Alison Cunningham et Linda Baker, *Invisible Victims: The Children of Women in Prison, Voices for Children*, 2004.

¹⁴⁶ *Programme mère-enfant en établissement*, directive du commissaire 768, 2003. Consulté à l'adresse <http://www.csc-scc.gc.ca/text/plcy/cdshtm/768cd-fra.shtml> le 28 avril 2008. Sauf indication contraire, les autres renseignements sur ce programme proviennent de la directive.

4.1.3. TRANSFERTS AUX PROVINCES ET AUX TERRITOIRES

C'est dans les années 1960, avec le Régime d'assistance publique du Canada, que les autorités fédérales ont commencé à faire des paiements de transfert aux gouvernements provinciaux et territoriaux au titre du développement de la petite enfance. Ces transferts continuent sous des formes diverses depuis. En voici une description par ordre chronologique.

PROGRAMME D'ACTION COMMUNAUTAIRE POUR LES ENFANTS (PACE) ET PROGRAMME CANADIEN DE NUTRITION PRÉNATALE (PCNP), 1993

Lors du Sommet mondial pour les enfants des Nations Unies tenu en 1990, le Canada s'est engagé à investir dans le bien-être des enfants vulnérables. Le gouvernement du Canada a relevé le défi en lançant l'Initiative pour le développement de l'enfant. En 1993, il a créé le Programme d'action communautaire pour les enfants, qui est le principal programme de cette initiative, et, l'année suivante, le Programme canadien de nutrition prénatale.

Les deux programmes ont la même structure de gestion (une série de protocoles administratifs signés au niveau du ministre, qui définissent les priorités de financement et les modalités de gestion pour chaque province ou territoire) et les mêmes principes : les enfants d'abord, équité et accessibilité, action communautaire, renforcement et soutien des familles, souplesse et partenariats. Ils sont gérés conjointement par le gouvernement fédéral et la province ou le territoire par l'entremise d'un comité de gestion mixte provincial ou territorial qui représente le bureau régional de l'Agence de la santé publique du Canada, le ministère de la Santé ou des Services sociaux de la province ou du territoire, les régies de la santé et des organismes communautaires locaux.

Le Programme communautaire pour les enfants (PACE) et le Programme canadien de nutrition prénatale (PCNP) relèvent tous deux de l'Agence. Santé Canada demeure le ministère responsable de la gestion du PCNP pour les Autochtones qui vivent dans une réserve.

Le PACE finance les projets servant à réaliser un ensemble intégré de programmes sociaux et de santé qui répondent aux besoins en développement des enfants de 0 à 6 ans. Ces projets visent les populations les plus susceptibles d'être à risque, en particulier les familles à faible revenu, les familles dont les parents sont adolescents, les enfants des communautés métisses et inuites et des Premières nations hors réserve, les enfants récemment immigrés ou réfugiés, les enfants qui vivent dans des localités éloignées ou isolées, ceux qui ont

des retards de développement ou des problèmes sociaux, affectifs ou comportementaux et les enfants agressés ou négligés.

Les projets, de nature communautaire, sont réalisés grâce à des partenariats avec des bénévoles et des fournisseurs de services sociaux des localités. En 2005-2006, 440 projets ont été menés dans 3 000 collectivités canadiennes pour 67 884 enfants et leur famille. Au cours de la même année, le PACE a reçu 60 867 980 \$. Chaque province ou territoire reçoit un montant de 500 000 \$ par année pour la réalisation d'un grand projet, le reste des fonds étant alloués d'après la proportion d'enfants de 0 à 6 ans dans la population provinciale ou territoriale.

Le PCNP a deux voies de financement : l'Agence de la santé publique du Canada et la Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits (DGSPNI) de Santé Canada. La DGSPNI offre le Programme canadien de nutrition prénatale à toutes les femmes vivant dans une collectivité des Premières nations ou une collectivité inuvialuite ou inuite et qui sont enceintes ou ont un enfant de moins d'un an. Le programme de la DGSPNI poursuit les objectifs suivants : améliorer l'alimentation des femmes enceintes et des femmes qui allaitent, accroître l'accès à des informations et services en matière d'alimentation et augmenter le nombre de femmes qui allaitent et la durée de l'allaitement ou accroître les occasions d'acquérir des connaissances et des compétences pour les employés du programme et les personnes qui y participent.

Les quelque 450 projets, de nature communautaire, sont réalisés en partenariat avec des organismes locaux. En 2005-2006, le programme de la DGSPNI a reçu 9,3 millions de dollars et a pu aider environ 9 000 femmes des Premières nations et des communautés inuvialuites et inuites.

L'Agence de la santé publique du Canada est chargée d'offrir le PCNP aux femmes enceintes se trouvant dans une situation difficile qui pourrait menacer leur santé et le développement de leur bébé. Les femmes autochtones qui vivent en dehors de leur communauté et les immigrantes font l'objet d'une attention spéciale.

Le programme soutient les projets communautaires qui servent à améliorer la santé de la mère et du nourrisson, à réduire le nombre de bébés qui ont un problème de poids à la naissance, à promouvoir et soutenir l'allaitement maternel, à établir des partenariats et à

renforcer le soutien communautaire à l'intention des femmes enceintes.

Grâce à un budget annuel d'environ 30 millions de dollars, la composante du programme gérée par l'Agence appuie 330 projets visant quelque 50 000 femmes dans l'ensemble du pays. Ces projets sont aussi financés au moyen de contributions en espèces provenant d'organismes locaux partenaires.

Le Fonds pour les projets nationaux du PACE et du PCNP a été établi en 1997 pour financer le PACE et le PCNP. Il complète les principaux mécanismes de financement et permet de soutenir des projets bien définis qui servent à favoriser l'acquisition de connaissances et l'adoption de mesures concernant les enfants, les familles et le rôle de la collectivité dans le soutien aux familles. Ces projets doivent être d'envergure nationale, d'une durée limitée et menés par des organismes sans but lucratif. Le Fonds a trois grands objectifs :

- appuyer les projets du PACE et du PCNP en offrant de la formation dans certains domaines, en produisant des ressources et en favorisant la mise en commun et la diffusion des connaissances;
- encourager la création d'un réseau national de programmes communautaires pour les enfants;
- faire en sorte que les connaissances acquises dans le cadre des projets du PACE et du PCNP soient mises au service des autres projets et collectivités.
- Le Fonds pour les projets nationaux est géré par un groupe de travail national formé de conseillers de programme de chacune des sept régions de l'Agence. Ce groupe présente des recommandations au Bureau national, qui gère un budget de 1,9 million de dollars en subventions et en contributions.

Des témoins qui ont comparu devant le Comité ont fermement appuyé le maintien du financement de ces programmes :

Ce sont des programmes fédéraux destinés à la petite enfance et nous disposons de faits précis qui justifient ces programmes. La seule contrainte est l'argent. J'aimerais que le gouvernement fédéral continue à apporter son appui à ces programmes et élargisse leur portée. Ils atteignent les résultats souhaités. Ils donnent de bons résultats dans les collectivités très désavantagées, autochtones et non autochtones. Il y a deux versions du Programme d'aide préscolaire aux Autochtones, pour ceux qui vivent sur réserve et hors réserve. Tous deux donnent de bons résultats et s'adaptent aux besoins des

collectivités. (Hilliel Goelman, directeur, Human Early Learning Partnership (HELP), Council for Early Child Development, *Témoignages*, 30 mai 2007)

TRANSFERT SOCIAL CANADIEN, 1995

En 1995, le gouvernement fédéral a remplacé le Régime d'assistance publique du Canada (entente à frais partagés en vertu de laquelle il payait la moitié des dépenses provinciales et territoriales d'aide sociale et de services sociaux) et le Financement des programmes établis (qui assurait aux provinces et aux territoires un financement de base par habitant au titre de la santé et de l'éducation postsecondaire) par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS), mécanisme de transfert de fonds global par habitant¹⁴⁷.

L'éducation des jeunes enfants est expressément visée par le TCSPS depuis le lancement de l'Initiative pour le développement de la petite enfance en 2000 (décrite plus bas). Dans le cadre de cette initiative, le gouvernement fédéral a ajouté 2,2 milliards de dollars au TCSPS et s'est engagé à continuer de le faire jusqu'en 2005-2006¹⁴⁸. Les fonds pour le développement, l'éducation et la garde des jeunes enfants qui ont été versés aux provinces et aux territoires au moyen du Transfert social canadien sont reconduits jusqu'en 2013-2014¹⁴⁹.

En 2003, le TCSPS a été scindé en deux : le Transfert canadien en matière de santé et le Transfert social canadien, ce dernier visant les dépenses pour les programmes sociaux et l'éducation postsecondaire. En 2006-2007, le gouvernement fédéral a transféré 8,5 milliards de dollars aux provinces et aux territoires grâce au Transfert social canadien¹⁵⁰. Cette somme augmentera de 3 p. 100 par année à compter de 2009-2010¹⁵¹.

PLAN D'ACTION NATIONAL POUR LES ENFANTS, 1997

En janvier 1997, le Conseil fédéral-provincial-territorial sur la refonte des politiques sociales a demandé aux ministères de la Santé et des Services sociaux d'étudier la possibilité d'adopter un plan d'action

¹⁴⁷ Il se peut que le montant d'autres transferts plus généraux aux gouvernements provinciaux ne soit pas calculé par habitant

¹⁴⁸ Stephen Laurent et François Vaillancourt, *Federal-Provincial Transfers for Social Programs in Canada*, document de travail de l'IRPP 2004-07, Institut de recherche en politiques publiques, juillet 2004, p. 6.

¹⁴⁹ *Faits... et mythes – Enfants et familles – Garde d'enfants*, Ressources humaines et Développement social Canada. Consulté à l'adresse http://www.rhdsc.gc.ca/fr/ministeriel/faits/enfants_familles.shtml le 14 juillet 2008.

¹⁵⁰ *Comptes publics 2007*, volume II, Finances 9.6.

¹⁵¹ *Faits... et mythes – Enfants et familles*.

national pour les enfants. En août de la même année, les premiers ministres provinciaux ont manifesté un « solide appui » à une entente qui irait dans ce sens, dans le cadre de leurs efforts de renouvellement de la politique sociale¹⁵².

Dans le discours du Trône de juin 1997, le gouverneur général a dit :
En janvier 1997, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont convenu d'élaborer ensemble le Programme national de l'enfance, une stratégie complète destinée à améliorer le bien-être de nos enfants.

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux uniront leurs efforts pour élaborer ce programme élargi à l'intention des enfants, en établissant notamment des indicateurs permettant d'en juger le succès¹⁵³.

Le gouvernement fédéral s'est engagé à réaliser trois nouvelles initiatives : établir des centres d'excellence « destinés à approfondir notre compréhension du développement et du bien-être des enfants, et à améliorer notre capacité de répondre à leurs besoins »; étendre aux réserves le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones; mesurer « la maturité scolaire de nos enfants » et faire rapport à ce sujet¹⁵⁴.

Le Sous-comité sur la santé des populations a entendu des témoins faire état de l'importante contribution des centres d'excellence, avec dix ans de recul, et des liens qui, grâce à eux, se sont établis entre la santé de la population et l'éducation de la petite enfance :

J'aimerais souligner les centres d'excellence pour enfants parce qu'ils constituent un atout très important pour la synthèse des renseignements. Nous avons un carrefour du savoir sur le développement de la petite enfance à Montréal — le Centre d'excellence pour le développement des jeunes enfants — qui est lié au travail réalisé avec M. Clyde Hertzman sur les déterminants sociaux de la santé. (Sylvie Stachenko, Agence de la santé publique du Canada, Témoignages, 21 mars 2007)

¹⁵² Document d'information sur le Programme d'action national pour les enfants. Consulté à l'adresse http://www.unionsociale.gc.ca/nca/nca1_f.html le 14 juillet 2008.

¹⁵³ *Discours du Trône ouvrant la première session de la trente-sixième législature du Canada*, 1997. Consulté à l'adresse http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=information&sub=publications&doc=sft-ddt/1997_f.htm le 14 juillet 2008.

¹⁵⁴ *Ibid.*

Établi à l'Université de Montréal, le Centre d'excellence est un carrefour d'information pour les organismes et les personnes qui s'intéressent à la promotion de l'épanouissement des enfants. Il mène des études sur le développement de l'enfant, de la conception à l'âge de 5 ans, repère et synthétise les meilleurs travaux scientifiques dans le domaine, communique les résultats aux fournisseurs de services et aux décideurs, formule des recommandations sur les services et les politiques nécessaires pour assurer le développement optimal des jeunes enfants et consulte les gouvernements et les fournisseurs de services.

Le Centre publie *l'Encyclopédie sur le développement des jeunes enfants*, ressource en ligne produite par des experts nationaux et étrangers. L'Encyclopédie traite un large éventail de sujets, tels que l'agressivité, l'acquisition du langage, l'alphabétisation, le tabagisme, la grossesse et les habiletés parentales. Plus de 270 auteurs venant de 11 pays contribuent à cet ouvrage accessible et unique en son genre, qui sera enrichi et mis à jour à mesure que s'étendra le champ des connaissances.

Le Centre d'excellence travaille aussi en collaboration avec le Conseil canadien sur l'apprentissage et son nouveau Centre du savoir sur l'apprentissage chez les jeunes enfants. Le Centre du savoir est en train d'établir un réseau national d'experts en vue de définir les priorités de recherche, de déterminer les pratiques exemplaires et d'assurer la diffusion des connaissances les plus récentes sur l'éducation des jeunes enfants dans l'ensemble du pays.

PRESTATION NATIONALE POUR ENFANTS, 1998

Comme on l'a déjà fait observer, alors que le gouvernement du Canada accorde des prestations de soutien du revenu aux familles, les gouvernements des provinces et des territoires ainsi que les Premières nations devaient réinvestir les fonds qu'ils affectaient préalablement aux prestataires de l'aide sociale. De façon plus précise, les fonds réinvestis devaient être affectés aux programmes suivants :

- les initiatives de garde d'enfants et de garderies;
- les prestations pour enfants et les suppléments au revenu gagné;
- les services à la petite enfance et les services aux enfants à risque;
- les prestations d'assurance-maladie complémentaires;
- les initiatives jeunesse;

- d'autres programmes, prestations et services liés à la PNE (p. ex., des programmes d'alphabétisation et de soutien à l'emploi)¹⁵⁵.

Les tableaux qui suivent montrent comment les réinvestissements au titre de la PNE, conjugués aux nouveaux investissements des provinces et des territoires, ont été consacrés à des initiatives en matière de garde d'enfants :

Tableau 4 - Réinvestissements et investissements des gouvernements provinciaux et territoriaux pour les initiatives en matière de garde d'enfants¹⁵⁶

	2003–2004	2004–2005	2005–2006	2006–2007
	Dépenses	Dépenses	Estimations	Estimations
Dépenses des provinces et des territoires	242,0 \$	251,7 \$	267,4 \$	282,6 \$
Pourcentage des réinvestissements et des investissements totaux liés à la PNE	27,3 %	28,0 %	30,6 %	33,3 %

Tableau 5 - Réinvestissements et investissements des gouvernements provinciaux et territoriaux pour les services à la petite enfance et les enfants à risque¹⁵⁷

	2003–2004	2004–2005	2005–2006	2006–2007
	Dépenses	Dépenses	Estimations	Estimations
Dépenses des provinces et des territoires	139,9 \$	150,8 \$	157,0 \$	162,8 \$
Pourcentage des réinvestissements et des investissements totaux liés à la PNE	15,8 %	16,8 %	18,0 %	19,2 %

Il n'y a pas de ventilation par composante pour les réinvestissements et les investissements des Premières nations, que permettent aussi les prestations fiscales de la PNE, mais le montant total réinvesti en 2006-2007 a été évalué à 48,3 millions de dollars.

¹⁵⁵ *La Prestation nationale pour enfants – Rapport d'étape 2005*, p. 3-4. Consulté à l'adresse http://www.nationalchildbenefit.ca/ncb/Progress_Reports/2005/pdf/pne_rapport_etape_2005.pdf le 11 juillet 2008.

¹⁵⁶ *La Prestation nationale pour enfants – Rapport d'étape 2006*, tableau 4, p. 15. Consulté à l'adresse http://www.nationalchildbenefit.ca/ncb/Progress_Reports/2006/pdf/pne_rapport_etape_2006.pdf le 11 juillet 2008.

¹⁵⁷ *Ibid.*

ENTENTE-CADRE SUR L'UNION SOCIALE (ECUS), 1999

En 1999, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux (sauf le Québec, qui a accepté le principe, mais n'a pas apposé sa signature) ont accepté un nouvel ensemble de dispositions sur le financement de domaines d'intérêt commun. Il s'agissait d'établir un cadre visant à créer des services sociaux à peu près comparables et suffisamment financés pour répondre aux besoins des Canadiens¹⁵⁸.

Les deux premières priorités définies par les gouvernements signataires ont été les services aux Canadiens handicapés et le développement de l'enfance.

INITIATIVE POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA PETITE ENFANCE, 2000

Dans l'un des premiers accords conclus après l'ECUS, l'Initiative pour le développement de la petite enfance, le gouvernement fédéral s'est engagé à dépenser 2,2 milliards de dollars pour le développement de la petite enfance en cinq ans, à compter de 2001-2002¹⁵⁹.

Les gouvernements provinciaux et territoriaux ont accepté d'utiliser ces fonds supplémentaires pour :

- favoriser des grossesses, naissances et enfances saines;
- améliorer les services de soutien aux parents et aux familles;
- favoriser le développement et l'apprentissage des enfants en bas âge ainsi qu'améliorer les soins qui leur sont prodigués;
- renforcer les services de soutien communautaires¹⁶⁰.

L'accord n'exigeait pas de dépenses dans tous les secteurs. Dans les premières années, moins de 10 p. 100 des fonds ont servi aux services de garde, et seulement six des 13 gouvernements ont investi dans des services agréés. Aucune des principales provinces (Alberta, Colombie-Britannique et Ontario¹⁶¹) ne l'a fait.

Les premiers ministres se sont aussi engagés conjointement à rendre compte chaque année de « leurs investissements et de leurs progrès » par rapport aux priorités définies plus haut, et à « élaborer un cadre

¹⁵⁸ *Un cadre visant à améliorer l'union sociale pour les Canadiens – Entente entre le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux et territoriaux*, communiqué, 4 février 1999. Consulté à l'adresse http://www.union sociale.gc.ca/news/020499_f.html le 14 juillet 2008.

¹⁵⁹ *Gouvernement du Canada, Développement de la petite enfance – Document d'information*, septembre 2000. Consulté à l'adresse http://www.union sociale.gc.ca/nca/ecd-back_f.html le 14 juillet 2008.

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ CRRU, *The Early Childhood Development Agreement: Provincial initiatives and spending allocations, 2001-2002*, 2001.

commun, y compris des indicateurs comparables acceptés conjointement, de façon que chacun des gouvernements rende compte des progrès réalisés dans l'amélioration et l'accroissement des programmes et des services de développement de la petite enfance » et à présenter des rapports publiquement, ainsi qu'à utiliser régulièrement ces indicateurs¹⁶².

Tableau 6 - Transferts de fonds en vertu de l'Entente sur le développement de la petite enfance (en millions de dollars)¹⁶³

	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	Total
Terre-Neuve-et-Labrador	5,1	6,6	8,2	8,1	8,0	7,8	7,7	51,5
Ile-du-Prince-Edouard	1,3	1,7	2,2	2,2	2,1	2,1	2,1	13,8
Nouvelle-Ecosse	9,0	11,9	14,8	14,7	14,5	14,3	14,2	93,5
Nouveau-Brunswick	7,3	9,6	11,9	11,8	11,6	11,5	11,4	75,0
Québec	71,6	95,0	118,3	118,0	117,7	117,3	117,0	754,9
Ontario	115,0	154,2	193,5	194,0	194,4	194,4	194,9	1 240,4
Manitoba	11,1	14,7	18,3	18,3	18,2	18,1	18,0	116,8
Saskatchewan	9,7	12,7	15,7	15,6	15,4	15,1	15,0	99,1
Alberta	29,6	39,7	49,9	50,1	50,7	51,6	51,8	323,4
Colombie-Britannique	39,4	52,5	65,6	65,7	65,9	66,1	66,2	421,4
Yukon	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	3,1
Territoires du Nord-Ouest	0,4	0,5	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	4,2
Nunavut	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	3,0
TOTAL	300,0	400,0	500,0	500,0	500,0	500,0	500,0	3 200,0

Nota : Les montants sont fondés sur les prévisions démographiques de Statistique Canada jusqu'à 2006-2007 et sur des projections pour 2007-2008. Les montants au-delà de 2003-2004 peuvent faire l'objet d'une révision à la suite de la publication périodique des prévisions démographiques officielles de Statistique Canada. Les totaux peuvent ne pas correspondre à la somme des éléments parce que les chiffres sont arrondis.

CADRE MULTILATÉRAL POUR L'APPRENTISSAGE ET LA GARDE DES JEUNES ENFANTS, 2003

Le Cadre multilatéral pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants, établi en 2003, portait sur la garde des enfants d'âge préscolaire. Il permettait aux provinces et aux territoires de choisir, parmi un éventail de possibilités, les secteurs à financer : communication de renseignements, places en garderie, systèmes d'assurance de la qualité, immobilisations et fonctionnement, formation et perfectionnement professionnels et salaires. Les fonds pouvaient aller aux services commerciaux ou sans but lucratif.

¹⁶² Communiqué sur le développement de la petite enfance pour la réunion des premiers ministres, 11 septembre 2000, site Web de l'Union sociale. Consulté à l'adresse http://www.union sociale.gc.ca/news/110900_f.html le 16 juillet 2008.

¹⁶³ RHDSC, ACSP et AINC (2007), p. 4. Consulté à l'adresse http://www.socialunion.gc.ca/ecdelcc_ae/2007/fr/A_E_rapport.pdf le 16 juillet 2008.

Le texte définissait aussi les principes d'approches efficaces de l'éducation et de la garde des jeunes enfants : disponibilité et accessibilité, qualité, intégration et choix des parents¹⁶⁴.

Enfin, le Cadre prévoyait des engagements plus explicites en matière de rapports :

Les ministres s'engagent à présenter au peuple canadien un rapport annuel sur tous leurs programmes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants, tels qu'ils sont définis dans ce cadre, à commencer par un rapport de référence pour 2002-2003. Ce rapport comprendrait :

- une description des programmes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants et les dépenses connexes;
- des indicateurs de la disponibilité, comme le nombre d'espaces dans les établissements d'apprentissage et de garde des jeunes enfants, ventilés selon l'âge de l'enfant et le genre d'établissement;
- des indicateurs de l'abordabilité, comme le nombre d'enfants touchant des subventions, les critères d'admissibilité sur le plan social et sur le plan du revenu aux subventions pour les places dans les établissements et le montant maximal de la subvention selon l'âge de l'enfant;
- des indicateurs de la qualité, comme la formation exigée, le ratio éducateur/enfants et la taille du groupe, lorsque ces données sont disponibles¹⁶⁵.

Une étude récente financée par le gouvernement a conclu que la plupart des gouvernements n'avaient pas honoré les engagements pris en 2000 :

[...] peu de gouvernements produisent des rapports clairs auxquels le public peut se reporter pour suivre avec facilité la progression des services de garde au cours de la période de référence (de 2000-2001 à 2005-2006) et aucun gouvernement ne satisfait à toutes les exigences de rendement et de rapport stipulées dans les ententes FPT. Ce constat des plus importants est illustré par le fait que huit des treize instances examinées [...] n'ont pas produit de rapports publics pour une ou plusieurs des années requises de sorte que le public n'est pas en mesure de suivre tous les transferts fédéraux et investissements affectés aux services de garde¹⁶⁶.

¹⁶⁴ *Cadre multilatéral*, en annexe au document de RHDSC, ASPC et AINC (2007), p. 85-86.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 87.

¹⁶⁶ Lynell Anderson et Tammy Findlay, *Établir des liens – Se servir des rapports au public pour suivre la progression des services de garde à l'enfance au Canada*, Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, 2007, p. 4.

Ce rapport souligne que ce qui était exigé, c'était que chacun des gouvernements fasse rapport à ses administrés et non à l'assemblée législative ni par l'entremise du gouvernement fédéral, et que les accords étaient de nature politique et n'avaient donc pas force obligatoire¹⁶⁷. Dans ce contexte, le rapport contenait, pour les gouvernements, des recommandations précises en matière de rapports et de responsabilisation : améliorer les rapports pour les rendre plus accessibles, clairs, complets et comparables entre eux; faire participer les intervenants (y compris les législateurs) à l'établissement d'objectifs, à l'élaboration de plans et au suivi des résultats; mettre l'accent sur quelques indicateurs d'importance critique; établir des cibles et des repères; faire vérifier les rapports¹⁶⁸.

ALLER DROIT DEVANT : FONDATIONS – PROGRAMME D'APPRENTISSAGE ET DE GARDE DES JEUNES ENFANTS, 2004

En octobre 2004, l'OCDE a publié son rapport final sur le système canadien de garde d'enfants. Le même mois, le gouvernement fédéral a annoncé le programme Fondations, qui visait à accélérer l'établissement d'un système pancanadien d'éducation et de garde des jeunes enfants¹⁶⁹.

ACCORDS DE PRINCIPE SUR L'APPRENTISSAGE ET LA GARDE DES JEUNES ENFANTS, 2005, ET ENTENTE CANADA-QUÉBEC CONCERNANT L'APPRENTISSAGE ET LA GARDE DES JEUNES ENFANTS

Une entente fédérale-provinciale-territoriale a été conclue en février 2005. Elle énonçait les quatre principes sur lesquels le système devrait reposer : qualité, universalité, accessibilité et développement. Dans son budget de 2005, le gouvernement fédéral a réservé 5 milliards de dollars sur cinq ans à cet effet. D'avril à novembre 2005, il a négocié des accords bilatéraux provisoires avec les dix provinces. Trois accords seulement (Ontario, Manitoba et Québec) ont été parachevés avant la tenue des élections générales de 2006.

Compte tenu des progrès déjà faits par le Québec, son entente n'a porté que sur le financement. Les autres documents provinciaux indiquaient les mesures à prendre pour concrétiser les quatre principes. Une disposition autorisait l'une ou l'autre partie à mettre un terme à l'entente moyennant un préavis d'un an.

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 8-9.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 6.

¹⁶⁹ Déclaration du premier ministre Paul Martin, *Aller droit devant : Fondations – Programme d'apprentissage et de garde des jeunes enfants*, Ottawa, 3 juin 2004.

Le Comité a entendu des éloges au sujet de ces accords :

Les accords de principe sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants signés en 2005 avaient l'avantage d'offrir la souplesse voulue pour procéder différemment dans les différentes provinces. Ce qui est bon pour Toronto ne l'est pas nécessairement pour la Saskatchewan rurale. (Kevin Milligan, professeur adjoint, Université de la Colombie-Britannique, Témoignages, 6 juin 2007)

Le nouveau gouvernement a donné le préavis d'un an, et les accords ont pris fin l'année suivante.

INITIATIVE SUR LES PLACES EN GARDERIE, 2006

En plus de la Prestation universelle pour la garde d'enfants (décrite plus haut), le gouvernement nouvellement élu s'est engagé à verser 250 millions de dollars par année dans un programme (commencé en 2007) pour soutenir directement la création de 125 000 nouvelles places dans le cadre d'initiatives privées et communautaires.

Ressources humaines et Développement social Canada a entrepris d'importantes consultations après l'annonce de cette initiative. En ce qui concerne les garderies financées par les employeurs, le rapport du Ministère conclut que les crédits d'impôt et autres mesures financières risquent de ne pas suffire pour inciter les employeurs à offrir des places en garderie. Le rapport poursuit en ces termes :

La plupart des employeurs ont affirmé qu'ils comprenaient le rôle que les services de garde peuvent jouer dans le recrutement et le maintien en poste du personnel de leur entreprise. Ils sont également conscients qu'il est avantageux d'aider leurs employés à concilier leurs responsabilités professionnelles et leurs responsabilités familiales. Néanmoins, la plupart des entreprises, en particulier les petites, ne se voient pas fournir des services de garde. La plupart sont prêtes à aider les employés à acquérir des services de garde au sein de la collectivité, mais comme il s'agit d'un avantage imposable, ils choisissent souvent de ne pas fournir ce soutien. Ils admettent l'intérêt d'établir des partenariats avec les fournisseurs de services de garde locaux, mais non de créer des garderies eux-mêmes, et selon eux, l'incitatif doit cibler les fournisseurs et non les employeurs.

On a également soulevé le problème de l'équité en ce qui concerne les services de garde financés par l'employeur. Les participants craignent qu'une initiative axée sur les services de garde financés par l'employeur ait pour effet d'exclure les familles des zones rurales, les parents autochtones, les parents

sans travail ou travailleurs indépendants et les employés dont l'employeur choisit de ne pas les aider à répondre à leurs besoins en services de garde¹⁷⁰.

Ces résultats ont été confirmés en juin 2006. Le *Globe and Mail Report on Business* a publié les résultats de son sondage C-Suite, enquête trimestrielle menée auprès de 150 cadres supérieurs d'entreprise : 75 p. 100 d'entre eux n'allaient probablement pas donner suite à l'offre du gouvernement¹⁷¹. Peu après, la ministre des Ressources humaines et du Développement social du Canada a mis sur pied un groupe consultatif indépendant, le Comité consultatif ministériel sur l'Initiative sur les places en garderie du gouvernement du Canada, dirigé par Gordon Chong.

Le Comité a recommandé une approche en plusieurs volets dans son rapport : création d'un fonds destiné à accroître l'offre; diminution de la demande grâce à de meilleurs congés parentaux; mesure aidant les parents à assumer les frais; sensibilisation accrue aux besoins en services de garde¹⁷². Quant aux garderies financées par les employeurs, le rapport disait ceci :

Les consultations ainsi que l'expérience du Comité ont toutefois montré que les employeurs ont des réserves quant à la possibilité de participer directement à la construction de garderies, à leur exploitation ou à la prestation de services de garde, et qu'ils préféreraient travailler avec des personnes qui fournissent déjà ces services¹⁷³.

Après la publication du rapport, les fonds réservés ont été transférés aux gouvernements provinciaux et territoriaux pour qu'ils créent des places en garderie.

Des augmentations budgétaires progressives au titre des services d'éducation et des places en garderie pour les jeunes enfants,

¹⁷⁰ Ressources humaines et Développement social Canada, *Ce que nous avons entendu... Résumé des consultations sur l'Initiative sur les places en garderie*, 2007. Consulté à l'adresse http://www.rhdsc.gc.ca/fr/consultations_publicques/garde_enfants/sommaire_rapport.shtml le 10 juillet 2008.

¹⁷¹ *More than 90 per cent of C-level executives expect continued economic growth*, tiré du site Web de CTV. Consulté à l'adresse http://www.ctv.ca/servlet/ArticleNews/show/CTVShows/20060611/ctv_release_20060611/20060612 le 21 juillet 2008.

¹⁷² Comité consultatif ministériel sur l'Initiative sur les places en garderie du gouvernement du Canada, *Aider les familles et les enfants canadiens : réduire l'écart entre l'offre et la demande de services de garde de grande qualité*, janvier 2007.

¹⁷³ *Ibid.*, p. 2.

conjuguées à un investissement croissant dans les programmes par les gouvernements provinciaux et territoriaux, contribueraient à répondre aux besoins des parents et de leurs enfants.

4.2. Leadership fédéral

Tous les ordres de gouvernement ont manifesté un ferme engagement à l'égard du développement de la petite enfance, et notamment de l'offre de services de garde non parentaux de grande qualité pour les enfants. Les pages qui suivent rendent compte des mesures remarquables qui ont été prises d'un bout à l'autre du Canada.

Financée par le gouvernement, une importante analyse des rapports provinciaux et territoriaux sur l'utilisation des transferts fédéraux concernant le développement de la petite enfance – document déjà cité plus haut – a conclu que les dépenses et le leadership du gouvernement fédéral contribuaient beaucoup aux améliorations observées dans la qualité et l'accessibilité à l'échelle du pays¹⁷⁴.

Malgré tout, le Comité a entendu des mises en garde sur la possibilité d'un recul :

Nous avons fait beaucoup de progrès en ce qui concerne les politiques relatives à la famille, même si, dans les secteurs des soins aux enfants et des prestations pour enfants, le danger qui nous guette est que les modifications qu'apporte le gouvernement fédéral à l'heure actuelle vont nous faire revenir en arrière de plusieurs années. (Ken Battle, Caledon Institute of Social Policy, Témoignages, 3 mai 2007)

Selon les témoins que le Comité et ses sous-comités ont entendus et les recherches dont ils ont pris connaissance, on souhaite un rôle de leadership clair de la part du gouvernement fédéral, et on le juge nécessaire.

Des représentants provinciaux et des partisans des services de garde ont dit au Comité et à ses sous-comités qu'on avait besoin d'un leadership fédéral. La sous-ministre adjointe de la Santé de l'Île-du-Prince-Édouard a expliqué pourquoi le gouvernement fédéral devait jouer pareil rôle :

(U)n programme de portée vraiment nationale d'éducation et de soins de la petite enfance aurait des retombées importantes dans le domaine de la santé de la population. Les spécialistes conviennent que la qualité des soins accordés aux enfants est

¹⁷⁴ Anderson et Findlay (2007), p. 5.

fonction de trois caractéristiques : un faible ratio enfants-adulte, un personnel hautement scolarisé ayant suivi une formation spéciale et des équipements et des installations adaptés à l'âge des enfants. Il en découle que les enfants des ménages à faibles revenus sont ceux qui profitent le plus de soins de qualité aux enfants. Actuellement, chaque province et chaque territoire a sa propre approche à l'éducation de la petite enfance, et ces approches varient énormément d'une province ou d'un territoire à l'autre. (Teresa Hennebery, sous-ministre adjointe, Secteur opérationnel, ministère de la Santé de l'Île-du-Prince-Édouard, Témoignages, 28 novembre 2007)

En Colombie-Britannique, le Comité a recueilli le point de vue suivant :

En Colombie-Britannique, nous savons que, sans leadership national fort, l'argent seul ne viendra pas à bout du problème. Cependant, la situation peut se rétablir grâce à la volonté et à l'initiative des gouvernements provinciaux et du gouvernement fédéral. (Susan Harney, vice-présidente, Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, Témoignages, 20 avril 2007)

En Nouvelle-Écosse, le Poverty Working Group a exhorté la province à « préconiser une stratégie nationale des services de garde qui reconnaîtrait la nécessité de services de garde de qualité, universels, accessibles et propices au développement de l'enfant¹⁷⁵ ».

Au niveau national, l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, par exemple, a dit au Comité que le leadership et le financement fédéraux étaient essentiels si on voulait offrir des services comparables d'un bout à l'autre du Canada¹⁷⁶. Le YWCA, dans son travail d'intégration des services de garde, a exhorté le gouvernement à faire adopter une loi fédérale sur l'éducation et la garde des jeunes enfants garantissant l'accès à ces services sans égard aux désavantages et aux différences et offrant des incitatifs financiers aux provinces et territoires pour l'intégration de l'apprentissage précoce et des soutiens à la famille¹⁷⁷.

Au cours de leurs délibérations sur la pauvreté, les membres du Comité ont également entendu divers organismes réclamer un

¹⁷⁵ *Report of the Poverty Reduction Working Group*, Nouvelle-Écosse, juin 2008, p. 31.

¹⁷⁶ Jody Dallaire, Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, *Témoignages*, 20 avril 2007.

¹⁷⁷ Debra Mayer et Farheen Beg, *Pour une architecture communautaire des services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants : Analyse et recommandations*, YWCA Canada, 2006, p. 56.

leadership fédéral en matière de développement de l'enfance : Caledon Institute of Social Policy, First Call BC, Campagne 2000 et Conseil canadien de développement social.

Le gouvernement fédéral lui-même a récemment admis qu'il jouait un rôle de leadership par l'entremise de Ressources humaines et Développement social Canada :

Par des investissements dans des initiatives clés, les gouvernements participants se sont entendus sur des objectifs stratégiques qui rehausseront le bien-être des enfants et la sécurité économique des personnes, de même que des familles avec enfants. Le Ministère exerce un rôle de chef de file sur le plan fédéral pour ces initiatives et il joue un rôle actif pour faciliter l'apprentissage et faire état des résultats¹⁷⁸.

Le leadership fédéral peut prendre de nombreuses formes, comme en témoigne l'évolution du rôle du Canada à l'égard du développement de la petite enfance, mais le Comité a envisagé de créer un poste d'ombudsman, de commissaire ou de ministre d'État. S'appuyant sur des recherches menées pour le Comité, un rapport de la Bibliothèque du Parlement a exposé les avantages et les inconvénients de chacune de ces possibilités¹⁷⁹. Le Comité reconnaît les mérites de chacune de ces propositions.

1. Le Comité recommande que le premier ministre nomme un ministre d'État à l'Enfance et à la Jeunesse relevant du ministère des Ressources humaines et du Développement social du Canada, qui serait notamment chargé de collaborer avec les gouvernements provinciaux et territoriaux pour promouvoir la prestation de services de qualité en matière d'apprentissage et de garde des jeunes enfants et de soutien parental, ainsi que la recherche sur le développement humain et sur le développement et l'apprentissage chez les jeunes enfants.

Le Comité a pris note du fait que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne avait réclamé la nomination d'un commissaire à l'enfance, et il appuierait cette nomination si le nouveau ministre d'État décidait de la faire.

¹⁷⁸ Ressources humaines et Développement social Canada, *Budget des dépenses 2006-2007 - Rapport ministériel sur le rendement*, 2007, p. 101.

¹⁷⁹ Karin Phillips et Havi Echenberg, *Ministre d'État à l'Enfance*, PRB 08-03F, avril 2008. Consulté à l'adresse <http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0803-f.htm> le 18 août 2008.

Compte tenu de l'importance d'autres intervenants, de l'autonomie des provinces et territoires et des divergences de vues sur le développement de la petite enfance, le Comité a réfléchi aux mécanismes nécessaires pour que cette information et ces opinions soient présentées au nouveau ministre d'État.

Aux termes du paragraphe 9(1) de la *Loi sur le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences* (2005, ch. 34, H-5.7), le ministre « peut constituer des comités consultatifs ou autres, et en prévoir la composition, les attributions et le fonctionnement¹⁸⁰ ». Le ministère a actuellement 12 de ces comités consultatifs, commissions et tribunaux¹⁸¹.

Ainsi, le ministre des Ressources humaines et du Développement social a créé le Conseil national des aînés, qui est chargé de conseiller le secrétaire d'État aux Aînés et le ministre des Ressources humaines et du Développement social dans les dossiers qui ont une incidence sur les aînés¹⁸². De la même manière, le Conseil national du bien-être social a été mis sur pied en 1969 comme organe consultatif auprès du ministre de la Santé et du Bien-être social, et de nos jours du ministre des Ressources humaines et du Développement social. Le Conseil donne son avis au ministre au sujet des besoins et des problèmes des Canadiens à faible revenu en publiant des rapports et en recueillant le point de vue des Canadiens à l'intention du gouvernement¹⁸³.

Des provinces et des territoires ont mis sur pied des conseils consultatifs spéciaux chargés des dossiers qui concernent les enfants. Ainsi, le gouvernement du Québec a créé le Conseil de la famille et de l'enfance, entité dont le mandat est d'étudier les tendances à venir qui ont un effet sur les enfants et les familles et de conseiller le ministre de la Famille en matière de politique sociale¹⁸⁴.

¹⁸⁰ Le ministère s'appelle maintenant *ministère des Ressources humaines et du Développement social*, bien que la loi qui le constitue, *Loi sur le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences* (2005, ch. 34, H-5.7), demeure inchangée.

¹⁸¹ Ministère des Ressources humaines et du Développement social, *Nominations par la gouverneure en conseil*. Consulté à l'adresse http://www.rhdsc.gc.ca/fr/ministeriel/apropos_nous/nominations_decret/index.shtml le 26 février 2008.

¹⁸² Conseil national des aînés, *À propos du Conseil*. Consulté à l'adresse http://www.conseildesaines.gc.ca/fr/apropos_nous/index.shtml le 20 février 2008.

¹⁸³ Conseil national du bien-être social, *Mandat*. Consulté à l'adresse <http://www.ncwcnbes.net/fr/aboutus/mandate-mandat.html> le 25 février 2008.

¹⁸⁴ Conseil de la famille et de l'enfance, *Pour assurer l'avenir*. Consulté à l'adresse <http://www.cfe.gouv.qc.ca/> le 23 février 2008.

Un conseil comme celui-ci, doté du personnel voulu, correspond à ce que propose l'OCDE lorsqu'elle dit qu'« un secrétariat expert¹⁸⁵ » pourrait assurer un soutien fédéral à la collaboration avec les provinces et les territoires et à la coordination de leurs initiatives dans le domaine de l'enfance.

2. Le Comité recommande que le ministre des Ressources humaines et du Développement social crée un conseil consultatif national sur l'enfance, chargé de conseiller le ministre d'État à l'Enfance et à la Jeunesse et, par l'entremise de celui-ci, d'autres ministres sur les meilleurs moyens de soutenir les parents et de promouvoir des services de qualité en matière d'apprentissage et de garde des jeunes enfants. Le conseil se composerait de parlementaires, d'autres personnes intéressées, de dirigeants locaux et de parents et aurait une représentation satisfaisante des communautés autochtones.

¹⁸⁵ OCDE (2004), p. 82.

5. POLITIQUES ET PROGRAMMES PROVINCIAUX, TERRITORIAUX ET LOCAUX

D'un bout à l'autre du Canada, les gouvernements provinciaux et territoriaux légifèrent sur l'éducation et la garde des jeunes enfants, prévoyant les règlements voulus, des fonds, des politiques et des programmes pour faire en sorte que les soins assurés par d'autres personnes que les parents soient sûrs, que les jeunes enfants évoluent dans un milieu propice à l'apprentissage et que les parents aient le choix entre diverses modalités de garde. Au-delà de ces similitudes générales, chacun des gouvernements provinciaux et territoriaux a élaboré son propre ensemble de politiques et de programmes, et la plupart d'entre eux continuent de les modifier, de les réviser et de les approuver, si bien que l'instantané des politiques et programmes existants est presque dépassé dès qu'il est pris. Les renseignements qui suivent et les aperçus plus détaillés des programmes de chaque province et territoire figurant à l'annexe 3 étaient à jour au moment de la rédaction (août 2008).

5.1. Tendances observées dans les provinces et territoires

Les tendances générales révèlent que les gouvernements de tout le Canada évoluent dans le sens de certaines recommandations que l'OCDE a faites au Canada au moment de son examen :

- encouragement aux gouvernements provinciaux à élaborer une stratégie de la petite enfance dotée de budgets suffisants;
- augmentations appréciables du financement; services à la petite enfance pour les enfants de 1 à 6 ans, assurés équitablement par des fournisseurs divers et régis par des organismes ayant un mandat de l'État;
- accès plus large et plus grande équité;
- intégration des enfants qui ont des besoins pédagogiques spéciaux aux programmes généraux.

5.1.1. CADRES / STRATÉGIES

La plupart des provinces et territoires ont maintenant leur stratégie ou leur cadre : Terre-Neuve-et-Labrador¹⁸⁶, Nouvelle-Écosse¹⁸⁷, Nouveau-

¹⁸⁶ Ministère de la Santé et des Services communautaires de Terre-Neuve-et-Labrador, *Province Enhances Early Learning and Child Care Plan*, communiqué du

Brunswick¹⁸⁸, Manitoba¹⁸⁹, Alberta¹⁹⁰, Yukon¹⁹¹ et Territoires du Nord-Ouest¹⁹². Plusieurs se sont également engagés à faire certaines dépenses. Le Québec est un chef de file au Canada et son système d'apprentissage des jeunes enfants est souvent proposé dans les comparaisons à l'intérieur du Canada et à l'étranger. Le Québec a une politique de la famille depuis 1997, et l'apprentissage des jeunes enfants en est un élément clé. Il a également mis en place plus récemment une politique de périnatalité (depuis la conception jusqu'à l'âge de 1 an)¹⁹³. Ces cadres sont décrits plus en détail à l'annexe 3.

Des témoins ont dit au Comité que le Québec était parvenu à un niveau de cohérence et d'investissement bien supérieur à ce qu'on observe dans les autres provinces et les territoires :

De manière générale, le Québec a toujours été à l'avant-garde dans le domaine de la politique sociale. Il est évident que la création du système de garderies — le système de 5 \$ par jour qui est aujourd'hui de 7 \$ par jour — a eu une énorme incidence sur l'accès et a permis à des familles de faire ces choix. Le Québec a choisi d'investir et de mettre en place ce système.
(Shawn Tupper, directeur général, Politique sociale, RHDSC, 7 juin 2007)

30 novembre 2007. Consulté à l'adresse

<http://www.releases.gov.nl.ca/releases/2007/health/1130n02.htm> en août 2008.

¹⁸⁷ Services communautaires de la Nouvelle-Écosse, *The Early Learning and Child Care Plan*. Consulté à l'adresse

<http://www.gov.ns.ca/coms/families/ELCCProgram.html> en août 2008.

¹⁸⁸ *Être prêt pour la réussite – Stratégie décennale pour la petite enfance au Nouveau-Brunswick*, Nouveau-Brunswick, Fredericton, juin 2008.

¹⁸⁹ Enfants en santé Manitoba, *Choix familiaux – Programme quinquennal du Manitoba pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants*, 2008. Consulté à l'adresse http://www.gov.mb.ca/asset_library/fr/familychoices_newsletter.fr.pdf en août 2008.

¹⁹⁰ Services à l'enfance et à la jeunesse de l'Alberta, *Creating Child Care Choices: A plan to support our families*, document d'information, 9 mai 2008. Consulté à l'adresse

<http://alberta.ca/acn/200805/23490CED55609-98BD-B51C-511D68C6FF21A568.html> le 22 juillet 2008.

¹⁹¹ Yukon Child Care Working Group, *Strategic Planning Document: A Four-Year Plan for Yukon Early Childhood Education and Care*, 2003. Consulté à l'adresse

<http://www.hss.gov.yk.ca/downloads/eccplan.pdf> le 28 juillet 2008.

¹⁹² Ministère de l'Éducation, de la Culture et de l'Emploi et ministère de la Santé et des Services sociaux des Territoires du Nord-Ouest, *Framework for Action – Early Childhood Development*, mai 2001. Consulté à l'adresse

<http://www.ece.gov.nt.ca/Publications/PDF%20Publications%20Files/Early%20Childhood/Framework%20for%20Action.pdf> le 29 juillet 2008.

¹⁹³ Ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec, *Politique de périnatalité : Un projet porteur de vie 2008-2018 – Synthèse*, 2008. Consulté à l'adresse <http://publications.msss.gouv.qc.ca/acrobat/f/documentation/2008/08-918-02.pdf> le 31 juillet 2008.

Un autre témoin a dit du modèle québécois qu'il était « de loin supérieur à tout ce qui se fait ailleurs¹⁹⁴ ».

5.1.2. INTÉGRATION

À l'intérieur du Canada, il s'est fait une évolution, dans les provinces et les territoires, vers la collaboration interministérielle. Le Manitoba a été le premier à abattre les barrières bureaucratiques entre les ministères qui veulent offrir des services aux jeunes enfants. Il a créé à cette fin un comité interministériel du Cabinet, appelé Enfants en santé Manitoba, en 2006¹⁹⁵.

Plus récemment, le Nouveau-Brunswick a mis sur pied un comité ministériel du développement et de la garde des jeunes enfants pour assurer

[...] un leadership et une coordination multiministériels concernant la politique sur le développement et la garde des jeunes enfants au Nouveau-Brunswick, l'accent étant mis sur les enfants jusqu'à l'âge de 6 ans [...] et pour [améliorer] l'intégration des politiques, programmes et services de développement et de garde de tous les ordres de gouvernement¹⁹⁶.

En Colombie-Britannique, les ministères se partagent la responsabilité : le ministère de l'Éducation « partage la responsabilité de l'apprentissage des jeunes enfants » avec le ministère de la Santé et le ministère du Développement de l'enfant et de la famille¹⁹⁷.

On trouvera à l'annexe 3 d'autres exemples de collaboration entre ministères aux niveaux du personnel et des ministres.

5.1.3. FINANCEMENT PLUS ÉLEVÉ, NOMBRE ACCRU DE PLACES ET MODALITÉS DIVERSES DE PRESTATION

Comme il a été dit plus haut, les transferts fédéraux aux gouvernements provinciaux au titre de la garde des jeunes enfants ont été inégaux depuis la publication du rapport de l'OCDE, car il y a eu des transferts vers certaines provinces en vertu d'accords bilatéraux,

¹⁹⁴ Michael Goldberg, président, First Call BC Child and Youth Advocacy Coalition, *Témoignages*, 7 février 2008.

¹⁹⁵ *Messages du comité ministériel pour Enfants en santé*. Consulté à l'adresse <http://www.gov.mb.ca/healthychild/welcome/index.fr.html> le 11 août 2008.

¹⁹⁶ Correspondance par courrier électronique avec Diane Lutes, consultante en programmes, Services à la petite enfance et en milieu scolaire, Développement social Nouveau-Brunswick, le 27 mai 2008.

¹⁹⁷ Ministère de l'Éducation de la Colombie-Britannique, *Early Learning*. Consulté à l'adresse http://www.bced.gov.bc.ca/literacy/early_learning/ le 22 juillet 2008.

sous le gouvernement précédent, après quoi les transferts accordés à compter de 2007 par le nouveau gouvernement ont été plus modestes. Malgré ces fluctuations, à peu près toutes les provinces et tous les territoires ont augmenté leurs dépenses au titre des services de garde ainsi que de programmes connexes pour la petite enfance et le soutien des familles¹⁹⁸.

Par exemple, le Québec a annoncé son intention d'augmenter le nombre de places à tarif réduit (7 \$ par jour) de 20 000 en quatre ans. Plus récemment, le gouvernement a annoncé qu'il était en avance sur son calendrier, car des propositions ont déjà été soumises pour 18 000 places, niveau qui devait être atteint un an plus tard, si bien que l'avance sur le programme prévu est de deux ans¹⁹⁹. Mais la situation du Québec n'est pas unique à cet égard.

La Colombie-Britannique a augmenté le nombre de places en garderie réglementée de 10 000 entre 2004-2005 et 2007-2008²⁰⁰. Le plan décennal de la Nouvelle-Écosse prévoit la création de 1 000 places de plus. Les Territoires du Nord-Ouest ont augmenté de 500 le nombre de places en garderie réglementée au cours des cinq dernières années²⁰¹. L'annexe 3 présente des renseignements plus détaillés sur l'évolution qui se fait dans l'ensemble des provinces et des territoires.

L'utilisation des fonds majorés a varié selon la province ou le territoire, mais presque partout, les nouveaux fonds ont été consacrés à la création et au maintien de places dans les services réglementés, que ce soit en garderie ou en milieu familial. Le tableau qui suit présente des données sur cette expansion.

¹⁹⁸ Dans les territoires et surtout au Nunavut et dans les Territoires du Nord-Ouest, il n'existe pas toujours de ressources dans les petites localités et les localités isolées, malgré les engagements gouvernementaux en matière de politique, de programmes et de financement. Dans ces territoires, des fonds plus importants ont été engagés, mais ils n'ont pas toujours été dépensés.

¹⁹⁹ Ministère de la Famille et des Aînés du Québec, *Objectif 2010 : 20 000 places*. Consulté à l'adresse <http://www.mfa.gouv.qc.ca/services-de-garde/operation/presentation/> le 31 juillet 2008.

²⁰⁰ Ministère du Développement de l'enfant et de la famille de la Colombie-Britannique, *2007/08 Annual Service Plan Report*, juin 2008, p. 25. Consulté à l'adresse http://www.bcbudget.gov.bc.ca/Annual_Reports/2007_2008/cfd/cfd.pdf le 23 juillet 2008.

²⁰¹ Les données proviennent des rapports annuels sur le développement de la petite enfance, à l'adresse <http://www.hlthss.gov.nt.ca/french/publications/reports.asp>, sauf les données de 2003, de 2006-2007 et de 2007-2008, obtenues par correspondance privée de Gillian Moir, consultante en services de garde, gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, en date du 29 juillet 2008.

Tableau 7 - Total des places réglementées en garderie par province et territoire – 1992, 1995, 1998, 2001, 2004, 2006 et 2007²⁰²

	1992	1995	1998	2001	2004	2006	2007
T.-N.	3 568	4 202	4 275	4 226	4 921	5 642	5 868
Î.-P.-É.	4 123	3 888	3 717	4 270	4 771	4 681	4 824
N.-É.	10 826	10 645	11 163	11 464	12 759	12 982	13 247
N.-B.	7 162	7 952	9 204	11 086	11 897	13 163	14 170
Qc ¹	78 388	111 452	175 002	234 905	321 732	361 533	364 572
Ont.	145 545	147 853	167 090 ²	173 135 ²	206 743 ²	229 875	243 488
Man.	18 977	18 846	20 490	23 022	25 634	25 984	26 375
Sask.	6 418	7 266	7 124	7 166	7 910	8 712	8 850
Alb.	51 656	51 088	47 033	47 693	63 351 (46 238) ³	66 288 (47 587) ³	71 177
C.-B.	42 927	59 794	68 978	72 949	80 230	79 190	82 386
T. N.-O.	963	1 286	1 351	1 234	1 219	1 525	1 703
Nun.	n.d.	n.d.	n.d.	932	1 014	987	970
Yuk.	1 020	1 060	1 307	1 348	1 369	1 330(997) ⁴	1 293
Canada	371 573	425 332	516 734	593 430	745 925	811 262	837 923

1. Les statistiques du Québec incluent les places en milieu scolaire pour enfants d'âge scolaire qui relèvent du ministère de l'Éducation. Pour 2006 et 2007, il n'y a pas de chiffre précis sur les places destinées aux enfants d'âge scolaire. Pour 2006, nous avons établi une estimation d'après le chiffre de 141 977 places pour enfants d'âge scolaire figurant dans *ECEC in Canada 2004* en utilisant la même hausse proportionnelle que la hausse du total des places pour enfants de 0 à 4 ans dans des centres de 2004 à 2006, soit 13,7 p. 100. Le chiffre estimatif de 2006 – 161 428 – a aussi été utilisé pour 2007.

2. Le total des places réglementées en Ontario ne se prête pas nécessairement à une comparaison uniforme d'une année à l'autre. Pour certaines années antérieures, l'Ontario n'a pu déterminer si les places réglementées en milieu familial faisaient partie ou non du total des places réglementées.

3. Les places pour enfants d'âge scolaire en Alberta ont commencé à être réglementées en 2004. À des fins de comparaison avec les années précédentes, les chiffres de 2004 et de 2006 incluent le total des places avec et sans les places pour enfants d'âge scolaire.

4. 1 330 est le total des places réglementées et sert à des fins de comparaison avec les années précédentes. Le chiffre entre parenthèses représente le total des places occupées.

Les gouvernements provinciaux et territoriaux ont aussi mis l'accent, dans l'évolution récente, sur le choix à offrir aux parents et la diversité des modalités de prestation. (Une section distincte, plus loin, traite plus à fond des avantages des diverses modalités de prestation.) Ainsi, le Québec offre un système public intégralement financé, et il a annoncé cette année la création de 18 000 nouvelles places subventionnées d'ici 2012. Et le gouvernement québécois a fait savoir il y a peu qu'il atteindrait l'objectif deux ans avant la date prévue. Pourtant, le budget de 2008-2009 a également augmenté le montant du crédit d'impôt offert aux parents pour assurer une plus grande

²⁰² Child Care Resource and Research Unit, *Child Care space statistics 2007*, p. 15.

Consulté à l'adresse

<http://www.childcarecanada.org/pubs/other/spaces/ccspacestatistics07.pdf>

en août 2008.

équité entre les familles quant aux places subventionnées par le gouvernement et à celles qui ne le sont pas²⁰³.

Un peu de la même manière, le gouvernement de l'Alberta a annoncé récemment une importante augmentation de ses dépenses au titre des services de garde et notamment, pour la première fois, des subventions pour les places en garderie, dans le contexte d'un plan appelé *Creating Child Care Choices*. Le plan du Manitoba s'intitule *Choix familiaux*. Dans certaines provinces, des subventions pour le fonctionnement et le démarrage sont versées uniquement aux fournisseurs de services sans but lucratif, mais des subventions sont offertes aux parents, qu'ils choisissent un fournisseur commercial ou sans but lucratif.

5.1.4. INTÉGRATION DES ENFANTS AYANT DES BESOINS PARTICULIERS

Des témoins ont expliqué au Comité qu'il était important d'intégrer aux services destinés à la majorité les enfants qui ont des besoins spéciaux, et plus particulièrement les autistes :

[...] je me rappelle d'un projet, très peu financé, qui visait à améliorer la qualité des services des centres de la petite enfance afin que ceux-ci puissent aider précisément ces enfants. Auparavant, nous avions un modèle axé sur le déficit individuel qui nous permettait d'examiner un enfant et d'obtenir un diagnostic. Vous connaissez les problèmes liés à l'autisme. Aujourd'hui, on peut voir quelque chose d'anormal dans le développement d'un enfant pendant les premières années de sa vie, mais on n'arrive pas à cerner le trouble. Comme le dépistage n'est pas fait, on ne peut pas obtenir de fonds pour aider ces enfants. Ceux-ci sont exclus des programmes, alors que leurs parents s'attendent à ce qu'ils bénéficient du plus grand soutien. (Monica Lysack, directrice générale, Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, 20 avril 2007)

Le Comité a aussi recueilli des témoignages qui soulignaient l'importance d'un financement stable et à long terme pour permettre d'intégrer les jeunes enfants qui ont des besoins spéciaux aux services d'apprentissage de la majorité :

(L)orsque le programme communautaire de services de garde à l'enfance est sérieux et bien implanté, il devient alors facile d'accueillir tous les enfants. Par contre, si le programme communautaire de services de garde à l'enfance est fragile et si

²⁰³ Gouvernement du Québec, « Appuyer la famille et le mieux-être des Québécois », *Budget 2008-2009 : Plan budgétaire*, mars 2008, p. E-9.

nous ne sommes pas sûrs de recevoir un financement à l'avenir ou si nous ignorons quel est l'état des coupures ou des frais, il devient alors difficile d'accueillir les enfants. Grâce à un système communautaire de services de garde à l'enfance sérieux et à un peu plus de fonds, nous pouvons et nous voulons inclure tous les enfants dans la communauté. (Susan Harney, vice-présidente, Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, Témoignages, 20 avril 2007)

Pour assurer l'accès aux services aux enfants qui ont des besoins particuliers, certaines provinces, dont Terre-Neuve-et-Labrador, le Québec, le Manitoba, la Saskatchewan, l'Alberta et la Colombie-Britannique, ont intégré à leur budget des fonds de fonctionnement et d'immobilisations pour accroître le nombre de places en garderie. L'Ontario s'attend à ce que son programme d'apprentissage à temps plein pour les jeunes enfants libère l'équivalent de 20 000 places en garderie lorsqu'il sera pleinement opérationnel²⁰⁴.

Terre-Neuve-et-Labrador, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, le Manitoba et le Yukon affectent de nouvelles ressources et de nouveaux effectifs à l'intégration des enfants ayant des besoins particuliers aux programmes de la petite enfance. La Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et le Yukon ont également ciblé des groupes mal desservis, notamment les nourrissons et les familles qui ont besoin de services de garde non traditionnels et saisonniers. Le Manitoba a augmenté l'offre de places à temps partiel dans les jardins d'enfants afin d'offrir des possibilités à un plus grand nombre de familles et la Nouvelle-Écosse a étendu ses subventions de fonctionnement aux programmes à temps partiel et aux programmes pour les enfants d'âge scolaire.

Un certain nombre de provinces et de territoires, soucieux de rendre les services de garde plus abordables aux parents, ont augmenté leurs subventions à ces services – Saskatchewan, Nouvelle-Écosse, Yukon, Terre-Neuve-et-Labrador et Alberta – ou ont modifié les critères d'admissibilité pour en élargir l'accès – Ontario, Québec, Nouvelle-Écosse, Terre-Neuve-et-Labrador et Yukon.

5.1.5. PROGRAMME ÉDUCATIF

Une autre tendance se fait jour dans les provinces et territoires : la création d'un programme d'apprentissage pour les jeunes enfants,

²⁰⁴ Laurie Monsebraaten et Robert Benzie, « Liberals woo parents », dans le *Toronto Star*, 6 septembre 2007. Consulté à l'adresse <http://www.thestar.com/OntarioElection/article/253727> le 7 août 2008.

parfois à titre de ressource, parfois comme exigence dans les établissements autorisés. Le Nouveau-Brunswick²⁰⁵, l'Ontario²⁰⁶ et désormais le Manitoba²⁰⁷ emboîtent le pas au Québec et mettent à l'essai des programmes éducatifs. Au Nunavut, « un comité d'aînés de la Division des programmes d'études et des services scolaires à Arviat veille à ce que les principes fondamentaux et les concepts essentiels à l'exécution d'un programme de maternelle s'inscrivent dans l'élaboration de toute nouvelle composante du programme d'études destiné à la maternelle. Il s'assure également que le programme d'études reflète l'enseignement et l'apprentissage traditionnels et qu'il tient compte de l'importance de l'élément linguistique et culturel fondé sur les valeurs et les croyances inuit. Les composantes du programme d'études sont développées et mises en place dans les écoles du Nunavut²⁰⁸ ».

5.2. Interventions au niveau local

Dans la plupart des provinces et des territoires, les administrations locales n'ont aucun rôle prévu par la loi dans la prestation des services d'éducation de la petite enfance.

En Ontario, cependant, les administrations municipales sont tenues de jouer le rôle d'agent administratif du gouvernement provincial en ce qui concerne les services de garde. Désignées comme « gestionnaires des services municipaux regroupés », elles « assurent la planification et la gestion de la prestation des services de garde d'enfants à titre de gestionnaires du système de services au niveau local²⁰⁹ ». En outre, les administrations locales continuent d'assumer 20 p. 100 des coûts associés à ces services.

²⁰⁵ Megan O'Toole, « Curriculum for preschoolers to be unveiled today », dans le *New Brunswick Telegraph-Journal*, 25 juin 2008, p. A4.

²⁰⁶ Groupe d'étude sur le programme d'apprentissage de la petite enfance, Meilleur départ, *L'apprentissage des jeunes enfants à la portée de tous dès aujourd'hui – Un cadre d'apprentissage pour les milieux de la petite enfance de l'Ontario*, 2006. Consulté à l'adresse

<https://ospace.scholarsportal.info/bitstream/1873/8854/1/274086.pdf> le 7 juillet 2008.

²⁰⁷ Engagement pris dans le nouveau plan quinquennal du Manitoba, *Enfants en santé Manitoba* (2008), p. 6.

²⁰⁸ *Développement de la petite enfance au Nunavut – Mise à jour 2004-2007 et Apprentissage et garde des jeunes enfants – Mise à jour 2004-2007*. Consulté à l'adresse <http://www.gov.nu.ca/education/fr/pubdoc/2004-2007%20-%20French%20-%20ECD%20Update%20Report.pdf> le 5 août 2008 (voir p. 20).

²⁰⁹ Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse de l'Ontario, *Rôles et responsabilités*, p. 3.

La situation est analogue en Alberta, jusqu'à un certain point, mais la participation municipale est facultative plutôt qu'obligatoire. Le gouvernement provincial a conclu des marchés avec des administrations locales ou des établissements métis pour assurer des services à la famille et un soutien communautaire. Aux termes de ces ententes :

[...] les administrations locales mettent au point et offrent des programmes sociaux préventifs pour promouvoir et améliorer le bien-être chez les personnes, dans les familles et dans la collectivité. Les programmes dépendent des ressources locales et on fait souvent appel à des bénévoles tant pour la gestion que pour la prestation²¹⁰.

Les autorités locales paient 20 p. 100 des coûts des programmes financés au moyen de ce mécanisme. Aux termes de ces accords, les administrations locales peuvent subventionner les frais de garde des enfants d'âge scolaire²¹¹.

Toutefois, les gouvernements peuvent jouer de plusieurs leviers pour encourager la création d'établissements d'éducation des jeunes enfants, dont le zonage, un rôle d'accueil et de coordination et des dépenses directes. Un des premiers exemples est venu de Vancouver. En 1990, la ville « a décidé d'officialiser et d'élargir son mandat et sa participation concernant les services de garde en adoptant une stratégie municipale des services de garde²¹² ». Cette stratégie comprenait une politique, l'objectif d'un système de service complet et un plan d'action.

Quatre ans plus tard, le conseil de la ville de Vancouver a adopté un protocole qui a également été avalisé par le conseil scolaire local et l'administration locale des parcs. Le protocole établissait un cadre de collaboration en vue de « travailler à l'élaboration d'une gamme complète de services d'éducation et de garde pour les enfants²¹³ ». Ce protocole, qui relève d'un conseil mixte, continue de s'appliquer à ce

²¹⁰ Services à l'enfance et à la jeunesse de l'Alberta, *Family and Community Support Services*. Consulté à l'adresse <http://child.alberta.ca/home/1022.cfm> le 4 août 2008.

²¹¹ Services à l'enfance et à la jeunesse de l'Alberta, *Child Care Licensing*. Consulté à l'adresse <http://www.child.gov.ab.ca/home/764.cfm> le 4 août 2008.

²¹² Ville de Vancouver, Planification sociale, *The City of Vancouver believes childcare is important*. Consulté à l'adresse <http://www.city.vancouver.bc.ca/commsvcs/socialplanning/initiatives/childcare/ccstrategy2.htm> le 4 août 2008.

²¹³ Ville de Vancouver, *Child Care Protocol*, rapport, 3 février 2004. Consulté à l'adresse <http://www.city.vancouver.bc.ca/ctyclerk/cclerk/20040309/p1.htm> le 4 août 2008.

jour et un coordonnateur des services de garde rattaché au service de planification sociale de l'administration municipale y est affecté.

En 2006, Vancouver a été l'une des dix villes qui, sous la direction de Toronto, ont organisé une étude des rôles municipaux dans la prestation des services de garde des enfants²¹⁴. L'étude a été financée par Développement social Canada, la Ville de Toronto et le Vancouver Joint Council on Child Care. L'étude a révélé :

[...] que les villes préconisent des services d'éducation et de garde des jeunes enfants plus nombreux et de meilleure qualité, travaillent en partenariat avec les autorités provinciales, les conseils scolaires et les organisations locales, font des recherches, ont des comités consultatifs locaux sur l'enfance, prennent l'initiative en préconisant l'innovation dans ces services, comme la création de carrefours des services aux enfants, utilisent les dispositions sur le zonage et les frais de développement pour bâtir des établissements d'éducation et de garde des jeunes enfants et appuient des réseaux locaux comme ceux qui sont organisés par les YWCA et les entités locales de Centraide²¹⁵.

Le Comité a appris au cours de ses audiences l'existence de beaucoup d'interventions locales innovatrices qui reposent sur les pouvoirs existants, et il croit qu'il faudrait les encourager. Une façon de s'y prendre serait que le gouvernement fédéral établisse une initiative comparable à « Nouveaux horizons » pour les aînés afin d'encourager l'élaboration de programmes innovateurs et efficaces, spécialement pour joindre et servir les enfants et les familles dans les localités rurales et isolées, ainsi que pour faire connaître largement les résultats obtenus afin qu'on essaie de les reproduire ailleurs.

5.3. Partenariats plus solides

Des témoins et d'autres personnes ont réclamé un cadre national ou des lignes directrices, ce qui ne va pas sans un partenariat avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, qui réglementent le secteur et prennent les décisions sur le financement et les orientations. Ces gouvernements, ainsi que les parents, les éducateurs, les universitaires et les partisans des services de garde sont des protagonistes centraux en matière d'éducation et de développement

²¹⁴ Ville de Toronto, *National study finds Toronto has insufficient services for children*, 5 juillet 2006. Consulté à l'adresse <http://wx.toronto.ca/inter/it/newsrel.nsf/7017df2f20edbe2885256619004e428e/30e0da17c04f63e852571a2004d573c?OpenDocument> le 4 août 2008.

²¹⁵ Mahon et Jenson (2006), p. 3.

des jeunes enfants. Tous les secteurs de la société ont tout intérêt à ce qu'ait lieu un débat libre et complet visant à renforcer nos engagements communs à l'égard du développement de l'enfant. Ce n'est qu'avec le concours de tous ces partenaires qu'il est possible de rendre disponibles et abordables pour toutes les familles, où qu'elles habitent, des mesures de soutien pour les enfants et leurs parents : santé prénatale, santé de l'enfant, développement humain et éducation des jeunes enfants, programmes de compétences parentales et services de garde de qualité.

Dans un passé récent, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont montré qu'ils accordaient tous un haut degré de priorité aux Canadiens les plus jeunes. Le développement de l'enfant, qui est l'une des deux grandes priorités de l'Entente-cadre sur l'union sociale, a été au centre de multiples approches communes au cours des dix dernières années.

De plus, à l'intérieur de plusieurs administrations provinciales et territoriales, on a étudié et mis en place un plus grand nombre d'approches multidisciplinaires du développement de l'enfant.

On n'en a pas moins signalé au Comité qu'une plus grande collaboration s'imposait :

Tout d'abord, ce que nous avons appris de notre travail avec les parents, les gardiens et d'autres partout au pays et des preuves internationales, montre un chemin clair [...] [avec] un cadre législatif qui offre, à un niveau élevé, une série d'indicateurs de normes générales que le système doit observer dans l'ensemble du pays. Ce niveau général permet une flexibilité provinciale [...] grâce au leadership fédéral et aux transferts aux provinces et aux territoires. Ils utilisent ces fonds pour investir dans des services qui devront rendre des comptes sur la qualité, l'abordabilité et l'expansion du service qui est requis à travers le pays. [...] nous voulons placer ce système de services de garde à l'enfance dans un contexte qui valorise les familles et les parents et aider ces derniers à mieux gérer leurs responsabilités professionnelles. [...] Nous considérons les services de garde à l'enfance dans le contexte général de la politique familiale. (Lynell Anderson, Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, Témoignages, 20 avril 2007)

Aussi bien le gouvernement fédéral que les provinces doivent contribuer à l'amélioration soutenue des résultats pour les enfants et les familles de tout le Canada et à la mise en œuvre des recommandations clés du rapport de l'OCDE *Petite enfance, grands*

défis II et de la Note de présentation sur le Canada, notamment la recommandation qui vise à 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 efficace²¹⁶ ». Les témoins ont parlé des éléments qu'ils aimeraient voir dans ce cadre, notamment une vision commune du développement humain, des services d'apprentissage et de garde de qualité pour les jeunes enfants et des mesures de soutien pour les parents, y compris des programmes d'aide parentale; une échéance de dix ans pour l'élaboration du cadre, d'après les cadres et les plans provinciaux et territoriaux existants et futurs; l'établissement et la mise en œuvre de lignes directrices et de normes mesurables permettant d'évaluer les progrès du Canada dans l'élaboration des services d'apprentissage et de garde de qualité et des mesures de soutien pour les parents.

3. Le Comité recommande que le gouvernement du Canada tienne une série de réunions pour les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables de l'enfance et de la jeunesse, qui commenceraient dans l'année suivant la publication du présent rapport, pour :

- a. établir un cadre pancanadien de politiques et de programmes destinés aux enfants et à leur famille;**
- b. constituer un conseil fédéral-provincial-territorial de ministres responsables de l'apprentissage et de la garde des jeunes enfants et du soutien parental, qui se réunirait annuellement pour examiner les progrès du Canada par rapport aux autres pays de l'OCDE et pour faire connaître les pratiques exemplaires au Canada.**

²¹⁶ OCDE (2004), p. 91.

6. CARACTÉRISTIQUES DES PROGRAMMES

Les programmes du Canada sont mixtes : places réglementées et non réglementées, financées par des subventions de fonctionnement, des subventions pour les places et les frais d'inscription payés par les parents; sans but lucratif ou à but lucratif; en établissement ou en milieu familial. Plusieurs témoins ont préconisé l'un ou l'autre des modèles, mais ce système à options multiples est présent dans presque tous les territoires et provinces du Canada, comme mentionné plus haut.

On trouvera ci-dessous de plus amples renseignements sur les modèles de prestation, certaines pratiques actuelles et les témoignages donnés au Comité.

6.1. Réglementés ou non réglementés²¹⁷

Un nombre insuffisant de services de garde sont réglementés par les politiques ou lois provinciales et territoriales, qui énoncent les normes d'agrément ou de suivi. Ces normes varient selon l'endroit, mais elles prévoient généralement un ratio maximal adulte-enfants, la formation et la scolarité minimales des employés, et les normes de qualité minimales s'appliquant aux établissements et à leur équipement.

Chaque province ou territoire possède un mécanisme pour surveiller le respect de ses normes (par exemple, inspections ou signalement des infractions par le public).

Les services réglementés sont offerts dans des garderies agréées en milieu familial et dans des centres de la petite enfance. En milieu familial, la supervision peut être assurée directement par le gouvernement, par des établissements ou par une agence sans but lucratif mise sur pied à cette fin.

Le nombre de places réglementées et leur proportion par rapport au nombre total de places disponibles varient grandement d'une province

²¹⁷ L'information présentée dans cette section est tirée, exception faite des mises à jour, de Julie Cool, *Les services de garde d'enfants au Canada : réglementés ou non réglementés, privés ou publics*, PRB 04-18F, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, juin 2004. Consulté à l'adresse <http://lpintrabp.parl.gc.ca/lopimages2/prbpubs/inbrief1000/prb0418-f.asp#Servicesreglementes> le 21 juillet 2008.

à l'autre. Les plus récentes données (2004) sont fournies dans le tableau ci-dessous.

Tableau 8 – Services de garde réglementés en 2004²¹⁸

	Places en garderies réglementées ¹	Pourcentage de places en garderies réglementées par rapport au total des enfants de 5 ans et moins	Pourcentage de places en garderies réglementées sans but lucratif
Province/Territoire			
Terre-Neuve et Labrador	4 921	15,7	27,0
Île-du-Prince-Édouard	4 100	46,6	30,0
Nouvelle-Écosse	12 759	23,0	55,0
Nouveau-Brunswick	11 897	26,1	-
Québec ²	321 732	72,6	88,0
Ontario	206 743	24,8	78,0
Manitoba	25 634	33,8	92,0
Saskatchewan	7 910	11,4	100,0
Alberta	47 952	21,9	46,0
Colombie-Britannique	80 230	31,5	-
Territoires du Nord-Ouest	1 219	28,3	100,0
Nunavut	1 014	25,1	100,0
Yukon	1 369	66,1	74,0
Canada	745 254	36,4	79,0 ³

Nota : Les places en garderies réglementées incluent les places pour les enfants d'âge scolaire. Elles surestiment donc les places réellement disponibles pour les enfants de 5 ans et moins.

1. Les prématernelles (à temps partiel) ne sont pas réglementées au Québec, en Saskatchewan ou au Yukon et ne sont pas incluses dans ces données.
2. Les données du Québec incluent les places en garderies pour les enfants d'âge scolaire, sous l'autorité du ministère de l'Éducation.
3. Le total ne comprend pas la Colombie-Britannique ni le Nouveau-Brunswick (qui ne préparent pas de ventilation des services à but lucratif et sans but lucratif).
4. Source : Calculs de l'OCDE fondés sur des données de Childcare Resource and Research Unit (2005).

Les fournisseurs de services de garde ne font pas tous l'objet d'une surveillance visant à déterminer s'ils observent les normes minimales. Chaque province ou territoire permet à un fournisseur de s'occuper d'un petit nombre d'enfants; dans les services non réglementés, le nombre d'enfants varie, allant d'un minimum de deux (sans compter

²¹⁸ OCDE, *Surveys: Canada*, 2006, p. 134.

les enfants du responsable de la garderie) en Colombie-Britannique à un maximum de huit (y compris les enfants du responsable de la garderie) en Saskatchewan²¹⁹.

À l'heure actuelle, la vaste majorité des services de garde au Canada ne sont pas réglementés. Ils comprennent la garde parentale, les services fournis par des personnes apparentées, ainsi que ceux fournis à domicile et à l'extérieur du domicile par des personnes telles que les gardiens et les bonnes d'enfants. Compte tenu de la diversité des options en matière de services de garde non réglementés, la qualité de ceux-ci est susceptible de varier grandement et elle est difficile à évaluer.

Bien que des familles aient accès à des places subventionnées au sein des services de garde réglementés, le coût élevé de ces services au Canada constitue aujourd'hui un obstacle pour de nombreuses familles à faible revenu ou à revenu moyen. Certaines d'entre elles choisissent donc de confier leurs enfants à des services non réglementés.

Comme indiqué plus haut, la plupart des experts et des partisans de la garde des jeunes enfants, y compris les témoins du Comité ou de ses sous-comités, estiment qu'il faut des services qui proposent un programme d'éducation des jeunes enfants, en plus de services de garde pour les enfants dont les parents travaillent et choisissent de les confier à des garderies. Selon eux, un milieu d'apprentissage optimal nécessite des personnes formées à cette fin; les responsables des garderies non réglementées peuvent ne pas posséder l'éducation, la formation et le soutien requis pour procurer une expérience enrichissante aux enfants en bas âge.

Par contre, on a fait valoir, notamment dans un mémoire au Comité, que les parents sont les mieux placés pour choisir les services qui répondent adéquatement aux besoins de leurs enfants, et que ce choix peut inclure des services non réglementés.

6.2. Services à but lucratif ou sans but lucratif

Le débat sur les avantages relatifs des services à but lucratif et sans but lucratif a été résumé dans une récente analyse canadienne :

Nombreux sont ceux qui pensent que les services sans but lucratif sont inefficaces, car ils ne possèdent pas la motivation pécuniaire qui les inciterait à réduire leurs coûts et à prendre

²¹⁹ Friendly et coll. (2007), tableau 20, p. 216.

des décisions commerciales difficiles. Par contre, d'autres croient que les services sans but lucratif utilisent leurs fonds plus judicieusement et répondent davantage, sur le plan financier, aux besoins humains, car ils ne cherchent pas à générer des profits pour le propriétaire. D'un côté, certains estiment que les services sans but lucratif offrent inévitablement des services de meilleure qualité à leurs clients. De l'autre côté, on rétorque que les services à but lucratif sont meilleurs, car ils sont davantage à l'écoute des besoins de leurs clients²²⁰.

Le débat sur les services à but lucratif ou sans but lucratif n'est pas une simple bataille entre deux idéologies économiques. Il s'agit aussi de savoir si les forces du marché peuvent répondre plus efficacement à la demande croissante, en créant des places plus rapidement et en fonctionnant à moindre coût. Le débat touche également la qualité des services offerts. Les mêmes questions et préoccupations sont apparues dans d'autres pays.

En Suède²²¹, lorsque les services d'éducation et de garde des jeunes enfants ont été perçus comme une responsabilité de la société dans les années 1970, l'État et les municipalités ont commencé à assurer une proportion grandissante du financement, tandis que le fonctionnement des services de garde et des maternelles a été confié aux municipalités. La « municipalisation » des services d'éducation et de garde des jeunes enfants était voulue par les municipalités et les syndicats, car elle permettait une planification cohérente, elle assurait des services de meilleure qualité et elle offrait un financement stable et de bonnes conditions de travail aux employés.

Dans les années 1980, des partis non socialistes ont contesté ce consensus, car ils pensaient que les services privés permettraient de réduire les coûts croissants des services d'éducation et de garde des jeunes enfants. Des entreprises ont alors commencé à offrir des garderies à leurs employés, mais sous la forme de coopératives de parents afin qu'elles aient droit aux subventions gouvernementales.

En 1990, le gouvernement a admis qu'il lui fallait ouvrir le marché à une plus grande diversité de fournisseurs. C'est pourquoi il a adopté des lois autorisant les services de garde privés et les centres de loisirs

²²⁰ Gordon Cleveland et coll., *An Economic Perspective on the Current and Future Role of Nonprofit Provision of Early Learning and Child Care Services in Canada: Final Report*, Université de Toronto, 2007, p. 13.

²²¹ Barbara Martin Korpi, *The Politics of Pre-School-intentions and decisions underlying the emergence and growth of the Swedish pre-school*, 15 octobre 2007, p. 43-55.

dirigés par des particuliers, des associations ou des groupes religieux à obtenir des subventions gouvernementales, pour autant qu'ils adhèrent aux mêmes normes que les autres fournisseurs. Les municipalités ont conservé le droit de décider si les services privés pouvaient recevoir des subventions gouvernementales.

Ces changements ont fait croître la proportion des prématernelles privées en Suède, surtout dans les grands centres urbains et les banlieues. En février 2006, l'établissement de services privés d'éducation et de garde des jeunes enfants était devenu un enjeu électoral.

En Allemagne, les services de garde ont depuis toujours été fournis et dominés par des organismes sans but lucratif, particulièrement les groupes religieux; par conséquent, ce sujet ne suscite pas de grand débat. Il existe des services à but lucratif, qui ont les mêmes possibilités de financement et conditions que les services sans but lucratif²²², mais ils sont plus rares et semblent avoir peu d'influence sur le système dans son ensemble²²³. En outre, comme les subventions sont octroyées par les municipalités, elles diffèrent grandement d'un endroit à l'autre²²⁴.

En Australie²²⁵, le débat concernant les services sans but lucratif ou à but lucratif est plus houleux. En 1990, le gouvernement australien a décidé de subventionner les familles qui avaient recours aux services d'éducation et de garde des jeunes enfants à but lucratif, pour deux raisons : être juste envers les parents qui choisissent de confier leurs enfants à des services à but lucratif et stimuler les investissements privés dans le secteur de l'éducation et de la garde des jeunes enfants. Cette décision allait de pair avec le soutien financier considérable que le gouvernement fédéral assurait déjà au marché bien établi des écoles privées australiennes. Afin de donner aux services à but lucratif et sans but lucratif des chances égales, le gouvernement a choisi, en 1998, d'éliminer les subventions directes aux services sans but lucratif d'éducation et de garde des jeunes enfants. On a répondu aux

²²² Gouvernement de l'Allemagne, ministère d'État responsable de la famille, des personnes âgées, des femmes et de la jeunesse, *OECD Early Childhood Policy Review 2002-2004 Background Report Germany*, 2004, p. 34.

²²³ OCDE, *OECD Country Note: Early Childhood Education and Care Policy in the Federal Republic of Germany*, 26 novembre 2004, p. 29.

²²⁴ OCDE, *OECD Country Note: Early Childhood Education and Care Policy in Australia*, novembre 2001, p. 17.

²²⁵ OCDE, *OECD Country Note: Early Childhood Education and Care Policy in Australia*, novembre 2001, p. 19-20.

préoccupations relatives à la qualité des services à but lucratif en exigeant que les subventions gouvernementales soient accordées uniquement aux services évalués par le système national d'amélioration de la qualité et d'agrément.

Le réseau des services d'éducation et de garde des jeunes enfants en Australie ayant vu le jour au sein d'organismes communautaires sans but lucratif, ces décisions ont déclenché un tollé. En outre, l'admissibilité des services à but lucratif aux subventions a provoqué une croissance rapide et, ultimement, une offre excédentaire des services d'éducation et de garde des jeunes enfants. L'opposition à certains fournisseurs, particulièrement au plus grand fournisseur à but lucratif (dont l'action est cotée à la bourse australienne), s'est récemment répandue au Canada, où la même entreprise, sous un nom différent, cherche à convaincre des fournisseurs canadiens de lui vendre leurs services²²⁶.

En France, où l'on a récemment annoncé des plans de croissance dynamiques pour les services d'éducation et de garde des jeunes enfants, les subventions accordées aux services à but lucratif sont perçues comme un outil pour accroître l'offre. Bien que les autorités municipales locales (les communes) et les organismes sans but lucratif demeurent les principaux fournisseurs de soins pour les jeunes enfants d'âge préscolaire, le gouvernement français propose des mesures incitatives, entre autres des subventions et des réductions d'impôt, aux entreprises privées — notamment des organismes à but lucratif — pour les encourager à établir des services d'éducation et de garde²²⁷.

En Nouvelle-Zélande, tous les programmes d'éducation des jeunes enfants agréés ou reconnus sont subventionnés, directement ou indirectement, sans égard à leur statut d'organisme à but lucratif ou sans but lucratif²²⁸. Depuis les années 1970, les débats sur la politique néo-zélandaise en matière d'éducation et de garde des jeunes enfants ont visé l'intégration des deux types de services. Par conséquent, on milite là-bas pour que les services de garde puissent compter sur le

²²⁶ Voir, par exemple, Sean Myers, « Aussie day-care company eyes Calgary; City operators being approached to sell facilities », *Calgary Herald*, 24 octobre 2007, p. B3, ou Robert Cribb et Dale Brazao, « "Big-box" daycare coming to Canada; Industry worried as Aussie 'Fast Eddy' looking to expand his \$2.2 billion empire », *Toronto Star*, 20 octobre 2007, p. A1.

²²⁷ OCDE, *Note par pays de l'OCDE – La politique d'éducation et d'accueil des jeunes enfants en France*, février 2004, p. 37.

²²⁸ UNESCO, *Early Childhood Education Policy Co-ordination under the Auspices of the Department/Ministry of Education: Case Study of New Zealand*, mars 2002, p. 26.

même soutien financier du gouvernement que les services d'éducation de la petite enfance. Dans ce contexte, on note également la résistance des partisans des services de garde au financement public des garderies privées²²⁹.

Au Canada, comme on l'a fait remarquer plus haut, le droit des parents de choisir se trouve au haut de la liste de priorités. L'existence de services à but lucratif dans chaque province ou territoire exige l'adoption de décisions politiques sur le financement qui, s'il y a lieu, devrait être réservée aux services sans but lucratif²³⁰. Au nom du choix des parents, les gouvernements provinciaux et territoriaux penchent de plus en plus en faveur du financement public des services à but lucratif.

En octobre 2007, la Colombie-Britannique a modifié ses pratiques de longue date en décidant que les garderies à but lucratif auraient désormais accès à des fonds publics d'immobilisations. La Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et l'Alberta versent aussi des fonds d'immobilisations aux services commerciaux. Le plan d'expansion des garderies au Québec, axé au départ sur les centres de la petite enfance sans but lucratif, a été neutralisé pour faire plus de place aux entreprises à but lucratif dans la prestation des services de garde et, éventuellement, pour ouvrir le secteur aux chaînes à but lucratif.

Pourtant, le Comité s'est fait dire par un témoin qu'un système mixte ne pourrait pas offrir la qualité de soins nécessaire pour favoriser l'épanouissement optimal des jeunes enfants :

[...] ma règle de base est que si l'on veut l'égalité et l'équité dans notre société, il faut s'assurer que le programme [est] disponible pour toutes les familles qui ont de jeunes enfants. Si vous pouvez obtenir cette assurance dans le cadre d'un système mixte, tant mieux pour vous. Mais je vous le dis carrément : aucun pays n'a obtenu cela avec un système mixte. (D^r Fraser Mustard, Conseil du développement de la petite enfance, Témoignages, 14 février 2008)

L'idée que les secteurs public et communautaire sont les mieux placés pour élaborer des programmes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants est bien ancrée dans la recherche. Une étude récente²³¹ montre

²²⁹ UNESCO (2002), p. 8.

²³⁰ Coalition of Child Care Advocates of BC, « Hindsight from Australia - Foresight for BC », p. 1.

²³¹ S. Prentice, *For-profit child care: Past, present, future*, Child Care Resource and Research Unit, 2005.

que les services de garde à but lucratif posent toutes sortes de problèmes liés à la qualité, notamment une faible rémunération, la formation insuffisante du personnel, un taux de conformité moins élevé à la loi, un ratio adulte-enfants peu satisfaisant et un moral qui laisse à désirer. L'auteure de l'étude fait remarquer que « lorsque la garde d'enfants est vue comme un bien public, plutôt qu'un produit, son lien étroit avec le capital social et l'insertion sociale devient évident²³² ».

L'Institut de la statistique du Québec a réalisé une autre étude d'envergure²³³ sur la qualité des services et a recueilli des données sur un échantillon de 450 services à but lucratif et sans but lucratif et de 200 garderies en milieu familial. Les chercheurs se sont servis de l'échelle d'observation de la qualité éducative, conçue expressément pour évaluer la qualité des programmes pour enfants réglementés au Québec. Des différences notables ont été observées entre les centres de la petite enfance (CPE) et les garderies commerciales. Seul un nombre restreint de services à but lucratif obtenaient une bonne ou très bonne moyenne, alors que les CPE étaient passablement nombreux à avoir une bonne ou très bonne moyenne.

Une analyse canadienne a quantifié les avantages d'un service sans but lucratif à 12 p. 100²³⁴. Elle a aussi conclu, en s'appuyant sur une analyse économique des données de sortie, que :

Il est vrai qu'il existe des services sans but lucratif de qualité et des services sans but lucratif de mauvaise qualité, mais les services sans but lucratif sont surreprésentés aux plus hauts échelons de qualité et sous-représentés aux plus bas échelons. Bien que la répartition des services sans but lucratif et à but lucratif dans les échelons de qualité se recoupe, les services sans but lucratif se retrouvent habituellement aux plus hauts échelons de qualité²³⁵.

D'autres analystes ont prétendu pour leur part que les services à but lucratif sont nettement plus efficaces; l'un d'entre eux a rappelé l'exemple de l'Australie, où les services commerciaux pullulent :

²³² *Ibid.*, p. 18.

²³³ L. Bourgon et C. Lavallée et coll., *Échelle d'observation de la qualité éducative : le service de garde préscolaire. Version utilisée dans l'enquête Grandir en qualité 2003*, 2003, Québec, ministère de la Famille et de l'Enfance, cité par Gordon Cleveland et coll., *An Economic Perspective on the Current and Future Role of Nonprofit Provision of Early Learning and Child Care Services in Canada Final Project Report*, 2007, p. 47.

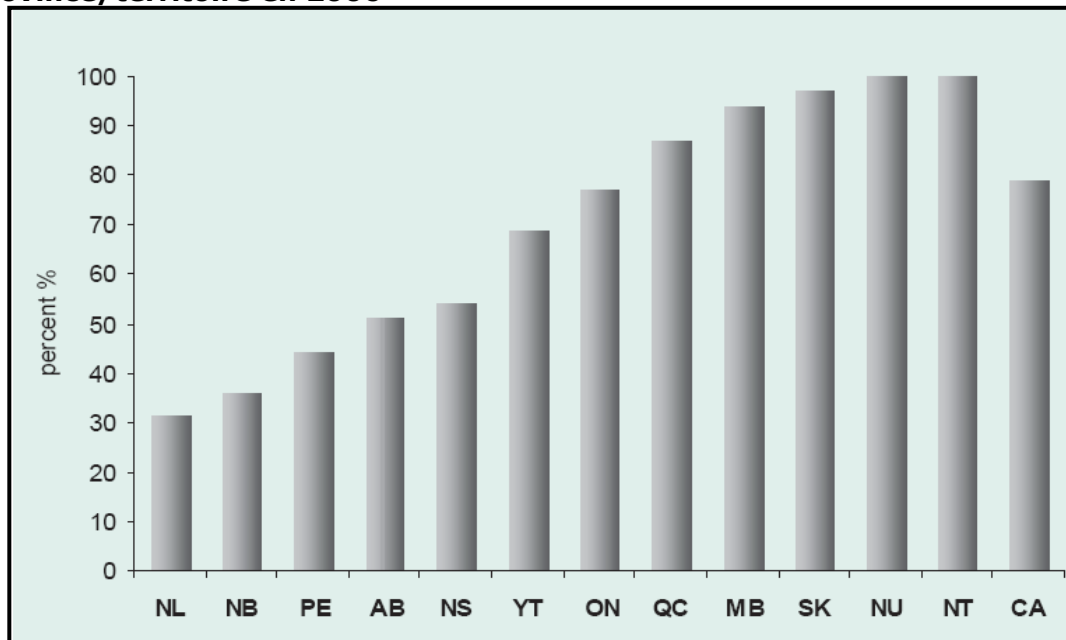
²³⁴ Cleveland et coll. (2007), p. 17.

²³⁵ *Ibid.*, p. 14.

En fondant les mécanismes de financement sur un modèle de choix parental et en autorisant le secteur privé à s'investir pleinement, le gouvernement australien a réussi à accroître l'offre et à satisfaire les parents. Une enquête récente [2003] rapporte que 94 p. 100 des familles australiennes sont satisfaites de leur accès à toutes sortes de services de garde²³⁶.

Une étude du système de garderies à prix réduit du Québec indique que les services à but lucratif fournissent des soins à moindre coût, mais elle attribue cette différence à la faible proportion d'employés qui ont une formation en éducation des jeunes enfants et aux salaires inférieurs qui en résultent, comparativement au personnel plus qualifié des services sans but lucratif²³⁷. Une analyse distincte a confirmé l'écart des salaires : en 2003, dans les services commerciaux, le salaire moyen d'un éducateur se situait à 12,72 \$, contre 15,81 \$ dans les CPE²³⁸.

Figure 5 – Pourcentage de places dans des garderies sans but lucratif, par province/territoire en 2006²³⁹



²³⁶ Peter Shawn Taylor, « Private Sector Can Meet Child Care Demands », *Fraser Forum*, mars 2004, p. 6.

²³⁷ Norma Kozhaya, « Garderies à 7 \$: les parents y trouvent-ils tous leur compte ? » *Les Notes économiques*, Institut économique de Montréal, octobre 2006, p. 3. Consulté à l'adresse http://www.iedm.org/uploaded/pdf/octobre06_fr.pdf le 1^{er} août 2008.

²³⁸ Cleveland et coll. (2007), p. 49.

²³⁹ CRRU, *Trends and Analysis 2007 - Early Childhood Education and Care in Canada 2006*, 2007, p. 8.

6.3. Programmes universels ou ciblés

Le débat national sur les programmes universels d'éducation et de garde des jeunes enfants au Canada ne date pas d'hier. Il remonte à 1970, lorsque la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada en a fait la recommandation dans son rapport²⁴⁰. Cependant, dans la majorité des provinces et des territoires, les enfants ne sont pas inscrits aux programmes d'apprentissage universels avant l'âge de 5 ans, ce qui est nettement plus vieux qu'en Europe, dans de nombreux États américains et même dans certains pays en développement.

L'OCDE a mis en relief des données importantes indiquant que tous les enfants tirent parti de programmes d'apprentissage et de garde d'excellente qualité, mais que les enfants défavorisés tendent à en profiter davantage. Cette conclusion n'est pas un appel en faveur de la création de programmes exclusifs pour les démunis.

Des études canadiennes font état des problèmes que pose le ciblage de la clientèle et démontrent que les interventions visant un quartier ou un groupe en particulier négligent la majorité des enfants à risque. Les familles admissibles fuient souvent les services ciblés pour éviter la stigmatisation²⁴¹. Ce résultat porte à croire que l'intégration d'approches ciblées à l'intérieur de programmes universels est très efficace. Les études ont permis de conclure que, grâce à ce type de stratégie, il serait possible d'améliorer les résultats des enfants et de donner des chances égales aux différents groupes d'enfants²⁴².

Un témoin s'adressant au Sous-comité sur la santé des populations a plaidé en faveur des programmes universels :

Pourquoi adopter des programmes à accès universel? Il importe de signaler que la recherche internationale sur les politiques a démontré que les pays où les programmes ciblent les pauvres ont des résultats moins intéressants pour ce qui est d'atténuer

²⁴⁰ Cheryl N. Collier, « Is Canada Ready for a New Universal Social Program? Comparing the Cases of Universal Medicare in the 1960s and "Universal" Child Care in the New Millennium », communication présentée au congrès annuel de l'Association canadienne de science politique, Université de la Saskatchewan, Saskatoon, du 30 mai au 1^{er} juin 2007, p. 4.

²⁴¹ C. Hughes et K. McCuaig, *When Mom Must Work: Family day care as a welfare-to-work option*. Ontario Coalition for Better Child Care, 2000. Consulté à l'adresse http://www.childcarecanada.org/CPAG_CCEF/moms_welfare/four.html le 15 août 2008.

²⁴² D. Willms (dir.), *Vulnerable children*, University of Alberta Press, Edmonton (Alberta), 2002.

la pauvreté [...] Ces programmes ont moins de chance d'être financés durablement par les gouvernements; ils sont moins soutenus; et ils sont généralement de qualité moindre [...] je vous exhorte à vous attacher en priorité aux principaux déterminants sociaux de la santé, notamment la pauvreté et l'inégalité [et] je vous exhorte, tout en étant bien conscient des besoins particuliers de certains sous-groupes de la population, à essayer de répondre à ces besoins au moyen de programmes à accès universel. (D^r Jody Heymann, McGill Institute for Health and Social Policy, Témoignages, 28 mars 2007)

Un autre témoin a plutôt préconisé une combinaison de programmes ciblés et universels :

Nombreux sont ceux qui affirment que nous devrions commencer en ciblant les enfants les plus malheureux. D'autres disent que nous devrions commencer par mettre en place des mesures universelles répondant aux besoins de tous les enfants. Je suis d'accord avec les deux. Nous devons disposer de certains programmes universels, comme des programmes de garderie et d'éducation préscolaire universels, mais nous ne pouvons pas non plus ignorer le fait qu'il y a des enfants qui sont confrontés à des défis particuliers. (Hilliel Goelmam, directeur, Human Early Learning Partnership (HELP), Council for Early Child Development, Témoignages, 30 mai 2007)

S'appuyant sur les témoignages entendus et la recherche réalisée à ce jour, le Comité est d'avis que des services d'éducation des jeunes enfants de grande qualité doivent être mis à la disposition de ceux et celles qui en ont besoin ou qui les désirent, afin d'encourager le développement optimal des enfants et la prise de bonnes décisions sociales et économiques par les parents, pour leurs familles.

7. ÉDUCATEURS ET ÉDUCATRICES

Comme indiqué plus haut, partout au Canada, les gouvernements s'efforcent d'accroître tant la qualité que la quantité des services d'éducation et de garde des jeunes enfants offerts aux enfants canadiens et à leurs parents. Ils sont toutefois confrontés à un nombre insuffisant d'employés qui satisfont aux normes actuelles et futures en matière de formation et de compétences.

Les éducateurs de la petite enfance sont les mieux placés, après les parents, pour favoriser le développement des enfants, d'où l'importance primordiale de la qualité du personnel dans l'édification d'un système. Il est impossible de mettre en place un système d'éducation et de garde d'excellente qualité et accessible sans les meilleures pratiques de gestion des ressources humaines. Ces pratiques supposent notamment une formation préalable et en cours d'emploi satisfaisante, de bonnes conditions de travail et une rémunération qui assure la stabilité de l'effectif. Un excellent système exige un soutien des ressources humaines qui ne se limite pas aux éducateurs — la ligne de front — et qui inclut les directeurs de programme, les formateurs, les chercheurs universitaires, les décideurs, les responsables de la surveillance et de la planification et même les politiciens concernés.

Les travaux du Conseil sectoriel des ressources humaines des services de garde à l'enfance, notamment *Un travail à valoriser : Mise à jour des données du marché du travail dans le secteur des services de garde à l'enfance au Canada* (2004), soulignent les défis à relever. Une des principales difficultés consiste à attirer du personnel qualifié et à le garder en poste. Un fonctionnaire fédéral, s'adressant au Comité, l'a confirmé :

Le recrutement et la conservation du personnel étaient [...] le problème n° un [...] Nous ne payons pas assez les employés. Ils s'inscrivent à des programmes de formation, obtiennent des diplômes, mais les utilisent pour entrer dans d'autres carrières. Nous ne mettons pas en place un système qui comporte cette stabilité. (Sean Tupper, RHDSC, Témoignages, 7 juin 2007)

Le président du Comité consultatif ministériel sur l'Initiative sur les places en garderie, nommé par le ministre de RHDSC, a établi un lien entre le départ d'employés qualifiés et la baisse de la qualité des programmes d'éducation et de garde des jeunes enfants :

Si des études indiquent que les garderies ne sont pas bonnes, c'est dans la plupart des cas à cause de la rotation du

personnel. Il y a une rotation parce que les employés ne sont pas bien payés. Les employés ne sont pas suffisamment respectés pour continuer cette carrière. (D^r Gordon Chong, président, Société des services de logement social; ancien président, Comité consultatif ministériel sur l'Initiative sur les places en garderie, Témoignages, 7 juin 2007)

7.1. Exigences relatives à la dotation

Les provinces et territoires fixent, dans leurs lois et règlements, les exigences en matière de formation et le ratio adulte-enfants. Pourtant, partout, des individus peuvent s'occuper d'un nombre maximum d'enfants sans être assujettis aux règlements ou aux exigences s'appliquant aux grands services en milieu familial ou en établissement.

Pour la plupart des services agréés en milieu familial, la réglementation exige une vérification de l'existence d'antécédents criminels du principal éducateur, une formation en premiers soins et la production de références morales. Parfois, on demande aux éducateurs de suivre une formation de base (environ 40 heures) en éducation des jeunes enfants. Cela dit, on exige de plus en plus que les fournisseurs à domicile soient supervisés par des fonctionnaires gouvernementaux ou des agences reconnues par le gouvernement.

Prenons l'exemple de la Nouvelle-Écosse²⁴³, où des agences de garde réglementées en milieu familial sont autorisées par le gouvernement provincial à approuver, à gérer et à soutenir les services d'éducation et de garde des jeunes enfants offerts à domicile. Chaque agence doit embaucher un consultant qui visite les services à domicile et les aide à promouvoir un milieu sain pour les enfants et le développement de la petite enfance.

De même, au Québec²⁴⁴, le gouvernement traite avec 163 agences de coordination chargées de superviser les services d'éducation et de garde en milieu familial dans une zone géographique précise. Ces agences fournissent de l'information sur les places disponibles et les attribuent aux personnes qui en font la demande, et elles inspectent

²⁴³ Renseignements tirés du document *Nova Scotia: Recent Developments in Child Care and Other Early Childhood Education and Care Services - 2006/07 & 2007/08*, joint à une lettre de Kerry Deagle, analyste principal des politiques, Unité des initiatives sociales provinciales, ministère des Services communautaires de la Nouvelle-Écosse, datée du 27 mai 2008.

²⁴⁴ Renseignements tirés de Mahon et Jenson (2006), p. 18.

les services en milieu familial pour vérifier s'ils respectent les normes en vigueur.

Les exigences propres aux services en établissement sont généralement plus strictes, notamment en ce qui concerne la formation des directeurs, des superviseurs ou gestionnaires et des employés. Ces exigences varient selon la province ou le territoire, mais presque tous les gouvernements ont fixé des normes minimales. Un survol des exigences en matière de ressources humaines, réalisé en 2006, signale qu'« aucune province ni [qu']aucun territoire n'exige que tous les employés de garderie possèdent une formation en éducation et soins des jeunes enfants. Dans certains cas, on l'exige seulement d'un petit nombre d'employés²⁴⁵ ». De plus, les critères de formation des employés des services en établissement diffèrent et peuvent aller jusqu'à un diplôme d'un à trois ans d'études. En 2006, sept provinces exigeaient une formation minimale d'un an en éducation des jeunes enfants pour les directeurs, mais elles restaient muettes quant à la formation en gestion ou en supervision²⁴⁶.

Le Comité reconnaît la nécessité d'avoir des employés qualifiés. Il serait utile, de la part du gouvernement du Canada, en collaboration avec les ministères provinciaux et territoriaux concernés et les syndicats, de procéder à une étude des critères de compétence imposés aux responsables des soins, aux éducateurs et aux travailleurs sociaux qui œuvrent dans les programmes d'éducation et de garde des jeunes enfants financés par les fonds publics.

Par ailleurs, les provinces et territoires établissent des ratios adulte-enfants qui varient selon l'âge des enfants. Un ratio plus faible est exigé dans le cas des nourrissons, mais il augmente à mesure que les enfants vieillissent. Le tableau ci-dessous indique les ratios adulte-enfants pour différents groupes d'âge dans les provinces et territoires, en 2006.

²⁴⁵ CRRU (2007), p. 7-8.

²⁴⁶ *Ibid.*

Tableau 9 – Ratios maximums adulte-enfants dans les services à temps complet en établissement, par âge et par province/territoire, en 2006²⁴⁷

PROVINCE/TERRITOIRE	À 12 MOIS	À 36 MOIS	À 5 ANS
Terre-Neuve-et-Labrador	1:3	1:5	1:8
Île-du-Prince-Édouard	1:3	1:10	1:12
Nouvelle-Écosse	1:4	1:8	1:15
Nouveau-Brunswick	1:3	1:7	1:12
Québec	1:5	1:8	1:10
Ontario ²	3:10	1:8	1:12
Manitoba	1:4	1:8	1:10
Saskatchewan	1:3	1:10	1:10
Alberta	1:3	1:8	1:10
Colombie-Britannique	1:4	1:8	1:8
Territoires du Nord-Ouest	1:3	1:8	1:10
Nunavut	1:3	1:8	1:10
Yukon	1:4	1:8	1:8

7.2. Recrutement et maintien en fonction

Une étude sur les éducateurs et les services, réalisée à partir d'un sondage auprès de services d'éducation et de garde des jeunes enfants, a cherché à comprendre les raisons qui expliquent le fort roulement de personnel et les difficultés de recrutement. L'étude, publiée alors que l'OCDE effectuait son propre examen, a conclu que :

Pour s'attaquer aux défis que posent le recrutement et la rétention de la main-d'œuvre en services de garde, il faut adopter une approche globale et polyvalente qui prenne en compte et s'attaque simultanément aux problèmes suivants : (1) le stress inhérent au travail et le besoin de modérateurs de stress; (2) la compensation (salaires, avantages sociaux et conditions de travail); (3) l'accès à la formation; et (4) le peu de respect du public en général à l'endroit du travail en services de garde²⁴⁸.

En 2005, une étude portant sur l'offre et la demande d'employés dans le domaine de l'éducation des jeunes enfants a mis en lumière les

²⁴⁷ Friendly et coll. (2007), p. 216.

²⁴⁸ Gillian Doherty et Barry Forer, *Mettre sous un éclairage nouveau les problèmes de recrutement et de rétention des éducatrices en garderie*, Conseil sectoriel des ressources humaines des services de garde à l'enfance, 2004, p. 5. Consulté à l'adresse <http://www.ccsc-cssge.ca/francais/pdf/research/Mettresousuneclairage.pdf> le 10 juillet 2008.

enjeux suivants : la nécessité de préparer et de soutenir les employés; le milieu de travail, y compris la rémunération et les avantages sociaux, la santé et la sécurité; le statut d'emploi et les possibilités d'avancement; la formation plus poussée pour les employés actuels et futurs; la reconnaissance de la valeur et de l'importance de la contribution de ces employés²⁴⁹. L'étude a conclu que quatre domaines requièrent une attention pour assurer l'offre suffisante de travailleurs qualifiés dans le domaine : « Un cadre politique général qui reconnaisse le rôle central des services de garde dans les stratégies de développement de la petite enfance [...]; des politiques cohérentes à travers le secteur de manière à gérer efficacement la demande de services de garde et d'éducatrices en petite enfance [...]; suffisamment de financement pour le secteur [...]; [de l']information sur le marché du travail pour orienter les décisions²⁵⁰ ».

Un an plus tard, le gouvernement fédéral a consulté environ 300 intervenants de partout au Canada. Dans son rapport, il indique que le recrutement et le maintien en fonction des employés sont les principaux problèmes du secteur²⁵¹. Le comité consultatif mis sur pied par le ministre de RHDSC pour étudier les places en garderie a fait rapport en 2007 et il est parvenu à la conclusion suivante :

La question des ressources humaines ne faisait pas partie du mandat du Comité, cependant les membres du Comité ont noté qu'il n'est possible de fournir des services de garde de grande qualité que si les ressources humaines de ce secteur sont stables. Le Comité est conscient que l'un des plus grands défis à relever pour augmenter le nombre de places en garderie et améliorer les services sera lié aux ressources humaines. La pénurie actuelle de personnel de garderie qualifié pourrait sérieusement entraver les efforts pour accroître l'offre de places²⁵².

²⁴⁹ Jane Beach et coll., *Un travail à valoriser : La main-d'œuvre du secteur de la garde à l'enfance au Canada - Rapport principal*, Conseil sectoriel des ressources humaines des services de garde à l'enfance, 2004. Consulté à l'adresse http://www.csc-csge.ca/francais/pdf/research/CCHRSC_main_fr.pdf le 10 juillet 2008.

²⁵⁰ *Ibid.*, p. 144.

²⁵¹ Ressources humaines et Développement social Canada, *Ce que nous avons entendu... Résumé des consultations sur l'Initiative sur les places en garderie*, 2007. Consulté à l'adresse http://www.rhdsc.gc.ca/fr/consultations_publicques/garde_enfants/sommaire_rapport.shtml le 10 juillet 2008.

²⁵² Rapport du Comité consultatif ministériel sur l'Initiative sur les places en garderie du gouvernement du Canada (2007), p. 27.

Le Comité a pris connaissance des défis propres au recrutement d'employés autochtones :

[...] nous nous rendons compte combien il est important d'avoir une main-d'œuvre bien préparée. D'autres personnes ont parlé des défis dans l'ensemble de la société, mais ces défis sont 100 fois pires dans les réserves. (Monica Lysack, directrice générale, Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, *Témoignages*, 20 avril 2007)

Dans ses recommandations pour le Canada, l'OCDE mentionnait la nécessité de recruter davantage de personnel. Dans ses recommandations générales, elle réclamait une meilleure reconnaissance du rôle et de l'importance des éducateurs de la petite enfance. Les programmes provinciaux et territoriaux répondent à ces recommandations.

En 2007 et en 2008, plusieurs provinces et un territoire (Saskatchewan²⁵³, Nouvelle-Écosse²⁵⁴, Ontario²⁵⁵, Manitoba²⁵⁶, Nouveau-Brunswick²⁵⁷, Terre-Neuve-et-Labrador²⁵⁸, Alberta²⁵⁹, Colombie-Britannique²⁶⁰ et Yukon²⁶¹) ont annoncé divers programmes,

²⁵³ Trevor Newell, « Wage increase announced for Saskatchewan child-care workers », *Leader Post*, 6 mai 2008. Consulté à l'adresse <http://www.canada.com/reginaleaderpost/news/story.html?id=c6ddf41d-71df-4d0a-b66f-9e6b94ae3c05&k=455> le 31 juillet 2008.

²⁵⁴ « The Minister's Letter to Directors – 8 April 2008 ». Consulté à l'adresse http://www.gov.ns.ca/coms/families/provider/documents/ELCC_Letter_April_8_2008.pdf le 3 juillet 2008.

²⁵⁵ Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse de l'Ontario, *Document d'information sur le budget des dépenses et la planification axée sur les résultats 2008-2009 - Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse*, p. 31. Consulté à l'adresse <http://www.gov.on.ca/children/graphics/247798.pdf> le 15 juillet 2008.

²⁵⁶ Enfants en santé Manitoba (2008), p. 1.

²⁵⁷ Courriel personnel de Diane Lutes, consultante, Services à la petite enfance et en milieu scolaire, ministère du Développement social, Nouveau-Brunswick, 27 mai 2008.

²⁵⁸ Ministère de la Santé et des Services communautaires de Terre-Neuve-et-Labrador, « Province Enhances Early Learning and Child Care Plan », communiqué, 30 novembre 2007. Consulté à l'adresse <http://www.releases.gov.nl.ca/releases/2007/health/1130n02.htm> le 3 août 2008.

²⁵⁹ Services à l'enfance et à la jeunesse de l'Alberta, *Spotlight on Child Care*, 2008, p. 1. Consulté à l'adresse http://www.child.alberta.ca/home/documents/childcare/doc_spotlight_childCare.pdf le 22 juillet 2008.

²⁶⁰ Ministère du Développement de l'enfant et de la famille de la Colombie-Britannique, *Early Childhood Educator Incentive Grant Program: Frequently Asked Questions*. Consulté à l'adresse http://www.mcf.gov.bc.ca/childcare/ece_incentive/pdf/incentive_faq.pdf le 23 juillet 2008.

notamment des bourses d'études, des primes pour les travailleurs retournant dans le secteur de l'éducation des jeunes enfants et des augmentations salariales. Le Comité a appris que ces efforts, bien que louables, n'ont pas encore atteint leurs objectifs :

Sachez que la province [Alberta] a fait beaucoup pour la reconnaissance professionnelle, l'augmentation des salaires et l'éducation, mais elle a encore de gros problèmes de recrutement et de maintien de la main-d'œuvre. (Susan Elson, secrétaire, Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, Témoignages, 20 avril 2007)

Certains gouvernements provinciaux et territoriaux ont aussi amélioré l'accès à la formation pour les éducateurs. Il a notamment été question d'une démarche très novatrice :

La province a mis en œuvre un programme pilote destiné à former les mères pour qu'elles deviennent des éducatrices de la petite enfance et à leur offrir des services de garde durant cette formation. À la fin du cours, les femmes obtiennent un certificat ou un diplôme en éducation de la petite enfance. (Molly McCracken, chercheure, bureau du Manitoba, Centre canadien de politiques alternatives, Témoignages, 17 mai 2007)

Un obstacle majeur au recrutement est l'écart entre la rémunération des éducateurs en « garderie » et celle des enseignants du milieu préscolaire et scolaire. Le Comité a été informé de cette situation.

[Les salaires des éducateurs] ne sont en rien comparables aux salaires des enseignants. Au Nouveau-Brunswick, nous affichons probablement l'un des plus bas salaires au pays. [...] Grâce à certains investissements de la part du gouvernement, les salaires des employés ont augmenté. Le personnel qualifié gagne seulement un peu plus de 11 \$ l'heure, alors que le personnel non qualifié gagne 9 \$ l'heure. Les salaires sont très faibles, car les parents n'ont pas les moyens de payer des frais élevés qui permettraient de payer les salaires. Nous subventionnons les services de garde à l'enfance, mais cela se fait malheureusement au détriment de la main-d'œuvre (Jody Dallaire, présidente, Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, Témoignages, 20 avril 2007).

De plus amples renseignements sur les efforts déployés par les gouvernements provinciaux et territoriaux sont fournis dans les descriptions des programmes de chaque province ou territoire à l'annexe 3.

²⁶¹ Ministère de la Santé et des Affaires sociales du Yukon, *Childcare Operators Receive Second Increase for Wages*, communiqué, 23 juillet 2008. Consulté à l'adresse http://www.hss.gov.yk.ca/news/2008/id_132/ le 29 juillet 2008.

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux pourraient encourager la parité des salaires des éducateurs et des enseignants de la maternelle et de l'élémentaire en procédant à une évaluation de la rémunération versée aux employés qualifiés des programmes d'éducation, de garde des jeunes enfants et de soutien aux familles.

8. RECHERCHES ET DONNÉES

Dans son étude, l'OCDE a félicité le Canada pour ses systèmes avancés de collecte des données et l'a encouragé à « améliorer davantage les mécanismes de responsabilisation publique grâce à une collecte de données rigoureuse et comparative²⁶² ».

Depuis 25 ans, les conclusions d'études sur les enfants favorisent l'élaboration de politiques, de programmes et de pratiques répondant aux besoins des jeunes enfants²⁶³.

8.1. Sources actuelles

8.1.1. ENQUÊTE LONGITUDINALE NATIONALE SUR LES ENFANTS ET LES JEUNES

Le gouvernement fédéral continue d'améliorer sa capacité de recherche. En 1994, il a lancé l'Étude longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes (ELNEJ), qui réunit des données sur 30 000 enfants. Sept cycles ont été réalisés. Au cours du cycle 7 (2006-2007), on a modifié la section de l'enquête qui porte sur la garde d'enfants en vue d'améliorer la qualité de l'information recueillie sur le type de services de garde utilisé.

L'ELNEJ suit un échantillon représentatif de plus de 22 000 enfants de 0 à 11 ans depuis 1994 et continue d'ajouter de nouvelles cohortes. On recueille des données sur le poids et les complications à la naissance; sur le développement moteur et social à l'âge de 3 ans; sur le vocabulaire à 4 et 5 ans; et sur le comportement entre 2 et 5 ans. Les enfants sont considérés comme vulnérables s'ils ont au moins un grave problème d'apprentissage ou de comportement.

La cohorte actuelle continue d'être suivie au moyen de données recueillies à chaque cycle de deux ans. De plus, chaque cycle introduit de très jeunes enfants de 0 à 23 mois, que l'on suit jusqu'à l'âge de 4 à 5 ans afin d'obtenir d'autres données sur le développement de la petite enfance. Le septième cycle de l'enquête a pris fin en 2006-2007; les données seront accessibles en 2009.

²⁶² OCDE (2004), p. 96.

²⁶³ Les renseignements présentés dans cette section sont tirés de J. Bertrand, « Canada: Longitudinal Monitoring of ECD Outcomes », cité par Mary Eming Young et Linda M. Richardson (dir.), *Early Child Development From Measurement to Action A Priority for Growth and Equity*, Banque mondiale, Washington, D.C., 2007.

L'ELNEJ a aussi permis de déterminer plus clairement si le développement infantile déficient est intimement lié à la pauvreté. On croyait depuis longtemps qu'il s'agissait principalement d'une question économique, ce qui amenait, au pire, à penser qu'on ne pouvait rien faire et, au mieux, à vouloir destiner les interventions aux enfants et aux familles pauvres. Or, les données de l'ELNEJ montrent que 65 p. 100 des enfants de 4 à 6 ans issus de familles à faible revenu ne sont pas considérés comme vulnérables, alors que 25 p. 100 des enfants de la classe moyenne et plus de 10 p. 100 des enfants de familles aisées sont considérés comme tels.

Il y a de bonnes études qui montrent que tous les enfants bénéficient de programmes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants de haute qualité. Les études canadiennes fondées sur l'Étude longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes (ELNEJ) montrent clairement que les enfants vulnérables se retrouvent dans toutes les catégories de revenu et pas seulement dans les familles à faible revenu. En fait, les enfants de la classe moyenne sont plus vulnérables parce qu'ils sont plus nombreux. (Martha Friendly, Childcare Resource and Research Unit, Témoignages, 6 juin 2007)

8.1.2. ENQUÊTE SUR LES ENFANTS AUTOCHTONES

L'Enquête sur les enfants autochtones comblera en partie l'absence de connaissances sur la santé et le bien-être des enfants des Premières nations, inuits et métis qui sont âgés de moins de 6 ans.

La collecte de données a débuté en 2006 auprès d'un échantillon de 17 000 enfants choisis à partir du recensement. L'enquête devrait être répétée tous les cinq ans. Le Comité insiste sur la nécessité de poursuivre cette enquête.

8.1.3. ÉTUDE LONGITUDINALE DU DÉVELOPPEMENT DES ENFANTS DU QUÉBEC (ELDEQ)

L'ELDEQ est une étude longitudinale prospective qui fait le suivi des enfants dès l'âge de 5 mois. L'échantillon initial de 2 120 enfants est représentatif des enfants nés au Québec en 1998 (naissances simples), sauf ceux des territoires cris et inuits et des réserves des Premières nations. L'ELDEQ a des caractéristiques en commun avec l'Étude des jumeaux nouveau-nés du Québec et l'ELNEJ. Elle a pour principal objectif de décrire et d'expliquer le développement affectif, cognitif et comportemental et l'adaptation scolaire dans les périodes initiale et intermédiaire de l'enfance.

L'étude consiste à recueillir des données sur les caractéristiques sociodémographiques, la santé de la mère pendant la grossesse, l'historique de la naissance, les habitudes de vie et la santé des parents, le fonctionnement de la famille, les interactions entre les parents et l'enfant, le tempérament de l'enfant, son développement moteur et social, son comportement, ses habitudes de sommeil, son alimentation, la nature et la qualité des services de garde, de la maternelle et de l'école primaire.

À 5 mois, on recueille des données sur le sexe et le bien-être de l'enfant et l'on établit le profil détaillé de la mère et de la famille. Pour les enfants de 17 mois, on recueille des données sur la maturité affective, la santé, les visites à des spécialistes de la santé, les habiletés sociales et le développement cognitif.

Ces enfants ont été suivis annuellement de l'âge de 5 mois à 8 ans et sont évalués aux deux ans jusqu'à ce qu'ils aient 12 ans.

8.1.4. COMPRENDRE LA PETITE ENFANCE

En 1999, le gouvernement du Canada a lancé une initiative qui tirait parti des données longitudinales accumulées au pays sur la vulnérabilité et le développement des jeunes enfants.

Comprendre la petite enfance met à contribution 12 collectivités. Chacune d'elles a reçu une subvention de cinq ans pour définir les besoins des jeunes enfants et produire un plan d'action. Cinq collectivités ont reçu des fonds en 2000-2001 et sept autres en 2002-2003. Les 12 rapports établissent : la capacité d'apprentissage des enfants; les facteurs qui influent sur le développement de l'enfant dans la famille et le milieu social; la disponibilité des ressources locales pour les jeunes enfants et leur famille.

L'information recueillie s'applique à des quartiers donnés et permet aux collectivités de concevoir et de mettre en œuvre des politiques et des programmes qui visent l'épanouissement des jeunes enfants et de hiérarchiser les investissements selon leur priorité.

8.1.5. ÉTUDE SUR LA SANTÉ DES ENFANTS DE L'ONTARIO

L'Étude sur la santé des enfants de l'Ontario est une étude longitudinale sur les effets des expériences et du développement des jeunes enfants sur leur santé, leur qualité de vie et leur fonctionnement à l'âge adulte. Elle a été réalisée par Statistique

Canada pour le compte du Canadian Centre for Studies of Children at Risk de l'Université McMaster, à Hamilton, en Ontario.

Sur une période de 17 ans, l'équipe de recherche a recueilli des données sur la santé mentale et physique de plus de 3 000 enfants de 4 à 16 ans dans deux collectivités ontariennes. Depuis l'enquête initiale, les chercheurs ont effectué, en 1987 et en 2001, deux suivis de la même cohorte, soit des jeunes adultes de 21 à 33 ans²⁶⁴. La disponibilité de données sur la santé des jeunes enfants et leur évolution jusqu'à l'âge adulte sur une période de 17 ans rend l'étude particulièrement instructive.

L'étude a permis de découvrir qu'au Canada, un enfant sur cinq a un grave problème de santé mentale (affectif ou comportemental) qui nuira à sa santé et à son fonctionnement à l'âge adulte, et que les enfants de familles pauvres risquent davantage d'avoir ce type de problème que les enfants de familles à revenu plus élevé²⁶⁵.

8.1.6. PARTIR D'UN BON PAS POUR UN AVENIR MEILLEUR²⁶⁶

Partir d'un bon pas pour un avenir meilleur est une étude longitudinale de démonstration axée sur la prévention primaire, réalisée auprès de jeunes enfants sur une période de 25 ans.

Cette étude, née de l'Étude sur la santé des enfants de l'Ontario, a influencé de nouveaux programmes, entre autres le Programme fédéral d'action communautaire pour les enfants et Bébés en santé, enfants en santé de l'Ontario²⁶⁷. Elle vise les enfants de 0 à 4 ans et de 4 à 8 ans qui vivent dans des milieux économiquement défavorisés, où les risques de problèmes de développement sont élevés. Les familles et les collectivités participantes présentent une grande diversité. Les résultats sont utilisés au Canada pour orienter les décideurs locaux et nationaux au sujet de la santé et du développement des enfants.

Les chercheurs recueillent et analysent des données sur plus de 100 indicateurs de résultats qui touchent le fonctionnement

²⁶⁴ D. Offord et coll., Ontario Child Health Study. *Archives of General Psychiatry*, 44, 1987, p. 832-836; Offord Centre for Child Studies, *Ontario Child Health Study*, 2006.

²⁶⁵ Renseignements supplémentaires disponibles auprès de l'Offord Centre for Child Studies, « Ontario Child Health Study ». Consulté à l'adresse <http://www.offordcentre.com/ochs/index.html> le 3 août 2008.

²⁶⁶ Renseignements tirés du site Web « Better Beginnings, Better Futures », sauf indication contraire. Consulté à l'adresse <http://bbbf.queensu.ca> le 3 août 2008.

²⁶⁷ McCain et Mustard (1999).

socioaffectif des enfants et des parents; le comportement et le fonctionnement scolaire des enfants; le voisinage et la collectivité.

D'après les analyses, les enfants qui habitent dans plusieurs des quartiers où s'effectue l'étude ont un pourcentage beaucoup plus bas de problèmes affectifs (anxiété et dépression) et de meilleures habiletés sociales (maîtrise de soi et comportement coopératif) que les enfants des quartiers de comparaison. Les enfants qui vivent dans les collectivités visées par les programmes d'intervention bénéficient généralement d'un taux de tabagisme réduit à la maison, d'un taux plus élevé d'allaitement maternel et d'un meilleur apport alimentaire. Ils ont eu des vaccins plus rapidement et les parents ont l'impression d'avoir plus facilement accès à du soutien professionnel²⁶⁸.

Selon une étude de suivi (Partir d'un bon pas, 2008), le pourcentage d'enfants ayant reçu des services d'éducation spécialisée a diminué; les parents signalent avoir eu une meilleure évaluation au sujet des contacts avec l'enseignant de leur enfant et disent se sentir plus en sécurité ou plus à l'aise dans leur quartier.

Les organismes locaux qui participent à l'étude ont aussi joué un rôle catalyseur dans l'établissement de partenariats entre les différents services. En étant représentés aux comités établis pour l'étude, les services locaux ont pu mieux se renseigner sur la collectivité et en venir à se faire davantage confiance entre eux, ce qui leur a permis d'utiliser plus efficacement les ressources peu abondantes par suite des compressions dans les programmes de la province.

8.1.7. INSTRUMENT DE MESURE DU DÉVELOPPEMENT DE LA PETITE ENFANCE (IMDPE)

Élaboré par des chercheurs de l'Offord Centre for Child Studies de l'Université McMaster, l'Instrument de mesure du développement de la petite enfance est utilisé dans les écoles canadiennes pour déterminer le développement des enfants de 5 ans dans cinq domaines : bien-être physique; santé affective; habiletés sociales; habiletés linguistiques; connaissances générales et habiletés cognitives. Les enfants sont jugés vulnérables s'ils se classent sous le 10^e rang-centile dans au moins un des cinq domaines. Il est possible de regrouper les résultats individuels jusqu'au niveau de la collectivité tout entière pour évaluer

²⁶⁸ Peters, R. DeV., *Better Beginnings, Better Futures: A comprehensive, community-based project for early childhood development - Highlights of Lessons Learned*, Better Beginnings, Better Futures Research Coordination Unit Technical Report, 2004, p. 11-12.

l'influence du voisinage. L'état du développement de l'enfant à la maternelle semble être une mesure fiable, car les différences constatées à 5 ans ont tendance à persister la vie durant²⁶⁹.

Toutes ces informations sur la situation des enfants canadiens qui commencent l'école peuvent être précieuses pour mettre au point des politiques et des pratiques éducationnelles dans l'ensemble du pays²⁷⁰. Au Canada, les données de l'IMDPE ont été recueillies pour plus de 400 000 enfants jusqu'en 2006. Un ensemble de données normatives a été établi sur 116 800 enfants de 5 ans. La Colombie-Britannique, le Manitoba et l'Ontario utilisent cet outil pour tous les enfants de la maternelle.

À Vancouver, les chercheurs se servent de l'IMDPE pour repérer les enfants vulnérables et groupent les nombres et pourcentages par quintile de vulnérabilité (du moins au plus vulnérable) pour toute la province. Les résultats illustrent clairement l'existence d'un gradient socioéconomique de la vulnérabilité qui est lié au revenu du ménage et montre que la vulnérabilité est présente dans tous les districts. Le pourcentage le plus élevé d'enfants de la maternelle qui se classent sous le 10^e rang-centile dans les scores de l'IMDPE a été enregistré dans un des districts les plus pauvres (55,2 p. 100). Le pourcentage le plus faible d'enfants de la maternelle qui se classent sous le 10^e rang-centile dans les scores de l'IMDPE a été enregistré dans un des districts les mieux nantis (17,7 p. 100)²⁷¹.

Dans un rapport annuel sur la santé et le bien-être de ses enfants, le conseil scolaire de district de Toronto a apparié les données de l'IMDPE avec les données du recensement de Statistique Canada pour déterminer la vulnérabilité (degré, étendue et type) des enfants. Les résultats obtenus à Toronto s'apparentent à ceux de Vancouver. Il existe un gradient social de la vulnérabilité établi par les scores de l'IMDPE en lien avec le revenu moyen des familles ayant des enfants.

²⁶⁹ M. Janus et D. Offord, « Development and Psychometric Properties of the Early Development Instrument (EDI): A Measure of Children's School Readiness », *Canadian Journal of Behavioral Science* 39(1):1-22, 2007, p. 13.

²⁷⁰ E.M. Thomas, *La disposition à apprendre à l'école pour les jeunes de cinq ans au Canada*, Statistique Canada, Division des enquêtes spéciales, Série de documents de recherche sur les enfants et les jeunes, 2006, p. 6. Consulté à l'adresse <http://www.statcan.ca/francais/research/89-599-MIF/89-599-MIF2006004.pdf> le 15 août 2008.

²⁷¹ Jane Bertrand, « Canada: Longitudinal Monitoring of ECD Outcomes » cité par Mary Eming Young (dir.), *Early Child Development From Measurement to Action A Priority for Growth and Equity*, 2007, Banque mondiale, p. 135.

Quelque 25 p. 100 des enfants de 4 ans fréquentant une école dans les districts économiques pauvres et très pauvres de Toronto se sont classés sous le 10^e rang-centile pour au moins deux domaines de l'IMDPE²⁷².

8.1.8. INDICE COMPOSITE DE L'APPRENTISSAGE (ICA)

Établi par le Conseil canadien sur l'apprentissage, l'Indice composite de l'apprentissage (ICA) est le premier indice national de l'apprentissage non seulement au Canada, mais dans le monde. Il combine plusieurs sources de données pour produire des scores numériques représentant l'état de l'apprentissage continu au Canada et dans ses nombreuses collectivités. Un score élevé dans un domaine en particulier signifie que les conditions d'apprentissage sont favorables à la réussite économique et sociale.

Les résultats de l'ICA sont publiés annuellement, ce qui permet de mesurer l'évolution de l'apprentissage continu dans le temps. En attirant l'attention sur des indicateurs précis, l'ICA ouvre la porte à l'étude de différentes questions d'apprentissage au Canada²⁷³.

L'ICA s'appuie sur un « panier » de 15 indicateurs pour mesurer l'état de l'apprentissage continu en fonction de quatre grands « piliers » :

- « Apprendre à savoir » consiste à acquérir les compétences et connaissances de base nécessaires pour fonctionner dans la vie, notamment la littératie, la numératie, les connaissances générales et la réflexion critique.
- « Apprendre à faire » consiste à acquérir des compétences appliquées, qui sont étroitement liées à la réussite professionnelle. Il peut s'agir de compétences et de connaissances techniques et pratiques.
- « Apprendre à vivre ensemble » consiste à développer les valeurs de respect et d'altruisme, à acquérir des habiletés sociales et interpersonnelles et à apprécier la diversité de la population canadienne. Ce domaine contribue à la cohésion sociale.
- « Apprendre à être » consiste à développer les différents aspects de la personne (intellectuel, physique et spirituel). Ce domaine touche

²⁷² Ville de Toronto, *Toronto Report Card for Children Update 2003, 2004*, p. 45.

²⁷³ M. Lachance, F. Cartwright et C. Boughton, « Introducing the Composite Learning Index (CLI) », *Bringing it Together: Merging Community-Based, Life-Course, Linked Data, and Social Indicator Approaches to Monitoring Child Development Proceedings from the Early Childhood Learning Knowledge Centre's Monitoring Committee Workshop*, Canadian Council on Learning, Montréal, Québec, 2007.

la découverte et la connaissance de soi, la créativité et l'atteinte d'un juste équilibre dans la vie²⁷⁴.

8.2. Rôle du gouvernement fédéral

S'il est vrai que chacune de ces études fournit des renseignements très utiles, elles ne se recoupent pas pour produire des données nationales sur le développement des jeunes enfants. Le Comité a entendu des témoignages selon lesquels le Canada n'a pas encore de données suffisantes pour évaluer correctement ses programmes et ses progrès. Un témoin a affirmé que nous devons mieux comprendre le développement de nos enfants :

Nous avons besoin d'un système de surveillance détaillé à l'échelle provinciale, qui suivrait les enfants dès la naissance [...] Honnêtement, nous ne savons pas si nous allons bien. Bien que j'endosse la plupart des recommandations de l'OCDE, je constate qu'elles ne se fondent pas sur l'évaluation directe de données sur des enfants [...] Nous devons surveiller les connaissances générales des enfants [...] leur développement social, cognitif, langagier et physique [...] Nous avons besoin d'outils pour mesurer les compétences et déterminer quelles sont les compétences qu'ont les enfants à l'âge de trois ans et quand ils entrent à l'école. Le tout doit se faire dans la transparence afin de produire des résultats à l'échelle de la collectivité et à l'échelle individuelle. Enfin, nous devons utiliser ces résultats dans un rapport explicite avec la politique sociale et la politique d'éducation et pour concevoir un cadre d'évaluation et de recherche. (Douglas Willms, professeur, Institut canadien de recherche en politiques sociales, Témoignages, 6 juin 2007)

Un autre témoin a souligné qu'il fallait recueillir plus d'information sur les effets des services de garde eux-mêmes :

Nous devons en savoir plus sur [les] effets, bénéfiques et néfastes, [des garderies] et nous devons en particulier savoir comment des éléments comme l'âge auquel les enfants commencent à fréquenter la garderie, le type de structures de garderie et les caractéristiques qui font qu'il s'agit de bonnes ou de mauvaises garderies contribuent à ces effets (D^r Michael Kramer, directeur scientifique, Institut du développement et de la santé des enfants et des adolescents, Instituts de recherche en santé du Canada, Témoignages, 30 mai 2007)

²⁷⁴ *Ibid.*

Finalement, le D^r Mustard a très bien résumé la nécessité d'avoir des données plus fiables : « N'oubliez pas : pas de données, pas de problèmes, pas de politiques²⁷⁵ ».

Dans sa Note de présentation sur le Canada, l'OCDE a indiqué :

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 publique²⁷⁶.

L'OCDE a reconnu que l'expertise du Canada dans la recherche sur le développement et l'apprentissage des jeunes enfants est l'une de ses forces. Cependant, le Comité a constaté que des données plus fiables sont requises pour la recherche, l'évaluation et la responsabilisation, afin de mesurer les progrès et de cerner les lacunes en matière de développement de la petite enfance.

4. Le Comité recommande que le gouvernement du Canada, en collaboration avec les gouvernements des provinces et des territoires et avec les chercheurs, établisse un solide système de collecte de données, d'évaluation et de recherche qui soit doté de fonds suffisants et qui mette en lumière tous les aspects de la qualité et du développement humain dans les programmes de développement de la petite enfance, y compris l'élaboration de programmes éducatifs, l'évaluation de programmes et la mesure des résultats pour les enfants.

²⁷⁵ D^r Fraser Mustard, fondateur, Council for Early Child Development, Founder's Network, *Témoignages*, 14 février 2008.

²⁷⁶ OCDE, 2004, p. 7.

9. CONCLUSION

Tout au long de la préparation du présent rapport, le Comité sénatorial s'est fait dire que les parents canadiens souhaitent ce qu'il y a de mieux pour leurs enfants et veulent être les meilleurs parents qui soient. Le foyer familial est le berceau de l'apprentissage et de l'amour. La plupart des hommes et des femmes qui ont des enfants doivent toutefois s'intégrer au marché du travail pour assurer la subsistance de leur famille. Beaucoup de parents n'ont pas autour d'eux de famille élargie pouvant leur donner un coup de main; ils espèrent que les gouvernements et la collectivité feront un effort accru pour offrir des services agréés d'éducation et de garde de bonne qualité dans les centres de la petite enfance, en milieu familial et dans les établissements scolaires. Les Canadiens croient encore qu'« il faut un village pour élever un enfant ».

Le gouvernement du Canada a la possibilité de se faire le défenseur des familles au XXI^e siècle en conjuguant un solide leadership avec des fonds pertinents et en invitant les gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi que les collectivités à exprimer une vision et une volonté d'agir communes à l'égard des parents et des enfants canadiens.

Depuis des décennies, le gouvernement du Canada fait preuve de leadership dans ce domaine, employant divers mécanismes et programmes pour aider les gouvernements provinciaux et territoriaux et les administrations municipales à collaborer avec leurs citoyens pour répondre aux besoins des enfants et de leurs familles. Aujourd'hui, les gouvernements provinciaux et territoriaux se fixent des objectifs ambitieux en matière de développement de la petite enfance et de services de garde de qualité pour les jeunes enfants. Pour les aider, le gouvernement fédéral doit jouer un rôle de soutien fort et présent.

Tout en faisant différents choix pour eux-mêmes et leurs enfants, les parents ont besoin d'un réseau de programmes communautaires — en milieu urbain ou rural, dans le Nord ou le Sud, dans l'Est ou l'Ouest — qui offrent des activités d'apprentissage fondées sur les connaissances les plus récentes dans le domaine du développement humain et sur des pratiques exemplaires dans celui du développement et de la garde des jeunes enfants.

À la lumière du rapport *Petite enfance, grands défis II* de l'OCDE, il est devenu essentiel d'effectuer une analyse approfondie des fonds versés

par toutes les entités gouvernementales aux familles ayant des enfants d'âge préscolaire ainsi que des fonds affectés aux programmes de garde et autres pour les parents et les enfants, de manière à établir une assise qui permettra en définitive de représenter les hausses de fonds en pourcentage du PIB, d'établir des comparaisons avec d'autres pays et de rendre des comptes sur le plan national.

Cette analyse servirait aussi à revoir les sommes consacrées à la recherche, afin de donner suite à la recommandation du Comité, qui propose un réseau de recherche robuste et financé adéquatement, notamment pour ce qui touche les études longitudinales sur la mortalité infantile, le poids à la naissance, la mortalité néo-natale, la santé et le développement des enfants, l'intervention précoce, la capacité d'apprentissage et les niveaux de réussite élémentaires, surtout pour la lecture, l'écriture, le langage et le calcul. La science du développement humain doit sous-tendre toute la recherche menée au Canada sur les enfants.

Beaucoup de jeunes familles peinent à joindre les deux bouts et divisent leur maigre budget entre les besoins fondamentaux comme le logement et la nourriture. Au Canada, on s'entend clairement sur un point : dans l'ensemble du pays, il n'y a pas suffisamment de programmes de qualité à prix abordable en matière d'éducation et de garde des jeunes enfants pour répondre aux besoins et aux choix des parents. Le consensus est toutefois moins clair au sein des administrations et de la population sur le niveau d'investissement requis et sur la façon de répartir les coûts des initiatives.

Le Canada peut devenir un pays qui offre aux femmes et aux hommes les moyens d'agir, en tant que parents et en tant que premiers et principaux éducateurs, pour que leurs enfants aient un bon départ dans la vie, dès le moment de la conception, grâce à des services de santé, d'éducation et de garde d'excellente qualité, rien de moins. En unissant nos efforts, à tous les niveaux de gouvernement, nous pouvons devenir « Un Canada digne des enfants ». Nous pouvons aider les parents, chez eux, dans leur milieu social et au travail, à élever des enfants aussi en santé et évolués que possible, prêts à constituer la prochaine génération de fiers Canadiens. Aucun autre investissement n'est plus important. Les familles sont la pierre d'assise de notre pays et chaque enfant, peu importe ses talents ou ses difficultés, mérite d'avoir la chance de s'épanouir pleinement.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Le Comité recommande :

1. que le premier ministre nomme un ministre d'État à l'Enfance et à la Jeunesse relevant du ministère des Ressources humaines et du Développement social du Canada, qui serait notamment chargé de collaborer avec les gouvernements provinciaux et territoriaux pour promouvoir la prestation de services de qualité en matière d'apprentissage et de garde des jeunes enfants et de soutien parental, ainsi que la recherche sur le développement humain et sur le développement et l'apprentissage chez les jeunes enfants;
2. que le ministre des Ressources humaines et du Développement social crée un conseil consultatif national sur l'enfance, chargé de conseiller le ministre d'État à l'Enfance et à la Jeunesse et, par l'entremise de celui-ci, d'autres ministres sur les meilleurs moyens de soutenir les parents et de promouvoir des services de qualité en matière d'apprentissage et de garde des jeunes enfants. Le conseil se composerait de parlementaires, d'autres personnes intéressées, de dirigeants locaux et de parents et aurait une représentation satisfaisante des communautés autochtones;
3. que le gouvernement du Canada tienne une série de réunions pour les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables de l'enfance et de la jeunesse, qui commenceraient dans l'année suivant la publication du présent rapport, pour :
 - a. établir un cadre pancanadien de politiques et de programmes destinés aux enfants et à leur famille;
 - b. constituer un conseil fédéral-provincial-territorial de ministres responsables de l'apprentissage et de la garde des jeunes enfants et du soutien parental, qui se réunirait annuellement pour examiner les progrès du Canada par rapport aux autres pays de l'OCDE et pour faire connaître les pratiques exemplaires au Canada;
4. que le gouvernement du Canada, en collaboration avec les gouvernements des provinces et des territoires et avec les chercheurs, établisse un solide système de collecte de données, d'évaluation et de recherche qui soit doté de fonds suffisants et qui mette en lumière tous les aspects de la qualité et du développement humain dans les programmes de développement de la petite enfance, y compris l'élaboration de programmes

éducatifs, l'évaluation de programmes et la mesure des résultats pour les enfants.

ANNEXE 1 – LISTE DES TÉMOINS

ORGANISATION	NOM/TITRE	DATE DE COMPARUTION
39^e législature - 1^{re} session		
Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance	Jody Dallaire, présidente	20-04-2007
Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance	Monica Lysack, directrice générale	20-04-2007
Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance	Susan Elson, secrétaire	20-04-2007
Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance	Susan Harney, vice-présidente	20-04-2007
Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance	Elizabeth Ablett, représentante de l'Ontario	20-04-2007
Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance	Donna Riddel, représentante du Manitoba	20-04-2007
Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance	Lynell Anderson, gestionnaire principale de projets	20-04-2007
Childcare Resource and Research Unit, Université de Toronto	Martha Friendly, coordonnatrice	06-06-2007
Université du Nouveau-Brunswick	Douglas Willms, professeur, Institut canadien de recherche en politiques sociales	06-06-2007
Université de la Colombie-Britannique	Kevin Milligan, professeur, Département	06-06-2007

ORGANISATION	NOM/TITRE	DATE DE COMPARUTION
39^e législature - 1^{re} session		
	d'économie	
Ressources humaines et Développement social Canada	Shawn Tupper, directeur général, Politiques sociales	07-06-2007
Société des services de logement social	D ^r Gordon Chong, président; ancien président du Comité consultatif ministériel sur l'Initiative sur les places en garderie	07-06-2007
39^e législature - 2^e session		
Founder's Network	D ^r Fraser Mustard, fondateur, Council for Early Child Development	14-02-2008
Council for Early Child Development	L'honorable Margaret Norrie McCain, coprésidente, Étude sur la petite enfance	14-02-2008

ANNEXE 2

PRATIQUES NOVATRICES RELATIVES À L'ÉDUCATION ET À LA GARDE DES JEUNES ENFANTS

Guérison intergénérationnelle : une première étape dans la promotion du développement des enfants au Nunavut²⁷⁷

Coral Harbour est une communauté inuite de 780 membres établie sur l'île de Southampton au Nunavut. La seule façon de s'y rendre est par voie aérienne et pour se déplacer dans l'île, il n'y a que le traîneau à chiens, la motoneige et quelques véhicules à quatre roues motrices.

Les difficultés auxquelles se heurtent les familles de Coral Harbour ne sont pas différentes de celles des autres communautés autochtones éloignées. Les structures de gouvernance imposées et les incompatibilités intergénérationnelles et interculturelles font obstacle à la cohésion des approches utilisées à l'égard des enfants et des programmes qui leur sont destinées. Le personnel professionnel et le personnel de direction, principalement des blancs, ne sont pas des résidents permanents et le taux de roulement élevé entrave la continuité des projets et des relations. Les méthodes d'éducation employées par les grands-parents, qui consistent à inculquer aux enfants d'importantes notions de sécurité dans un environnement dur, diffèrent des méthodes des jeunes parents, qui disposent d'informations concernant l'éducation des enfants.

En 2004, un dirigeant communautaire a fait appel à Rural Voices, un programme de développement communautaire qui s'adresse aux collectivités rurales et éloignées pour créer des services sur mesure. À l'aide de la méthode des « communautés offrant des services adaptés aux besoins » (CARS), des animateurs aident les communautés à tirer parti des services et des actifs existants pour mieux épauler les enfants et les familles. Selon la méthode CARS, on reconnaît qu'un changement émanant de l'extérieur de la communauté ne peut durer. On a donc commencé à organiser des réunions de cuisine afin que les jeunes parents puissent exprimer librement leurs préoccupations.

La communauté dispose d'un programme d'aide préscolaire et d'une garderie, qui fonctionnent de façon indépendante et dont le personnel reçoit une formation à distance. Les animateurs de Rural Voices ne se

²⁷⁷ Les renseignements sur ce programme sont tirés d'entrevues personnelles avec les employés concernés.

sont pas attaqués dès le début à la réorganisation des services. Les hôtes de la communauté en ont été étonnés; encouragés par le niveau de participation, ils ont entrepris les consultations. « Qui parle de développement de la petite enfance parle de changement, a indiqué Carol Gott, représentante de Rural Voices. Les parents doivent sentir qu'ils ont la haute main sur leur environnement avant même d'envisager d'y apporter des changements pour leurs enfants. »

Faire participer les jeunes familles au projet d'autonomie gouvernementale de la nation Nisga'a de la rivière Nass²⁷⁸

En 2000, la nation Nisga'a de la vallée de la rivière Nass dans le nord de la Colombie-Britannique est devenue la première nation autochtone à négocier l'autonomie gouvernementale avec le gouvernement du Canada. L'enthousiasme a gagné les 7 000 membres de la communauté, qui a procédé à l'établissement de nouvelles structures de gouvernance, de lois et de politiques. Des centaines de personnes participent aux séances pour débattre des avantages et des inconvénients de différents modèles, sur de nombreux sujets, depuis l'accession à la propriété jusqu'à l'immatriculation des chiens.

Le gouvernement Nisga'a a communiqué avec Rural Voices pour que les jeunes puissent participer à ce projet stimulant de création d'une nation. Or, il est difficile de prendre part à de longues réunions quand il faut nourrir de jeunes enfants et les mettre au lit. Les jeunes familles devaient également composer avec un vestige du passé. Les différents ordres de gouvernement avaient mis en œuvre des programmes de la petite enfance, incluant des services de garde, des garderies éducatives et un programme d'aide préscolaire, mais il était difficile de recruter du personnel qualifié, les heures d'ouverture ne permettaient pas aux mères de travailler ou d'étudier et aucun soutien n'était accordé aux parents pour qu'ils puissent assister aux réunions communautaires. De plus, les jeunes parents devaient faire face à la méfiance des aînés à l'égard des services de garde organisés.

Grâce aux animateurs de Rural Voices, de jeunes parents ont pu se réunir pour cerner leurs préoccupations communes. Ils ont demandé qu'un poste de représentant des jeunes soit créé au sein du conseil de direction de la nation Nisga'a, et on a acquiescé à leur demande. Maintenant qu'ils sont maîtres de leurs actifs nationaux, ils procèdent à la restructuration des programmes de la petite enfance. Grâce à

²⁷⁸ Les renseignements sur ce programme sont tirés d'entrevues personnelles avec les employés.

leurs efforts, les jeunes familles ont hissé le dossier de la garde d'enfants au rang des enjeux en matière de développement économique.

Les chefs Nisga'a sont conscients que les jeunes qui quittent la vallée de la rivière Nass pour poursuivre leurs études ne peuvent faire profiter la communauté des compétences qu'ils acquièrent s'ils n'ont pas accès à des services de garde d'enfants; on a donc mis en veilleuse le projet de création d'un centre d'appels jusqu'à ce qu'on trouve une solution pour répondre aux besoins des travailleurs en matière de garde d'enfants.

Intégrer les services de la petite enfance dans les communautés des Premières nations

À la suite de consultations fédérales concernant l'intégration des services de la petite enfance destinés aux communautés autochtones, la nation crie de la rivière Fisher a pris conscience de l'avantage qu'offre un lieu unique pour les services de la petite enfance.

Craignant la lenteur propre aux initiatives gouvernementales, les dirigeants des services de la petite enfance, avec l'approbation du conseil, se sont tournés vers la communauté et ont obtenu son appui. Il existait un solide consensus pour relier la garderie à l'école. Pour convaincre les représentants de l'école, on a ajouté aux plans de construction un gymnase auquel les enfants de l'école auraient accès.

Le modèle de réseau intégré retenu pour les services de la petite enfance a permis d'aplanir les difficultés d'accès. Par exemple, les services de garde n'étaient offerts qu'aux parents qui travaillaient ou qui étudiaient. Grâce au programme d'extension et au nouveau centre, le réseau intégré profite à tous les jeunes enfants de la communauté.

Le réseau intégré de services de développement de la petite enfance comprend : des services d'apprentissage et de garde des nourrissons et des enfants d'âge préscolaire; un programme de garde après l'école pour les enfants d'âge scolaire; un programme d'aide préscolaire, une pouponnière et une maternelle; un programme de santé et de développement de la petite enfance incluant de l'information sur la nutrition prénatale et les services d'un orthophoniste à temps plein; une salle des « parents »; une cuisine où se donnent des cours de cuisine et de nutrition; une pièce pour les services aux familles et aux enfants où se tiennent des ateliers.

Shelia Murdock, l'intervenante communautaire qui a insufflé l'élan au projet, a déclaré : « D'une certaine façon, nous sommes à l'avant-garde du secteur traditionnel de la petite enfance dans la province, qui commence maintenant à s'intéresser au modèle de réseau intégré et souhaite le mettre à l'essai. Nous avons déterminé nos besoins et n'avons pas attendu le gouvernement pour aller de l'avant²⁷⁹ ».

Une étude sur trois initiatives semblables mises en œuvre par des Premières nations en milieu rural de la Colombie-Britannique a conclu qu'une telle approche permet de resserrer les liens de la collectivité et d'adapter la prestation des services à sa culture²⁸⁰.

Programmes de partenariats des Premières nations

En 1989, mécontent des programmes traditionnels de formation d'éducateurs de la petite enfance, le Meadow Lake Tribal Council du nord de la Saskatchewan a pris contact avec la School of Child and Youth Care de l'Université de Victoria pour établir un programme novateur de formation d'éducateurs de la petite enfance de même qu'un partenariat. Un dialogue s'est alors amorcé sur la création d'un programme éducatif qui intégrerait les objectifs concernant la langue, les pratiques culturelles et la garde d'enfants des communautés crie et dénéees des environs de Meadow Lake. Au cours des années 1990, grâce à des partenariats établis entre l'Université et d'autres communautés des Premières nations, on a instauré un cadre de formation en milieu communautaire. Sept bandes autochtones et conseils tribaux de l'Ouest canadien se sont joints à une équipe d'universitaires pour qu'une formation dans le domaine de l'éducation de la petite enfance puisse être offerte dans leurs communautés.

Les enseignants qui ont reçu une formation dans le cadre du programme mettent l'accent sur les couleurs et les symboles de la roue médicinale dans l'espace physique du centre. Les objets sont désignés dans la langue traditionnelle des enfants de même qu'en anglais. On enseigne aux enfants les chants traditionnels. Les comptines, pièces et histoires en anglais sont traduites. On demande aux aînés de raconter aux enfants les contes ancestraux et de leur présenter les métiers d'art et d'artisanat traditionnels, et ces activités font partie du quotidien. Les enfants s'essaient à la fabrication de raquettes, de tipis et de mocassins miniatures. On leur montre aussi à

²⁷⁹ OCDE (2006), p. 19.

²⁸⁰ Jessica Ball, « Early Childhood Care and Development Programs as Hook and Hub for Inter-sectoral Service Delivery in First Nations Communities », *Journal of Aboriginal Health*, mars 2005, p. 36.

lire l'anglais et à se servir d'ordinateurs, d'appareils-photos et d'imprimantes pour raconter leurs propres histoires.

Citée dans un compendium international sur les meilleures pratiques d'application du savoir autochtone, cette approche a évolué. Adoptée par une collectivité en 1989, elle s'est propagée à 55 collectivités des Premières nations en 2002²⁸¹. Elle aide les collectivités à atteindre quatre objectifs complémentaires : offrir des initiatives d'éducation et de développement de la petite enfance; accroître les possibilités d'emploi à l'échelle locale dans les services de garde et de développement destinés aux jeunes enfants et aux familles; soutenir la formation et la participation des adultes au marché du travail en offrant des services de garde de qualité; contribuer à la survie des langues et des cultures autochtones par la formation des membres de la collectivité²⁸².

Racines de l'empathie

Racines de l'empathie est un programme d'enseignement fondé sur des données probantes qui permet d'accroître les habiletés sociales et émotionnelles des enfants, de réduire leur agressivité et d'améliorer leur comportement prosocial de façon concluante. Les données probantes proviennent d'une série d'études nationales et internationales visant à mesurer les différences de résultats entre les enfants qui participent au programme et les non-participants et à déterminer si les effets positifs se maintiennent au fil du temps.

Des chercheurs de l'Université de la Colombie-Britannique ont joué un rôle prépondérant dans les évaluations initiales du programme. En 2000, l'équipe a amorcé plusieurs études sur différents niveaux scolaires et groupes. Toutes ces études ont démontré que les participants au programme avaient nettement amélioré leur compréhension émotionnelle et leur comportement prosocial et présentaient une nette diminution de l'agressivité, comparativement aux non-participants. Des études ultérieures qui ont aussi porté sur l'évaluation du comportement prosocial par les pairs ont révélé que, selon les enfants qui participaient au programme, le comportement

²⁸¹ J. Ball et A. Pence, « The generative curriculum model: A bicultural community-based approach to building capacity for early childhood care and development in indigenous communities in Canada », cité par Karin Boven et Jun Morohashi (dir.), *Best Practices using Indigenous Knowledge*, Nuffic, La Haye (Pays-Bas) et UNESCO/MOST, Paris (France), 2002, p. 189. Consulté à l'adresse <http://web.uvic.ca/fnpp/bestpractices.pdf> le 11 juillet 2008.

²⁸² *Ibid.*

prosocial de leurs pairs s'était nettement amélioré, c'est-à-dire qu'ils avaient l'impression que les autres enfants partageaient et aidaient davantage et étaient plus accueillants. Les enfants ont également dit avoir senti un climat de coopération beaucoup plus grand dans la classe.

En 2001, le gouvernement du Manitoba a commandé une étude de suivi du programme Racines de l'empathie étalée sur trois ans pour mesurer le comportement prosocial, l'agressivité physique et l'agressivité indirecte. Les résultats montrent que les comportements s'étaient nettement améliorés sous ces trois aspects tout de suite après le programme, qu'ils se maintenaient trois ans plus tard et que certains comportements continuaient de s'améliorer.

Des chercheurs de l'Institut d'études pédagogiques de l'Ontario, de l'Université de Toronto, ont tenté de déterminer dans quelle mesure les méthodes et les approches facilitent le développement de la personnalité. Ils ont conclu que le programme Racines de l'empathie est efficace pour le développement socioaffectif, d'après des recherches scientifiques sur le développement de l'enfant et l'expérience personnelle et professionnelle d'éducateurs et de praticiens de la santé influents.

Il y a lieu de signaler que les chercheurs ont inclus dans leur documentation une étude de l'Université de l'Alberta qui avait conclu que le programme ne produisait pas d'effets notables. Dans le rapport sur Racines de l'empathie (mars 2008), on met en doute le projet pilote et la méthodologie de cette étude.

ANNEXE 3

SURVOL DES POLITIQUES ET PROGRAMMES PROVINCIAUX ET TERRITORIAUX RELATIFS À L'ÉDUCATION DE LA PETITE ENFANCE

Alberta

Ministère(s) responsable(s)

Les services de garderie de l'Alberta relèvent du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse de la province.

Cadre /stratégie

Le 9 mai 2008, le gouvernement de l'Alberta s'est doté d'un nouveau programme de garderie intitulé, *Creating Child Care Choices*. Dans un document, qui reconnaît aux parents leur rôle de premier plan, leur présence accrue sur le marché du travail et la nécessité de maintenir un équilibre entre le travail et la vie familiale, le gouvernement s'est engagé à créer 14 000 nouvelles places de garderie pour les enfants de 12 ans et moins. Comme l'indique le titre, le programme accorde priorité à la liberté de choix des parents :

[Le programme] [...] met à la disposition des partenaires communautaires les outils nécessaires pour créer de nouvelles places de garderie dans divers milieux, notamment des garderies en milieu familial, des jardins d'enfants, des services de garde de jour et des garderies extrascolaires²⁸³.

Accès / inclusion

Comme mentionné plus loin, les subventions accordées aux familles à revenu moyen dont les enfants fréquentent une garderie agréée ou sont confiés à un membre de la famille seront bonifiées pour permettre aux familles de continuer d'avoir accès à ces services. L'augmentation devait être de 3,8 p. 100 à compter de septembre 2008 dans le premier cas et de 26 p. 100 dans le second. Les familles devraient ainsi vraisemblablement avoir plus de choix.

De plus, le programme prévoit augmenter les subventions versées aux garderies agréées qui fournissent des soins à des nourrissons afin de

²⁸³ Services à l'enfance et à la jeunesse de l'Alberta, « Creating Child Care Choices: A plan to support our families », *Backgrounder*, 9 mai 2008. Consulté à l'adresse <http://alberta.ca/acn/200805/23490CED55609-98BD-B51C-511D68C6FF21A568.html> le 22 juillet 2008.

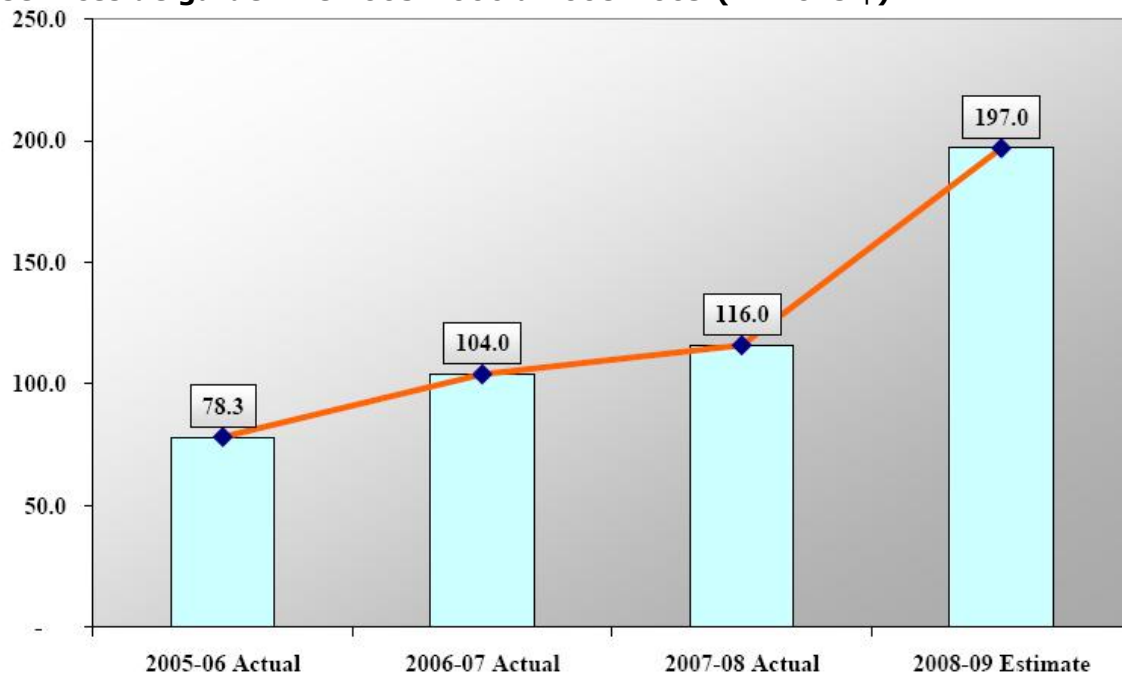
les inciter à augmenter le nombre de places. Il prévoit également subventionner les familles ayant des enfants d'âge scolaire.

En mars 2008, le gouvernement a indiqué que 8 087 familles ayant des enfants en garderie et 2 090 familles ayant des enfants dans une garderie familiale agréée recevaient une subvention²⁸⁴.

Niveaux de financement

Les mesures budgétaires annoncées en avril 2008, conjuguées aux engagements pris dans le programme *Creating Child Care Choices* entraîneront des augmentations substantielles des dépenses gouvernementales au titre des services de garde, ce qui comprend le développement de la petite enfance. Le graphique ci-dessous, extrait du site Web du gouvernement de l'Alberta, illustre cette augmentation au cours de la première année. Sur trois ans, l'investissement total sera de 242 millions de dollars.

Figure 6 – Services à l'enfance et à la jeunesse : Dépenses du programme de services de garde : De 2005-2006 à 2008-2009 (millions \$)²⁸⁵



²⁸⁴ Services à l'enfance et à la jeunesse de l'Alberta, « Facts and statistics about child care in Alberta », *Backgrounder*, 9 mai 2008. Consulté à l'adresse <http://alberta.ca/acn/200805/23490CED55609-98BD-B51C-511D68C6FF21A568.html> le 22 juillet 2008.

²⁸⁵ Services à l'enfance et à la jeunesse de l'Alberta, « How much is Alberta investing in Child Care? », site Web du gouvernement. Consulté à l'adresse http://www.child.gov.ab.ca/home/documents/childcare/chart_2005_06_to_2008_09.pdf le 22 juillet 2008.

Selon le communiqué annonçant le nouveau programme, le financement de la première année devait servir à la bonification des subventions et des incitatifs pour créer de nouvelles places pour les nourrissons, comme nous l'avons indiqué plus haut, ainsi qu'au paiement des coûts d'immobilisation associés à la création de nouvelles places, des subventions d'exploitation liées à l'agrément afin d'améliorer la qualité des services, aux services de garde extrascolaires et aux mesures de dotation, décrits plus en détail ci-après²⁸⁶.

Caractéristiques des programmes

Comme l'atteste le titre du programme, l'Alberta a voulu offrir des choix aux familles grâce, entre autres, aux subventions susmentionnées pour les services de garde extrascolaires ciblant les familles à faible revenu ayant des enfants d'âge scolaire; à des subventions pour les familles dans le besoin dont les enfants sont confiés à des membres de la famille; à des fonds pour créer, en région, des places de garderie dans les jardins d'enfants, dans les centres de la petite enfance (CPE) existants, à proximité des écoles, et dans les garderies en milieu familial.

En mars 2008, selon le gouvernement, l'Alberta comptait 512 centres agréés offrant un total de 25 729 places, 2 687 garderies en milieu familial offrant 11 667 places et 529 programmes extrascolaires agréés offrant 19 482 places. Il a aussi précisé que 54 p. 100 des programmes s'adressant aux enfants âgés de 12 ans et moins étaient sans but lucratif, tandis que 46 p. 100 étaient administrés par des fournisseurs privés²⁸⁷.

L'Alberta compte dix régies des services à l'enfant et à la famille et 18 agences d'aide à l'enfance et à la famille des Premières nations ayant pour mandat de répondre aux priorités locales et aux besoins des enfants, des jeunes, des familles et des collectivités de l'ensemble de la province²⁸⁸.

Ces organismes sont également chargés de surveiller et d'appliquer la réglementation et les normes d'agrément dans les centres et les

²⁸⁶ « Provincial child care plan will create more quality child care spaces for children up to 12 years of age », communiqué sur le Budget 2008, 9 mai 2008. Consulté à l'adresse <http://alberta.ca/acn/200805/23490CED55609-98BD-B51C-511D68C6FF21A568.html> le 22 juillet 2008.

²⁸⁷ « Facts and statistics about child care in Alberta ».

²⁸⁸ Services à l'enfance et à la jeunesse de l'Alberta, « Local Offices ». Consulté à l'adresse http://www.child.alberta.ca/home/local_offices.cfm le 24 juillet 2008.

garderies en milieu familial. En vertu de la réglementation, les fournisseurs comprennent les garderies (accueillant au moins sept enfants de moins de 7 ans pendant plus de trois heures, mais moins de 24 heures consécutives); les haltes-garderies (accueillant au moins sept enfants pendant plus de trois heures, mais moins de 24 heures consécutives et jamais pendant plus de 40 heures par mois); les jardins d'enfants (accueillant au moins sept enfants pendant moins de trois heures consécutives par jour); les garderies extrascolaires (accueillant au moins sept enfants avant et après l'école, à l'heure du midi ou lorsque les écoles sont fermées)²⁸⁹.

Aux termes du programme Creating Child Care Choices, ces organismes auront accès à un fonds de huit millions de dollars qui les aidera à se doter de programmes régionaux afin de créer de nouvelles places de garderie adaptées aux besoins locaux²⁹⁰.

Outre l'établissement de critères minimums, l'Alberta s'est dotée d'un système d'agrément volontaire, lequel élabore les processus d'obtention de divers niveaux d'agrément et détermine les montants des subventions. Établi en 2003, le système a trois objectifs : « améliorer la qualité des garderies de la province et les pratiques exemplaires des services d'éducation et de garde de jeunes enfants; appuyer les familles en mettant à leur disposition des services de garde de qualité et en les aiguillant vers ces services; résoudre le problème du recrutement et de fidélisation du personnel des programmes d'éducation et de garde de jeunes enfants²⁹¹ ». Peuvent obtenir leur agrément les centres et les agences exploitant au moins trois garderies en milieu familial.

Les normes d'agrément comportent des objectifs précis pour l'enfant, les parents et la collectivité²⁹². Non seulement les ressources permettent aux fournisseurs d'obtenir leur agrément, mais cet

²⁸⁹ Services à l'enfance et à la jeunesse de l'Alberta, « Child Care Licensing », site Web du gouvernement de l'Alberta. Consulté à l'adresse <http://www.child.alberta.ca/home/764.cfm> le 24 juillet 2008.

²⁹⁰ « Creating Child Care Choices: A plan to support our families ».

²⁹¹ Alberta Association for the Accreditation of Early Learning and Care Services, « What is the background on the development of the Alberta Child Care Accreditation Program? ». Consulté à l'adresse http://www.abccaccred.ca/index.php?option=com_content&task=view&id=32&Itemid=31 le 22 juillet 2008.

²⁹² Alberta Association for the Accreditation of Early Learning and Care Services, « ACCAP Quality Standards », octobre 2004. Consulté à l'adresse <http://www.abccaccred.ca/pdf/ACCAP%20Quality%20Standards%20General%20criteria%20only.pdf> le 22 juillet 2008.

agrément est assorti d'avantages financiers additionnels, notamment la majoration des subventions d'exploitation et des subventions salariales selon le niveau d'agrément, ainsi que l'inscription du fournisseur dans la liste des services agréés sur le site Web du gouvernement et d'autres sites Internet.

En mars 2008, 296 programmes préscolaires avaient reçu leur agrément et 228 cherchaient à l'obtenir²⁹³.

Ressources humaines

En 2007, le gouvernement de l'Alberta a introduit une prime d'intéressement (Staff Attraction Incentive Allowance) en vue « d'inciter les éducateurs en garderie à reprendre du service²⁹⁴ ». Pour les éducateurs possédant au moins six mois d'expérience et ayant quitté le domaine depuis au moins six mois, la prime était d'un maximum de 5 000 \$ versé sur deux ans s'ils travaillaient à temps plein dans un centre ou une garderie en milieu familial. En mars 2008, 160 éducateurs avaient accepté l'offre et repris du service²⁹⁵.

Plus récemment, dans le Budget d'avril 2008 et le nouveau programme rendu public en mai 2008, le gouvernement albertain a aussi engagé des ressources substantielles pour le recrutement et le maintien en fonction de professionnels de la garde d'enfants.

Entre autres mesures annoncées :

- augmentation de 60 p. 100 du salaire du personnel des centres agréés et des garderies en milieu familial participant au processus d'agrément;
- nouveau supplément de 144 \$ par mois à compter de septembre 2008 pour le personnel des programmes extrascolaires agréés ou les fournisseurs autorisés de services de garderie en milieu familial qui offrent un service de garderie extrascolaire, et ce, jusqu'en avril 2009, date à compter de laquelle les programmes agréés de garde d'enfants d'âge scolaire pourront participer à un nouveau programme d'agrément et, par conséquent, avoir droit à la majoration de 60 p. 100 décrite ci-dessus;
- admissibilité élargie à la prime d'intéressement à compter de septembre 2008, assortie d'un paiement forfaitaire de 2 500 \$

²⁹³ Services de la petite enfance et de la jeunesse de l'Alberta, *Spotlight on Child Care*, 2008, p. 1. Consulté à l'adresse http://www.child.alberta.ca/home/documents/childcare/doc_spotlight_childCare.pdf le 22 juillet 2008.

²⁹⁴ *Ibid.*, p. 2.

²⁹⁵ *Ibid.*

- après la première année d'emploi dans le secteur de la petite enfance, notamment un emploi dans un programme extrascolaire;
- nouvelle bourse d'études de 2 500 \$ pour les élèves du secondaire ayant complété un cours d'orientation dans le secteur de la petite enfance et s'étant inscrits à un programme d'études postsecondaires en éducation de la petite enfance;
 - cours d'orientation gratuit sur la petite enfance, offert en ligne à compter de juin 2008 pour faciliter l'accès, surtout dans les régions rurales, à la formation requise pour commencer une carrière dans le secteur de la petite enfance;
 - campagne de recrutement pour attirer plus de gens dans le secteur de la petite enfance et encourager ceux qui y travaillent à parfaire leur éducation;
 - examen d'un programme d'éducation en soins de la petite enfance;
 - révision des équivalences accordées au personnel en soins de la petite enfance afin que les professionnels du secteur possédant une formation connexe puissent être agréés à un niveau plus élevé²⁹⁶.

Programmes de soutien des parents

Afin d'aider les parents à s'acquitter de leurs devoirs parentaux, le gouvernement de l'Alberta a mis en place une série de centres créés sur le modèle des centres de ressources familiales. Ces centres « fournissent un soutien aux parents pour qu'ils puissent aider leurs enfants à s'épanouir et se préparer à fréquenter l'école. Les parents peuvent obtenir de l'information sur les services communautaires, bénéficier de services d'aiguillage, rencontrer d'autres parents et familles et participer à d'excellentes activités d'apprentissage avec leurs enfants ».

Il existe 46 centres du genre répartis dans toute la province, y compris un en ligne, soit un centre virtuel; chacun de ces centres répond aux besoins particuliers des familles d'une région donnée.

Bien que les programmes offerts soient propres à chaque centre, les centres doivent tous offrir les quatre services de base suivants : éducation des parents, développement et soins de la petite enfance; soutien de la famille; renseignements et aiguillage.

Les programmes de soutien des parents visent à « permettre aux parents d'acquérir les connaissances et la confiance nécessaires pour

²⁹⁶ « Creating Child Care Choices: A plan to support our families ».

fournir à leurs enfants un milieu stimulant²⁹⁷ ». Ils se veulent universels et non spécialisés, et pourraient inclure des ateliers et des séminaires structurés ou non sur des questions liées aux responsabilités parentales et à l'épanouissement de la petite enfance, des séminaires et des programmes ponctuels ou des programmes de littératie et de numératie pour les parents et les responsables de l'éducation²⁹⁸.

Les parents disposent aussi d'une ligne d'information sans frais, 1-866-714-KIDS (5437).

Colombie-Britannique

Ministère(s) responsable(s)

La responsabilité première du ministère du Développement de l'enfant et de la famille est la garde d'enfants et le développement de la petite enfance. Le ministère de l'Éducation et le ministère du Développement de l'enfant et de la famille se « partagent la responsabilité de l'éducation de la petite enfance²⁹⁹ ».

Liens avec l'éducation

Les initiatives d'apprentissage de la petite enfance au ministère de l'Éducation consistent notamment à: appuyer les conseils scolaires dans leurs interventions d'apprentissage auprès des enfants d'âge préscolaire; aider les écoles à augmenter le nombre d'enfants qui « démontrent qu'ils sont prêts à fréquenter l'école maternelle »; déterminer les « secteurs clés d'éducation de la petite enfance³⁰⁰ ». Le ministère de l'Éducation collabore également avec le ministère du Développement de l'enfant et de la famille et le ministère de la Santé dans le cadre du programme « Ready, Set, Learn » où les écoles remettent aux parents d'enfants d'âge préscolaire et aux enfants un livre adapté à l'âge de l'enfant et d'autres outils³⁰¹.

²⁹⁷ Family Support America, *Guidelines for Family Support Practice*, 2^e édition, 2001, p. 4, cité dans Alberta Children and Youth Services, « How the Parent Link Program Works », p. 3. Consulté à l'adresse <http://www.child.gov.ab.ca/home/documents/parenting/ParentLinksGuidelineandBestPracticesExcerpt.pdf> le 22 juillet 2008.

²⁹⁸ « How the Parent Link Program Works », p. 4.

²⁹⁹ Ministère de l'Éducation de la Colombie-Britannique, « Early Learning ». Consulté à l'adresse http://www.bced.gov.bc.ca/literacy/early_learning/ le 22 juillet 2008.

³⁰⁰ *Ibid.*

³⁰¹ Ministère de l'Éducation de la Colombie-Britannique, « Ready, Set, Learn ». Consulté à l'adresse <http://www.bced.gov.bc.ca/literacy/rsl/> le 22 juillet 2008.

De plus, en février 2008, la Colombie-Britannique a annoncé la création de l'Agence de développement de la petite enfance, qui relève du ministère de l'Éducation, pour déterminer s'il est possible d'élargir les programmes d'éducation des jeunes enfants en Colombie-Britannique en évaluant les avantages, les coûts et la viabilité des services de maternelle à temps plein pour les enfants de 5 ans, ainsi que des programmes de prématernelle à temps plein destinés aux enfants de 3 et 4 ans. L'étude de faisabilité, amorcée au printemps 2008, sera complétée avant la fin de l'année civile.

Enfin, le ministère de l'Éducation a pris l'initiative d'élaborer un programme d'éducation de la petite enfance, décrit plus en détail ci-dessous.

Programme pédagogique

Le gouvernement de la Colombie-Britannique a annoncé deux « programmes cadres » en 2008, un sur le développement de la petite enfance et l'autre sur l'enfance et la jeunesse. Il s'agit de deux programmes interministériels.

Le premier, le *Cadre pédagogique pour l'apprentissage des jeunes enfants*, est très similaire au programme pédagogique facultatif produit par d'autres administrations. Il s'adresse aux animateurs de Franc départ³⁰², aux éducateurs de la petite enfance et à d'autres intervenants, dont les familles, et les guide dans l'organisation d'activités d'apprentissage pour les enfants, de la naissance à la maternelle³⁰³.

Le cadre pédagogique se veut également le prolongement de la réglementation des centres de développement de la petite enfance et de leur agrément, ainsi qu'un programme complet d'activités ciblant tous les aspects du développement de l'enfant³⁰⁴. Il décrit quatre domaines d'apprentissage pour les jeunes enfants : le bien-être et

³⁰² La section consacrée aux programmes de soutien des parents contient plus d'information sur ce programme.

³⁰³ Ministère du Développement de l'enfant et de la famille de la Colombie-Britannique (MDEF) et ministère de la Santé, *Cadre pédagogique pour l'apprentissage des jeunes enfants de la Colombie-Britannique*, 2008, p. 2. Consulté à l'adresse http://www.bced.gov.bc.ca/literacy/early_learning/f_early_learning_framework.pdf.

³⁰⁴ Ministère de l'Éducation de la Colombie-Britannique, *Cadre pédagogique pour l'apprentissage des jeunes enfants*. Consulté à l'adresse http://www.bced.gov.bc.ca/literacy/early_learning/early_learning_framework.htm le 23 juillet 2008.

l'appartenance; l'exploration et la créativité; le langage et la communication; la responsabilité sociale et la diversité³⁰⁵.

Cadre / stratégie

Le second cadre, *Strong, Safe and Supported: A Commitment to BC's Children & Youth*, également annoncé en 2008, est un « cadre gouvernemental intégré pour l'enfance et la jeunesse. Élaboré au nom du gouvernement provincial et du ministère du Développement de l'enfance et de la famille, il est le fruit de la collaboration et de la consultation avec le personnel et les partenaires du ministère³⁰⁶ ». Le plan d'action recense quatre « piliers » comme « éléments clés d'un programme efficace de développement de l'enfance, de la jeunesse et de la famille : la prévention, l'intervention préventive, l'intervention et le soutien, l'approche autochtone et l'assurance de la qualité³⁰⁷ ».

Ce second cadre et le plan détaillé de son application jettent les fondations d'un programme qui permettra d'améliorer les services offerts aux enfants et aux jeunes³⁰⁸.

Une des priorités du plan d'action consiste à élaborer un plan quinquennal interministériel pour la petite enfance³⁰⁹, qui inclura l'élaboration des services de garde d'enfants et de développement de la petite enfance, à en évaluer le coût et à le mettre en œuvre. Il a pour objet d'optimiser le potentiel de croissance des enfants et des familles de la Colombie-Britannique et leur épanouissement. Le plan est censé définir les milieux actuels d'éducation des jeunes enfants et de garde d'enfants et produire un guide des interventions du gouvernement dans ces secteurs au cours des années à venir.

³⁰⁵ *Ibid.*, p. 17.

³⁰⁶ BC Association of Family Resource Centres, « Highlights of Strong, Safe and Supported: A Commitment to BC's Children & Youth », *News Bulletin: Quarterly News for Family Resource Program Providers*, printemps/été 2008, p. 1. Consulté à l'adresse <http://www.frpbc.ca/news-and-events/documents/NewsBulletin-SpringSummer08.pdf> le 22 juillet 2008.

³⁰⁷ L'honorable Tom Christensen, ministre, Développement de l'enfance et de la famille, « The Five Pillars: A Commitment to BC Children and Youth – A Message from the Minister », *Strong, Safe and Supported: A Commitment to BC's Children & Youth*, 2008.

³⁰⁸ Ministère du Développement de l'enfant et de la famille (MDEF), plan opérationnel. Consulté à l'adresse http://www.mcf.gov.bc.ca/about_us/pdf/UPDATE_OpPlan_juillet_18.pdf le 4 août 2008.

³⁰⁹ Les renseignements au sujet du plan quinquennal ont été fournis par M^{me} Anne B. Wetherill, directrice par intérim, Politique sur la garde d'enfants, Équipe de la petite enfance, ministère du Développement de l'enfance et de la famille de la Colombie-Britannique, par courriel daté du 12 août 2008.

Accès / inclusion

Le subventionnement des places de garderies agréées, de garderies en milieu familial (y compris au domicile de l'enfant) et de garderies extrascolaires règle la question de l'abordabilité³¹⁰. Vingt-cinq mille familles à faible revenu et à revenu moyen dont le revenu annuel est de moins 38 000 \$ ont reçu des subventions³¹¹. Le gouvernement vient en aide aux enfants ayant des besoins particuliers en subventionnant la garde d'enfants et en les aidant financièrement d'autres façons, ce qui a permis à plus de 5 800 enfants ayant des besoins particuliers – plus que jamais auparavant – de bénéficier de services de garderie³¹².

Pour favoriser l'accessibilité culturelle, comme indiqué plus haut, on a fait en sorte que l'approche autochtone soit un des piliers de la stratégie. Le financement provient de l'Initiative pour le développement de la petite enfance autochtone, qui met l'accent sur « des programmes autochtones complets, intégrés et culturellement durables » à l'échelle de la province³¹³. Les 43 programmes mis en place dans le cadre de cette initiative en Colombie-Britannique visent à améliorer la santé et le mieux-être des enfants autochtones; à consolider la capacité des communautés autochtones à fournir une gamme complète de services en accordant priorité au développement de la petite enfance; à sensibiliser davantage la population; à renforcer l'action de proximité et l'accès à une vaste gamme de programmes et services adaptés aux besoins culturels des enfants, familles et communautés autochtones³¹⁴.

Niveaux de financement

La période 2004-2005 à 2007-2008 a vu la création de plus de 10 000 places additionnelles dans les garderies agréées³¹⁵. En date de mars 2008, le gouvernement provincial dépensait près de 290 millions de dollars par année dans le dossier de la garde d'enfants par le truchement de divers programmes de création de nouvelles places

³¹⁰ MDEF, « Child Care Subsidy ». Consulté à l'adresse http://www.mcf.gov.bc.ca/childcare/subsidy_promo.htm le 23 juillet 2008.

³¹¹ MDEF, « Child Care in BC », *For the Record*, 7 mars 2008, p. 1. Consulté à l'adresse http://www.mcf.gov.bc.ca/childcare/pdfs/for_the_record_child_care_mar_08.pdf le 23 juillet 2008.

³¹² *Ibid.*

³¹³ MDEF, « Aboriginal Early Childhood Development ». Consulté à l'adresse http://www.mcf.gov.bc.ca/early_childhood/aecd.htm le 22 juillet 2008.

³¹⁴ *Ibid.*

³¹⁵ MDEF, *2007/08 Annual Service Plan Report*, juin 2008, p. 25. Consulté à l'adresse http://www.bcbudget.gov.bc.ca/Annual_Reports/2007_2008/cfd/cfd.pdf le 23 juillet 2008.

dans les garderies agréées; de fonds de fonctionnement; de subventions et d'aide financière additionnelle pour répondre aux besoins particuliers; de soutien et d'intéressement pour les éducateurs de la petite enfance; de partenariats pour que les parents puissent choisir entre diverses options³¹⁶.

Le gouvernement de la Colombie-Britannique s'est également engagé à créer 2 000 nouvelles places dans les garderies agréées d'ici 2010 en consacrant 12,5 millions de dollars au financement des immobilisations³¹⁷. Ce chiffre est inclus dans les dépenses ministérielles au titre du développement de la petite enfance, des services de garderie et du soutien des enfants ayant des besoins particuliers. Ces dépenses sont passées de 421,8 millions de dollars en 2007-2008 à environ 466,3 millions en 2008-2009; elles devraient passer à 473,9 millions et à 477,8 millions en 2009-2010 et 2010-2011 respectivement³¹⁸.

Caractéristiques des programmes

À l'instar de la plupart des provinces, la Colombie-Britannique allie centres et garderies en milieu familial, fournisseurs agréés et fournisseurs non agréés, garderies à but lucratif et garderies sans but lucratif.

Les garderies agréées comprennent les garderies collectives, les garderies pour les enfants d'âge préscolaire, les garderies en milieu familial, les garderies extrascolaires, les haltes-garderies et les garderies subventionnées³¹⁹. L'agrément n'est pas exigé si le fournisseur est un parent qui s'occupe de ses propres enfants et d'un maximum de deux autres³²⁰ et qui peut ou non être inscrit auprès du programme d'aiguillage et de ressources des services de garderie. Pour obtenir l'agrément, le fournisseur doit satisfaire à certaines exigences, notamment posséder une formation en secourisme et un certificat d'absence de casier judiciaire; le fournisseur non agréé n'est pas tenu de satisfaire à ces exigences³²¹.

³¹⁶ « Child Care in BC », p. 1.

³¹⁷ *Ibid.*

³¹⁸ MDEF, « Budget February 2008: Key Budget Highlights from year to year ». Consulté à l'adresse http://www.mcf.gov.bc.ca/about_us/budget.htm le 23 juillet 2008.

³¹⁹ MDEF et ministère de la Santé, *Parents' Guide to Selecting Child Care: Selecting and Monitoring of Licensed and Licence-not-required Child Care*, 1998, p. 5-9. Consulté à l'adresse <http://www.mcf.gov.bc.ca/childcare/pdfs/com014.pdf> le 23 juillet 2008.

³²⁰ *Ibid.*, p. 3.

³²¹ *Ibid.*, p. 4.

Ressources humaines

En janvier 2008, face à la pénurie de personnel qualifié, le gouvernement fédéral a mis en œuvre un programme de prime d'intéressement d'une durée limitée afin de recruter jusqu'à 100 éducateurs de la petite enfance qui n'avaient pas travaillé dans une garderie depuis au moins deux ans. Il s'agit d'une prime de 2 500 \$ versée à la fin de la première année et d'une somme additionnelle de 2 500 \$ remise à la fin de la deuxième année d'emploi³²². Le programme, d'une durée de six mois, a pris fin en juin 2008.

Afin d'aider les étudiants en éducation de la petite enfance ou les diplômés récents, le gouvernement offre deux programmes d'aide financière : des bourses d'études et une aide financière sous forme de prêt. Dans ce dernier cas, le programme est d'une durée limitée.

Les étudiants inscrits à des cours d'éducation de la petite enfance peuvent obtenir une bourse d'au plus 100 \$ par cours et 500 \$ par semestre³²³. Il s'agit d'une initiative du ministère du Développement de l'enfant et de la famille qui est gérée par les éducateurs de la petite enfance de la Colombie-Britannique et administrée par la VanCity Community Foundation. Les étudiants doivent présenter leur demande avant le début du semestre à l'égard duquel ils ont besoin d'une aide financière, et ils reçoivent leur chèque sur présentation d'un relevé des résultats des cours suivis³²⁴.

Le gouvernement s'est également engagé à réduire de 1 250 \$ au maximum la dette des diplômés en éducation de la petite enfance à la fin de la première année d'emploi régulier dans une garderie agréée, et de 1 250 \$ additionnels à la fin de la deuxième année³²⁵. Il s'agit d'un programme d'une durée limitée dont peuvent se prévaloir les étudiants qui ont terminé leur programme d'études entre le 1^{er} janvier

³²² MDEF, « Early Childhood Educator Incentive Grant Program: Frequently Asked Questions ». Consulté à l'adresse http://www.mcf.gov.bc.ca/childcare/ece_incentive/pdf/incentive_faq.pdf le 23 juillet 2008.

³²³ Early Childhood Educators of BC, « Information for Bursary Application », 2008, p. 2. Consulté à l'adresse http://www.ecebc.ca/bursary/ecebc_bursary_info_summer08.pdf le 23 juillet 2008.

³²⁴ *Ibid.*

³²⁵ StudentAid BC, « B.C. Early Childhood Educator Loan Assistance Program ». Consulté à l'adresse http://www.aved.gov.bc.ca/studentaidbc/repay/repaymentassistance/faq_loanassistance_ece.htm le 23 juillet 2008.

2007 et le 31 décembre 2008; les participants doivent satisfaire aux conditions touchant l'emploi avant la fin de 2010.

Les appuis supplémentaires dont peuvent se prévaloir les éducateurs de la petite enfance incluent de nouvelles modalités d'agrément et un nouveau programme d'études d'un an en éducation de la petite enfance³²⁶.

Le programme sera offert à l'automne 2008 en partenariat avec trois établissements d'enseignement postsecondaire : l'Université de Victoria, le Collège Selkirk et le Collège Northern Lights. Il s'adresse aux éducateurs, au personnel des établissements de formation en éducation de la petite enfance et à d'autres fournisseurs de services³²⁷.

Programmes de soutien des parents

Comme mentionné plus haut, le ministère de l'Éducation assure le financement des centres Franc départ de la Colombie-Britannique dans la plupart des 60 conseils scolaires de la province; ces centres ont pour objet « de permettre aux parents et aux éducateurs d'observer et d'exercer des activités qui favorisent l'épanouissement des jeunes enfants, ainsi que de tisser des liens avec d'autres familles qui fréquentent le centre³²⁸ ».

Dans la mesure du possible, les centres sont situés dans les mêmes locaux que d'autres services s'adressant aux enfants et aux parents, notamment les écoles sous-utilisées³²⁹, ce qui favorise l'intégration des services d'apprentissage.

Recherche / données³³⁰

Le Human Early Learning Partnership (HELP), un consortium de six universités de la Colombie-Britannique, est financé en partie par le gouvernement provincial en vue de favoriser « l'acquisition de nouvelles connaissances sur le développement de la petite enfance au

³²⁶ « Child Care in BC », p. 2.

³²⁷ « Cadre pédagogique pour l'apprentissage des jeunes enfants ».

³²⁸ *Ibid.*

³²⁹ Ministère de l'Éducation, « General Guidelines for StrongStart BC Centres 2007 ». Consulté à l'adresse

http://www.bced.gov.bc.ca/literacy/early_learning/guidelines.htm le 23 juillet 2008.

³³⁰ Sauf indication contraire, les renseignements sur les travaux de recherche et les données proviennent du MDEF, « Child Care and Early Childhood Development (ECD) », *Fact Sheet*, révisé en janvier 2007, p. 2. Consulté à l'adresse http://www.mcf.gov.bc.ca/childcare/pdfs/childcare_ecd_january_2007.pdf le 23 juillet 2008.

moyen de la recherche interdisciplinaire ». Plus particulièrement, les 7,5 millions de dollars versés par le MDEF ont permis d'appuyer :

- l'Instrument de mesure du développement de la petite enfance (IMDPE), « un outil qui permet d'évaluer l'état de santé et le bien-être des enfants, leur compétence sociale, leur maturité émotionnelle, leur développement linguistique et cognitif, leur capacité à communiquer et leurs connaissances générales »;
- un atlas provincial qui « présente un résumé visuel du développement de la petite enfance à l'échelle du quartier, du conseil scolaire et de la province³³¹ »;
- d'autres projets de recherche sur la petite enfance.

La Colombie-Britannique est la première province au Canada à mettre en œuvre l'IMDPE à l'échelle de la province; depuis 2000, tous les conseils scolaires et plus de 95 p. 100 des enfants de la maternelle y ont participé.

Manitoba

Ministère(s) responsable(s)

Services à la famille et Logement Manitoba s'occupe du fonctionnement des garderies, notamment l'agrément et la surveillance des établissements de garde et des garderies familiales conformément aux dispositions de la *Loi sur la garde d'enfants* et de son règlement d'application; il est chargé de fournir aux établissements d'aide à l'enfant admissibles des subventions et un soutien aux programmes; de placer les enfants ayant des besoins particuliers dans des établissements de garde d'enfants par le truchement du Programme de garde d'enfants handicapés; de déterminer la classification de tous les éducateurs des jeunes enfants et de toutes les aides des services à l'enfance travaillant dans des établissements de garde d'enfants autorisés; d'assigner un coordonnateur des services de garderie et un conseiller en allocations à chaque établissement autorisé; d'accorder des allocations aux familles admissibles afin de les aider à payer leurs frais de garde, dans le cadre du Programme d'allocations pour la garde d'enfants³³².

³³¹ Paul Kershaw, Lori Irwin, Kate Trafford et Clyde Hertzman, « New Knowledge about Nurturing Neighbourhoods: The BC Atlas of Child Development – Executive Summary », UBC Press, 2005, p. 1. Consulté à l'adresse http://www.help.ubc.ca/atlas/Atlas_Exec_Summary_2005.pdf le 23 juillet 2008.

³³² Services à la famille et Logement Manitoba, « À propos du Programme de garde d'enfants du Manitoba ». Consulté à l'adresse <http://www.gov.mb.ca/fs/childcare/about.fr.html> le 14 août 2008.

Liens avec l'éducation

Comme indiqué plus haut, le Manitoba a été la première province à créer, en 2006, un comité du Cabinet sur les services aux enfants. Appelé *Enfant en santé Manitoba*, le comité est composé de représentants des ministères des Affaires autochtones et du Nord; de la Culture, du Patrimoine, du Tourisme et du Sport; de l'Éducation, de la Citoyenneté et de la Jeunesse; des Services à la famille et du Logement; de la Santé; de la Justice; de la Situation de la femme.

En 2005, le Manitoba s'est doté d'une Politique en matière de services d'éducation et de garde des jeunes enfants dans les écoles afin que les espaces libres excédentaires dans les écoles deviennent « des endroits de choix pour la création de garderies³³³ ».

Cadre / stratégie

En 2008, le gouvernement du Manitoba a lancé un plan quinquennal en matière de garderies : *Choix familiaux : Programme quinquennal du Manitoba pour l'apprentissage et la garde de jeunes enfants*³³⁴.

Niveaux de financement

Le gouvernement du Manitoba a doublé les sommes qu'il consacre à l'éducation de la petite enfance entre 1999 et 2007³³⁵, ce qui a donné des résultats probants : plus de 5 000 nouvelles places de garderie; l'amélioration des initiatives de prématernelle, dont l'accès accru à des subventions; nouveaux seuils d'aide pour la garde d'enfants afin de faciliter l'accès aux allocations à un plus grand nombre de familles à faible revenu et à revenu moyen; plus de 450 nouveaux diplômés en éducation de la jeune enfance; augmentation de 15 p. 100 du salaire des éducateurs; augmentation de 12 p. 100 des revenus des exploitants de garderie familiale³³⁶.

Le graphique ci-après illustre les augmentations antérieures et projetées du financement.

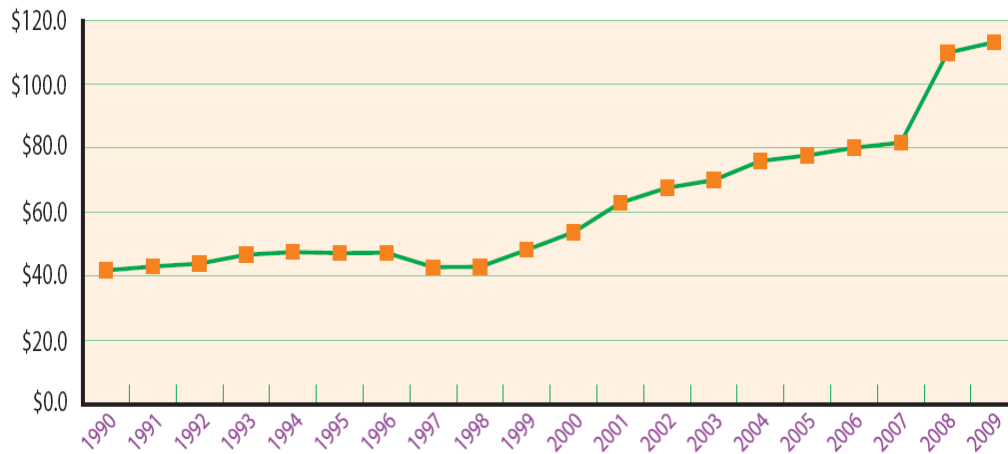
³³³ Gouvernement du Manitoba, « La création d'un nombre accru de garderies sans but lucratif dans les écoles publiques », communiqué, 17 novembre 2005. Consulté à l'adresse <http://www.gov.mb.ca/chc/press/top/2005/11/2005-11-17-01.html.fr> le 7 juillet 2008.

³³⁴ Services à la famille et Logement Manitoba (2008).

³³⁵ *Ibid.*, p. 2.

³³⁶ *Ibid.*, p. 1.

Figure 7 – Croissance du financement des garderies au Manitoba (millions \$)



Accès / inclusion

Le Programme de garde d'enfants handicapés est l'un des mécanismes que le gouvernement du Manitoba a mis en place afin de s'assurer que les enfants ont accès aux services courants et à des services spécialisés.

La solution apportée par le gouvernement du Manitoba aux questions d'abordabilité consiste à absorber une partie des frais de garde d'enfants des parents à faible revenu, sur le marché du travail, à la recherche d'un emploi, aux études, ayant eux-mêmes besoin de soins médicaux ou ayant un enfant pour lequel ils ont convenu d'un plan familial avec un professionnel et un fournisseur de services de garderie³³⁷.

Programmes de soutien des parents

L'aide que le gouvernement du Manitoba apporte aux parents commence par une prise de contact de la nouvelle maman avec une infirmière de la santé publique et comprend une série de services de soutien allant de la promotion de pratiques parentales positives à la gestion intensive et parallèle du dossier des enfants et de la famille ayant des besoins particuliers³³⁸.

³³⁷ Services à la famille et Logement Manitoba, « À propos du Programme de garde d'enfants du Manitoba ». Consulté à l'adresse <http://www.gov.mb.ca/fs/childcare/about.fr.html> le 14 août 2008.

³³⁸ Enfants en santé Manitoba, « Triple P – Pratiques parentales positives ». Consulté à l'adresse <http://www.gov.mb.ca/healthychild/triplep/index.fr.html> le 21 août 2008.

Nouveau-Brunswick

Ministère(s) responsable(s)

Le ministère du Développement social est responsable de la garde d'enfants au Nouveau-Brunswick. À l'heure actuelle, la ministre du Développement social est également ministre responsable de la condition de la femme. Le ministère de la Famille et des Services communautaires intervient également (plus particulièrement lorsqu'il est question d'aide financière)³³⁹. Au Cabinet, un nouveau comité ministériel sur le développement et la garde de la petite enfance a été créé pour assurer « le leadership et la coordination multiministérielle de la politique sur le développement et la garde de la petite enfance au Nouveau-Brunswick, plus particulièrement les enfants de 0 à 6 ans [...] et améliorer l'intégration des politiques, programmes et services touchant la petite enfance et la garde d'enfants à tous les niveaux de l'administration³⁴⁰ ».

Liens avec l'éducation

L'éducation de la petite enfance et la garde d'enfants sont liées, comme l'indiquent le programme pédagogique proposé dans la nouvelle stratégie décennale de la province en matière de garde d'enfants (voir la section « Programme pédagogique » ci-dessous) et les engagements pris aux termes de la nouvelle stratégie (voir la section « Cadre et stratégie » pour la liste des engagements).

Les nouveaux engagements en matière de financement incluent de l'aide pour l'inscription précoce à la maternelle, des séances d'orientation, la coordination de la transition à l'école, un nouvel outil d'évaluation du développement des enfants (Early Years Evaluation (EYE)) et diverses initiatives de transition à l'école³⁴¹. Le ministère de l'Éducation a également recruté récemment un coordonnateur de la petite enfance dans chaque district scolaire de la province³⁴².

³³⁹ *Programme d'aide financière à l'intention des familles*, Nouveau-Brunswick, Fredericton.

³⁴⁰ Correspondance personnelle par courriel de Diane Lutes, consultante en programmes, Services à la petite enfance et en milieu scolaire, Développement social, Nouveau-Brunswick, 27 mai 2008.

³⁴¹ *Être prêt pour la réussite : Stratégie décennale pour la petite enfance au Nouveau-Brunswick*, Nouveau-Brunswick, Fredericton, juin 2008, p. 10.

³⁴² Ministère de l'Éducation, *L'état de la situation – Points de référence pour les cibles du plan pour l'éducation – Les enfants au premier plan – 2007*, décembre 2007, p. 12. Consulté à l'adresse

Programme pédagogique

Le 25 juin 2008, la ministre du Développement social du Nouveau-Brunswick, M^{me} Mary Schryer, a annoncé la nouvelle stratégie décennale de la province sur la garde d'enfants. Elle a aussi annoncé ce jour-là le lancement d'un nouveau programme pédagogique (un en français et un en anglais mis au point à l'Université de Moncton et l'Université du Nouveau-Brunswick, respectivement)³⁴³. Les parents et les fournisseurs de services de garderie auront accès à ces programmes, qui seront mis en œuvre dans les garderies réglementées à compter de septembre 2009.

Cadre / stratégie

Également le 25 juin 2008, après plusieurs mois de consultation de la population et d'autres intervenants, le gouvernement du Nouveau-Brunswick a rendu publique une nouvelle stratégie décennale, *Être prêt pour la réussite*. La ministre y écrit :

On reconnaît de plus en plus qu'un bon soutien dès les premières années de la vie jette des bases solides pour l'apprentissage, le comportement et la santé pendant les années passées à l'école et jusqu'à l'âge adulte. Les investissements faits dans des services de garde, dans des opportunités d'apprentissage et dans des ressources de qualité pour les enfants d'âge préscolaire, ainsi que dans des initiatives visant à soutenir les parents, peuvent améliorer la santé, le bien-être et la productivité des gens et avoir des retombées qui s'accumulent toute la vie durant³⁴⁴.

Cette nouvelle stratégie, élaborée par le Comité ministériel spécial sur le développement et la garde des jeunes enfants, était accompagnée du *Plan d'action (2008-2009) de la Stratégie pour la petite enfance*³⁴⁵.

Voici les engagements prévus par la nouvelle stratégie :

- renforcer la capacité des collectivités et des partenaires à soutenir les familles et les jeunes enfants;

<http://www.gnb.ca/0000/publications/comm/Points%20de%20référence%20-%20LEPP.pdf> le juillet 14 2008.

³⁴³ Megan O'Toole, « Curriculum for preschoolers to be unveiled today », *New Brunswick Telegraph-Journal*, 25 juin 2008, p. A4.

³⁴⁴ « Message de la ministre », *Être prêt pour la réussite : Stratégie décennale pour la petite enfance au Nouveau-Brunswick*, Nouveau-Brunswick, Fredericton, juin 2008, p. 4.

³⁴⁵ « Stratégie visant le meilleur départ possible pour les enfants d'âge préscolaire », communiqué, Développement social Nouveau-Brunswick, 25 juin 2008. Consulté à l'adresse <http://www.gnb.ca/cnb/newsf/fcs/2008f0945sd.htm> le 13 juillet 2008.

- aider les parents à faire en sorte que leurs jeunes enfants vivent les expériences nécessaires à leur sain développement et à leur réussite à l'école et dans la vie;
- s'assurer que les services de garde et les programmes d'apprentissage des jeunes enfants sont excellents;
- améliorer l'accès aux services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants;
- améliorer l'abordabilité des services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants;
- s'assurer que les services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants sont inclusifs et répondent aux besoins de l'ensemble des enfants;
- tenir compte des recherches sur la petite enfance, des pratiques exemplaires et des partenariats communautaires dans la planification touchant les enfants et les familles³⁴⁶.

Accès / inclusion

Dans la seule province officiellement bilingue du Canada, 33 p. 100 des résidents sont francophones et les services de garde d'enfants reflètent ce pourcentage, car 29 p. 100 des garderies réglementées offrent des services en français, 57 p. 100 en anglais et 14 p. 100 dans les deux langues officielles.

En ce qui concerne l'accès de la minorité francophone, le Nouveau-Brunswick a adopté une approche qui déborde la perspective linguistique et qui prend en compte la situation géographique des familles vivant en milieu rural et les occasions d'apprentissage préscolaire pour les enfants ayant des besoins particuliers :

Les programmes destinés aux enfants et aux familles témoignent de la compréhension et du respect de la réalité et des besoins des enfants atteints d'une déficience, vivant une situation familiale difficile, appartenant à un groupe linguistique et culturel officiel ou habitant en milieu rural³⁴⁷.

Cette déclaration est accompagnée des engagements financiers décrits plus en détail ci-dessous.

³⁴⁶ Sauf indication contraire, les renseignements au sujet du programme d'apprentissage de la petite enfance du Nouveau-Brunswick sont tirés du document *Être prêt pour la réussite : Stratégie décennale pour la petite enfance au Nouveau-Brunswick*, Nouveau-Brunswick, Fredericton, juin 2008.

³⁴⁷ *Ibid.*, p. 17.

Niveaux de financement

Le gouvernement investit plus de 80 millions de dollars par année dans des programmes, des services et de l'aide financière à l'intention des enfants et des familles du Nouveau-Brunswick. Cette somme est ventilée de la façon suivante :

- 11,4 millions de dollars par année en subventions pour services de garde pour les familles à faible revenu et les familles dont le revenu se situe dans la moyenne inférieure.
- 7,5 millions de dollars par année pour des services d'intervention individuels à l'intention des enfants d'âge préscolaire atteints d'autisme ou de troubles du spectre de l'autisme; pour la formation d'intervenants auprès d'enfants autistes dans les écoles; pour des centres communautaires de ressources au sujet de l'autisme afin d'aider les enfants autistes et leurs familles et aidants;
- 2,4 millions de dollars par année en services d'orthophonie et de prévention pour les enfants d'âge préscolaire susceptibles de développer des troubles du langage;
- plus de 6 millions de dollars par année en soutien financier direct pour améliorer la santé des femmes enceintes à faible revenu afin d'améliorer leur santé et celle de leurs nouveau-nés; pour l'immunisation publique des enfants jusqu'à l'âge de 6 ans; pour aider des groupes communautaires à concevoir et à réaliser leurs propres initiatives de soutien des jeunes enfants et des familles; pour offrir un soutien aux mères qui allaitent;
- 13 millions de dollars par année pour les services d'intervention précoce, les services de garderie intégrés, les cliniques de dépistage, pour les enfants de 3 ans 1/2, ainsi que le soutien prénatal et postnatal pour les enfants et les familles prioritaires;
- 15 millions de dollars par année en soutien financier direct aux enfants et aux familles à faible revenu, au titre de la Prestation fiscale pour enfants du Nouveau-Brunswick et du Supplément au revenu gagné.

Le gouvernement a aussi créé un Fonds en fiducie pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants dans lequel il a investi 13 millions de dollars pour la création de nouvelles places pour les enfants des régions rurales, pour les nourrissons et pour les enfants dont les parents occupent un emploi non traditionnel; pour l'élaboration et la

mise en œuvre du nouveau programme pédagogique et de garde de jeunes décrit plus haut, notamment la formation du personnel³⁴⁸.

Caractéristiques des programmes

Le gouvernement provincial agrée et réglemente les garderies, les garderies de type familial, les services préscolaires et les services de garde après l'école. En revanche, les services de garde offerts à domicile à un petit nombre d'enfants n'ont pas besoin d'être agréés ou réglementés. En mars 2008, la province comptait 470 garderies réglementées, ce qui se traduit par 15 506 places réglementées. Un manuel de normes de plus de 200 pages régit les fournisseurs de services de garderie réglementés.

Comme la plupart des administrations au Canada, le Nouveau-Brunswick a un système à deux vitesses : les deux tiers environ des garderies réglementées sont des entreprises privées et l'autre tiers des organismes sans but lucratif.

Ressources humaines

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick reconnaît le rôle crucial du personnel :

« Pour s'assurer que les enfants en garderies réglementées bénéficient des meilleurs soins possibles, le personnel doit être bien formé. En fait, l'exigence d'un diplôme d'études postsecondaires en éducation de la petite enfance de la part du personnel constitue l'un des principaux indices de qualité. Le perfectionnement continu est essentiel afin que le personnel demeure au fait des plus récentes connaissances et des meilleures pratiques dans le domaine³⁴⁹. »

Pourtant, des 2 600 personnes travaillant dans les garderies réglementées de la province, 30 p. 100 détiennent un certificat en éducation de la petite enfance, un baccalauréat en éducation ou un diplôme universitaire en études de l'enfant, tandis que 70 p. 100 n'ont pas de formation reconnue en éducation de la petite enfance. Le gouvernement investit 13 millions de dollars par année dans le Programme de soutien financier pour l'amélioration de la qualité, somme qui sert à l'augmentation de la rémunération et au perfectionnement professionnel du personnel dans les garderies réglementées de la province. Depuis la création de ce programme, les

³⁴⁸ Correspondance personnelle par courriel de M^{me} Diane Lutes, consultante en programmes, Services à la petite enfance et en milieu scolaire, Développement social, Nouveau-Brunswick, 27 mai 2008.

³⁴⁹ *Être prêt pour la réussite*, p. 24.

salaires moyens du personnel de garderie ont augmenté³⁵⁰, le salaire moyen des éducateurs ayant reçu une formation a augmenté de 85 p. 100, passant de 7,04 \$ à 13,07 \$ l'heure, et de 50 p. 100 pour le personnel sans formation reconnue, passant de 7,04 \$ à 10,59 \$ l'heure.

De plus, le financement annoncé récemment comprenait une aide financière pouvant aller jusqu'à 3 000 \$ pour les éducateurs actuels ou les étudiants inscrits à un programme de formation en éducation de la petite enfance.

Programmes de soutien des parents

Un certain nombre de programmes gouvernementaux visent à aider les parents à devenir de meilleurs parents ou à les appuyer dans leur rôle parental, entre autres les programmes Initiatives pour la petite enfance, Excellence dans le rôle parental et le Programme de l'attachement³⁵¹.

Terre-Neuve-et-Labrador

Ministère(s) responsable(s)

Les services de garde d'enfants relèvent du ministère de la Santé et des Services communautaires, mais le ministère des Ressources humaines, du Travail et de l'Emploi verse des subventions dans le cadre de programmes de soutien du revenu.

Liens avec l'éducation

L'éducation de la petite enfance est confiée à une division du ministère de l'Éducation qui est au service d'un conseil ministériel sur l'apprentissage de la petite enfance. Ce conseil comprend la ministre de l'Éducation, qui est également responsable de la Condition féminine; le ministre de la Santé et des Services communautaires; le ministre des Ressources humaines, du Travail et de l'Emploi; les ministres du Labrador et des Affaires autochtones³⁵².

³⁵⁰ Childcare Resource and Research Unit, *Early Childhood Education and Care in Canada* • 2006, 2007, p. 56.

³⁵¹ Ces programmes et d'autres sont décrits dans le site Web de Développement social du Nouveau-Brunswick. Consulté à l'adresse <http://www.gnb.ca/0017/ELCC/index-f.asp> le 14 juillet 2008.

³⁵² Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador (T.-N.-L.), « Early Childhood Learning ». Consulté à l'adresse <http://www.ed.gov.nl.ca/edu/early/ec.htm> le 20 août 2008.

Cadre / stratégie

Le gouvernement a lancé le programme provincial de développement de la petite enfance et de la garde d'enfants en mai 2006 et a annoncé des améliorations en novembre 2007. Le programme entend rendre ces services plus abordables, favoriser le recrutement d'éducateurs, accroître le nombre de places dans les régions rurales et les régions mal desservies ainsi que l'accès des enfants ayant des besoins particuliers, et améliorer la qualité des services³⁵³. Les améliorations annoncées en novembre 2007 avaient les mêmes objectifs³⁵⁴.

Accès / inclusion

La solution apportée par le gouvernement provincial consiste à subventionner les services de garde d'enfants, c'est-à-dire à assumer l'ensemble ou une partie des frais associés à la garde d'enfants (dont les frais de transport dans certains cas) pour les parents à faible revenu, sur le marché du travail ou aux études ou ayant un enfant dont le développement exige des soins spéciaux³⁵⁵. Le gouvernement a annoncé une campagne au début de l'année en vue de faire connaître l'existence de ces subventions, qui ont été bonifiées en novembre 2007³⁵⁶ au moyen d'une augmentation de 7 500 \$ du seuil d'admissibilité, ce qui pourrait profiter à quelque 420 enfants et familles³⁵⁷.

Terre-Neuve a également adopté une stratégie de réduction de la pauvreté, laquelle s'attaquerait aux obstacles à l'abordabilité. L'objectif précis, qui consiste à « renforcer le système réglementé d'apprentissage de la petite enfance et des services de garde d'enfants³⁵⁸ », comporte également des « mesures inclusives » pour les

³⁵³ Santé et Services communautaires de T.-N.-L., « New Provincial Campaign to Promote Child Care Subsidy Program », communiqué, 3 avril 2008. Consulté à l'adresse <http://www.releases.gov.nl.ca/releases/2008/health/0403n09.htm> le 21 août 2008.

³⁵⁴ Santé et Services communautaires de T.-N.-L., « Province Enhances Early Learning and Child Care Plan », communiqué, 30 novembre 2007. Consulté à l'adresse <http://www.releases.gov.nl.ca/releases/2007/health/1130n02.htm> le 21 août 2008.

³⁵⁵ Santé et Services communautaires de T.-N.-L., « Quality Child Care: Financial Help for Parents », p. 2. Consulté à l'adresse http://www.health.gov.nl.ca/health/childcare/early_learning/DH_childcare_Brochure_FinancialHelp.pdf le 20 août 2008.

³⁵⁶ Santé et Services communautaires de T.-N.-L. (2008).

³⁵⁷ *Ibid.*

³⁵⁸ Ministre des Ressources humaines, du Travail et de l'Emploi de T.-N.-L., *Reducing Poverty: An Action Plan for Newfoundland and Labrador*, June 2006, p. 21. Consulté à l'adresse <http://www.hrle.gov.nl.ca/hrle/poverty/poverty-reduction-strategy.pdf>. le 21 août 2008.

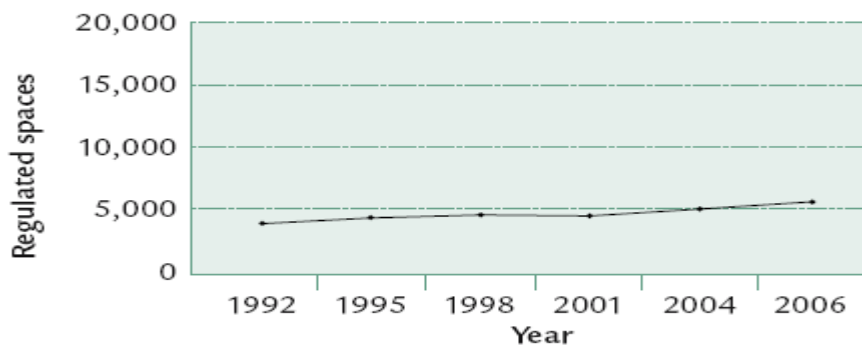
enfants ayant des besoins particuliers. Ces mesures devaient se traduire par des programmes de formation liés aux pratiques d'inclusion, un soutien financier pour l'achat d'équipement spécial dans les garderies agréées et des fonds pour le personnel³⁵⁹.

Cinq écoles francophones de la province et une garderie francophone à St. John's offrent un programme de prématernelle aux enfants francophones de la province³⁶⁰. En outre, le Bureau des services en français a pour mission d'accroître l'accès aux services d'éducation de la petite enfance en français dans le cadre de l'entente fédérale-provinciale sur les services en français pour la période se terminant en 2008-2009³⁶¹.

Niveaux de financement

Malgré l'absence de données historiques sur le financement de l'éducation de la petite enfance, le graphique suivant révèle une légère augmentation des dépenses, du moins pour les places dans les garderies réglementées.

Figure 8 – Nombre de places réglementées à T.-N.-L., 1992–2006³⁶²



Caractéristiques des programmes

Les garderies agréées ou réglementées comprennent les services de garderie des CPE et en milieu familial³⁶³. L'agrément, la surveillance et

³⁵⁹ Santé et Services communautaires de T.-N.-L., « Inclusion – Supporting Children with Special Needs », 2006. Consulté à l'adresse <http://www.health.gov.nl.ca/health/childcare/pdffiles/inclusion.pdf> le 21 août 2008.

³⁶⁰ Marie E. White, *Report of the Industrial Adjustment Services Committee on Child Care Workforce Recruitment and Retention - Strategic Directions*, Santé et Services communautaires de T.-N.-L., 6 septembre 2007, p. 23. Consulté à l'adresse <http://www.aecenl.ca/images/pdfs/IAS/ias-stratdir-final-full.pdf> le 21 août 2008.

³⁶¹ Patrimoine canadien, Programmes d'appui aux langues officielles, « Plan stratégique : Entente Canada–Terre-Neuve-et-Labrador relative aux services en français de 2005-2006 à 2008-2009 ». Consulté à l'adresse http://www.pch.gc.ca/progs/lo-ol/entente-agreement/services/nf/annexe-scheduleb_f.cfm le 21 août 2008.

³⁶² CRRU (2007), « Newfoundland and Labrador », p. 9.

l'application des normes relèvent des régies régionales des services de santé intégrés, qui peuvent agréer les fournisseurs de services de garderie à domicile sous la surveillance directe de la régie locale ou d'un organisme désigné à cette fin³⁶⁴.

Ressources humaines

Le gouvernement de T.-N.-L. s'est penché sur la question du recrutement et de la fidélisation dans le secteur des services de garde d'enfants. Il a constaté qu'en 2006 plus de la moitié des fournisseurs de services de garde agréés ont décrit le recrutement de nouveaux employés comme étant difficile ou très difficile³⁶⁵.

À ce moment-là, les éducateurs des CPE gagnant moins de 25 000 \$ (revenu net) par année (y compris les suppléments de revenu décrits plus loin) avaient droit à un supplément dont le montant diminuait progressivement jusqu'à ce qu'ils touchent un salaire d'environ 35 000 \$, et un montant forfaitaire de 500 \$ par année dans le cas des éducateurs nouvellement recrutés dans des CPE ou des garderies en milieu familial qui continuaient de se perfectionner³⁶⁶.

Les améliorations apportées au programme provincial en novembre 2007 découlent de la recommandation issue de l'examen effectué par le gouvernement de T.-N.-L.³⁶⁷. Elles comportaient un processus simplifié de demande de supplément pour les éducateurs de la petite enfance désirant poursuivre leurs études, ainsi qu'une bonification se situant entre 3 330 \$ et 6 660 \$, suivant les qualifications. Les diplômés des programmes de deux ans en éducation de la petite enfance qui travaillaient dans une garderie réglementée continuaient d'avoir droit à des bourses de 5 000 \$ à la condition de travailler dans le secteur pendant au moins deux ans à la fin de leur formation³⁶⁸.

³⁶³ Santé et Services communautaires de T.-N.-L., *Quality Child Care: Helping You Choose*, p. 2. Consulté à l'adresse http://www.health.gov.nl.ca/health/childcare/early_learning/DH_childcare_Brochure_HelpingYouChoose.pdf le 20 août 2008.

³⁶⁴ CRRU (2007), « Newfoundland and Labrador », p. 11.

³⁶⁵ Marie E. White, *Report of the Industrial Adjustment Services Committee on Child Care Workforce Recruitment and Retention - Strategic Directions*, Santé et Services communautaires de T.-N.-L., 6 septembre 2007, p. 2. Consulté à l'adresse <http://www.aecenl.ca/images/pdfs/IAS/ias-stratdir-final-full.pdf> le 21 août 2008.

³⁶⁶ *Ibid.*, p. 36.

³⁶⁷ *Ibid.*, p. 37.

³⁶⁸ Santé et Services communautaires de T.-N.-L. (2007).

Programmes de soutien des parents

Les normes provinciales de soutien pendant la grossesse, à la naissance et durant les premiers jours après la naissance incluent la nécessité d'offrir des programmes d'enseignement du rôle parental surtout offerts par les centres de ressources familiales³⁶⁹. Ces centres sont subventionnés en vertu d'ententes conclues avec le gouvernement fédéral dans le cadre de la Prestation nationale pour enfants, du Programme de développement de la petite enfance ou du Programme d'action communautaire pour enfants de l'Agence de la santé publique du Canada³⁷⁰ (tous décrits plus en détail dans le corps du rapport).

Les programmes d'apprentissage du rôle parental sont également mentionnés comme prioritaires dans les normes de mise en œuvre de la *Family Services Act*, qui autrement met l'accent sur la protection et la sécurité des enfants³⁷¹.

Territoires du Nord-Ouest

Ministère(s) responsable(s)

Le ministère de l'Éducation, de la Culture et de l'Emploi (MECE) est responsable de « l'élaboration des politiques, normes, programmes de soutien et programmes pédagogiques destinés aux enfants de la petite enfance à la fin de la 12^e année³⁷² ».

Cadre / stratégie

En 2001, le gouvernement des T. N.-O., a publié *Framework for Action – Early Childhood Development*³⁷³, qui confie la promotion de

³⁶⁹ Santé et Services communautaires de T.-N.-L., *Education and Support Standards for Pregnancy, Birth and Early Parenting: Newfoundland and Labrador*, 2005, p. 5-8. Consulté à l'adresse http://www.health.gov.nl.ca/health/publications/newlifefseries/pdffiles/edsup_en.pdf le 21 août 2008.

³⁷⁰ CRRU (2007), « Newfoundland and Labrador », p. 13.

³⁷¹ Santé et Services communautaires de T.-N.-L., *Child, Youth and Family Services: Standards and Policy Manual*, 2007. Consulté à l'adresse http://www.health.gov.nl.ca/health/publications/pdffiles/child_youth_family_services_manual.pdf le 21 août 2008.

³⁷² Ministère de l'Éducation, de la Culture et de l'Emploi des T. N.-O. Consulté à l'adresse http://www.ece.gov.nt.ca/Divisions/Early_Childhood/index.htm le 29 juillet 2008.

³⁷³ Ministère de l'Éducation, de la Culture et de l'Emploi et ministère de la Santé et des Services sociaux des T. N.-O., *Framework for Action – Early Childhood Development*, mai 2001. Consulté à l'adresse

l'intégration des services d'éducation de la petite enfance au MECE, et au ministère de la Santé et des Services sociaux.

Il a créé quatre plans d'action : santé, sensibilisation au bien-être et prévention des risques; soutien des parents et des familles; développement de l'enfance – services de garde et d'éducation; soutien communautaire et renforcement des capacités.

Le gouvernement a voulu mettre l'accent sur les enfants, leur sain développement, la culture, les occasions d'enrichissement, la capacité sociale, l'intervention précoce et la responsabilité. Le premier principe interpelle les parents en tant que principaux fournisseurs de soins et éducateurs. L'accès équitable aux possibilités d'épanouissement que requièrent tous les enfants vivant dans les régions nordiques est considéré comme un élément important pour l'avenir du Nord.

Ce cadre, conjugué au plan décennal du MECE, continue de guider les investissements dans les programmes de développement de la petite enfance. (Description plus détaillée du plan ci-après.)

Accès / inclusion

Les obstacles financiers sont contournés en partie grâce au programme de développement de la petite enfance qui offre des subventions d'exploitation aux fournisseurs et accorde une aide financière aux parents à faible revenu qui sont sur le marché du travail ou étudient à temps plein³⁷⁴. Bien que seules les garderies agréées aient droit aux subventions d'exploitation, les parents qui optent pour des services de garderie non agréés bénéficient d'une aide financière, le gouvernement mettant l'accent sur le choix des parents.

Dans son plan décennal, lancé en 2005, le MECE s'est fixé comme premier objectif « d'asseoir l'apprentissage sur des bases solides³⁷⁵ ». Les actions prioritaires consistaient à : aider les collectivités à créer des programmes pour les enfants de la naissance à l'âge préscolaire; augmenter l'aide financière versée aux parents et aux fournisseurs de

<http://www.ece.gov.nt.ca/Publications/PDF%20Publications%20Files/Early%20Childhood/Framework%20for%20Action.pdf> le 29 juillet 2008.

³⁷⁴ Ministère de l'Éducation, de la Culture et de l'Emploi des T. N.-O., *Breaking Down the Barriers of Poverty and Promoting Self Reliance*, juillet 2007, p. 29. Consulté à l'adresse http://www.ece.gov.nt.ca/NEW_Items/Income%20Security%20-%20Breaking%20Down%20the%20Barriers%20of%20Poverty%20Promoting%20Self%20Reliance.pdf le 29 juillet 2008.

³⁷⁵ Ministère de l'Éducation, de la Culture et de l'Emploi des T. N.-O., *Building on Our Success: Strategic Plan 2005– 2015*, p. 28. Consulté à l'adresse http://www.ece.gov.nt.ca/PDF_File/Buildingonoursuccesses.pdf le 29 juillet 2008.

services de garderie; améliorer la surveillance de la qualité des programmes d'éducation des jeunes enfants; accroître le nombre de programmes et de places de garderie réglementées abordables; établir des lignes directrices sur l'élaboration et la mise en œuvre de divers programmes de développement de la petite enfance; améliorer la coordination des programmes et favoriser l'intégration et l'inclusion des enfants qui ont besoin d'une aide additionnelle dans les programmes de la petite enfance³⁷⁶.

Au cours de la même année, le gouvernement des T. N.-O. a indiqué que l'initiative Enfants en santé, programme conjoint du ministère de la Santé et des Services sociaux et du MECE lancé en 1997, visait à « procurer des fonds aux collectivités pour améliorer les programmes existants et les services offerts aux enfants âgés de 0 à 6 ans et leurs familles et/ou dispenser sur une base individuelle des services à des enfants ayant besoin d'un soutien intensif pour s'intégrer à un programme de la petite enfance en établissement³⁷⁷ ». Le gouvernement a également précisé qu'il avait commencé à offrir un programme d'apprentissage de la langue maternelle dans la langue de huit Premières nations en 2003-2004.

Niveaux de financement

Par le truchement de l'Initiative pour le développement de la petite enfance, le gouvernement fédéral s'est engagé à transférer des fonds en vue notamment de renforcer l'apprentissage des jeunes enfants. Le tableau ci-dessous indique l'affectation des fonds par habitant, selon les projections établies en 2005.

Tableau 10 – Fonds fédéraux versés aux T. N.-O. aux termes de l'Initiative pour le développement de la petite enfance³⁷⁸

Année	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	Total
Financement	413 000 \$	556 000 \$	700 000 \$	705 000 \$	713 000 \$	3 086 mil.

³⁷⁶ *Ibid.*, p. 32.

³⁷⁷ Gouvernement des T. N.-O., *Rapport sur le développement de la petite enfance 2004/05*, 2006, p. 16. Consulté à l'adresse http://www.hlthss.gov.nt.ca/pdf/reports/children_and_youth/2006/french/2004_05_ecd_report.pdf le 29 juillet 2008.

³⁷⁸ Gouvernement des T. N.-O., *Rapports annuels 2003-2004 – Développement de la petite enfance – Apprentissage et garde des jeunes enfants – Indicateurs du bien-être des jeunes enfants – Activités et dépenses*, p. 13. Consulté à l'adresse http://www.hlthss.gov.nt.ca/pdf/reports/children_and_youth/2004/french/ecd_initiative_annual_reports_2003_2004.pdf le 30 juillet 2008.

Conformément au Cadre multilatéral, signé en 2003, le gouvernement fédéral a transféré des fonds aux provinces et territoires au prorata de la population pour soutenir leurs investissements dans des programmes et services d'apprentissage et de garde d'enfants. En 2004, le gouvernement des T. N.-O. a établi les projections indiquées dans le tableau ci-dessous.

Tableau 11 – Fonds fédéraux versés aux T. N.-O. aux termes du Cadre multilatéral³⁷⁹

Année	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	Total
Financement	30 000 \$	100 000 \$	200 000 \$	400 000 \$	500 000 \$	1 230 mil.

Voici la ventilation des dépenses des gouvernements territoriaux : augmentation du budget des programmes de développement de la petite enfance en avril 2002, qui passe à 1,5 million de dollars³⁸⁰; deux millions de dollars en 2004 pour le soutien aux familles et à la garde d'enfants³⁸¹, somme qui passe à 2,5 millions de dollars l'année suivante³⁸², puis à 3,5 millions de dollars dans le budget de 2008 pour l'exercice 2008-2009³⁸³. (Ventilation de ces sommes donnée plus loin.) Le tableau ci-dessous illustre l'augmentation du nombre de fournisseurs et de places de garderie.

Dans son dernier budget, le gouvernement territorial a annoncé une bonification d'un million de dollars au cours de l'exercice pour « l'amélioration de la qualité des programmes destinés à la petite enfance³⁸⁴ » et afin de recruter plus de personnel et d'élargir les programmes d'apprentissage de la langue maternelle pour les enfants des Premières nations.

³⁷⁹ *Ibid.*, p. 14.

³⁸⁰ *Rapports annuels 2003-2004*, p. 3.

³⁸¹ *Rapport sur le développement de la petite enfance en 2004/05*, p. 13.

³⁸² Gouvernement des T. N.-O., *Rapport sur le développement de la petite enfance – 2005/2006*, p. 14. Consulté à l'adresse http://www.hlthss.gov.nt.ca/pdf/reports/children_and_youth/2007/french/early_childhood_development_report_2005_2006.pdf le 30 juillet 2008.

³⁸³ Gouvernement des T. N.-O., *Discours du budget 2008-2009*, p. 9. Consulté à l'adresse

<http://www.fin.gov.nt.ca/Documents/Discours%20du%20Budget%20et%20documents%20du%20budget.pdf> le 29 juillet 2008.

³⁸⁴ *Discours du budget 2008-2009*, p. 9.

Tableau 12 – Augmentation du nombre de fournisseurs et de places de garderie³⁸⁵

Année	2001	2003	2003- 2004	2004- 2005	2005- 2006	2006- 2007	2007- 2008
Nombre de fournisseurs	76	80	81	99	103	110	117
Nombre de places	1252	1269	1219	1403	1525	1703	1768

Caractéristiques des programmes

Des organismes sans but lucratif assurent les services de garderie par le truchement de CPE et de garderies à domicile. Tout fournisseur offrant des services à plus de quatre enfants, y compris les siens, doit être agréé. Comme nous l'avons indiqué plus haut, seules les garderies agréées (sans but lucratif) bénéficient d'une aide financière pour leur démarrage ou leur maintien, bien qu'il soit possible d'obtenir une aide financière pour payer une partie des frais liés aux services de garderie non réglementés.

Ressources humaines

Le gouvernement accorde une subvention au collège Aurora pour son programme de certificat en éducation de la petite enfance, dont le nombre d'inscriptions augmente. Le plan décennal du MECE, aux termes de ses objectifs d'apprentissage, a répertorié de nombreuses initiatives de recrutement, de formation et de fidélisation du personnel des garderies. Une des priorités consiste à « accroître les compétences des éducateurs de la petite enfance » en offrant notamment des cours de perfectionnement et de formation aux éducateurs dans le cadre de son programme de certificat; en resserrant les critères d'obtention du certificat; en offrant des cours de perfectionnement professionnel au personnel de première ligne donnés par des spécialistes³⁸⁶.

Programmes de soutien des parents

Les parents bénéficient des services du programme de visites à domicile, qui fait partie du programme Familles en santé, ainsi que du programme d'alphabétisation, qui vise à améliorer l'alphabétisation intergénérationnelle et l'apprentissage du rôle parental.

³⁸⁵ Les données proviennent des rapports annuels sur le développement de la petite enfance consultés à l'adresse <http://www.hlthss.gov.nt.ca/french/publications/reports.asp>, sauf les données de 2003, 2006-2007 et 2007-2008, qui proviennent de la correspondance privée de Gillian Moir, consultante en garde d'enfants, gouvernement des T. N.-O., datée du 29 juillet 2008.

³⁸⁶ *Building on Our Success*, p. 32-33.

Recherche / données

Le plan décennal du ministère prévoit une surveillance améliorée et un cadre d'évaluation pour les programmes d'apprentissage de la petite enfance³⁸⁷. Les indicateurs spécifiques que l'on propose comprennent l'indice du développement de la petite enfance³⁸⁸.

Nouvelle-Écosse

Ministère(s) responsable(s)

La responsabilité première du développement de la petite enfance incombe au ministère des Services communautaires. Une nouvelle section, Services à la famille et à la jeunesse, a été créée en 2007 pour diriger le programme interministériel décrit plus en détail ci-après³⁸⁹. Outre les initiatives du ministère de l'Éducation décrites plus loin, le ministère de la Promotion et de la Protection de la santé a nommé un coordonnateur du développement de la petite enfance.

Liens avec l'éducation

En 2008, le ministère de l'Éducation a créé le poste de coordonnateur du développement de la petite enfance dont le titulaire assurerait le lien avec les autres ministères responsables des jeunes enfants. La création du poste a montré « l'intérêt du ministère pour l'amarrage des programmes scolaires et communautaires qui ciblent les jeunes enfants et leurs parents³⁹⁰ ».

Programme pédagogique

La Nouvelle-Écosse n'a pas de programme pédagogique provincial axé sur l'éducation de la petite enfance. Le ministère de l'Éducation approuve le programme des établissements postsecondaires, y compris le programme de formation des éducateurs de la petite enfance.

³⁸⁷ *Building on Our Success*, p. 32.

³⁸⁸ *Ibid.*, p. 90.

³⁸⁹ Sauf indication contraire, les renseignements sur la Nouvelle-Écosse proviennent du document *Nova Scotia [NS]: Recent Developments in Child Care and Other Early Childhood Education and Care Services - 2006/07 & 2007/08*, joint à un courriel de Kerry Deagle, analyste principal des politiques, Unité des initiatives sociales fédérales-provinciales, ministère des Services communautaires de la Nouvelle-Écosse, daté du 27 mai 2008.

³⁹⁰ *Ibid.*

Cadre / stratégie

Le plan décennal de la Nouvelle-Écosse, approuvé en 2006 et doté d'un budget de 130 millions de dollars, prévoit la création de 1 000 places de plus dans les garderies agréées et l'expansion des subventions de fonctionnement afin d'en faire profiter 550 parents à faible revenu de plus³⁹¹. Le gouvernement a aussi annoncé récemment des dépenses de 200 millions de dollars³⁹² et la création de 500 des 1 000 places promises d'ici la fin de 2008.

Dans le document *Our Kids Are Worth It: Strategy for Children and Youth*, rendu public en décembre 2007, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a promis d'établir des bases solides pour les enfants et les jeunes, ce qui comprend la réduction de la pauvreté, la mise en place d'un plan d'éducation et de garde des jeunes enfants (déjà en place, comme indiqué plus haut) et la création de centres de ressources familiales³⁹³.

En décembre 2007, le gouvernement a créé le Groupe de travail sur la réduction de la pauvreté. Dans son rapport, remis en juin 2008, le Groupe de travail a formulé quatre recommandations liées directement au développement et à l'éducation de la petite enfance : aider davantage les familles durant les années de la petite enfance et favoriser l'épanouissement de l'enfant; assouplir les services de garde en créant des places de garderie transférables afin de répondre aux besoins des travailleurs par quart et saisonniers; poursuivre la création de places pour les nourrissons et les enfants ayant des besoins particuliers; préconiser l'adoption d'une stratégie nationale sur la garde d'enfants qui reconnaîtrait la nécessité de « services de garderie de qualité, universels, accessibles et adaptés aux besoins des enfants³⁹⁴ ». Le comité interministériel sur la Stratégie de réduction de la pauvreté du gouvernement a tenu sa première réunion en juillet afin

³⁹¹ Ministère des Services communautaires de la Nouvelle-Écosse, *Early Learning & Child Care Plan*, mai 2006. Consulté à l'adresse http://www.gov.ns.ca/coms/families/provider/documents/ELCC_Plan.pdf le 6 août 2008.

³⁹² Ministère des Services communautaires de la Nouvelle-Écosse, *Education Funding for Nova Scotia Child Care Workers*, communiqué, 8 juillet 2008. Consulté à l'adresse <http://www.gov.ns.ca/news/details.asp?id=20080708002> le 6 août 2008.

³⁹³ Gouvernement de la Nouvelle-Écosse, *Our Kids Are Worth It: Strategy for Children and Youth*, 2007, p. 7.

³⁹⁴ Groupe de travail sur la réduction de la pauvreté, *Report of the Poverty Reduction Working Group*, 30 juin 2008, p. 36. Consulté à l'adresse http://www.gov.ns.ca/coms/specials/poverty/documents/Poverty_Reduction_Working_Group_Report.pdf le 6 août 2008.

d'élaborer une stratégie de réduction de la pauvreté, attendue en 2009, qui tiendra compte des recommandations du Groupe de travail.

Accès / inclusion

Le gouvernement s'est attaqué à la question de l'abordabilité en bonifiant le programme de subventions des services de garde d'enfants le 1^{er} avril 2008. Il a en effet réduit les frais payés par les parents, haussé le plafond de la valeur des avoirs d'une famille réclamant une aide financière et élargi l'échelle d'admissibilité des revenus. Quelque 3 350 subventions permettent à des enfants de participer à des programmes de garde agréés. Le gouvernement prévoit subventionner la création de 300 places de plus au cours des deux prochaines années.

Un nouveau programme de subventions à la garde d'enfants a été lancé en avril 2008 en vue d'assurer « une source stable de fonds pour la création ou l'amélioration de programmes inclusifs destinés aux enfants qui ont des besoins particuliers³⁹⁵ ». Tous les fournisseurs agréés – en garderie ou en milieu familial – peuvent s'en prévaloir. Le programme est doté d'un budget d'environ 3,1 millions de dollars en 2008-2009.

Le gouvernement offre aussi un programme d'intervention précoce « pour venir en aide aux familles avec des enfants ayant des besoins particuliers, de la naissance à l'âge scolaire³⁹⁶ ». Les services de consultation, d'information et de soutien visent à répondre aux besoins particuliers de l'enfant et de la famille, l'objectif étant de trouver des solutions innovatrices et d'obtenir des résultats positifs pour ces enfants.

Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse est également un des partenaires d'un forum tripartite – les deux autres étant le gouvernement fédéral et les Micmacs. Le Comité de l'éducation s'est notamment fixé comme objectif en 2007-2008 de favoriser le développement de la petite enfance dans les collectivités micmaques³⁹⁷. Le Forum a également un Sous-comité des services de

³⁹⁵ Deagle (2008).

³⁹⁶ Ministère des Services communautaires de la Nouvelle-Écosse, *Early Intervention Program Information*. Consulté à l'adresse <http://www.gov.ns.ca/coms/families/childcare/EarlyInterventionPrograms.html> le 6 août 2008.

³⁹⁷ Forum tripartite Mi'kmaq–Nouvelle-Écosse-Canada, *Education Committee*. Consulté à l'adresse <http://www.tripartiteforum.com/committees/education.php> le 6 août 2008.

garde d'enfants et de l'agrément, qui est responsable de l'élaboration de services de garderie dans les réserves dans le cadre de l'initiative des services de garde d'enfants des Premières nations et des Inuits³⁹⁸. En 2006, on comptait 13 garderies offrant 248 places dans les réserves.

Les familles et fournisseurs francophones ont accès à des services de soutien en français pour le développement de la petite enfance, dont les bureaux, répartis dans différentes régions de la province, mettent les ressources et les outils nécessaires à la disposition des fournisseurs, des familles et d'autres intervenants.

Niveaux de financement

Comme indiqué plus haut, la Nouvelle-Écosse prévoit créer 1 000 nouvelles places de garderie agréées.

En 2007-2008, le gouvernement a versé une subvention ponctuelle aux centres de la petite enfance et aux garderies en milieu familial pour l'aménagement ou l'amélioration d'aires de jeu en plein air (conformément aux recommandations de l'OCDE). Les garderies agréées étaient également admissibles à une subvention ponctuelle pour l'amélioration des programmes existants.

Tous les fournisseurs agréés étaient admissibles à deux types de prêts : des prêts d'expansion ou de remplacement d'installations et des prêts de réparation ou de restauration. Enfin, ils ont aussi accès un programme permanent de subvention de fonctionnement qui couvre leurs frais généraux de fonctionnement.

Caractéristiques des programmes

Les centres de la petite enfance offrent des services de garderie agréés à temps plein ou à temps partiel aux nourrissons, aux bambins, aux enfants d'âge préscolaire et aux écoliers de 12 ans ou moins.

Le Programme de garderie en milieu familial permet aux parents d'avoir accès à des services en milieu familial qui sont soumis à certains contrôles. S'appuyant sur l'adhésion volontaire, il vise à réduire l'isolement des fournisseurs, à les appuyer et à leur permettre d'améliorer leurs services. L'objectif est d'assurer un environnement sain, sécuritaire et adapté aux besoins des jeunes enfants confiés à des services de garde en milieu familial partout en Nouvelle-Écosse.

³⁹⁸ Martha Friendly, Jane Beach, Carolyn Ferns, Michelle Turiano, *ECE in Canada 2006*, 7^e édition, Childcare Resource and Research Unit (CRRU), juin 2007, p. 37.

Les agences de garde d'enfants en milieu familial, agréées par la province, approuvent, supervisent et appuient les fournisseurs qui accueillent des enfants chez eux. Chaque agence doit recruter une conseillère ayant pour responsabilité de rendre visite aux fournisseurs et de travailler avec eux « afin de favoriser la création d'un environnement sain et l'épanouissement des enfants ». On s'attend à ce que les garderies à domicile offrent des horaires souples et une plus grande accessibilité aux services de garde en milieu rural.

Il est également possible d'offrir des services de garderie non agréés à des groupes d'au plus six enfants âgés de 5 ans ou moins ou à des groupes de huit enfants d'âge scolaire, y compris les enfants du fournisseur des services.

Les enfants qui ont 5 ans avant la fin de l'année civile peuvent être inscrits à l'école primaire.

Ressources humaines

La campagne de recrutement et de fidélisation lancée il y a deux ans a pour objet « d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies qui inciteront les gens à poursuivre des études dans le domaine de la petite enfance et à fidéliser le personnel actuel³⁹⁹ ».

Conformément à cette stratégie, le gouvernement a créé le Programme de formation d'éducateurs de la petite enfance en avril 2008 « pour accroître la capacité des garderies à recruter et à fidéliser le personnel en aidant financièrement les personnes désirant faire carrière dans le secteur de l'éducation de la petite enfance⁴⁰⁰ ». Le programme dispose d'un budget d'environ 500 000 \$ en 2008-2009, ce qui comprend le remboursement des prêts étudiants jusqu'à concurrence de 5 000 \$ par année en échange d'un engagement à travailler dans une garderie agréée.

Également en vertu de cette stratégie, le gouvernement a récemment annoncé la création d'un programme d'éducation qui prévoit le remboursement des frais de cours en éducation de la petite enfance

³⁹⁹ Ministère des Services communautaires de la Nouvelle-Écosse, *Recruitment & Retention of Child Care Staff*. Consulté à l'adresse <http://www.gov.ns.ca/coms/families/provider/RecruitmentRetention.html> le 6 août 2008.

⁴⁰⁰ Deagle (2008).

suivis à temps partiel par le personnel à temps plein des garderies agréées ou des agences de garde d'enfants en milieu familial⁴⁰¹.

De plus, dans le cadre de l'initiative de formation d'éducateurs de la petite enfance, lancée en 2002, les établissements d'enseignement ont reçu des subventions pour « leurs programmes de perfectionnement des éducateurs de la petite enfance qui travaillent actuellement dans le domaine de la garde d'enfants, de l'intervention précoce, des services de garderie en milieu familial, des centres de ressources familiales et d'autres domaines connexes⁴⁰² ». Cette initiative a également permis de financer l'élaboration d'une version en ligne du programme de bourses et d'études menant au diplôme en éducation de la petite enfance.

La subvention de stabilisation accordée aux employés des garderies agréées de journée complète pour compléter leur revenu a été bonifiée en 2007-2008. Elle a accordé aux titulaires d'un diplôme en éducation de la petite enfance une augmentation salariale de 500 \$, au personnel possédant une expérience équivalente une augmentation de 200 \$ et au personnel n'ayant aucune formation ou qu'une formation minimale une augmentation de 100 \$. Le budget de ce programme de subventions était de 4,5 millions de dollars en 2007-2008.

De plus, le programme des subventions de fonctionnement mentionné plus haut a notamment pour objet de subventionner les salaires et les avantages sociaux et de favoriser le recrutement et la fidélisation du personnel dans les garderies agréées.

Programmes de soutien des parents

Trois projets pilotes, inclus dans la stratégie, s'adressent aux enfants et à la jeunesse : un programme d'enseignement du rôle parental, projet de visites au domicile des familles ayant besoin de soutien additionnel jusqu'à ce que l'enfant ait 16 ans; un projet de services intégrés s'appuyant sur l'expertise et les services des ministères de l'Éducation, de la Justice, de la Santé mentale et des Services

⁴⁰¹ Ministère des Services communautaires de la Nouvelle-Écosse (2008), *Education Funding*.

⁴⁰² Ministère des Services communautaires de la Nouvelle-Écosse, *Nova Scotia's Early Childhood Development Initiative & Multilateral Framework on Early Learning & Child Care Annual Report 2003 – 2004*, février 2005, p. 26. Consulté à l'adresse http://www.gov.ns.ca/coms/families/documents/ECD_Annual_Report.pdf le 6 août 2008.

communautaires; un projet « d'intervention extrascolaire s'adressant aux enfants et aux jeunes vulnérables⁴⁰³ ».

Le gouvernement subventionne également plus de 40 centres de ressources familiales qui offrent plus de 750 programmes à l'échelle provinciale. Leurs services comprennent l'éducation des parents et des employés des garderies⁴⁰⁴.

Le ministère de la Promotion et de la Protection de la santé administre un programme de visites à domicile. L'aide financière, provenant de l'Initiative pour le développement de la petite enfance du gouvernement fédéral, permet aux services de la santé publique d'effectuer des visites au domicile des familles qui ont de la difficulté dans les trois premières années de vie de leur enfant. Selon la documentation, le programme « favorise le sain développement de l'enfant, le renforcement des compétences et de la capacité parentales, l'amélioration de l'interaction parent-enfant et la mise en contact des familles avec les ressources communautaires en répertoriant les familles en difficulté et en leur rendant visite régulièrement au cours des trois premières années de la vie de leur enfant⁴⁰⁵ ». Le programme est offert à l'échelle de la province, et près de 600 familles y étaient inscrites en mai 2008.

Nunavut

Ministère(s) responsable(s)

La responsabilité première du développement de la petite enfance au Nunavut incombe au ministère de l'Éducation.

Liens avec l'éducation

Outre cette responsabilité, le ministère de l'Éducation appuie le programme Promesse aux enfants et aux jeunes, qui relie entre eux les quatre ministères responsables de l'enfance et de la jeunesse : Éducation; Santé et Services sociaux; Justice; Culture, Langue, Aînés et Jeunesse. L'objectif de ce programme consiste à « rationaliser les politiques, programmes et services gouvernementaux ciblant les

⁴⁰³ Deagle (2008).

⁴⁰⁴ Gouvernement de la Nouvelle-Écosse (2007), p. 21.

⁴⁰⁵ Gouvernement de la Nouvelle-Écosse, *Programs and Services for Children Youth, and Families*, juin 2007. Consulté à l'adresse http://www.gov.ns.ca/coms/families/documents/cyf_resources.pdf le 6 août 2008.

enfants et les jeunes⁴⁰⁶ ». L'art d'être parent et le développement de la petite enfance font partie des quatre priorités fixées pour 2005-2006.

Selon un rapport récent produit pour Inuit Tapiriit Kanatami (ITK), la « tendance » est à l'intégration de l'éducation et des services de garderie.

Cadre / stratégie

Le Nunavut s'emploie à mettre en place un système intégré de prestation des services comportant les cinq priorités suivantes, considérées comme essentielles à l'élaboration d'une approche globale du développement de la petite enfance au Nunavut : un programme complet de visites à domicile; un système de garde stable et amélioré; le soutien accru des parents et des familles, surtout les parents dont les enfants ont des besoins particuliers; la coordination des programmes axés sur la culture et la langue inuites par le truchement, entre autres, de programmes de renaissance de la langue et de programmes d'aide préscolaire; le dépistage précoce et l'identification des troubles de développement en vue d'une intervention rapide⁴⁰⁷.

Dans le cadre du programme Promesse aux enfants et aux jeunes, le gouvernement a élaboré un plan de travail qui « met également de l'avant une stratégie quinquennale en matière de programmes et de services destinés aux enfants et aux jeunes qui vise à évaluer les ressources actuelles, à déterminer les besoins, à identifier les sources de financement, à examiner les lacunes et les obstacles existants et à étudier les mesures à prendre pour rehausser l'efficacité des programmes communautaires⁴⁰⁸ ».

⁴⁰⁶ Canadian School Health Knowledge Network, « School Nutrition Policies », *Knowledge Matters*, vol. 1, n° 10, 2007. Consulté à l'adresse http://www.safehealthyschools.org/shreport_apr9.pdf le 29 juillet 2008.

⁴⁰⁷ Ministère de l'Éducation du Nunavut, *Développement de la petite enfance au Nunavut – Mise à jour 2004-2007 et Apprentissage et garde des jeunes enfants – Mise à jour 2004-2007*, 2007.

Consulté à l'adresse <http://www.gov.nu.ca/education/fr/pubdoc/2004-2007%20-%20French%20-%20ECD%20Update%20Report.pdf> le 15 août 2008.

⁴⁰⁸ Ministère de l'Éducation et ministère de la Santé et des Services sociaux du Nunavut, *Développement de la petite enfance – Rapport de mise à jour 2003-2004 – Apprentissage et garde des jeunes enfants – Rapport de mise à jour 2003-2004*, 2004, p. 13. Consulté à l'adresse http://www.gov.nu.ca/education/fr/pubdoc/ECD_UpRep_0304_fr.pdf le 15 août 2008.

Programme pédagogique

Un comité d'aînés participe à l'élaboration d'un programme éducatif pour la maternelle en vue de s'assurer « qu'il reflète l'enseignement et l'apprentissage traditionnels et qu'il tient compte de l'importance de l'élément linguistique et culturel fondé sur les valeurs et les croyances inuit⁴⁰⁹ ».

Accès / inclusion

Le Programme de subvention pour garderie s'adresse aux parents de 18 ans ou plus qui sont sur le marché du travail ou aux études; en 2005, la subvention allait de 500 \$ par mois pour les garderies non agréées à 600 \$ pour les garderies en milieu familial agréées et 700 \$ pour les centres agréés⁴¹⁰. Il existe un autre programme de subvention, Retour au travail, pour les parents de 17 ans ou moins.

Quant aux enfants ayant des besoins particuliers et qui requièrent un soutien intensif, ils bénéficient individuellement de services de soutien sous forme d'une aide financière pour la garde et pour des mesures leur permettant de participer aux programmes de garde en établissement. Le financement provient de l'initiative Enfants en santé, décrite plus en détail ci-après⁴¹¹.

Les jeunes parents qui désirent terminer leurs études secondaires peuvent obtenir de l'aide dans le cadre du programme Retour au travail, qui subventionne les parents de moins de 18 ans dont les enfants fréquentent une garderie agréée⁴¹².

Niveaux de financement

Le ministère de l'Éducation subventionne le démarrage et le fonctionnement annuel des garderies agréées sans but lucratif et les garderies de type familial.

Un accord relatif au développement des ressources humaines inuites a été signé en novembre 2007. À ce moment-là, le ministre de RHDSC, Monte Solberg, s'est engagé à créer et à maintenir « des places de

⁴⁰⁹ Ministère de l'Éducation du Nunavut (2007), p. 20.

⁴¹⁰ Ministère de l'Éducation du Nunavut, *Subvention pour garderie*, 2005, p. 2.
Consulté à l'adresse

http://www.gov.nu.ca/education/fr/is/pdf/Day_Care_subsid_05.pdf le 29 juillet 2008.

⁴¹¹ Ministère de l'Éducation du Nunavut, *Programme d'éducation de la petite enfance*. Consulté à l'adresse <http://www.gov.nu.ca/education/fr/echild/index.htm> le 15 août 2008.

⁴¹² Ministère de l'Éducation du Nunavut (2005), p. 1.

garderie dans le cadre de l'Initiative de services de garde pour les Premières nations et les Inuits⁴¹³ ».

Le gouvernement du Nunavut subventionne également l'initiative Enfants en santé ayant pour objectif de veiller à ce que des « parents en santé donnent naissance à des enfants en santé qui pourront grandir dans des familles unies et fortes au sein de collectivités compatissantes ». Il subventionne des initiatives communautaires « ciblant l'amélioration ou l'élaboration de services et de programmes d'intervention auprès d'enfants âgés de 0 à 6 ans et de leurs familles⁴¹⁴ ».

Programmes de soutien des parents

L'enseignement de l'art d'être parent et le développement de la petite enfance sont deux des quatre priorités que le comité interministériel a établies pour 2005-2006⁴¹⁵. Il respectait ainsi la volonté, exprimée par les femmes inuites, de mettre l'accent sur le rôle parental et les programmes destinés aux parents dans des documents d'orientation traitant du renforcement des familles inuites⁴¹⁶.

Lorsqu'un parent demande l'aide du ministère de la Santé et des Services sociaux, un intervenant en protection de l'enfance peut évaluer les besoins de l'enfant et de la famille et s'entendre avec le parent pour qu'il puisse se prévaloir de certains services, y compris des programmes d'éducation parentale⁴¹⁷.

⁴¹³ « Le ministre Solberg discute avec M^{me} Mary Simon, présidente d'Inuit Tapiriit Kanatami, après la signature de l'Accord relatif au développement des ressources humaines inuites », 26 novembre 2007. Consulté à l'adresse <http://www.montesolberg.ca/FR/3101/63541> le 15 août 2008.

⁴¹⁴ *Ibid.*

⁴¹⁵ Ministère de l'Éducation du Nunavut (2007), p. 19-20.

⁴¹⁶ Pauktuutit Inuit Women of Canada, « Strengthening Families - Midwifery, ECD, FASD ». Mémoire préparé dans le cadre du Sommet national des femmes autochtones – *Strong Women, Strong Communities*, juin 2007. Consulté à l'adresse <http://www.laa.gov.nl.ca/laa/naws/pdf/NAWSIssuePaperFamilies.pdf> le 15 août 2008.

⁴¹⁷ Pamela Gough, « Le système de protection de la jeunesse du Nunavut », Centres d'excellence pour le bien-être des enfants : La protection et le bien-être des enfants, 2007, p. 4. Consulté à l'adresse <http://www.cecw-cepb.ca/files/file/fr/NUchildwelfaresystem55F.pdf> le 15 août 2008.

Ontario

Ministère(s) responsable(s)

En 2003, le gouvernement a créé le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (MSEJ) afin de regrouper « les programmes destinés aux enfants et aux jeunes qui relevaient du ministère des Services sociaux et communautaires, du ministère de la Santé et des Soins de longue durée et du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels⁴¹⁸ ». Le MSEJ finance ou fournit des services de dépistage précoce et d'intervention pour les jeunes enfants et leurs familles; des services de garde d'enfants agréés; des services d'intervention comportementale intensifs et de relève pour les enfants ayant des besoins particuliers, y compris l'autisme⁴¹⁹.

Liens avec l'éducation

Le gouvernement de l'Ontario a mis en place deux grandes stratégies pour permettre aux enfants et aux jeunes de réaliser leur plein potentiel. Le ministère de l'Éducation est un « partenaire clé » dans l'une d'elles, l'initiative Meilleur départ, ainsi qu'en tant que membre du Groupe d'experts qui a créé le nouveau Cadre pédagogique pour l'apprentissage des jeunes enfants⁴²⁰. L'initiative et le cadre stratégique sont décrits plus en détail ci-après.

En outre, l'initiative Meilleur départ s'appuie sur la politique qui consiste à établir les services de garderie dans les écoles⁴²¹. L'initiative a permis de créer plus de 22 000 places de garderie. Un programme de subventions permet de continuer de créer des places de garderie et d'offrir d'autres programmes de soutien dans les nouvelles écoles. Le gouvernement de l'Ontario a respecté sa promesse électorale de novembre 2007 en nommant un conseiller en apprentissage préscolaire et en allouant des fonds pour un programme

⁴¹⁸ Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse de l'Ontario (MSEJ), *Réaliser le potentiel de nos enfants, de nos jeunes et de notre avenir – Cadre stratégique 2008-2012 du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse*, 2008, p. 2. Consulté à l'adresse <http://www.gov.on.ca/children/graphics/244265.pdf> le 6 août 2008.

⁴¹⁹ *Ibid.*

⁴²⁰ Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, « Pédagogie, politique, qualité – Pour une vision communautaire des services éducatifs et de garde à l'enfance au Canada », 2007.

⁴²¹ MSEJ de l'Ontario, « Schools First Policy and Best Start », p. 1. Consulté à l'adresse <http://www.region.peel.on.ca/childcar/best-start/pdfs/reg-infracstructure/app-c-schools-first-policy.pdf> le 7 juillet 2008.

d'apprentissage destiné aux enfants de 4 et 5 ans, à compter de 2010⁴²².

Cadre / stratégie

Comme indiqué plus haut, deux stratégies incluent des éléments liés au développement et à la garde des jeunes enfants : un cadre stratégique de quatre ans pour le MSEJ, lancé au printemps 2008, et l'initiative Meilleur départ, assortie d'une stratégie décennale, lancée en 2004.

En lançant l'initiative Meilleur départ, le gouvernement de l'Ontario a « mis en place une stratégie globale et ambitieuse d'apprentissage et de garde des jeunes enfants en faisant appel à la concertation des divers ministères pour s'attaquer aux facteurs qui placent les jeunes enfants dans des situations à risque et créer des collectivités qui appuient le sain développement des jeunes enfants et leur apprentissage⁴²³ ». L'initiative met l'accent sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants ainsi que sur le développement sain au cours des premières années de la vie de l'enfant⁴²⁴. Elle fait intervenir des partenaires communautaires, dont les conseils scolaires, les bureaux de santé publique, les municipalités et les fournisseurs de services de garde d'enfants et de services à l'enfance⁴²⁵.

Le plan stratégique du ministère s'appuie sur les grands principes de base, soit des services qui sont axés sur l'enfant et la famille; axés sur la collectivité et situés dans la collectivité; axés sur les points forts; intégrés et fondés sur la collaboration; adaptés au stade de développement personnel et personnalisés; axés sur l'inclusion sociale; fondés sur les données probantes; axés sur les résultats; de portée générale⁴²⁶. Plusieurs de ces principes rejoignent les principes et les recommandations de l'OCDE.

⁴²² Cabinet du premier ministre de l'Ontario, « Le gouvernement McGuinty progresse dans son projet d'un apprentissage à temps plein pour les enfants de quatre et cinq ans », communiqué, 27 novembre 2007. Consulté à l'adresse <http://www.premier.gov.on.ca/news/Product.asp?ProductID=1782&Lang=FR> le 15 juillet 2008.

⁴²³ MSEJ de l'Ontario, « Introduction ». Consulté à l'adresse <http://webdox.msdsb.net/dox/Program%20Specific%20Information/Childrens%20Services/Best%20Start/What%20is%20Best%20Start.pdf> le 7 juillet 2008.

⁴²⁴ MSEJ de l'Ontario, « À propos de la stratégie ontarienne Meilleur départ ». Consulté à l'adresse <http://www.gov.on.ca/children/french/programs/beststart/index.html> le 6 août 2008.

⁴²⁵ *Ibid.*

⁴²⁶ MSEJ de l'Ontario (2008), p. 4.

Programme pédagogique

En 2006, un groupe d'étude sur l'apprentissage de la petite enfance, établi par le MSEJ de l'Ontario, a publié le document *L'apprentissage des jeunes enfants à la portée de tous dès aujourd'hui – Un cadre d'apprentissage pour les milieux de la petite enfance de l'Ontario*. Ce document se veut « un guide pour les programmes d'enseignement des milieux de la petite enfance de l'Ontario », y compris les garderies, les garderies réglementées à domicile, les jardins d'enfants, les maternelles, les programmes de ressources familiales, les centres d'éducation parentale et la quasi-totalité des établissements et des programmes liés au développement de la petite enfance. La participation à ces programmes est facultative⁴²⁷.

S'appuyant sur les travaux de recherche d'experts, le programme était fondé sur des principes qui incluent :

- le développement de la petite enfance comme fondement de l'apprentissage continu, du comportement et de la santé;
- l'importance des partenariats avec les familles et les collectivités;
- le respect de la diversité, de l'équité et de l'inclusion;
- un programme pédagogique favorisant l'apprentissage de la petite enfance;
- le jeu comme outil d'apprentissage de la petite enfance;
- des praticiens informés et à l'écoute des besoins de la petite enfance⁴²⁸.

Accès / inclusion

Des 35 000 nouvelles places de garderie créées de 2003-2004 à 2006-2007⁴²⁹, 325 adaptées aux besoins culturels des enfants autochtones vivant hors réserve⁴³⁰ ont été créées dans 14 collectivités⁴³¹.

En juillet 2008, le gouvernement de l'Ontario a annoncé qu'il subventionnerait les frais de garderie de quelque 3 000 enfants de plus grâce à un nouvel investissement de 25 millions de dollars. De cette

⁴²⁷ Groupe d'étude sur le programme d'apprentissage de la petite enfance Meilleur départ, *L'apprentissage des jeunes enfants à la portée de tous dès aujourd'hui – Un cadre d'apprentissage pour les milieux de la petite enfance de l'Ontario*, 2006.

Consulté à l'adresse http://www.gov.on.ca/children/graphics/stel02_183342.pdf le 6 août 2008.

⁴²⁸ *Ibid.*, p. 10-24.

⁴²⁹ MSEJ de l'Ontario, *Document d'information sur le budget des dépenses et la planification axée sur les résultats 2008-2009*, ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, p.17. Consulté à l'adresse

<http://www.gov.on.ca/children/graphics/247798.pdf> le 15 juillet 2008.

⁴³⁰ *Ibid.*

⁴³¹ *Ibid.*, p. 31.

somme, 23 millions serviront à subventionner les garderies agréées. L'admissibilité est fonction du revenu familial net, c'est-à-dire qu'une famille gagnant moins de 20 000 \$ par année peut recevoir une pleine subvention pour la garde d'enfants, tandis que celle gagnant 40 000 \$ paiera 8 \$ par jour.

Les deux millions de dollars qui restent doivent servir au financement de nouvelles places de garderie dans les écoles de langue française⁴³².

Niveaux de financement

Plus de 35 000 nouvelles places de garderie ont été créées de 2003-2004 à 2006-2007⁴³³. En juillet 2007, le gouvernement provincial a annoncé le financement de 7 000 places agréées additionnelles⁴³⁴.

Caractéristiques des programmes

En Ontario, tous les fournisseurs de services de garde, y compris les garderies en milieu familial, doivent être agréés s'ils accueillent plus de cinq enfants de moins de 10 ans non apparentés⁴³⁵. Les garderies agréées incluent les centres de la petite enfance, les prématernelles, les garderies à temps plein et à horaire prolongé et les programmes extrascolaires⁴³⁶.

Les services de garderie sont subventionnés en partie par les administrations locales dont ils relèvent. Créés en 2000, 47 postes de gestionnaires des services municipaux regroupés et conseils d'administration de district des services sociaux « assurent la planification et la gestion de la prestation des services de garde d'enfants » à titre de gestionnaires du réseau de services au niveau local. Ils assument 20 p. 100 de certains coûts liés aux services de garde d'enfants (places subventionnées, subventions salariales, ressources pour les besoins particuliers et centres de documentation

⁴³² MSEJ de l'Ontario, « Accès accru à des services de garde d'enfants de qualité », communiqué, 9 juillet 2008. Consulté à l'adresse

<http://www.gov.on.ca/children/static/247854.html> le 15 juillet 2008.

⁴³³ MSEJ de l'Ontario, *Document d'information sur le budget des dépenses et la planification axée sur les résultats 2008-2009, ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse*, p.17. Consulté à l'adresse

<http://www.gov.on.ca/children/graphics/247798.pdf> le 15 juillet 2008.

⁴³⁴ MSEJ de l'Ontario, « Le gouvernement McGuinty renforce le système des services de garde d'enfants de l'Ontario », communiqué, 5 juillet 2007. Consulté à l'adresse http://www.gov.on.ca/children/french/news/releases/STEL02_186820.html le 15 juillet 2008.

⁴³⁵ MSEJ de l'Ontario, « Services de garde d'enfants agréés en Ontario ». Consulté à l'adresse <http://www.ontario.ca/ONT/portal51/licensedchildcare> le 15 juillet 2008.

⁴³⁶ *Ibid.*

ainsi que la moitié des frais d'administration). Ils doivent également exercer leurs fonctions conformément aux lois, règlements et politiques du gouvernement provincial⁴³⁷, et ils sont tenus de préparer et de soumettre un plan des services de garderie⁴³⁸ élaboré en collaboration avec les parents et d'autres intervenants du secteur communautaire⁴³⁹.

Le 27 novembre 2007, le premier ministre McGuinty a annoncé la nomination de M. Charles Pascal à titre de conseiller spécial pour l'apprentissage des jeunes enfants. M. Pascal est un expert de renom en éducation de la petite enfance. Au printemps 2009, il présentera au premier ministre un rapport assorti de recommandations sur la façon d'instaurer l'apprentissage à plein temps pour les enfants de 4 et 5 ans⁴⁴⁰.

Ressources humaines

En 2007, le gouvernement de l'Ontario a annoncé la création « du premier organisme de réglementation de son genre au Canada – l'Ordre des éducatrices et des éducateurs de la petite enfance » afin de maintenir les normes de la pratique professionnelle chez les spécialistes des services de garde d'enfants⁴⁴¹ ». Entre autres fonctions, l'Ordre est chargé de fixer des normes en matière d'éthique et d'exercice de la profession « qui respectent la diversité et sont sensibles au multiculturalisme », d'établir les exigences en matière de qualifications professionnelles et d'instaurer un processus de

⁴³⁷ Gouvernement de l'Ontario, *Investissements de l'Ontario en matière de développement de la petite enfance et d'apprentissage et de garde de jeunes enfants : Rapport annuel 2005-2006*, p. 29.

⁴³⁸ Ville de Toronto, « 2005 – 2009 Child Care Service Plan », 2005, p. 1. Consulté à l'adresse <http://www.toronto.ca/children/pdf/splan05.pdf> le 15 juillet 2008.

⁴³⁹ Rianne Mahon et Jane Jenson, *Learning From Each Other: Early Learning and Child Care Experiences in Canadian Cities*, Ville de Toronto, 2006, p. 21. Consulté à l'adresse <http://www.toronto.ca/children/pdf/elresearchreport.pdf> le 3 juillet 2008.

⁴⁴⁰ Cabinet du premier ministre de l'Ontario, « Le gouvernement McGuinty progresse dans son projet d'un apprentissage à temps plein pour les enfants de quatre et cinq ans », communiqué, 27 novembre 2008. Consulté à l'adresse <http://www.premier.gov.on.ca/news/Product.asp?ProductID=1782&Lang=FR> le 17 septembre 2008.

⁴⁴¹ MSEJ de l'Ontario, « Le gouvernement McGuinty renforce les services de garde d'enfants de l'Ontario », communiqué, 5 juillet 2007. Consulté à l'adresse <http://ogov.newswire.ca/ontario/GPOF/2007/07/05/c4109.html?lmatch=&lang=f.html> le 15 juillet 2008.

traitement des plaintes du public⁴⁴². Le gouvernement subventionne également les cours de perfectionnement menant à un diplôme⁴⁴³.

En 2007-2008, le gouvernement de l'Ontario a aussi octroyé 24,8 millions de dollars au titre d'une augmentation salariale moyenne d'environ 3 p. 100 pour les quelque 30 000 professionnels de la garde d'enfants⁴⁴⁴, et deux millions pour améliorer l'accès à la formation des superviseurs et des directeurs des services de garde d'enfants⁴⁴⁵.

Programmes de soutien des parents

Une des réformes prioritaires du plan stratégique du ministère consiste à « renforcer les capacités familiales afin de favoriser un meilleur résultat⁴⁴⁶ ». Plus précisément, le Ministère reconnaît le rôle crucial que jouent les parents et les familles dans le développement de la résilience chez les enfants afin de « leur permettre d'offrir un milieu stimulant et optimal sur le plan du développement et leur donner la possibilité de relever les principaux défis⁴⁴⁷ ».

Les parents de jeunes enfants ont déjà accès aux services de soutien, souvent au même endroit que les services de garde d'enfants, dans les CPE de l'Ontario. Les programmes, offerts sans frais aux parents et aux responsables de jeunes enfants, incluent des programmes d'apprentissage et d'alphabétisation durant la petite enfance à l'intention des parents et de leurs enfants, des programmes offrant un soutien aux parents et aux personnes responsables des enfants à propos de tout aspect du développement de la petite enfance, des programmes à l'intention des nouveaux parents sur la grossesse et la formation au rôle parental, des liens vers d'autres programmes de développement de la petite enfance dans la collectivité et des activités

⁴⁴² MSEJ de l'Ontario, « Éducatrices et éducateurs de la petite enfance ». Consulté à l'adresse http://www.gov.on.ca/children/french/news/facts/STEL02_186841.html le 15 juillet 2008.

⁴⁴³ *Ibid.*

⁴⁴⁴ MSEJ de l'Ontario, *Document d'information sur le budget des dépenses et la planification axée sur les résultats 2008-2009, ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse*, p. 31. Consulté à l'adresse <http://www.gov.on.ca/children/graphics/247798.pdf> le 15 juillet 2008.

⁴⁴⁵ MSEJ de l'Ontario, « Stratégie meilleur départ de l'Ontario », document d'information, 5 juillet 2007. Consulté à l'adresse http://www.gov.on.ca/children/french/news/backgrounders/STEL02_186849.html le 15 juillet 2008.

⁴⁴⁶ MSEJ de l'Ontario, *Réaliser le potentiel de nos enfants, de nos jeunes et de notre avenir – ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, Cadre stratégique 2008-2012*, 2008, p. 12. Consulté à l'adresse <http://www.gov.on.ca/children/graphics/244265.pdf> le 15 juillet 2008.

⁴⁴⁷ *Ibid.*

de sensibilisation pour que tous les parents puissent participer aux activités du centre local de la petite enfance⁴⁴⁸. Plus de 103 centres à l'échelle de la province offrent des programmes locaux⁴⁴⁹.

Les parents de 16 à 21 ans qui reçoivent de l'aide sociale dans le cadre du programme Ontario au travail sont admissibles au programme EXPRESS (Expérience, poursuite et reprise des études pour les parents⁴⁵⁰). La participation est obligatoire pour les parents de 16 et 17 ans et facultative pour ceux de 18 à 21 ans qui n'ont pas terminé leurs études secondaires. L'objectif consiste à aider les jeunes parents à terminer leurs études, à améliorer leurs compétences parentales et à se trouver un emploi.

Recherche / données

Une initiative qui permet de mesurer les résultats obtenus chez les enfants de 6 ans et moins en Ontario met l'accent sur la capacité d'apprentissage des enfants au moment où ils se préparent à entrer à l'école primaire.

En 2005-2006, le gouvernement de l'Ontario a versé une subvention au Centre d'études de l'enfant de l'Université McMaster pour qu'il poursuive l'élaboration et l'analyse de l'Instrument de mesure du développement de la petite enfance (IMDPE)⁴⁵¹, et assure le soutien aux collectivités. Plus de 46 000 enfants de la maternelle ont participé à la collecte des données relatives à l'IMDPE. Au cours de la même année, le gouvernement provincial a également accordé son soutien à la formation du personnel local pour analyser et utiliser des données dans la planification de services destinés aux enfants⁴⁵².

⁴⁴⁸ « Qu'est-ce qu'un centre de développement de la petite enfance? », site Web du MSEJ. Consulté à l'adresse http://www.gov.on.ca/children/oeyc/fr/questions/STEL02_179691.html le 15 juillet 2008.

⁴⁴⁹ MSEJ de l'Ontario, *Document d'information sur le budget des dépenses et la planification axée sur les résultats 2008-2009, ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse*, p. 8. Consulté à l'adresse <http://www.gov.on.ca/children/graphics/247798.pdf> le 15 juillet 2008.

⁴⁵⁰ Les renseignements au sujet de ce programme proviennent du document du gouvernement de l'Ontario, *Investissements de l'Ontario en matière de développement de la petite enfance et d'apprentissage et de garde de jeunes enfants : Rapport annuel : 2005-2006*, p. 16.

⁴⁵¹ Voir la section « Recherches et données » dans le corps du rapport pour plus de renseignements sur l'IMDPE.

⁴⁵² Gouvernement de l'Ontario, *Investissements de l'Ontario en matière de développement de la petite enfance et d'apprentissage et de garde de jeunes enfants : Rapport annuel : 2005-2006*, p. 24.

Île-du-Prince-Édouard

Ministère(s) responsable(s)

L'Unité des services à la petite enfance et tout le personnel ont intégré le nouveau ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance, comme l'annonçait le discours du Trône en avril 2008⁴⁵³.

En novembre 2000, le gouvernement de l'Î.-P.-É. a communiqué sa Stratégie pour le développement sain de l'enfant, axée sur les enfants de la période prénatale aux premières années d'école. Cette stratégie a pour objectif d'améliorer la situation des enfants sous différents aspects : santé et sécurité, réussite de l'apprentissage, engagement social et responsabilité.

Le Conseil du premier ministre pour le développement sain de l'enfant a été constitué en novembre 2000. Son rôle est de conseiller le premier ministre sur les problèmes des jeunes enfants de la province, de tenir une réunion annuelle de réflexion sur l'enfance, de surveiller la mise en œuvre et la progression de la Stratégie pour le développement sain de l'enfant et de promouvoir la sensibilisation du public à l'importance de la petite enfance.

Un vaste groupe intersectoriel, le Secrétariat à l'enfance, a aussi été constitué à la même époque. Composé de représentants des collectivités et du gouvernement, il sert de voix collective dans le but d'améliorer la situation des enfants.

Le principal ministère responsable de la Stratégie pour le développement sain de l'enfant est le ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance, qui est associé à d'autres ministères, tels que : Services sociaux et Aînés; Bureau du procureur général; Collectivités, Affaires culturelles et Travail; Environnement, Énergie et Forêts; et Santé.

Liens avec l'éducation

Comme mentionné ci-dessus, l'éducation et la garde des jeunes enfants relèvent d'un ministère chargé à la fois de l'apprentissage préscolaire et de l'éducation.

⁴⁵³ Assemblée législative de l'Île-du-Prince-Édouard (Î.-P.-É.), « Discours du Trône », 4 avril 2008. Consulté à l'adresse http://www.assembly.pe.ca/speech/2007/f_index.php le 18 août 2008.

Cadre / stratégie

Dès 2000, le gouvernement de la province a réuni plusieurs ministères et des spécialistes indépendants afin de mettre au point la Stratégie pour le développement sain de l'enfant, illustrée ci-dessous.

Figure 9 – Modèle stratégique de l'Î.-P.-É.

Vision et valeurs		
<p>Principes directeurs</p> <ul style="list-style-type: none"> • partenariats communautaires • mélange systématique des programmes • prévention et intervention précoce • fondé sur les travaux de recherche actuels • délocalisé par le truchement de partenariats • de la grossesse à l'âge scolaire 	<p>Développement sain de l'enfant</p>	<p>Preuve</p> <ul style="list-style-type: none"> • consultations • recherche actuelle • rapports antérieurs
<p>Conditions habilitantes</p> <ul style="list-style-type: none"> • revenu suffisant • bonne présence parentale • soutien communautaire • sensibilisation de la population • bonne politique de santé publique 		<p>Évaluation</p> <ul style="list-style-type: none"> • mesure et surveillance • résultats chez l'enfant
<p>Orientations stratégiques</p> <ul style="list-style-type: none"> • favorise des rapports sains et sécuritaires • minimise les risques connus • profite des occasions propices à l'apprentissage • appuie une intervention précoce 		<p>Domaines d'action clés</p> <ul style="list-style-type: none"> • buts • objectifs • mesures recommandées • pratiques exemplaires

Accès / inclusion⁴⁵⁴

Il y a, dans la province, six centres francophones de la petite enfance qui offrent des services d'apprentissage et de garde aux jeunes enfants francophones et leur famille.

Un programme d'aide préscolaire aux Autochtones a été établi au printemps 2008 à Charlottetown pour offrir des services de développement de la petite enfance aux Autochtones de l'extérieur des réserves.

Un programme de subvention aux services de garde assure l'accessibilité des services. Administré par le ministère des Services sociaux et des Aînés, il s'adresse aux familles à revenu faible et moyen qui paient pour la garde d'enfants. La subvention est offerte aux familles qui montrent qu'elles ont besoin de services de garde; elle couvre la totalité ou une partie des frais, d'après le revenu net annuel de la famille et la taille de la famille et sur la base des seuils de revenu. Comme l'illustre le tableau ci-dessous, les seuils de revenu ont été augmentés en avril 2007 pour permettre à un plus grand nombre de familles de toucher la subvention.

En 2006-2007, la subvention aux services de garde a profité à plus de 2 200 enfants et 1 400 familles⁴⁵⁵. Trente-six pour cent des enfants inscrits à des garderies agréées de la province bénéficient de cette subvention.

Figure 10 – Seuils de revenu ouvrant droit à la subvention aux services de garde à l'Î.-P.-É.⁴⁵⁶

	Anciens seuils de revenu	Nouveaux seuils de revenu, 1 ^{er} avril 2007
Un parent, un enfant	13 400 \$ – 25 440 \$	15 400 \$ – 27 440 \$
Deux parents, deux enfants	19 200 \$ – 51 040 \$	21 200 \$ – 53 040 \$

⁴⁵⁴ Sauf indication contraire, l'information sur les programmes de l'Î.-P.-É. a été fournie par Shauna Sullivan Curley, c.r., sous-ministre de l'Éducation et du Développement de la petite enfance, en pièce jointe à un courriel, 15 septembre 2008.

⁴⁵⁵ Bureau du premier ministre, « L'Île-du-Prince-Édouard investit dans l'éducation préscolaire des enfants d'âge préscolaire et de leurs familles », fiche d'information, 15 février 2007. Consulté à l'adresse <http://www.gov.pe.ca/news/getrelease.php3?number=5032&headerLanguage=F> le 19 août 2008.

⁴⁵⁶ Early Childhood Development Association of PEI, « Child Care Subsidy Program ». Consulté à l'adresse http://www.ecda.pe.ca/subsidy_information.cfm le 19 août 2008.

Le ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance offre une subvention pour besoins particuliers aux centres de la petite enfance agréés afin qu'ils puissent offrir un soutien spécialisé aux enfants qui ont des besoins particuliers (soins médicaux, retards de développement, pupilles de l'État, violence familiale, graves problèmes de comportement, etc.).

Enfin, le ministère dispose d'une équipe de ressources qui collabore avec les centres de développement de la petite enfance de l'Î.-P.-É. pour faciliter le perfectionnement professionnel, la mise au point des programmes, l'intégration des enfants ayant des besoins particuliers et l'atteinte de normes d'excellence élevées dans le domaine de la garde d'enfants. Un spécialiste de l'alphabétisation des jeunes enfants a été intégré à l'équipe.

Niveaux de financement

En février 2007, le gouvernement de la province a annoncé un « investissement stratégique » pluriannuel à quatre volets en vue de soutenir l'éducation préscolaire : un meilleur accès aux programmes de garde à meilleur coût, des milieux de qualité pour la garde et l'éducation des jeunes enfants, une campagne d'information pour les parents ainsi que la recherche et l'évaluation.

Le volet visant à favoriser l'accès à meilleur coût consiste à relever les seuils pour les subventions, comme indiqué plus haut, et à augmenter les fonds pour les centres qui s'occupent de nourrissons. En décembre 2005, les centres agréés qui s'occupent de nourrissons ont reçu une augmentation qui va de 250 \$ par année à une contribution annuelle de 500 \$ par place de nourrisson. Depuis, le nombre de nourrissons a progressé de 140 p. 100 dans les garderies agréées.

Les autres volets de la stratégie d'investissement – campagne d'information publique et financement de la recherche – sont explicités plus loin. Par ailleurs, le gouvernement s'est engagé à assurer une meilleure stabilité dans le secteur des services de garde en fournissant un « financement prévisible et permanent⁴⁵⁷ ».

Le financement direct a pris quatre formes : des subventions d'entretien versées aux garderies de journée complète; un taux fixe

⁴⁵⁷ Bureau du premier ministre, « L'Île-du-Prince-Édouard investit dans l'éducation préscolaire des enfants d'âge préscolaire et de leurs familles », fiche d'information, 15 février 2007. Consulté à l'adresse <http://www.gov.pe.ca/news/getrelease.php3?number=5032&headerLanguage=F> le 19 août 2008.

pour les garderies à temps partiel agréées, les garderies en milieu familial et les garderies d'enfants d'âge scolaire; des subventions incitatives aux garderies agréées qui accueillent des enfants de 22 mois et moins; des subventions pour l'accueil d'enfants ayant des besoins particuliers⁴⁵⁸.

En février 2007, des subventions d'entretien ont été accordées à tous les centres réglementés qui avaient été en activité pendant au moins six mois, ce qui a fait passer le nombre de centres subventionnés de 36 à 76, au coût d'un million de dollars. Le programme de financement direct vise à aider financièrement les garderies agréées pour accroître et maintenir la qualité des programmes offerts.

Dans le budget de 2008, le gouvernement provincial a également annoncé l'élargissement du programme de visites à domicile Meilleur départ (décrit plus en détail ci-après) pour les enfants de 18 à 24 mois⁴⁵⁹.

Caractéristiques des programmes

Il existe deux catégories de garderies agréées dans la province. La première comprend les centres de la petite enfance, qui s'occupent essentiellement du développement de la petite enfance et qui « mettent l'accent sur l'organisation d'activités adaptées à l'âge des enfants », soit des groupes d'âge mixtes à temps plein et à temps partiel et les écoles maternelles de mi-journée qui accueillent des enfants de 5 ans.

La deuxième catégorie englobe les services de garderie en milieu familial (situés dans une résidence privée dont les activités, moins encadrées, s'adressent habituellement à un groupe d'enfants d'âge mixte inscrits à temps plein) et de centres de garde d'enfants d'âge scolaire (qui accueillent des enfants avant ou après l'école et dont le programme d'activités et de supervision est moins structuré en dehors des heures d'école⁴⁶⁰).

⁴⁵⁸ Gouvernement de l'Î.-P.-É., ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance, « Direct Funding for Licensed Early Childhood Centres ». Consulté à l'adresse <http://www.gov.pe.ca/educ/index.php3?number=1017231&lang=F> le 19 août 2008.

⁴⁵⁹ Assemblée législative de l'Île-du-Prince-Édouard (2008).

⁴⁶⁰ Ministère des Services sociaux et des Aînés, *Parent's Guide to Early Childhood Programs*, révisé en 2007, p. 5. Consulté à l'adresse http://www.gov.pe.ca/photos/original/sss_parentguide.pdf le 19 août 2008.

Programmes de soutien des parents

La province compte sept centres de ressources familiales, dont deux ont un mandat provincial consistant à offrir des services à des groupes particuliers : les francophones et les Micmacs vivant hors réserve. Ces centres reçoivent 1,2 million de dollars du Programme d'action communautaire pour les enfants et 535 000 \$ du Programme canadien de nutrition prénatale. Les ententes de contribution en cours expirent en mars 2009.

Le programme de visites à domicile Meilleur départ est une initiative panprovinciale à deux volets. Dans un premier temps, des infirmières en santé publique évaluent les familles des nouveau-nés. Dans un deuxième temps, les familles peuvent, sur une base volontaire, recevoir des visites à domicile (pour une période qui est passée récemment de 18 à 24 mois au maximum) de la part d'intervenantes de Meilleur départ qui travaillent pour les centres de ressources familiales.

En outre, les fonds annoncés en 2007 devaient être destinés notamment à une campagne d'information publique servant à souligner l'importance de l'éducation préscolaire et le rôle que les parents et autres éducateurs peuvent jouer dans le développement des enfants⁴⁶¹. Lancé en avril 2008, ce programme de marketing social propre à l'Île et appelé « 30 minutes pour la famille » a pour but de donner aux parents et aux employeurs l'information et les outils dont ils ont besoin pour accroître le temps de qualité passé en famille dans des activités ludiques et éducatives.

Recherche / données

La province, qui était l'une des cinq participantes à l'initiative Comprendre la petite enfance à la fin des années 1990, avait établi l'indice de développement de la petite enfance⁴⁶². Après la publication du rapport final en 2005, le financement de l'initiative a pris fin.

Dans le programme d'investissement stratégique pluriannuel annoncé en 2007, le gouvernement s'est engagé à consacrer « des ressources à la cueillette et au rapport des données dans les domaines du développement et de l'apprentissage⁴⁶³ ». L'Instrument de mesure du développement de la petite enfance a été réalisé dans les programmes

⁴⁶¹ Bureau du premier ministre de l'Î.-P.-É. (2007), communiqué.

⁴⁶² PEI Early Childhood Development Association, « Understanding the Early Years (UEY) - A Community Research Project ». Consulté à l'adresse <http://www.ecda.pe.ca/uey.cfm> le 19 août 2008.

⁴⁶³ Bureau du premier ministre de l'Î.-P.-É. (2007), communiqué.

de maternelle dans toute la province en février et mars 2008. De plus, le Centre de recherche en éducation de l'Université de l'Île-du-Prince-Édouard collabore avec le ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance pour élaborer un cadre provincial de recherche et d'évaluation dans le domaine de la petite enfance et tenir une rencontre pour le milieu de la recherche, le gouvernement et les spécialistes du développement de la petite enfance en vue de renforcer l'expertise et les ressources et d'élargir les activités de recherche, d'examen et d'évaluation.

Québec

Ministère(s) responsable(s)

Les enfants âgés de 0 à 4 ans relèvent du ministère de la Famille et des Aînés (MFA).

Liens avec l'éducation

Comme dans les autres provinces, le ministère de l'Éducation est responsable de l'éducation des enfants à partir de la maternelle; toutefois, au Québec, le ministère de l'Éducation est aussi responsable des enfants jusqu'à l'âge de 12 ans après les heures d'école.

Programme pédagogique

Le gouvernement du Québec vient de mettre à jour son programme d'éducation des jeunes enfants, vieux de 10 ans, en établissant les quatre objectifs éducatifs suivants :

assurer aux enfants des services de garde éducatifs de qualité, servir d'outil de référence à toute personne travaillant dans le milieu des services de garde, promouvoir une plus grande cohérence entre ces divers milieux et, enfin, favoriser la continuité de l'ensemble des interventions faites auprès de la famille et de la petite enfance⁴⁶⁴.

Cadre / stratégie

L'éducation des jeunes enfants a été une des pierres angulaires de la politique familiale québécoise, introduite en 1997. À l'époque, le Québec a révisé sa politique familiale, délaissant toute forme de paiements substantiels aux parents à la naissance de leurs enfants au

⁴⁶⁴ Québec, ministère de la Famille et des Aînés, *Accueillir la petite enfance : Le programme éducatif des services de garde du Québec – Mise à jour, 2007*, p. 7-9. Consulté à l'adresse

http://www.mfa.gouv.qc.ca/publications/pdf/programme_educatif.pdf le 31 juillet 2008.

profit d'une approche à plusieurs volets fondée sur une allocation pour enfants, un congé de maternité/congé parental pour les parents qui sont salariés ou travailleurs autonomes, et des services de garde éducatifs à contribution réduite. Ce cadre de politique générale a continué de servir de repère pour investir dans le secteur.

Un nouveau cadre plus précis de politique familiale québécoise, du moment de la conception jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge d'un an, a été mis en place par le ministère de la Santé et des Services sociaux⁴⁶⁵. Cette politique est prescriptive; elle prévoit par exemple que chaque nouvelle mère recevra un appel téléphonique dans les 24 heures suivant son congé de l'hôpital, puis la visite en personne d'une infirmière des services de périnatalité dans les 72 heures suivant son congé⁴⁶⁶.

De plus, le Québec est la seule province à avoir inscrit une stratégie de réduction de la pauvreté dans une loi. Il s'agit d'une loi cadre adoptée en 2002, qui prévoit une *Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, un fonds d'aide aux initiatives sociales, un « observatoire » et un Comité consultatif sur la prévention de la pauvreté et de l'exclusion sociale⁴⁶⁷.

Accès / inclusion

Un analyste a décrit comme suit les problèmes d'accessibilité qui ont perduré jusqu'en 2006 malgré les efforts importants consentis par le gouvernement :

l'expansion rapide des programmes de garderies réglementées entretient les inégalités entre les familles à faible revenu et les familles plus riches pour ce qui est de l'accès aux places en garderies réglementées. Les familles à revenu moyen et élevé utilisent plus de places à 7 \$ par jour que les familles pauvres. Toutefois, cette expansion rapide a permis en général d'élargir l'accès à tous les groupes de revenus – de sorte qu'un pourcentage plus élevé d'enfants sont inscrits aux programmes

⁴⁶⁵ Le ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec, *Politique de périnatalité : Un projet porteur de vie 2008-2018 – Synthèse*, 2008. Consulté à l'adresse <http://publications.msss.gouv.qc.ca/acrobat/f/documentation/2008/08-918-02.pdf> le 31 juillet 2008.

⁴⁶⁶ *Politique de périnatalité*, p. 20.

⁴⁶⁷ Alain Noël, « Une loi contre la pauvreté : Une loi contre la pauvreté : la nouvelle approche québécoise de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale », document d'information, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2002, p. 1.

de garderies réglementées que ce n'était le cas avant la réforme financière des garderies à la fin des années 1990⁴⁶⁸.

Comme le soulignait cet analyste, les places à rabais ne sont pas réservées aux familles à faible revenu, pas plus qu'elles ne sont réservées aux parents qui sont salariés ou inscrits à des programmes d'études⁴⁶⁹, comme c'est le cas dans la plupart des provinces.

Les enfants ayant des besoins spéciaux sont accueillis dans les CPE et ces derniers reçoivent une subvention forfaitaire additionnelle pour le matériel de même qu'un supplément permanent pour frais additionnels d'accueil⁴⁷⁰. Ces fonds ont peut-être été financés par le programme gouvernemental de 2004-2007, intitulé Mesure exceptionnelle de soutien à l'intégration dans les services de garde pour les enfants handicapés ayant d'importants besoins. Ce programme a été envisagé comme une mesure de dernier recours pour faciliter ou maintenir l'intégration des enfants ayant d'importants besoins dans les services de garde à l'enfance⁴⁷¹.

Le plan périnatalité de 10 ans du gouvernement du Québec prévoit des mesures précises d'accommodement des différences culturelles des nouveaux arrivants au Canada dans la planification et la prestation des services périnataux⁴⁷², et fait appel à la collaboration avec les organisations inuites et les organisations des Premières nations en ce qui concerne la conception et la prestation des services dans la région de la baie James, et au Nunavik en particulier⁴⁷³.

⁴⁶⁸ Gordon Cleveland et coll., « A Review of the State of the Field of Early Childhood Learning and Development in Child Care, Kindergarten and Family Support Programs », Université de Toronto, 2006, p. 35.

⁴⁶⁹ Jocelyne Tougas, « Reforming Quebec's Early Childhood Care and Education », Child Care Resources and Research Unit, 2002, p. 8. Consulté à l'adresse <http://eric.ed.gov/ERICWebPortal/contentdelivery/servlet/ERICServlet?accno=ED465458> le 31 juillet 2008.

⁴⁷⁰ Ville de Toronto, « The Quebec Child Care Model in Ontario Context », rapport préparé pour le Comité des services communautaires, 21 octobre 2005, p. 4. Consulté à l'adresse http://www.toronto.ca/children/pdf/quebec_model.pdf le 31 juillet 2008.

⁴⁷¹ Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, et ministère de la Santé et des Services sociaux, Mesure exceptionnelle de soutien à l'intégration dans les services de garde pour les enfants handicapés ayant d'importants besoins : Cadre de référence, décembre 2004, p. 1. Consulté à l'adresse http://www.mfa.gouv.qc.ca/telecharger.asp?fichier=/publications/pdf/SG_enfants_handicapes_cadre_reference_2004-2007.pdf le 31 juillet 2008.

⁴⁷² *Politique de périnatalité*, p. 23.

⁴⁷³ *Ibid.*, p. 25.

L'Administration régionale Kativik prend entièrement en charge les services de garde dans 14 collectivités inuites du Nunavik; elle finance, accrédite et subventionne ses 17 garderies⁴⁷⁴. Il s'agit d'un programme de garderies jumelé au Programme d'aide préscolaire aux Autochtones (PAPA), qui offre des places à temps plein et à temps partiel. Les fonds proviennent du gouvernement du Québec, de l'Initiative en matière de garderies pour les Premières nations et les Inuits, du Programme d'aide préscolaire aux Autochtones dans les collectivités urbaines et nordiques, et des frais de 7 \$ par jour payés par les parents⁴⁷⁵. Les fonds provinciaux proviennent d'un transfert global sur 23 ans de la province au gouvernement régional⁴⁷⁶. Il s'agit là d'une entente concernant le financement global de l'Administration régionale Kativik, entente entrée en vigueur le 1^{er} avril 2004 et dont la durée va jusqu'à 2027⁴⁷⁷. Les fonds fédéraux proviennent des sources ministérielles habituelles.

Niveaux de financement

Le Budget 2008 renferme deux engagements directement liés au développement et à l'éducation des jeunes enfants. Le premier, un engagement concret en amont pour lutter contre la pauvreté des enfants, comme le recommandait l'OCDE, c'est l'annonce d'un « fonds de 400 millions de dollars sur 10 ans pour favoriser le développement des enfants de moins de cinq ans en situation de pauvreté, en partenariat avec la Fondation Lucie et André Chagnon⁴⁷⁸ ». Ce fonds vise à travailler en partenariat avec les communautés locales afin « d'augmenter l'intervention précoce et soutenue auprès des enfants pour mieux influencer leur parcours de vie dès leur plus jeune âge; d'améliorer le soutien aux parents sous diverses formes afin de les outiller pour favoriser le développement des enfants⁴⁷⁹ ».

Le deuxième engagement, c'est d'ouvrir 18 000 nouvelles places subventionnées d'ici à 2012. Depuis le budget, le gouvernement a indiqué qu'à la suite de son premier appel de propositions visant à préciser les plans pour 9 000 places, il s'est fait proposer le double de ce nombre; par conséquent, il a annoncé qu'il disposera de 18 000 nouvelles places en 2010, soit deux ans avant l'échéance qu'il

⁴⁷⁴ Tagataga Inc., *Inuit Early Childhood Education and Care: Present Successes – Promising Directions*, Inuit Tapiriit Kanatami, avril 2008, p. 12.

⁴⁷⁵ *Ibid.*

⁴⁷⁶ *Ibid.*, p. 19.

⁴⁷⁷ Information obtenue auprès des agents du ministère de la Famille et des Aînés du Québec (courriel en date du 4 septembre 2008).

⁴⁷⁸ Gouvernement du Québec, « Appuyer la famille et le mieux-être des Québécois », *Budget 2008-2009 : Plan budgétaire*, mars 2008, p. E-3.

⁴⁷⁹ *Ibid.*, p. E-6.

s'était fixée⁴⁸⁰. De façon plus précise : le gouvernement a annoncé 9 000 nouvelles places au moment du budget et 9 000 nouvelles places encore en juillet.

De plus, le budget prévoit une hausse de la déduction des frais de garde pour les parents qui n'ont pas eu recours aux garderies réglementées et subventionnées, afin de donner plus de choix aux parents.

Le gouvernement du Québec a annoncé que ses dépenses pour la famille avaient augmenté de 42 % depuis 2003, avec un budget total de 5,1 milliards de dollars pour 2008-2009⁴⁸¹. En 2007 seulement, le gouvernement a dit avoir investi 2,1 milliards de dollars pour soutenir plus de 870 000 familles⁴⁸². Pour les « services éducatifs à l'enfance », qui couvrent la garderie et la maternelle, le budget est passé de 1,8 million de dollars en 2003 à 2,26 millions en 2008⁴⁸³.

Caractéristiques des programmes

Les enfants de 0 à 4 ans sont accueillis dans les centres de la petite enfance (CPE) et les services de garde en milieu familial⁴⁸⁴, de même que dans les garderies subventionnées⁴⁸⁵. Les CPE offrent des services par groupes d'âge et sont administrés par des conseils d'administration dont au moins les deux tiers des membres doivent être des parents utilisateurs ou de futurs utilisateurs de services.

Les services en milieu familial sont offerts à domicile, chez le fournisseur, qui peut accueillir jusqu'à six enfants. Si le fournisseur est assisté par un autre adulte, il peut accueillir jusqu'à neuf enfants. Jusqu'en juin 2006, les fournisseurs de services en milieu familial faisaient partie du réseau des CPE. Depuis le 1^{er} juin 2006, des bureaux de coordination accrédités par le Ministère sont chargés de délivrer les permis, d'assurer un soutien et de surveiller l'application

⁴⁸⁰ Québec, ministère de la Famille et des Aînés, « Objectif 2010 : 20 000 places ». Consulté à l'adresse <http://www.mfa.gouv.qc.ca/services-de-garde/operation/presentation/> le 31 juillet 2008.

⁴⁸¹ Québec, ministère de la Famille et des Aînés, « La ministre Michelle Courchesne souligne le dépôt du projet de loi instituant le Fonds pour le développement des jeunes enfants », Communiqué, 17 juin 2008. Consulté à l'adresse <http://www.mfa.gouv.qc.ca/ministere/ministre-de-la-famille/galerie-de-photos/communiqués/index.asp?f=juin2008/17.htm> le 31 juillet 2008.

⁴⁸² *Ibid.*

⁴⁸³ « Appuyer la famille et le mieux-être des Québécois », p. E-16.

⁴⁸⁴ Québec, ministère de la Famille et des Aînés, *Accueillir la petite enfance : Le programme éducatif des services de garde du Québec – Mise à jour, 2007*, p. 5.

⁴⁸⁵ Information obtenue auprès des agents du ministère de la Famille et des Aînés du Québec (courriel en date du 4 septembre 2008).

des normes⁴⁸⁶. La plupart des bureaux de coordination sont des CPE, alors que certains sont de nouveaux organismes à but non lucratif autonomes. Il y en a 165 à l'heure actuelle, soit en septembre 2008⁴⁸⁷.

Selon les prévisions du gouvernement, sur les 392 000 enfants de moins de cinq ans en 2008, les trois cinquièmes environ fréquenteront l'un ou l'autre des modes de garde à contribution réduite, le cinquième environ d'entre eux seront gardé à la maison par un parent et les autres fréquenteront les garderies à tarif régulier⁴⁸⁸.

Ressources humaines

Le développement du système a été ralenti au début par une pénurie d'éducateurs compétents. La province a réagi en menant une campagne de recrutement dynamique, en offrant une formation sur place novatrice et en fournissant des fonds nouveaux aux établissements de formation. Pressée par les syndicats, la province a offert des régimes de pension, des avantages sociaux, une hausse salariale importante et une échelle salariale provinciale qui a maintenu le régime québécois sur les rails⁴⁸⁹.

Le Budget 2008-2009 ajoute aux mesures déjà en place une hausse annuelle de 2 % des salaires des employés de garderie.

Programmes de soutien parental

Le premier grand programme de la province destiné aux parents a été le programme des congés parentaux. Les avantages offerts par le Québec aux parents s'étendent aux travailleurs autonomes et assurent une compensation de revenu plus élevée qu'ailleurs au Canada. Depuis 2006, les parents ont le choix entre deux possibilités de prestation : 70 % de leur revenu hebdomadaire moyen pendant les 25 premières semaines et 55 % pendant les 25 autres semaines; ou 75 % de leur revenu hebdomadaire moyen pendant un maximum de 40 semaines. Le seuil de revenu est fixé à 52 500 \$, contre 39 000 \$ dans le programme fédéral d'assurance-emploi, de sorte que les prestations maximales au Québec s'élèvent à 757 \$ par semaine contre 413 \$ ailleurs au Canada.

⁴⁸⁶ Rianne Mahon et Jane Jenson, *Learning From Each Other: Early Learning and Child Care Experiences in Canadian Cities*, Ville de Toronto, 2006, p. 18. Consulté à l'adresse <http://www.toronto.ca/children/pdf/elresearchreport.pdf> le 3 juillet 2008.

⁴⁸⁷ Information obtenue auprès des agents du ministère de la Famille et des Aînés du Québec (courriel en date du 4 septembre 2008).

⁴⁸⁸ « Appuyer la famille et le mieux-être des Québécois », p. E-8.

⁴⁸⁹ Beach et coll., 2004.

Le plan périnatalité de 10 ans établit l'objectif suivant en matière de prestation des services : « Mettre en place des moyens pour renforcer les aptitudes des parents à exercer leur rôle et accompagner ceux-ci à toutes les étapes du développement de leur enfant⁴⁹⁰. » Comme ce cadre a été mis en place plus tôt en 2008, aucune donnée n'est encore disponible sur sa mise en œuvre.

Par ailleurs, un programme d'aide aux jeunes parents, intitulé Services intégrés en périnatalité et pour la petite enfance à l'intention des familles vivant en contexte de vulnérabilité, offre un soutien intensif à de jeunes parents « ayant une histoire de difficultés d'adaptation sociale », et ce, de la grossesse jusqu'à l'entrée de l'enfant à l'école primaire. L'aide est axée sur les habiletés parentales et le maintien à l'école des jeunes parents⁴⁹¹.

Saskatchewan⁴⁹²

Ministère(s) responsable(s)

L'éducation préscolaire, la garde d'enfants, la prématernelle et le développement de la petite enfance sont du ressort du ministère de l'Éducation.

Liens avec l'éducation

L'éducation préscolaire et l'éducation de la maternelle à la 12^e année relèvent de directions différentes au sein du même ministère : la garde d'enfants, la prématernelle et le développement de la petite enfance sont la responsabilité de la Direction de l'éducation préscolaire et de la garde d'enfants, tandis que la maternelle est celle de la Direction du programme pédagogique et de l'apprentissage en ligne.

Programme pédagogique

En avril 2008, le gouvernement a publié un nouveau document, *Play and Exploration: Early Learning Program Guide*⁴⁹³, pour les enfants de

⁴⁹⁰ *Politique de périnatalité*, p.21.

⁴⁹¹ « Les programmes destinés aux enfants et aux jeunes parents », site Web des Services de santé et des Services sociaux du Québec. Consulté à l'adresse http://www.mfa.gouv.qc.ca/services-en-ligne/guide-programmes-services/fiches/19_4.asp?lang=fr&chapitre=19&fiche=4#Leprogrammedesoutienauxjeunesparents le 7 juillet 2008.

⁴⁹² Les renseignements sur les programmes et les politiques de la Saskatchewan proviennent d'un document joint à la correspondance personnelle de Kathy Abernethy, directrice, Early Childhood Education, Early Learning and Child Care, gouvernement de la Saskatchewan, 5 juin 2008.

3 et 4 ans. D'usage non obligatoire, il se veut néanmoins un guide pour les éducateurs de la petite enfance⁴⁹⁴. Une version révisée sera publiée en septembre 2008.

Accès / inclusion

Selon une évaluation effectuée récemment par le Congrès du travail du Canada, plus des trois quarts des mères sont sur le marché du travail, tandis que seulement 6 p. 100 des enfants ont accès à des places de garderie réglementées⁴⁹⁵.

Pour les enfants vulnérables de 3 et 4 ans, le ministère de l'Éducation subventionne les programmes de prématernelle pris en charge par un éducateur qualifié qui encadre les enfants dans leurs activités pendant au moins 12 heures par semaine. Cette initiative, lancée en 1966 en collaboration avec les conseils scolaires, comptait 26 programmes à l'époque; en mars 2008, elle en comptait 155 qui bénéficiaient de l'aide financière du gouvernement⁴⁹⁶.

En outre, le Programme d'inclusion des services de garde d'enfants [*Child Care Inclusion Program*]⁴⁹⁷ soutient financièrement les familles et les garderies agréées, et il inclut les enfants ayant des besoins différents ou exceptionnels. Le gouvernement a bonifié le financement en 2007-2008.

Le programme s'appuie sur les principes suivants :

- Chaque enfant a le droit d'être inclus dans un programme convenant à son niveau de développement.
- L'accès en bas âge aux services de soutien et aux programmes optimise le développement de l'enfant.

⁴⁹³ Caroline Krentz, *Play and Exploration: Early Learning Program Guide*. Ministère de l'Éducation de la Saskatchewan, 2008. Consulté à l'adresse <http://www.learning.gov.sk.ca/adx/asp/adxGetMedia.aspx?DocID=1716,213,136,107,81,1,Documents&MediaID=3548&Filename=Complete+ELPG+in+colour.pdf> le 7 juillet 2008.

⁴⁹⁴ *Ibid.*, p. iii.

⁴⁹⁵ « Child Care Report Card: Saskatchewan », Congrès du travail du Canada, 2008.

⁴⁹⁶ « Pre Kindergarten Program », site Web du ministère de l'Éducation de la Saskatchewan. Consulté à l'adresse <http://www.learning.gov.sk.ca/PreK> le 7 juillet 2008.

⁴⁹⁷ « The Child Care Inclusion Program », site Web du ministère de l'Éducation de la Saskatchewan. Consulté à l'adresse <http://www.learning.gov.sk.ca/Default.aspx?DN=a6fdb606-d24d-4d2a-97d1-d0c1d93b9fa3> le 14 juillet 2008.

- Les enfants retirent des bienfaits lorsque leurs familles, les fournisseurs de services de garde et les professionnels travaillent en équipe.
- Les familles ont besoin de services de garde d'enfants qui répondent à leurs besoins uniques.
- Les services de garde d'enfants ont besoin de soutien pour pouvoir répondre aux besoins des familles ayant des enfants nécessitant des soins particuliers.
- Les parents ont le droit et la responsabilité de choisir le programme de garde d'enfants qui convient à leur enfant.

Le programme offre des subventions jusqu'à concurrence de 300 \$ par mois aux particuliers, ainsi qu'une somme maximale additionnelle de 1 500 \$ par mois pour des services intensifs ou individuels si le parent est sur le marché du travail ou étudie à temps plein. Il subventionne également les garderies jusqu'à concurrence de 600 \$ par année (ou 1 200 \$ exceptionnellement) pour couvrir les coûts d'adaptation des installations ou l'achat d'équipement, ainsi que 100 \$ par année (ou 200 \$ exceptionnellement) pour couvrir les coûts de la formation et des ressources.

Le gouvernement finance également un programme de solutions communautaires, qui appuie les projets d'organismes communautaires « qui favorisent et appuient l'inclusion des enfants et des familles ayant des besoins particuliers, qui encouragent la conservation de l'emploi, que le marché du travail parraine ou qui répondent aux besoins des communautés nordiques ou rurales. Les projets doivent avoir un lien avec les services de garderie réglementés⁴⁹⁸ ».

De même, les conseillers en développement communautaire auprès de la petite enfance travaillent avec les organismes autochtones de la province pour appuyer les familles vulnérables et faciliter l'épanouissement des enfants autochtones.

Niveaux de financement

Le gouvernement a affecté des ressources additionnelles en vue d'ajouter 36 nouveaux programmes de prématernelle en 2007-2008 et 38 en 2008-2009. En septembre 2008, le ministère de l'Éducation appuiera un total de 193 programmes destinés à environ 3 000 enfants et à leurs familles.

⁴⁹⁸ Childcare Resource and Research Unit, *Early Childhood Education and Care in Canada* • 2006, 2007, p. 123.

En 2007-2008, le gouvernement a engagé des ressources au titre d'initiatives comprenant la création de 1 050 nouvelles places de garderie agréées (dont 500 de plus en 2008-2009); 3 000 \$ en fonds d'immobilisations en vue de créer de nouvelles places (initiative qui se poursuivra en 2008-2009); une aide financière pour appuyer les garderies en milieu familial, notamment des subventions à l'alimentation, une bonification des subventions de démarrage et des programmes ciblant les enfants qui ont des besoins particuliers; des subventions ponctuelles pour l'acquisition de ressources pédagogiques de qualité supérieure.

Le financement public des garderies réglementées est passé de 2 483 \$ en 2003 à 2 614 \$ en 2005⁴⁹⁹.

Caractéristiques des programmes

La Saskatchewan réglemente les services de garderie offerts dans les CPE et en milieu familial (si l'on dépasse le maximum autorisé, en incluant les enfants du fournisseur). En mars 2006, la province réglementait 8 712 places, dont 6 317 se trouvaient dans des CPE. Seulement 25 des places offertes dans les CPE étaient à but lucratif, les autres étant sans but lucratif⁵⁰⁰.

Ressources humaines

Le gouvernement de la Saskatchewan a reconnu l'importance d'un personnel qualifié :

D'après les travaux de recherche, une main-d'œuvre stable et bien rémunérée constitue une des composantes clés des services de qualité; depuis 1996, le financement [des services de garderie] comprend l'augmentation des salaires du personnel [...]. Depuis 2005, la bonification de la subvention comprend une augmentation obligatoire des salaires⁵⁰¹.

Les revenus du personnel de garderie ont augmenté, passant d'une moyenne de 10,95 \$ l'heure en 2001 à 13,95 \$ l'heure en septembre 2005 dans le cas d'un éducateur titulaire d'un diplôme de deux ans⁵⁰². Comme souligné plus haut, il y a eu d'autres augmentations depuis :

⁴⁹⁹ « Child Care Report Card: Saskatchewan », Congrès du travail du Canada, 2008.

⁵⁰⁰ Childcare Resource and Research Unit, *Early Childhood Education and Care in Canada • 2006*, 2007, p. 119.

⁵⁰¹ « Child Care Centre Wage Support Information », ministère de l'Éducation de la Saskatchewan, p. 1. Consulté à l'adresse <http://www.learning.gov.sk.ca/adx/asp/adxGetMedia.aspx?DocID=1727,219,212,136,107,81,1,Documents&MediaID=2914&Filename=Wage+Support+Information+-+Final.pdf> le 14 juillet 2008

⁵⁰² « Child Care Report Card: Saskatchewan », Congrès du travail du Canada, 2008.

de 3 p. 100 en 2007-2008 et de 4 p. 100 en 2008-2009 pour les éducateurs des CPE.

La moitié du personnel des CPE réglementés doit détenir un diplôme d'un an en éducation de la petite enfance ou l'équivalent⁵⁰³. Les éducateurs travaillant dans un CPE ou une garderie en milieu familial ont bénéficié d'une subvention de perfectionnement en 2007-2008. De même, le montant du remboursement des cours pour les étudiants en éducation de la petite enfance est passé de 50 \$ à 150 \$.

Programmes de soutien des parents

Outre l'aide financière qu'il accorde par le truchement des services aux familles et des programmes de santé ciblant les mères et leurs enfants, le gouvernement subventionne *KidsFirst*, « un programme volontaire qui aide les parents de familles vulnérables à devenir de meilleurs parents et à avoir des enfants le plus en santé possible. Le programme améliore les connaissances, assure un soutien et s'appuie sur les valeurs familiales⁵⁰⁴ ».

Ce programme appuie les familles en leur offrant la possibilité de faire appel à un service de visites à domicile qui les renseigne sur les services communautaires, y compris les groupes de soutien et les programmes d'apprentissage pour les enfants. Il peut également les aider en matière d'alphabétisation, de nutrition, de transport et de counselling spécialisé. Le programme s'adresse aux parents et aux enfants de moins de 5 ans qui vivent hors réserve dans certaines régions. On détermine l'admissibilité au programme par une visite d'évaluation à domicile qui permet d'examiner les valeurs familiales et dans quelle mesure la famille pourrait profiter des services de *KidsFirst*.

À l'extérieur des régions ciblées, les familles avec un nourrisson considérées comme en difficulté peuvent être admissibles au programme *KidsFirst* et avoir accès à des services de santé publique qui les mettront en contact avec des services et des programmes spécialisés.

Ce programme est une initiative conjointe des ministères de l'Éducation, de la Santé, des Services sociaux et des Relations avec les

⁵⁰³ Childcare Resource and Research Unit, *Early Childhood Education and Care in Canada* • 2006, 2007, p. 119.

⁵⁰⁴ À moins d'indication contraire, tous les renseignements au sujet de *KidsFirst* proviennent du site Web du ministère de l'Éducation de la Saskatchewan. Consulté à l'adresse <http://www.learning.gov.sk.ca/KidsFirst> le 7 juillet 2008.

Premières nations et les Métis ainsi que de nombreux organismes communautaires.

Recherche / données

Le gouvernement mettra en place l'Instrument de mesure du développement de la petite enfance à l'échelle provinciale en 2008-2009. On analysera les données ponctuelles du questionnaire universel sur les naissances afin d'établir le profil des déterminants physiques et sociaux de la santé des enfants nés dans la province.

Yukon

Ministère(s) responsable(s)

Le ministère de la Santé et des Affaires sociales est responsable du dossier des garderies dans tout le territoire. Il s'acquitte de cette tâche par le truchement de l'Unité des services de garderie, qui s'occupe de sept services, notamment les subventions de fonctionnement aux garderies agréées⁵⁰⁵.

Liens avec l'éducation

Bien que l'éducation de la petite enfance et les garderies soient du ressort du ministère de la Santé et des Affaires sociales, le ministère de l'Éducation fournit une aide financière et un soutien en matière de programmes au Centre de développement de l'enfant et à son programme de maternelle destiné aux enfants de 4 ans⁵⁰⁶, offert dans certains districts scolaires⁵⁰⁷. (On trouvera ci-après plus de renseignements au sujet des centres.)

Le ministère de l'Éducation appuie également l'utilisation extrascolaire des installations scolaires et a adopté une politique décrivant

⁵⁰⁵ Ministère de la Santé et des Affaires sociales du Yukon. Consulté à l'adresse http://www.hss.gov.yk.ca/programs/family_children/childcare_unit/ le 28 juillet 2008.

⁵⁰⁶ Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, *Minding Our P's and Q's: Pedagogy, Policy & Quality*, mai 2007, p. 39. Consulté à l'adresse http://www.ccaac.ca/projects/background_docs/Ps_and_Qs_Final_Report.pdf le 28 juillet 2008.

⁵⁰⁷ *Ibid.*, p. 15.

clairement la procédure de mise en œuvre d'un service de garderie extrascolaire⁵⁰⁸.

Enfin, en décembre 2007, les auteurs d'une étude sur la réforme de l'éducation, à laquelle ont participé un comité exécutif du ministère de l'Éducation, la présidence du Conseil des chefs du Yukon sur l'éducation et le chef de la Première nation de Liard, ont formulé de nombreuses recommandations, entre autres au sujet du développement de la petite enfance. Voici une de ces recommandations :

Les gouvernements du Yukon et des Premières nations et les praticiens des domaines de l'éducation, de soins et de l'apprentissage de la petite enfance doivent travailler en plus étroite collaboration. Il faut établir un contact plus grand entre les programmes d'apprentissage de la petite enfance et les écoles afin d'améliorer la communication et les transitions⁵⁰⁹.

Cadre / stratégie

À l'automne 2003, le Groupe de travail sur les garderies du Yukon (constitué en début d'année par le ministre de la Santé et des Affaires sociales) a publié un plan stratégique de quatre ans sur les garderies⁵¹⁰, dans lequel il a décrit sa mission et sa vision ainsi que ses valeurs. Il n'est pas sûr que le plan ait été mis en œuvre bien qu'il ait été cité dans d'autres publications, et rien n'indique qu'il a été renouvelé ou remplacé.

Programme pédagogique

Malgré l'absence de renseignements au sujet du programme actuel ou projeté de développement de la petite enfance, le rapport sur la réforme de l'éducation, cité plus haut, contenait également une recommandation pour que les programmes des Premières nations soient « intégrés aux programmes d'apprentissage de la petite enfance afin d'appuyer les liens avec la culture traditionnelle⁵¹¹ ».

⁵⁰⁸ Ministère de l'Éducation du Yukon, « After-School Child Care Operations in Schools », politique 1022, janvier 2005. Consulté à l'adresse http://www.education.gov.yk.ca/pdf/policy_child_care.pdf le 28 juillet 2008.

⁵⁰⁹ Ministère de l'Éducation du Yukon et Conseil des Premières nations du Yukon, *Projet de réforme de l'éducation – Rapport final*, 2007, p. 78. Consulté à l'adresse http://www.education.gov.yk.ca/pdf/ed_reform_report_fr.pdf le 28 juillet 2008.

⁵¹⁰ Yukon Child Care Working Group, *Strategic Planning Document: A Four-Year Plan for Yukon Early Childhood Education and Care*, 2003. Consulté à l'adresse <http://www.hss.gov.yk.ca/downloads/eccplan.pdf> le 28 juillet 2008.

⁵¹¹ *Projet de réforme de l'éducation – Rapport final*, p. 78.

Accès / inclusion⁵¹²

Le gouvernement a réglé le problème d'abordabilité en subventionnant les services de garderie. En 2007, il a augmenté les subventions de 25 p. 100, qui sont passées de 500 \$ à 625 \$ par mois pour les nourrissons et les enfants ayant des besoins particuliers, et de 450 \$ à 565 \$ pour les bambins. Il a également majoré le seuil d'admissibilité du revenu familial ouvrant droit à une pleine subvention, le faisant passer de 32 304 \$ à 51 928 \$ dans le cas des familles monoparentales avec un nourrisson en garderie. Les seuils ouvrant droit à une pleine subvention ont également été majorés de 8 p. 100 afin de tenir compte de l'augmentation du coût de la vie depuis la dernière augmentation en 2000.

Le gouvernement finance également un programme de garderie pour les enfants ayant des besoins particuliers et peut inclure de l'aide pour le recrutement d'éducateurs additionnels, le perfectionnement du personnel, l'organisation d'activités, l'achat de matériel, le paiement des droits d'inscription et le transport au besoin⁵¹³.

En mai 2007, le gouvernement a créé le Fonds d'immobilisation des garderies avec la somme de 1,3 million de dollars reçue du gouvernement du Canada dans le cadre de l'Initiative sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants. Le Fonds a pour objectif d'augmenter le nombre de places de garderie, plus particulièrement pour les nourrissons et les enfants ayant des besoins particuliers, « afin d'avoir un système de garde qui répond mieux aux besoins pédagogiques et culturels des parents et de leur enfant dans toutes les localités du Yukon⁵¹⁴ ».

Pour répondre aux besoins des francophones, un conseil scolaire francophone a souligné la nécessité d'améliorer le programme pédagogique des garderies de manière à favoriser l'apprentissage continu chez les francophones⁵¹⁵. En ce qui concerne les enfants des

⁵¹² Les renseignements au sujet de l'accès et de l'inclusion proviennent de la correspondance privée de Brad Bell, directeur, Projets spéciaux de la petite enfance, ministère de la Santé et des Affaires sociales du Yukon, datée du 2 mai 2008.

⁵¹³ Ministère de la Santé et des Affaires sociales du Yukon, « Child Care Subsidy Program ». Consulté à l'adresse http://www.hss.gov.yk.ca/programs/family_children/early_childhood/childcare_subsidy/ le 28 juillet 2008.

⁵¹⁴ Correspondance privée de Brad Bell par courrier électronique.

⁵¹⁵ Ministère de l'Éducation du Yukon, *2006 - 2007 Yukon Department of Education Annual Report*, p. 34. Consulté à l'adresse http://www.education.gov.yk.ca/psb/pdf/2006-2007_yukon_education_annual_report.pdf le 28 juillet 2008.

Premières nations, le programme de réforme de l'éducation a recommandé d'incorporer des activités de renaissance de la langue autochtone et l'enseignement par immersion dans les programmes de la petite enfance « s'il y a lieu⁵¹⁶ ».

Niveaux de financement

Dans l'ensemble, depuis 2007-2008, le financement des programmes de garderie a augmenté de 1 million de dollars, et augmentera d'une somme équivalente cette année et au cours des trois prochains exercices, soit une augmentation totale de cinq millions de dollars sur cinq ans.

En août 2007, le gouvernement a adopté un nouveau modèle de financement des CPE et des garderies familiales, qui regroupe dans un même budget les inscriptions, les dépenses d'immobilisation, les programmes de repas chaud et la création de places additionnelles. Le montant de l'aide financière est également tributaire du nombre de places autorisées et d'employés plutôt que des inscriptions, qui peuvent fluctuer d'un mois à l'autre.

Caractéristiques des programmes

Bien que les garderies familiales accueillant quatre enfants ou plus doivent être agréées, seuls les CPE sont tenus de respecter un coefficient personnel-enfants et d'offrir aux employés un programme de formation menant à l'obtention d'un certificat.

Selon les données de 2007, un peu plus de la moitié des 1 295 places réglementées, dans les CPE et les garderies familiales, étaient sans but lucratif; 250 des places se trouvaient dans des garderies familiales⁵¹⁷.

Ressources humaines

Le gouvernement du Yukon a adopté plusieurs mesures de soutien du recrutement et de fidélisation du personnel qualifié. En août 2007, il a annoncé une augmentation de 30 p. 100 « du budget des salaires des garderies, rétroactivement au 1^{er} avril⁵¹⁸ », et une autre de 6 p. 100 en

⁵¹⁶ *Projet de réforme de l'éducation – Rapport final*, p. 78.

⁵¹⁷ Childcare Resource and Research Unit, *Child Care Space Statistics 2007*, 2007, p. 13. Consulté à l'adresse <http://www.childcarecanada.org/pubs/other/spaces/ccspacestatistics07.pdf> le 28 juillet 2008.

⁵¹⁸ Correspondance privée de Brad Bell par courrier électronique.

octobre 2007. Il a annoncé récemment une autre majoration de 40 p. 100 rétroactive au 1^{er} avril 2008⁵¹⁹.

Le rapport sur la réforme de l'éducation mentionné plus haut, rendu public en décembre 2007, contenait plusieurs recommandations pour les programmes d'éducation de la petite enfance au sujet notamment du financement à long terme de la formation, par les gouvernements fédéral, territorial et des Premières nations; de l'accessibilité et de l'abordabilité de la formation; de la création d'un fonds de formation en garde d'enfants au Yukon; du financement, par les gouvernements du Yukon et des Premières nations, des activités d'apprentissage des employés menant au niveau de certification exigé par la réglementation; de la majoration des fonds et des subventions de fonctionnement « afin d'assurer des niveaux de rémunération adéquats aux employés⁵²⁰ ».

Le programme Partners for Children offre au personnel des garderies travaillant dans différentes régions des possibilités de formation : ateliers, cours et services de soutien pour les parents, les éducateurs et d'autres professionnels. Les ateliers mettent l'accent sur « la santé et le développement des enfants de 6 ans et moins, des familles et des collectivités⁵²¹ ». Un exemple d'atelier est le Forum des éducateurs de la petite enfance, qui se tient par vidéoconférence sur les campus régionaux du Yukon College; la participation à ces forums donne droit à des crédits de cours en éducation de la petite enfance⁵²². Le financement de cette initiative provient du Programme d'action communautaire pour les enfants, décrit dans le corps du rapport.

Programmes de soutien des parents

Le réinvestissement de la Prestation fiscale canadienne pour enfants a permis au gouvernement du Yukon de mettre sur pied le programme Familles en santé, qui « offre un service de soutien familial intensif et adapté aux besoins culturels des familles vulnérables, de la grossesse

⁵¹⁹ Ministère de la Santé et des Affaires sociales du Yukon, « Childcare Operators Receive Second Increase for Wages », communiqué, 23 juillet 2008. Consulté à l'adresse http://www.hss.gov.yk.ca/news/2008/id_132/ le 29 juillet 2008.

⁵²⁰ *Projet de réforme de l'éducation – Rapport final*, p. 78.

⁵²¹ Partners for Children, « About Us ». Consulté à l'adresse <http://dl1.yukoncollege.yk.ca/PFC/aboutus> le 28 juillet 2008.

⁵²² Partners for Children, *Newsletter*, automne 2007, p. 7. Consulté à l'adresse <http://ycdl4.yukoncollege.yk.ca/frontier/files/PFC/pfcNewsletterFall07www.pdf> le 28 juillet 2008.

à l'âge scolaire⁵²³ ». L'initiative Partners for Children décrite plus haute appuie également les parents dans leur rôle.

⁵²³ Ministère de la Santé et des Affaires sociales du Yukon, « Early Childhood ». Consulté à l'adresse http://www.hss.gov.yk.ca/programs/family_children/early_childhood/.

ANNEXE 4

SURVOL DES POLITIQUES ET DES PROGRAMMES D'ÉDUCATION DES JEUNES ENFANTS D'AUTRES PAYS

Australie

En 2007, le gouvernement australien a fait des services intégrés d'éducation et de garde des jeunes enfants (EGJE) de haute qualité, accessibles et abordables une de ses grandes priorités⁵²⁴, et a pris un certain nombre d'initiatives pour relever les principaux défis relativement aux services d'EGJE. Comme c'est le cas au Canada, la prestation de services d'EGJE en Australie est fragmentée : la compétence est partagée par le gouvernement fédéral et celui des États, tandis que les organismes sans but lucratif et ceux à but lucratif sont les principaux fournisseurs de services, exception faite des établissements préscolaires. L'OCDE a loué l'Australie pour avoir conçu des programmes novateurs et intégrés afin de répondre aux besoins d'EGJE de ses régions rurales et éloignées ainsi que de ses populations différentes du point de vue culturel⁵²⁵.

Élaboration et mise en œuvre des politiques

Le gouvernement fédéral et ceux des États et des territoires partagent la responsabilité de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques en matière d'EGJE. Au niveau fédéral, en 2007, le gouvernement a créé l'Office de l'éducation des jeunes enfants sous les auspices du ministère de l'Éducation, de l'Emploi et des Relations de travail⁵²⁶. L'Office est responsable des mécanismes de financement et d'assurance de la qualité pour la garde des jeunes enfants, et de la conception d'initiatives nationales en matière d'EGJE. Cela a marqué un changement important dans l'approche de l'Australie en matière d'EGJE, l'éducation et la garde des jeunes enfants ayant été précédemment considérées comme des secteurs séparés relevant de différents ministères⁵²⁷.

⁵²⁴ Gouvernement de l'Australie, « Early Childhood Education and Care ». Consulté à l'adresse http://www.oEGJec.gov.au/new_agenda.htm le 15 juillet 2008.

⁵²⁵ OCDE Country Note: *Early Childhood Education and Care Policy in Australia*, novembre 2001, p. 30

⁵²⁶ *Ibid.*

⁵²⁷ Précédemment, les politiques liées à la garde d'enfants relevaient du ministère de la Famille, des Affaires communautaires et des Affaires autochtones, conformément au point de vue selon lequel les services de garde des enfants visent à soutenir les familles ainsi que la participation des femmes à la population active. Par ailleurs,

Les gouvernements des États et des territoires sont responsables des services directs d'éducation des jeunes enfants dans les établissements préscolaires et les écoles ainsi que de leur financement et des politiques en la matière⁵²⁸. Toutefois, le gouvernement fédéral accorde un financement supplémentaire aux établissements préscolaires destinés aux populations autochtones⁵²⁹. Certains gouvernements provinciaux et territoriaux choisissent aussi de contribuer au financement des services de garde en dehors des heures scolaires, des groupes de jeu, des services de garde toute la journée et d'autres services liés aux enfants. Les règlements régissant les services d'EGJE sont élaborés et appliqués au niveau des États ou des territoires et relèvent habituellement du ministère de l'Éducation ou du ministère des Services communautaires.

Programme pédagogique

Le programme et la démarche pédagogiques varient d'un établissement à l'autre⁵³⁰. Il n'y a pas de programme pédagogique établi pour les établissements de garde des enfants participant au système d'accréditation nationale. Cependant, certains États ont institué un programme-cadre qui est obligatoire dans les garderies en établissement. Dans les établissements préscolaires et les maternelles, les États et les territoires ont des programmes-cadres et des lignes directrices distincts qui sont axés sur les aspects socioaffectifs, physiques, culturels, cognitifs et linguistiques du développement, et plus particulièrement sur l'apprentissage de la lecture et des mathématiques dans la petite enfance. La pédagogie fondée sur le jeu est l'approche la plus fréquemment recommandée.

Caractéristiques des programmes

Les services d'EGJE sont assurés surtout par des organismes non gouvernementaux sans but lucratif et des organismes à but lucratif, contrairement aux services préscolaires et scolaires, qui sont fournis directement par les gouvernements des États et des territoires.

l'éducation préscolaire relevait du ministère de l'Éducation, des Sciences et de la Formation. Cette séparation de la garde des enfants et de l'éducation a été critiquée par l'OCDE dans *Petite enfance, grands défis II: Éducation et structures d'accueil*, OCDE, 2006, p. 316.

⁵²⁸ Gouvernement de l'Australie, *OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy: Australian Background Report*, p. 23.

⁵²⁹ Marilyn Harrington, « Background Note: Preschool education in Australia ».

Consulté à l'adresse www.aph.gov.au/library/pubs/bn/2007-08/PreschoolEdAustralia.htm le 9 mai 2008.

⁵³⁰ Sauf indication contraire, cette section est tirée de : OCDE, *Petite enfance, grands défis II: Éducation et structures d'accueil* 2006, p. 323.

Comme on le lit dans l'étude de l'OCDE, les services d'EGJE offerts en Australie sont :

- garde en milieu familial, garde à la maison pour les enfants de 0 à 12 ans, services fournis par des gardiennes agréées chez elles;
- centres de garde toute la journée, pour les enfants de la naissance à l'âge préscolaire, ouverts durant au moins huit heures par jour, cinq jours par semaine et 48 semaines par année;
- centres de garde occasionnels, également pour les enfants de la naissance à l'âge scolaire, mais services fournis à court terme de façon régulière ou irrégulière;
- garde en dehors des heures scolaires, organisation d'activités pour les enfants de 5 à 12 ans, avant et après les heures scolaires et durant les vacances scolaires;
- services préscolaires pour les enfants de 3 à 5 ans; en général seulement durant les semestres scolaires, entre 9 h et 15 h, la demi-journée ou toute la journée⁵³¹.

Niveaux de financement

Le gouvernement fédéral accorde du financement direct et indirect aux services d'EGJE. Il finance l'éducation des jeunes enfants indirectement en versant aux familles des subventions dont le montant est fonction du revenu des familles, au moyen de la prestation pour garde des enfants, et en accordant aux familles ou aux tuteurs qui travaillent, suivent une formation ou font des études un remboursement d'impôt pour garde d'enfants non fondé sur leur revenu afin de compenser leurs frais de garde d'enfants.

De plus, le gouvernement fédéral finance directement l'EGJE en versant des subventions pour l'établissement de nouveaux programmes ou centres. Par exemple, dans son budget de 2008-2009, le gouvernement a prévu d'investir 114,5 millions de dollars sur quatre ans pour construire 38 autres centres d'éducation et de garde des jeunes enfants, dont six centres pour autistes⁵³².

Les gouvernements des États et des territoires sont principalement responsables du financement des établissements préscolaires en Australie. En 2006-2007, les dépenses totales des pouvoirs publics au titre de l'éducation préscolaire se sont élevées à 0,5 milliard de dollars

⁵³¹ OCDE, *OCDE Country Note: Early Childhood Education and Care Policy in Australia*, novembre 2001, p. 7.

⁵³² Gouvernement de l'Australie, « Early Childhood Education and Care ». Consulté à l'adresse http://www.oEGJec.gov.au/new_agenda.htm le 15 juillet 2008.

AUS, les gouvernements des États et des territoires fournissant 99,34 p. 100 de ces fonds⁵³³.

Accès / inclusion

En 2008, le gouvernement de l'Australie a estimé qu'entre 13 et 20 p. 100 des enfants de 4 ans du pays ne fréquentent pas un établissement préscolaire ni aucun autre centre d'EGJE⁵³⁴. Chez les populations autochtones, c'est la moitié des enfants de 4 ans qui n'y vont pas. La hausse des coûts de ces services est le facteur le plus souvent donné⁵³⁵ comme obstacle à l'accès à l'EGJE. Comme il est dit plus haut, l'accès aux services d'EGJE est facilité par la prestation pour garde d'enfants PGE, qui est fondée sur le revenu et varie donc en fonction du niveau de revenu; cette prestation ne s'applique qu'aux services d'EGJE de haute qualité approuvés par les pouvoirs publics⁵³⁶. L'OCDE a souligné que la création de cette prestation a amélioré l'accès aux services d'EGJE pour les enfants des familles à revenus modeste et moyen⁵³⁷.

Comme l'Australie s'étend sur un vaste territoire et que sa population est clairsemée, l'accès aux services d'EGJE continue d'être un problème. Pour résoudre ce problème, le gouvernement de l'Australie s'est fixé comme objectif, en 2007, de veiller à ce que tous les enfants du pays aient accès à 15 heures d'éducation de la petite enfance à base de jeux, financées par l'État, pendant au moins 40 semaines par année, services qui seraient dispensés par des enseignants qualifiés dans des établissements préscolaires ou des garderies des secteurs public, privé et communautaire durant l'année précédant l'entrée à l'école; cet objectif doit être atteint au plus tard en 2013⁵³⁸. Le budget de 2008-2009 prévoit un investissement de 10 millions de dollars AUS

⁵³³ Marilyn Harrington, « Background Note: Preschool education in Australia ». Consulté à l'adresse www.aph.gov.au/library/pubs/bn/2007-08/PreschoolEdAustralia.htm le 9 mai 2008.

⁵³⁴ Gouvernement de l'Australie, *Universal Access to Early Childhood Education: Guidelines 2007-2008*, mars 2008, p. 1.

⁵³⁵ Commonwealth, gouvernement de l'Australie, *OCDE Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy: Australian Background Report*, p. 33.

⁵³⁶ Les services d'EGJE de haute qualité approuvés comprennent ceux figurant dans la liste de la partie ci-dessus portant sur la prestation de services du gouvernement de l'Australie, *Fact Sheet 2: What is the Childcare Benefit*. Consulté à l'adresse <http://www.oEGJec.gov.au/NR/rdonlyres/7BC0E145-54BA-45AE-B4BC-1A8C6B7EF6C5/20723/OEGJECFactSheet2.pdf> le 16 juillet 2008.

⁵³⁷ OCDE (2001), p. 44.

⁵³⁸ Gouvernement de l'Australie, « Universal Access to Early Childhood Education ». Consulté à l'adresse <http://www.oEGJec.gov.au/education/default.htm> le 16 juillet 2008.

assuré par les États et les territoires pour des projets innovateurs visant à améliorer l'accès à l'éducation de la petite enfance.

En plus des mesures liées au financement, l'Australie a conçu des façons innovatrices de surmonter les obstacles culturels et géographiques aux services d'EGJE. Le gouvernement fédéral a travaillé avec les gouvernements des États et des territoires à l'élaboration de modèles intégrés et adaptés aux communautés ainsi qu'aux diverses cultures.

Par exemple, les Mobile Children's Services sont des unités de ressources mobiles qui travaillent auprès des familles des régions rurales et éloignées. Elles offrent un éventail de services comprenant notamment la garde d'enfants et l'éducation préscolaire, aussi bien que des activités pour les enfants plus âgés, des groupes de jeu et des ludothèques. De même, les Multi-functional Children's Services offrent dans un même établissement différents genres de services d'éducation et de garde en fonction des besoins d'une communauté ou d'un groupe en particulier. Selon l'OCDE, ces programmes spéciaux accroissent de façon marquée l'accès aux services dans les régions rurales et éloignées⁵³⁹.

Amélioration de la qualité

La qualité de l'EGJE est évaluée tant au palier fédéral qu'au niveau des États et des territoires. Les gouvernements des États et des territoires déterminent les exigences en matière de permis, les ratios personnel-enfants et les qualités requises pour le personnel⁵⁴⁰. Par ailleurs, le gouvernement fédéral a établi un système de vérification de la qualité (SVQ) directement lié à l'attribution de fonds par le truchement de la prestation pour garde d'enfants. Tous les deux ans et demi, le SVQ évalue les expériences d'apprentissage des enfants, les relations entre les enfants, les parents et les éducateurs, ainsi que le genre de programmes offerts et leur qualité⁵⁴¹. En 2008, le gouvernement de l'Australie a annoncé un plan de mise en œuvre d'un système d'évaluation à cinq catégories dans le cadre du SVQ afin de fournir plus d'informations aux parents et d'améliorer les normes de qualité⁵⁴².

⁵³⁹ OCDE (2001), p. 30.

⁵⁴⁰ Gouvernement de l'Australie, *Fact Sheet 15: Information for Families using Child Care*. Consulté à l'adresse <http://www.oEGJEC.gov.au/NR/rdonlyres/C97009D1-F6F6-4D1C-90EC-E7568DD3DF00/20736/OEGJECFactSheet15.pdf> le 16 juillet 2008.

⁵⁴¹ *Ibid.*

⁵⁴² Gouvernement de l'Australie, « Strong quality standards in child care and preschool ». Consulté à l'adresse http://www.oEGJEC.gov.au/strong_quality_standards.htm le 16 juillet 2008.

Ressources humaines

Pour les services de garde d'enfants, les membres du personnel doivent avoir une formation accréditée en EGJE, acquise au moyen de programmes offerts dans des établissements d'éducation technique et supérieure financés par les États et les territoires. Cette formation se compose de programmes approuvés à l'échelle nationale, dont les responsables déterminent les compétences pertinentes à acquérir. Quant au personnel des établissements préscolaires, il doit obtenir un diplôme universitaire en enseignement avec spécialisation en éducation de la petite enfance. Les étudiants inscrits en éducation de la petite enfance doivent suivre des cours universitaires dont la teneur est déterminée par chacune des universités, lesquelles sont financées par le gouvernement fédéral. On constate d'importantes disparités dans les revenus et les conditions d'emploi entre les enseignants travaillant dans les garderies et ceux qui travaillent dans les établissements préscolaires, les premiers devant assumer une charge de travail beaucoup plus lourde tout en touchant des revenus moindres⁵⁴³.

Données / recherche

La fusion des collèges d'éducation supérieure avec les universités en 1989 s'est traduite par la création de liens entre les institutions d'EGJE et les centres de recherche universitaires, ce qui a entraîné la formation d'un secteur de recherche plus dynamique dans le domaine de l'EGJE au cours des 15 dernières années⁵⁴⁴. Le gouvernement fédéral a également créé l'Indice de développement de la petite enfance de l'Australie, une mesure du développement des enfants fondée sur la population, qui permet aux collectivités d'évaluer le niveau de développement des enfants au moment où ils atteignent l'âge scolaire⁵⁴⁵. En 2008, le gouvernement a annoncé que l'indice sera adapté pour mesurer le niveau de développement des enfants autochtones et mis à la disposition de toutes les collectivités du pays⁵⁴⁶.

⁵⁴³ Gouvernement de l'Australie, *OCDE Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy: Australian Background Report*, p. 45.

⁵⁴⁴ Gouvernement de l'Australie, *OCDE Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy: Australian Background Report*, p. 55.

⁵⁴⁵ Gouvernement de l'Australie, « Early Childhood Education and Care ». Consulté à l'adresse http://www.oEGJec.gov.au/new_agenda.htm le 15 juillet 2008.

⁵⁴⁶ Gouvernement de l'Australie, « Early Childhood Education and Care ». Consulté à l'adresse http://www.oEGJec.gov.au/new_agenda.htm le 15 juillet 2008.

Cuba

En dépit de maigres ressources financières, Cuba a fait des progrès considérables dans le domaine de l'éducation et de la garde des jeunes enfants (EGJE). En fait, Cuba compte parmi les 47 pays qui ont atteint six objectifs de l'UNESCO en matière d'éducation, notamment l'éducation primaire universelle, la parité entre les sexes et la qualité de l'éducation⁵⁴⁷. L'objectif du système d'EGJE de Cuba consiste à veiller à ce que tous les enfants réalisent leur plein potentiel. Cuba offre des services de garde universellement accessibles dans des cadres institutionnels et non institutionnels, qui sont coordonnés et assurés par le gouvernement.

Élaboration et mise en œuvre des politiques⁵⁴⁸

À Cuba, un organisme principal est chargé de la coordination et de la mise en œuvre des services d'éducation et de garde des jeunes enfants. C'est le Bureau de l'éducation préscolaire, qui est rattaché au ministère de l'Éducation. Il coordonne le travail des organismes gouvernementaux chargés de l'EGJE, par l'entremise de groupes techniques nationaux. Parmi les organismes et ministères participant à la prestation des services d'EGJE et associés aux groupes techniques nationaux, on compte les ministères de la Santé publique, de la Culture et des Sports, la Fédération des femmes de Cuba, l'Association nationale des petits agriculteurs, les associations étudiantes, les syndicats, les comités de la défense de la révolution et les médias. Ces groupes de coordination se sont établis aux niveaux provincial, municipal et communautaire.

Programme pédagogique

Cuba a créé un programme d'éducation national qui s'applique aux services d'EGJE institutionnels et non institutionnels⁵⁴⁹. L'objectif global du programme consiste à optimiser le développement intégré de

⁵⁴⁷ UNESCO, *Un bon départ : Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous 2007*, Paris, 2006. Consulté à l'adresse

<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001500/150022F.pdf>, p. 67.

⁵⁴⁸ Sauf indication contraire, cette section est tirée du deuxième rapport du Sous-comité sur la santé des populations du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie intitulé *La santé maternelle et le développement de la petite enfance à Cuba*, février 2008, p. 19.

⁵⁴⁹ Ana Maria Siverio Gómez, ministère de l'Éducation, République de Cuba, « Aide en matière d'éducation aux enfants à Cuba, depuis leur naissance jusqu'à l'âge de 6 ans », p. 8.

chacun des enfants et à les préparer le mieux possible pour l'école⁵⁵⁰. Le programme comporte les six éléments suivants : développement sociomoral, développement moteur, connaissance du monde naturel et social, langue maternelle, expression artistique, musique, expression corporelle et jeu.

Le programme articule le processus éducatif autour de trois catégories d'activités différentes. Les activités programmées sont conçues pour divers éléments du développement, et s'adressent à un groupe d'âge donné. Les activités indépendantes sont fondées sur les intérêts, les goûts et les besoins des enfants. Les activités complémentaires servent de complément au programme ordinaire et viennent combler des lacunes ou répondre à d'autres besoins.

À Cuba, la pédagogie de l'EGJE s'organise autour des différents cycles de développement de la vie⁵⁵¹ : le premier cycle concerne les enfants de la naissance à l'âge de 12 mois, le deuxième, les enfants de 1 à 3 ans le troisième, les enfants de 3 à 5 ans, et le quatrième, les enfants de 5 et 6 ans.

Caractéristiques des programmes⁵⁵²

Le gouvernement cubain est responsable de la prestation des services d'éducation et de garde des jeunes enfants (de la naissance à 6 ans) dans un cadre institutionnel et non institutionnel. Les trois différentes formules de services d'EGJE sont décrites ci-dessous.

- Les centres de la petite enfance, appelés círculos infantiles, sont des garderies pour les enfants de 6 mois à 5 ans dont la mère travaille. Ils sont ouverts de 6 h à 19 h, et les enseignants et autres employés y travaillent selon un horaire décalé. On compte trois catégories de círculos infantiles, chacune servant un groupe particulier d'enfants : les enfants dont les parents travaillent, les enfants handicapés et les enfants souffrant de problèmes sociaux.
- Un programme préparatoire à l'école est offert à tous les enfants de 5 ans, que leurs parents travaillent ou non. Parfois, ce programme préparatoire est offert dans les centres de la petite enfance.

⁵⁵⁰ UNESCO, *Cuba – Early Childhood Care and Education (ECCE) Programmes*, profil des pays établi dans le cadre du Rapport mondial de suivi sur l'Éducation pour tous – 2007, 2006.

⁵⁵¹ Siverio Gómez, p. 11-12.

⁵⁵² Sauf indication contraire, cette section est tirée du rapport du Sous-comité sur la santé des populations du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie (2008), p. 16-20.

- Le programme *Educa a Tu Hijo* [Éduque ton enfant], qui offre une éducation dans un cadre non institutionnel aux enfants d'âge préscolaire qui ne fréquentent pas les centres de la petite enfance, est parrainé par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO). Les enfants de moins de 2 ans et leur famille reçoivent une ou deux fois par semaine la visite de formateurs, qui guident le développement des enfants au moyen de jeux, de conversations et d'autres activités. De plus, les enfants de 2 à 4 ans et leur famille profitent de sorties de groupe hebdomadaires dans des parcs, des installations culturelles et des centres sportifs en compagnie de conseillers formés en développement de l'enfance et participation familiale.

Niveaux de financement

Le gouvernement cubain est l'unique source de financement de tous les services d'EGJE du pays⁵⁵³. Cependant, comme il est dit plus haut, l'UNESCO a accordé son soutien à la conception du programme « Éduque ton enfant ».

Les niveaux actuels de financement de l'EGJE à Cuba ne sont pas connus. On sait toutefois qu'en 1997-1998, Cuba a consacré 10 p. 100 de son produit national brut au système d'éducation et que 8 p. 100 de ce montant a servi à l'EGJE⁵⁵⁴.

Accès / inclusion

La presque totalité des enfants cubains, de la naissance à 6 ans (99,5 p. 100 en 2005), profitent de ces services⁵⁵⁵. Afin que les services d'EGJE soient universellement accessibles, Cuba a adapté ses programmes afin qu'ils répondent aux besoins des enfants ayant des besoins spéciaux, y compris ceux des régions éloignées et rurales. Cuba a adapté son modèle d'éducation de la petite enfance aux régions montagneuses et rurales en construisant de petites écoles employant les mêmes enseignants et ressources pour des enfants d'âges et de niveaux différents, répartis en plus petits groupes. En

⁵⁵³ UNESCO, *Cuba – Early Childhood Care and Education (ECCE) Programmes, profil des pays établi dans le cadre du Rapport mondial de suivi sur l'Éducation pour tous – 2007, 2006*. Consulté à l'adresse <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001480/148099e.pdf> le 21 août 2008.

⁵⁵⁴ Lavinia Gasperini, « The Cuban Education System: Lessons and Dilemmas » *Country Studies: Education Reform and Management Publication Series*, vol. 1, n° 5, juillet 2000, p. 28.

⁵⁵⁵ UNESCO (2006).

2001, on comptait 27 établissements préscolaires dans les régions montagneuses, dont certains ne s'occupaient que de quatre enfants⁵⁵⁶.

Pour les enfants ayant des besoins spéciaux inscrits au programme « Éduque ton enfant », le ministère de l'Éducation a créé des postes de spécialistes⁵⁵⁷. De plus, le ministère de l'Éducation a créé des écoles spéciales pour les enfants handicapés. Par exemple, Cuba a ouvert deux écoles spécialisées en autisme pour les enfants de 2 à 18 ans et qui assurent une thérapie individuelle à chacun d'entre eux.

Données / recherche⁵⁵⁸

La qualité des services d'EGJE à Cuba est évaluée au moyen de la collecte de données, de la recherche et du suivi. À Cuba, les enfants bénéficiant des services d'EGJE dans un cadre tant institutionnel que non institutionnel font l'objet d'un suivi et d'une évaluation systématiques. Tous les deux mois, on évalue les progrès du développement et l'atteinte des objectifs établis pour chaque année de vie ou chaque cycle, et l'on effectue une évaluation finale ou une évaluation du développement à la fin de chaque niveau scolaire. Une liste de tâches diagnostiques est donnée à tous les enfants qui terminent la maternelle; les résultats servent à établir le profil personnel de chaque enfant et du groupe, afin de concevoir sur mesure le début de la première année.

Ressources humaines

En milieu institutionnel, les enseignants et leurs adjoints sont responsables de la garde et de l'éducation alors que la mise en œuvre du programme « Éduque ton enfant » repose sur les médecins de famille, les infirmières, les enseignants et les bénévoles⁵⁵⁹. Les enseignants du primaire et de la petite enfance ont le même niveau d'instruction universitaire et touchent le même salaire⁵⁶⁰. Les enseignants sont formés pour le secteur préscolaire (de la naissance à l'âge de 5 ans) ou pour le secteur primaire (de 6 à 12 ans) et doivent faire cinq ans d'études théoriques et de formation pratique.

⁵⁵⁶ Gasperini (2000), p. 14.

⁵⁵⁷ Sauf indication contraire, la présente section est tirée du rapport du Sous-comité sur la santé des populations du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie (2008), p. 21.

⁵⁵⁸ Sauf indication contraire, la présente section est tirée du rapport du Sous-comité sur la santé des populations du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, (2008), p. 22.

⁵⁵⁹ UNESCO (2006).

⁵⁶⁰ Sous-comité sur la santé des populations du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie (2008), p. 20.

France

La France reste un chef de file dans l'accès universel aux services d'éducation et de garde des jeunes enfants. En 1989, elle a adopté une loi garantissant à tous les enfants de 3 à 5 ans le droit à l'éducation préscolaire. En 2007, le gouvernement français a annoncé qu'en 2012, au plus tard, l'accès aux garderies constituera un droit garanti à tous les enfants.

Cependant, l'éducation et la garde des jeunes enfants restent complètement séparées en France tant du point de vue structurel que de celui des objectifs. Le secteur préscolaire est dominé par l'État et son orientation est surtout scolaire. À l'inverse, la garde des enfants est axée sur la santé, le bien-être et le développement des enfants, mais l'offre de services de garde vise à répondre aux besoins économiques, y compris l'encouragement de la participation des femmes à la population active.

Pour l'OCDE, l'assurance de la qualité, la formation et l'adaptation de l'approche pédagogique aux besoins individuels des enfants, ainsi que la diversité de la population française constituent d'importantes préoccupations.

Élaboration et mise en œuvre des politiques⁵⁶¹

En France, l'éducation préscolaire et la garde des enfants relèvent de deux portefeuilles différents. La France est un État unitaire constitué de trois ordres de gouvernement décentralisés élus ayant chacun ses propres obligations juridiques et financières : les régions, les départements et les communes (autorités locales). Les établissements préscolaires, ou écoles maternelles, font partie du système national d'éducation et relèvent à la fois de l'État, par l'entremise du ministère de l'Éducation nationale, et des communes ou autorités locales. Le ministère est responsable de l'ensemble du secteur de l'éducation, c'est-à-dire des politiques, des programmes, de la planification, du financement ainsi que du recrutement et de la formation des enseignants, et les autorités locales, du maintien des structures physiques du réseau scolaire⁵⁶².

⁵⁶¹ L'information sur l'administration et la politique de formation est tirée de l'étude de l'OCDE intitulée *Note par pays de l'OCDE – La politique d'éducation et d'accueil des jeunes enfants en France*, février 2004, sauf indication contraire.

⁵⁶² Gouvernement de la France, « Les domaines de compétences ». Consulté à l'adresse <http://www.education.gouv.fr/cid219/les-domaines-de-competences.html> le 20 juillet 2008.

Au contraire, l'administration de la garde et de l'éducation non scolaires est décentralisée en France. Au niveau de l'État, la politique relative à la garde d'enfants relève du ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité. Ce ministère, de concert avec l'organisme public national, la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), est chargé de la réglementation des diverses formes d'éducation et de garde des jeunes enfants en milieu non scolaire ainsi que de l'établissement des objectifs et des ressources consacrées aux fonds d'allocations familiales régionales sur une période de quatre ans. La CNAF est régie par des représentants des partenaires sociaux et des associations familiales, sous les auspices de l'État.

Au niveau du département, la Caisse d'allocations familiales (CAF) est responsable de la mise en œuvre des politiques sociales établies par l'État et la CNAF, aussi bien que du financement de l'EGJE. Elle travaille en conjonction avec les autorités locales, les communes, à la conception de formes d'EGJE qui répondent aux besoins locaux. À ce niveau de gouvernement, le président du Conseil général, l'assemblée régionale élue, est responsable de l'autorisation des décisions liées au financement, de la réglementation des formes individuelles et collectives de garde d'enfants et des services de surveillance et de suivi.

Caractéristiques des programmes⁵⁶³

En France, les services d'EGJE non préscolaires sont fournis par une multitude d'acteurs et d'organismes, dont les municipalités, des organismes à but lucratif et sans but lucratif et des coopératives appartenant aux parents. Selon l'OCDE, les organismes sans but lucratif représentent 40 p. 100 des fournisseurs de services et ils sont à l'origine de l'élargissement des formes de services d'EGJE depuis 20 ans. Si les pouvoirs publics restent les principaux fournisseurs de services préscolaires en France, quelque 20 p. 100 des élèves fréquentent des établissements préscolaires privés, qui sont majoritairement exploités par des institutions religieuses. Voici une description des différents types de services d'EGJE offerts en France :

- Les écoles maternelles sont gratuites et gérées par la même administration, selon les mêmes principes et aux mêmes heures que les écoles primaires. Elles sont destinées aux enfants de 3 à 5 ans. Depuis 1989, tous les enfants de 3 ans ont une place garantie dans un établissement préscolaire.

⁵⁶³ L'information sur la prestation de services est tirée d'un document de l'OCDE paru en 2003, à moins d'indication contraire.

- Les assistantes maternelles offrent les services de garde de jeunes enfants les plus courants en France. Ce sont des personnes qui disposent d'un permis pour accueillir chez elles des enfants de moins de 6 ans.
- Les haltes-garderies sont des établissements d'accueil occasionnel qui répondent à un besoin d'accueil temporaire et limité dans la durée pour les enfants de moins de 6 ans.
- Les crèches sont la forme de services de garde la plus populaire⁵⁶⁴. Ce sont des centres de garde d'enfants qui fournissent des services à long terme aux enfants de moins de 6 ans. Les services sont assurés par une équipe formée d'une infirmière spécialisée en puériculture, d'un médecin et de puériculteurs.
- Les jardins d'enfants sont des garderies pour les enfants de 3 à 6 ans, qui sont encadrés par des éducatrices de jeunes enfants. Ils assurent la transition entre la garderie et l'école.
- Les établissements multi-accueil répondent aux besoins d'accueil occasionnel, à temps partiel et régulier. Ils fournissent des services personnalisés répondant à la fois aux besoins individuels des enfants et aux contraintes liées à l'horaire de travail des parents.

Niveaux de financement

Selon l'OCDE, la France a consacré 1 p. 100 de son PIB aux services d'EGJE en 2004, ce qui la situe tout juste derrière les meneurs, les pays scandinaves⁵⁶⁵. L'État français accorde du financement direct et indirect à l'EGJE. L'État, par le truchement du ministère de l'Éducation nationale, assume le coût total du secteur préscolaire au moyen des impôts et contributions sociales prélevés sur le revenu des contribuables⁵⁶⁶.

L'État verse aussi deux sortes de subventions aux parents au titre de l'éducation et de la garde des jeunes enfants d'âge non préscolaire. Le Complément de libre choix du mode de garde est une subvention versée aux parents qui confient leurs enfants de moins de 6 ans à une assistante maternelle ou à une garderie⁵⁶⁷. Les CAF versent aussi une subvention plus à court terme, le Complément de libre choix d'activité, aux parents qui choisissent de ne pas travailler afin de prendre soin de

⁵⁶⁴ Gouvernement de France, *Éducation et accueil des jeunes enfants : Rapport préalable à la visite des experts en France*, mai 2003, p. 82.

⁵⁶⁵ OCDE, *Petite enfance, grands défis II*, 2004, p. 117.

⁵⁶⁶ OCDE (2004), *Note par pays – France*, p. 35.

⁵⁶⁷ CAF, « Prestation d'accueil du jeune enfant ». Consulté à l'adresse <http://www.caf.fr/wps/portal/particuliers/catalogue/metropole/paje> le 22 juillet 2008.

leurs enfants. La subvention varie en fonction du nombre d'enfants⁵⁶⁸. Enfin, les CAF accordent des subventions aux gouvernements locaux pour qu'ils puissent améliorer l'offre de services d'EGJE et concevoir des projets innovateurs⁵⁶⁹.

Accès / inclusion

L'OCDE a félicité la France d'avoir adopté une loi garantissant l'accès aux services préscolaires à tous les enfants de 3 à 5 ans⁵⁷⁰. La France s'est également employée à accroître l'accès des enfants de 2 ans au secteur préscolaire, notamment ceux des régions socialement et économiquement défavorisées ainsi que les enfants immigrants, l'intervention précoce étant susceptible d'améliorer leurs chances dans la vie⁵⁷¹.

Toutefois, l'accès à l'éducation et aux services de garde des jeunes enfants d'âge non préscolaire n'est pas universel en France, car 10 p. 100 des enfants de moins de 3 ans n'ont pas accès à des services de garde et 82 p. 100 des femmes de 24 à 29 ans doivent cesser de travailler pour prendre soin de leurs jeunes enfants⁵⁷².

Les enfants des régions rurales sont particulièrement défavorisés en matière d'accès. Pour résoudre ce problème, le gouvernement français vise à faire de l'accès à la garde des enfants un droit reconnu par la loi d'ici cinq ans et à créer 350 000 places supplémentaires au moyen d'un investissement d'un milliard d'euros⁵⁷³. Au nombre des mesures additionnelles, on compte le recrutement de professionnels de la garde et de l'éducation des jeunes enfants et le déploiement d'efforts pour consolider la profession.

⁵⁶⁸ CAF, « Présentation d'accueil du jeune enfant: Complément de libre choix d'activité ». Consulté à l'adresse <http://www.caf.fr/wps/portal/particuliers/catalogue/metropole/paje> le 22 juillet 2008.

⁵⁶⁹ OCDE (2004), *Note par pays – France*, p. 35.

⁵⁷⁰ *Ibid.*, p. 39.

⁵⁷¹ Les bienfaits des services préscolaires pour les enfants de 2 ans font toujours l'objet de débats dans la documentation en France, *ibid.*, p. 13.

⁵⁷² Gouvernement de la France, « Plan petite enfance: 9 mesures sur 5 ans ». Consulté à l'adresse <http://www.travail.gouv.fr/espaces/famille/grands-dossiers/plan-petite-enfance/> le 21 juillet 2008.

⁵⁷³ Gouvernement de la France, « Rééquilibrer la politique de la famille ». Consulté à l'adresse http://www.premier-ministre.gouv.fr/chantiers/famille_1056/ le 22 juillet 2008.

Qualité

La France a une longue tradition de suivi de la qualité de ses établissements préscolaires assuré par l'inspecteur d'académie, qui définit les politiques d'éducation pour les écoles maternelles et évalue les enseignants⁵⁷⁴. La qualité des services de garde et d'éducation des jeunes enfants d'âge non préscolaire est contrôlée par le président du Conseil général au niveau départemental. L'assurance de la qualité a fait l'objet d'une importante réforme aux termes d'un décret adopté en 2000. Ce décret requiert que tous les modes de garde d'enfants répondent aux mêmes exigences liées à la qualification des employés : la moitié des employés des services de garde et d'éducation de la petite enfance doit avoir un diplôme en éducation de la petite enfance, en gestion, en travail social ou en santé. Parmi d'autres mécanismes d'assurance de la qualité, notons les exigences de certification professionnelle pour les assistantes maternelles, qui doivent garantir qu'elles sont en mesure de prendre soin de jeunes enfants dans des conditions assurant leur développement physique, intellectuel et socio affectif⁵⁷⁵.

Programme pédagogique

Les approches pédagogiques en milieu préscolaire et en garderie restent distinctes. Tous les établissements préscolaires en France ont le même programme qui se concentre sur cinq thèmes : le langage oral et l'initiation à l'écriture, l'apprentissage de la vie collective, la maîtrise du corps pour agir et exprimer les émotions et la pensée, la découverte du monde et la représentation des émotions à travers la création artistique⁵⁷⁶. L'OCDE a certes noté que le programme français s'intéressait davantage à l'apprentissage par le jeu, mais elle n'en estime pas moins qu'il est principalement axé sur l'atteinte d'objectifs éducatifs plutôt que sur le bien-être général de l'enfant⁵⁷⁷.

Les milieux de garde des enfants ne sont pas forcés d'avoir un programme établi, mais ils doivent présenter un projet d'établissement décrivant les objectifs sociaux et éducatifs pour les enfants. Au sein de ces projets, les principaux objectifs sont la santé, la sécurité, le bien-être ainsi que le développement de l'enfant. Cependant, en raison de la séparation entre le niveau préscolaire et la garde d'enfants en France, les objectifs d'apprentissage ne sont ni examinés ni soutenus⁵⁷⁸. L'OCDE a également remarqué que les programmes de

⁵⁷⁴ OCDE (2004), *Note par pays – France*, p. 31-32.

⁵⁷⁵ *Ibid.*, p. 32.

⁵⁷⁶ OCDE (2004), *Petite enfance, grands défis II*, p. 406.

⁵⁷⁷ OCDE, (2004), *Note par pays – France*, p. 49-50.

⁵⁷⁸ *Ibid.*, p. 39-40.

garde d'enfants avaient tendance à accorder la priorité aux horaires de travail des parents plutôt qu'aux besoins de chacun des enfants⁵⁷⁹.

Ressources humaines

Les établissements préscolaires ont un personnel d'enseignants détenant un diplôme universitaire et ayant suivi un programme de formation de 18 mois en enseignement. Durant son examen, l'OCDE a constaté que les enseignants du secteur préscolaire ont une formation et des connaissances limitées en développement de la petite enfance⁵⁸⁰. Le personnel des garderies se compose d'un large éventail de professionnels de la petite enfance travaillant au sein d'équipes interdisciplinaires (puéricultrices, auxiliaires de puériculture, médecins et psychologues). Les puéricultrices sont des infirmières ou des sages-femmes qui ont suivi un programme spécialisé d'un an en développement, santé et bien-être de l'enfant, alors que les auxiliaires de puériculture ont obtenu un diplôme professionnel approuvé par le préfet régional. Les éducatrices de la petite enfance doivent suivre un programme d'apprentissage de deux ans centré sur la formation tant théorique que pratique en éducation de la petite enfance.

L'OCDE a critiqué le fait que les assistantes maternelles ne sont pas tenues de suivre des cours pour obtenir leur permis; tout ce qu'elles ont à faire pour avoir un permis, c'est suivre 60 heures de formation durant une période de cinq ans⁵⁸¹.

Données / recherche

L'OCDE a félicité le gouvernement français d'avoir adopté la pratique d'enquêtes à grande échelle et d'avoir adapté ses recensements pour recueillir des données sur les enfants de 6 ans ou moins en garderie⁵⁸². Elle a estimé que la recherche réalisée par le gouvernement sur la disponibilité, la prise et les effets des différentes mesures de congé parental était utile à l'établissement des orientations futures, alors que le travail de la CNAF en vue de la détermination de l'offre et de la demande d'EGJE facilitait la prise de décisions concernant la répartition des ressources.

⁵⁷⁹ *Ibid.*

⁵⁸⁰ *Ibid.*, p. 48.

⁵⁸¹ *Ibid.*, p. 47.

⁵⁸² *Ibid.*, p. 52.

Allemagne

L'Allemagne a apporté une contribution spéciale au secteur de la garde et de l'éducation de la petite enfance par son concept de pédagogie sociale, une approche globale de l'éducation et du développement des enfants, qui est devenue le fondement du système d'EGJE dans nombre de pays européens. Toutefois, le système d'EGJE de l'Allemagne est complexe, celle-ci étant un État fédéral qui repose sur le principe de la subsidiarité. Compte tenu du besoin d'améliorer son rendement économique et ses résultats sur le plan de l'éducation, l'Allemagne s'oriente vers un accès universel à la garde des enfants de moins de 3 ans. Cependant, l'OCDE a souligné que l'Allemagne avait encore beaucoup de progrès à faire au chapitre de la garde des enfants des immigrants et des familles défavorisées⁵⁸³.

Élaboration et mise en œuvre des politiques⁵⁸⁴

L'Allemagne est un pays fédéral qui fonctionne selon le principe de la subsidiarité. La responsabilité de la garde et de l'éducation des jeunes enfants est donc partagée par les différents ordres de gouvernement. Conformément au droit commun de l'Allemagne, le gouvernement fédéral est responsable de la législation en matière d'EGJE, cela faisant partie du système national de bien-être de l'enfance et de la jeunesse. Parmi les autres responsabilités de l'État fédéral, on compte les suivantes : veiller à ce que tous les enfants de 3 à 6 ans aient accès à une place à temps partiel dans les centres d'EGJE; accorder du soutien aux districts et municipalités pour l'aménagement d'installations d'EGJE destinées aux enfants de moins de 3 ans; protéger les enfants par la loi; concevoir et financer des projets pilotes dans le domaine de l'EGJE. Toutefois, le gouvernement fédéral n'est pas responsable du financement des services d'EGJE. Au niveau fédéral, l'EGJE relève du ministère des Affaires familiales, des Aînés, des Femmes et de la Jeunesse.

Les provinces allemandes, les *länder*, sont chargées de l'application de la loi fédérale en matière d'EGJE. Cela comprend le financement des services d'EGJE et l'adoption de règlements dans les domaines de la sécurité, des normes de qualité, etc. Selon le principe de subsidiarité, les municipalités sont responsables de la prestation des services

⁵⁸³ OCDE Country Note – *Early Childhood education and care policy in the Federal Republic of Germany*, 26 novembre 2004, p. 58.

⁵⁸⁴ Sauf indication contraire, la présente section est tirée de OCDE (2004), *Country Note: Germany*, p. 15.

d'EGJE, qu'elles financent avec leurs propres recettes en plus des fonds qu'elles reçoivent des *länder*.

En Allemagne, le système d'éducation, y compris l'éducation préscolaire obligatoire pour les enfants de 6 ans, relève de la compétence exclusive des *länder*. L'OCDE souligne donc que l'intégration de l'éducation et de la garde d'enfants aurait pour effet que le gouvernement fédéral perdrait son pouvoir dans ce domaine.

Programme pédagogique

Les provinces allemandes ont commencé à élaborer des plans d'éducation pour les services d'EGJE dans le cadre national créé durant des conférences ministérielles provinciales. Même si ces plans diffèrent d'une province à l'autre, ils sont tous centrés sur les thèmes suivants : éducation et promotion linguistiques, mathématiques, sciences naturelles et éducation technique, éducation musicale et éducation des enfants, éducation esthétique, visuelle et culturelle et éducation des enfants, promotion de l'activité physique et du sport, santé et éducation des enfants⁵⁸⁵.

L'Allemagne est le seul pays à s'être doté de sa propre démarche en matière d'accueil et d'éducation de la petite enfance, qui est devenue le fondement de la pédagogie infantile dans de nombreux pays européens⁵⁸⁶. Créé au XIX^e siècle, le concept de *sozialpaedagogik*, ou pédagogie sociale, est à la fois une théorie et une série de pratiques puéricultrices. C'est une approche globale axée sur le corps, l'esprit, les émotions, la créativité, les antécédents et l'origine sociale de l'enfant, plutôt que sur des objectifs scolaires. Selon cette approche, l'apprentissage, la garde et l'éducation sont intrinsèquement liés. Ainsi, l'OCDE constate que si elles sont officiellement séparées, l'éducation et la garde des enfants en Allemagne sont en pratique réunies par l'approche pédagogique conçue par ce pays.

Système de prestation

Les Allemands ayant historiquement considéré la prestation des services d'EGJE comme une question de bien-être social, les organismes qui assurent traditionnellement ces services sont les églises, les œuvres de bienfaisance, les groupes sociaux et les associations⁵⁸⁷. Le système est donc largement sans but lucratif.

⁵⁸⁵ Bundesministerium fuer Familie, Senioren, Frauen und Jugend, *OECD Early Childhood Policy Review 2002-2004 Background Report Germany*, 2004, p. 55.

⁵⁸⁶ Sauf indication contraire, le présent paragraphe est tiré de OCDE (2004) *Country Note: Germany*, p. 19.

⁵⁸⁷ *Ibid.*, p. 16.

Cependant, on note l'existence de quelques organismes à but lucratif qui fournissent des services d'EGJE en Allemagne. Aux termes des lois du pays en matière d'EGJE, les deux catégories de fournisseurs de services sont traitées sur un pied d'égalité sur le plan du financement et de la réglementation⁵⁸⁸. Les différentes formules de services d'EGJE offerts en Allemagne sont les suivantes :

- Les *krippen* sont des garderies pour les enfants de moins de 3 ans.
- Les *kindergartens* sont des jardins d'enfants pour les enfants de 3 à 6 ans, soit jusqu'à l'entrée à l'école primaire, mais qui accueillent maintenant de plus en plus des enfants de moins de 3 ans. Ils offrent des services de demi-journée et de journée complète.
- Les *hort* sont des centres de garde qui assurent des services aux enfants d'âge scolaire.
- Les services d'accueil familial sont fournis par des *tagesmuetter* (assistantes maternelles) chez elles.

Niveaux de financement

Selon l'OCDE, l'Allemagne a consacré 0,53 p. 100 de son PIB aux services d'EGJE en 2004⁵⁸⁹. En Allemagne, les coûts des services d'EGJE sont répartis entre les gouvernements provinciaux (de 75 à 80 p. 100), les parents (14 p. 100) et les fournisseurs de services (le reste⁵⁹⁰). Les frais des parents sont toutefois liés au revenu. Par conséquent, les familles à faible revenu et les familles d'immigrants ont droit à des places subventionnées par les pouvoirs publics et à une réduction des frais pour ces services.

Comme on l'a souligné, le gouvernement fédéral ne peut financer directement les services d'EGJE. Il peut toutefois financer des initiatives spéciales. De concert avec les provinces, le gouvernement fédéral a adopté une loi (*kinderfoerderungsgesetz*) en 2007 pour promouvoir la prestation et le financement de services de garde dans tout le pays. Cette loi vise à assurer un financement suffisant pour qu'un enfant de moins de 3 ans sur trois ait accès aux services de garde d'ici 2013, conformément aux normes de l'Union européenne⁵⁹¹. Le gouvernement fédéral a affecté 4 millions d'euros à l'atteinte de cet objectif.

⁵⁸⁸ Bundesministerium fuer Familie, Senioren, Frauen und Jugend, *OECD Early Childhood Policy Review 2002-2004 Background Report Germany*, 2004, p. 34.

⁵⁸⁹ OCDE (2004), *Petite enfance, grands défis II*, p. 305.

⁵⁹⁰ OCDE (2004), *Country Note: Germany*, p. 29.

⁵⁹¹ Bundesministerium fuer Familie, Senioren, Frauen und Jugend, « Ursula von derLeyen: Der Weg zum Ausbau der Kinderbetreuung ist frei ». Consulté à l'adresse <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/Politikbereiche/Familie/kinderbetreuung.html> le 5 août 2008.

Accès / inclusion

L'accessibilité aux services d'EGJE varie beaucoup en Allemagne. En raison de l'offre universelle publique des services d'EGJE dans l'ancienne République démocratique allemande (RDA), les provinces faisant auparavant partie de la RDA assurent une large couverture de services d'EGJE. Elles peuvent donc fournir un accès universel pour les enfants de 3 à 6 ans et un taux d'accès de 40 p. 100 pour les enfants de moins de 3 ans⁵⁹². Cependant, dans les provinces de l'ex-Allemagne de l'Ouest, l'accès aux services d'EGJE n'est pas aussi grand : seulement 88 p. 100 des enfants de 3 à 6 ans et 2,7 p. 100 des enfants de moins de 3 ans ont accès aux services d'EGJE. Cela s'explique par le fait qu'avant la réunification, les habitants de l'Allemagne de l'Ouest croyaient fermement qu'il valait mieux élever les enfants à la maison plutôt que les envoyer dans des garderies, d'où le moins grand nombre de centres de garde d'enfants dans cette partie du pays.

La décision récente du gouvernement d'assurer l'accès à un tiers des enfants de moins de 3 ans témoigne de la fusion des traditions des deux Allemagnes en matière de prestation de services d'EGJE. Cependant, plus concrètement, l'orientation de la politique vers l'accès universel reflète le souhait de l'Allemagne d'accroître les taux de participation à la population active⁵⁹³. Cette réorientation est également motivée par le souhait d'améliorer les résultats scolaires des enfants, compte tenu du piètre classement de l'Allemagne dans le Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) de 2001 de l'OCDE⁵⁹⁴.

En ce qui touche l'accès équitable, l'OCDE a souligné que l'Allemagne se situait en dessous de la moyenne, 25 p. 100 seulement des enfants de 3 à 6 ans nés à l'étranger ayant accès aux jardins d'enfants⁵⁹⁵. De même, 36 p. 100 des enfants de milieux socio-économiques défavorisés ne vont pas non plus dans des jardins d'enfants malgré l'existence de places libres ou subventionnées⁵⁹⁶. En dépit de la politique gouvernementale qui vise à intégrer les enfants handicapés aux services d'EGJE pour tous, les chercheurs de l'OCDE ont constaté qu'aucun enfant ayant des besoins spéciaux n'a été vu ou qu'aucune donnée sur les taux d'accès n'a été recueillie⁵⁹⁷.

⁵⁹² OCDE (2004), *Country Note: Germany*, p. 27.

⁵⁹³ *Ibid.*, p. 22.

⁵⁹⁴ OCDE (2004), *Petite enfance, grands défis II*, p. 310.

⁵⁹⁵ *Ibid.*

⁵⁹⁶ *Ibid.*

⁵⁹⁷ OCDE (2004), *Country Note: Germany*, p. 39.

Amélioration de la qualité

L'OCDE a souligné que l'Allemagne avait lancé une initiative de qualité nationale afin de concevoir des projets servant à déterminer des indicateurs de la qualité ainsi qu'à élaborer et à tester des méthodes d'autoévaluation et d'évaluation externe des services d'EGJE. En plus de ces mesures, le gouvernement a annoncé en mai 2008 qu'il allait non seulement accroître le nombre de places offertes par les services de garde, mais encore investir dans l'amélioration de la qualité des services d'EGJE en augmentant le nombre d'employés qualifiés travaillant dans ce secteur⁵⁹⁸.

Ressources humaines

L'OCDE a constaté que les niveaux de formation du personnel des services d'EGJE en Allemagne étaient faibles comparativement aux normes internationales⁵⁹⁹. Les principaux travailleurs des services de garde en Allemagne sont appelés *erzieherinnen* (éducatrices). Après des études dans une école secondaire spécialisée, ces éducatrices suivent une formation de quatre ans dans un collège technique spécialisé en pédagogie sociale; cette formation est à la fois théorique et pratique. Ce parcours diffère de celui des enseignants du primaire, qui font des études secondaires les préparant à l'université (le programme allemand *Abitur*) et doivent suivre un programme de six ans en enseignement.

Données / recherche

L'OCDE a constaté que, comme la formation requise pour l'EGJE se donne dans des collèges techniques, il se fait très peu de recherche dans ce domaine dans les universités allemandes⁶⁰⁰. Les projets existants sont de faible envergure, axés sur les politiques et largement tributaires des subventions gouvernementales. Enfin, l'OCDE a constaté aussi que les statistiques disponibles au niveau national étaient de faible qualité en raison de l'absence de données comparables recueillies au sujet de l'utilisation des services d'EGJE dans l'ensemble du pays⁶⁰¹.

⁵⁹⁸ Bundesministerium fuer Familie, Senioren, Frauen und Jugend, *Ausbau und Qualitaet der Kinderbetreuung*. Consulté à l'adresse http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/ausbau-und-qualit_C3_A4t-der-kinderbetreuung-flyer_property=pdf,bereich=,sprache=de,rwb=true.pdf le 13 août 2008.

⁵⁹⁹ OCDE (2004), *Country Note: Germany*, 26 novembre 2004, p. 49.

⁶⁰⁰ *Ibid.*, p. 52

⁶⁰¹ *Ibid.*

Nouvelle-Zélande

La Nouvelle-Zélande est un chef de file mondial dans la conception d'un système d'EGJE intégré. Ce pays a conçu un programme national biculturel liant l'héritage des colons européens et celui de la population autochtone. Le gouvernement de la Nouvelle-Zélande a également dressé un plan stratégique décennal pour soutenir le développement des services d'EGJE d'ici 2012. Les services d'EGJE en Nouvelle-Zélande sont fournis uniquement par des organismes sans but lucratif et à but lucratif. Par ailleurs, les pouvoirs publics versent des subventions ciblées pour assurer l'accès équitable à l'EGJE aux enfants ayant des besoins spéciaux et à ceux venant de milieux socioéconomiques et culturels différents.

Élaboration et mise en œuvre des politiques

La Nouvelle-Zélande a confié les services d'EGJE au ministère de l'Éducation, qui est responsable de la conception du programme national, de la réglementation des fournisseurs de services pour que ceux-ci se conforment à des normes de qualité minimales et du soutien de la prestation de services d'éducation de la petite enfance de qualité au moyen de programmes de financement et d'une série d'autres initiatives⁶⁰². En 2002, le gouvernement de la Nouvelle-Zélande a conçu un plan stratégique décennal pour l'éducation de la petite enfance, qui avait pour titre *Pathways to the Future: Ngā Huarahi*⁶⁰³. Ce plan vise une hausse de la participation aux services d'EGJE, une amélioration de la qualité de ces services et la promotion de relations empreintes de collaboration au sein du secteur. Il projette aussi d'améliorer la mise en œuvre du programme national d'EGJE, appelé *Te Whāriki*.

L'assurance de la qualité des services d'EGJE est réalisée par un organisme gouvernemental, le Bureau d'examen de l'éducation, qui examine les centres d'éducation de la petite enfance et d'autres services tous les trois ans⁶⁰⁴. Travail et Revenu, un organisme relevant

⁶⁰² Ministère de l'Éducation, gouvernement de la Nouvelle-Zélande, « New Zealand Education System: An Overview ». Consulté à l'adresse http://www.minedu.govt.nz/sitecore/content/minedu/home/educationSectors/InternationalEducation/ForInternationalStudentsAndParents/NewZealandEducationSystemAnOverview/Early_Childhood_Education.aspx le 18 août 2008.

⁶⁰³ Gouvernement de la Nouvelle-Zélande, *Pathways to the Future: Nga Huarahi: A 10 year Strategic Plan for Early Childhood Education*, septembre 2002.

⁶⁰⁴ Ministère de l'Éducation, gouvernement de la Nouvelle-Zélande, « New Zealand Education System: An Overview ». Consulté à l'adresse <http://www.minedu.govt.nz/sitecore/content/minedu/home/educationSectors/Inter>

du ministère du Développement social, joue aussi un rôle dans la prestation de services d'EGJE en Nouvelle-Zélande. Il est responsable de l'organisation et du versement de la prestation pour la garde d'enfants de la Nouvelle-Zélande offerte aux parents.

Programme pédagogique

La Nouvelle-Zélande a conçu un programme national d'éducation et de garde des jeunes enfants qui intègre la culture de la population autochtone à celle des colons européens. Ce programme est appelé *Te Whāriki*, expression maorie qui signifie « matelas tissé⁶⁰⁵ ». L'objectif du programme consiste à veiller à ce que les enfants « deviennent des apprenants et des communicateurs compétents et sûrs d'eux-mêmes, sains de corps et d'esprit, ayant la conviction de faire partie de la société et d'y apporter leur contribution⁶⁰⁶ ». Le programme est fondé sur les quatre principes suivants :

- doter l'enfant de la capacité d'apprendre et de croître;
- le monde élargi de la famille et de la communauté est un facteur du développement de l'enfant;
- le développement global des enfants;
- l'importance des relations pour le processus d'apprentissage de l'enfant.

Il vise aussi cinq objectifs principaux pour les enfants :

- assurer le bien-être des enfants, ce qui comprend la santé, la sécurité et la santé affective;
- assurer l'appartenance, soit faire en sorte que les enfants et les familles sachent qu'ils ont une place dans la société, qu'ils sont reliés au monde extérieur et qu'ils connaissent les limites des normes et comportements sociaux;
- reconnaître et favoriser la contribution de chacun des enfants. Tous les enfants doivent profiter des mêmes possibilités de contribution;
- assurer le développement de modes de communication orale et non orale ainsi que la connaissance d'autres langues, cultures et modes d'expression créative;
- veiller à ce que les enfants explorent activement leur monde par le jeu, acquièrent la maîtrise de leur corps, conçoivent des théories

[nationalEducation/ForInternationalStudentsAndParents/NewZealandEducationSystem
AnOverview/Early_Childhood_Education.aspx](http://www.educate.govt.nz/learning/curriculumAndLearning/TeWhaariki.aspx)

le 18 août 2008.

⁶⁰⁵ Rapport initial, p. 36.

⁶⁰⁶ Ministère de l'Éducation, « Te Whāriki ». Consulté à l'adresse

<http://www.educate.govt.nz/learning/curriculumAndLearning/TeWhaariki.aspx> le 11 août 2008.

sur le monde qui les entoure et apprennent des stratégies de réflexion et de raisonnement.

Caractéristiques des programmes

Les services d'éducation et de garde des jeunes enfants sont fournis par des organismes à but lucratif et sans but lucratif, lesquels sont supervisés par des conseils de gestion communautaires locaux. Le gouvernement de la Nouvelle-Zélande ne joue aucun rôle dans la gestion ou la prestation des services d'EGJE⁶⁰⁷. On compte une diversité de services d'EGJE en Nouvelle-Zélande⁶⁰⁸ :

- Les centres d'éducation et de garde offrent des programmes de garde toute la journée ou une partie de la journée pour les enfants de la naissance à l'âge scolaire. Ce peut être des entreprises privées, des sociétés sans but lucratif, des services communautaires ou des services rattachés à une entreprise. Ils comprennent quelques centres d'éducation et de garde en immersion pour enfants maoris (qui sont toutefois en augmentation) et des centres Pacific Island.
- Les services d'accueil en milieu familial forment un réseau d'éducatrices en milieu familial qui exercent leurs activités sous la supervision d'un coordonnateur.
- Les jardins d'enfants offrent des services sessionnels d'éducation de la petite enfance pour les enfants de 3 à 5 ans.
- Les *Kōhanga Reo* sont des programmes d'immersion maoris pour les enfants maoris de 0 à 6 ans.
- Les groupes de jeu non agréés sont des groupes communautaires de parents et d'enfants qui se rencontrent de la naissance de ceux-ci jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge scolaire.
- Les programmes de développement et de soutien des parents visent à améliorer la santé, la condition sociale et les résultats éducationnels des enfants en contribuant à renforcer les compétences parentales.
- Les centres de jeu sont collectivement surveillés et gérés par les parents et sont destinés aux enfants de 0 à 5 ans.
- L'école par correspondance fournit des services d'EGJE aux enfants de 3 à 5 ans qui sont incapables de se rendre dans un centre d'EGJE ordinaire parce qu'ils habitent dans une région isolée où il n'y a pas de tels services, parce qu'ils sont malades ou qu'ils ont des besoins spéciaux.

⁶⁰⁷ Ministère de l'Éducation, gouvernement de la Nouvelle-Zélande, « New Zealand Education System: An Overview ».

⁶⁰⁸ Sauf indication contraire, la présente section est tirée directement de : Gouvernement de la Nouvelle-Zélande (2002), p. 5.

Niveaux de financement

En 2005, l'éducation représentait 15,5 p. 100 des dépenses publiques en Nouvelle-Zélande, et 6 p. 100 de ce montant était affecté à l'éducation préprimaire, y compris tous les services d'éducation et de garde des jeunes enfants⁶⁰⁹. Le gouvernement de la Nouvelle-Zélande finance de diverses façons les services agréés d'éducation et de garde des jeunes enfants, avec ou sans but lucratif.

- Une subvention pour la garde d'enfants aide les parents à payer les frais d'EGJE pour les enfants de 5 ans ou moins. Le montant de la subvention est fonction du revenu parental et la subvention est versée aux parents qui travaillent, étudient ou sont gravement malades ou handicapés⁶¹⁰.
- En 2007, le gouvernement de la Nouvelle-Zélande a adopté une politique aux termes de laquelle les parents d'enfants de 3 et 4 ans inscrits dans un programme d'EGJE ont droit à 20 heures gratuites par semaine. Les parents déterminent le nombre d'heures exact et le genre de services qu'ils veulent, et le fournisseur de services fait les démarches auprès du gouvernement pour le paiement des services⁶¹¹. Les 30 heures d'EGJE par semaine qui restent sont prises en charge par le programme de subvention pour garde d'enfants.
- Le programme de subventions discrétionnaires pour la petite enfance accorde une aide financière aux groupes communautaires pour diverses raisons, comme le paiement des frais de démarrage, l'augmentation du nombre de places et l'amélioration de la santé et de la sécurité dans les immeubles⁶¹².
- Les fonds d'établissement aident les groupes communautaires à satisfaire aux exigences d'agrément liées aux services d'EGJE⁶¹³.

⁶⁰⁹ Institut de statistique de l'Unesco (ISU) – ISU Statistiques-en-bref. Consulté à l'adresse

http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=121&IF_Language=fra&BR_Country=5540&BR_Region=40515 le 12 août 2008.

⁶¹⁰ Gouvernement de la Nouvelle-Zélande, « Financial Support ». Consulté à l'adresse <http://www.teamup.co.nz/earlyyears/about/Financial+support.htm> le 12 août 2008.

⁶¹¹ Ministère de l'Éducation, « 2-4 Funding Conditions ». Consulté à l'adresse <http://www.lead.ece.govt.nz/Funding/FundingHandbook/Chapter4/2FundingConditions.htm> le 21 août 2008.

⁶¹² Ministère de l'Éducation, « Introduction to the Early Childhood Education Discretionary Grants Scheme ». Consulté à l'adresse <http://www.lead.ece.govt.nz/Funding/DiscretionaryGrantsScheme/default.htm> le 12 août 2008.

⁶¹³ Ministère de l'Éducation, « Establishment Funding: Frequently Asked Questions ». Consulté à l'adresse http://www.lead.ece.govt.nz/Funding/EstablishmentFunding/Frequentlyaskedquestions.htm#what_is_establishment_funding le 12 août 2008.

- Les subventions d'investissement accordées aux fournisseurs de services d'EGJE communautaires agréés aident ceux-ci à fournir des services aux enfants socioéconomiquement défavorisés, ayant des besoins spéciaux ou provenant de milieux non anglophones. Ces subventions ne sont pas accordées aux organismes privés à but lucratif.

Accès / inclusion

Comme nous l'avons vu ci-dessus, le gouvernement de la Nouvelle-Zélande a créé nombre de subventions et de modes de financement pour garantir l'accès universel aux services d'EGJE. Il a établi un programme prévoyant 20 heures de services gratuits, estimant qu'en dépit de l'universalité des taux de couverture des services d'EGJE, les enfants ne bénéficiaient pas nécessairement d'assez d'heures pour améliorer leurs résultats éducationnels⁶¹⁴.

En plus de verser des subventions pour améliorer l'accès des populations autochtones, des enfants ayant des besoins spéciaux et de ceux provenant de milieux socioéconomiques défavorisés, le gouvernement de la Nouvelle-Zélande a créé des initiatives particulières dans le cadre de son plan stratégique décennal en vue d'améliorer les services d'EGJE fournis aux populations maories et pasifikas. Au nombre de ces initiatives, on compte : la réalisation d'études visant à déterminer les obstacles à l'accès, le versement de subventions ciblées et la tenue d'autres consultations auprès des communautés locales⁶¹⁵.

Amélioration de la qualité

L'assurance de la qualité des services d'EGJE en Nouvelle-Zélande est faite par le Bureau d'examen de l'éducation (BEE) tous les trois ans. Dans cet examen, le BEE évalue l'efficacité de la gestion, la compétence des enseignants, le leadership professionnel, la qualité des programmes, l'environnement et l'interaction entre les enfants et le personnel⁶¹⁶. Il examine aussi les résultats obtenus par les enfants par rapport aux objectifs du programme national : bien-être,

⁶¹⁴ Ministère de l'Éducation, « Free early childhood education – Summary reports on uptake ». Consulté à l'adresse <http://www.minedu.govt.nz/> le 12 août 2008.

⁶¹⁵ Gouvernement de la Nouvelle-Zélande (2002), p. 10.

⁶¹⁶ Education Review Office, *Evaluation Indicators for Education Reviews in Early Childhood Services*, 2004. Consulté à l'adresse http://www.ero.govt.nz/EdRevInfo/ECedrevs/ECE_p.10020Eval.p.10020Indicators.pdf le 12 août 2008.

sentiment d'appartenance, contribution, communication et exploration active.

Ressources humaines

Depuis le 31 décembre 2007, le gouvernement de la Nouvelle-Zélande exige que 50 p. 100 du personnel travaillant dans les centres d'éducation et de garde de jeunes enfants dirigés par des enseignants possède un diplôme en enseignement reconnu par le Conseil de l'enseignement de la Nouvelle-Zélande⁶¹⁷. L'objectif du gouvernement est que le personnel des centres d'éducation et de garde soit composé à 80 p. 100 d'enseignants agréés d'ici 2010. Pour être agréés, les enseignants du secteur préprimaire doivent avoir suivi un programme universitaire de trois ans en enseignement et obtenu leur diplôme⁶¹⁸. Toutefois, les enseignants du préprimaire n'ont pas encore obtenu la parité salariale complète avec les enseignants du primaire.

Données / recherche

Dans sa stratégie décennale, la Nouvelle-Zélande a fait de la recherche visant à soutenir le développement de la politique d'EGJE une de ses grandes priorités⁶¹⁹. Les secteurs de recherche à soutenir sont notamment : la qualité et la réglementation, les obstacles à l'accès, l'offre d'enseignants et les questions liées à la main-d'œuvre. Le gouvernement voudrait également réaliser une étude longitudinale afin d'évaluer les effets de sa stratégie.

Suède

L'accès aux services d'éducation et de garde des jeunes enfants (EGJE) constitue un des piliers fondamentaux de l'État-providence suédois. Les services d'EGJE sont en effet considérés comme un moyen de promouvoir le bien-être et le développement de l'enfant tout en facilitant la participation parentale au marché du travail⁶²⁰. Ainsi, le gouvernement suédois poursuit depuis 40 ans l'élargissement et

⁶¹⁷ Ministère de l'Éducation, « Qualification/registration targets ». Consulté à l'adresse <http://www.lead.ece.govt.nz/Staffing/QualificationRegistrationTargets/default.htm> le 12 août 2008.

⁶¹⁸ UNESCO, Early Childhood Education Policy Co-ordination under the Auspices of the Department/Ministry of Education: A Case Study of New Zealand, *UNESCO Early Childhood and Family Policy Series*, n° 1, mars 2002, p. 19.

⁶¹⁹ Gouvernement de la Nouvelle-Zélande (2002), p. 19.

⁶²⁰ Barbara Martin Korpi, *The Politics of Pre-School-intentions and decisions underlying the emergence and growth of the Swedish pre-school*, le 15 octobre 2007, p. 26

l'amélioration des services d'EGJE, par l'intégration de ses services, la création de programmes multiculturels novateurs et l'augmentation de l'accès des enfants dont les parents sont au chômage. En dépit des difficultés économiques récentes, 43 p. 100 des enfants d'un an, 87 p. 100 de ceux de 3 ans et 92 p. 100 de ceux de 5 ans vont dans un centre d'EGJE⁶²¹. C'est pourquoi l'OCDE a qualifié d'exceptionnel le modèle suédois d'EGJE⁶²².

Administration et élaboration des politiques⁶²³

La responsabilité de l'EGJE en Suède est partagée par l'État et les autorités municipales locales. L'État établit les objectifs et les lignes directrices et détermine le cadre financier de l'éducation et de la garde des jeunes enfants par l'entremise du ministère de l'Éducation et de la Recherche. Les municipalités sont responsables de la prestation des services d'éducation préscolaire et de garde d'enfants.

Par conséquent, l'État détermine dans quelle mesure les objectifs nationaux sont atteints et quelle est la meilleure façon de répartir le financement public pour répondre aux besoins des municipalités. Par ailleurs, l'Agence nationale suédoise de l'amélioration scolaire veille à ce que les objectifs nationaux soient atteints en exerçant des contrôles, de même qu'en faisant des évaluations et de la recherche⁶²⁴.

Caractéristiques des programmes

Les municipalités sont les principaux fournisseurs de services d'EGJE en Suède. Toutefois, dans les années 1990, on a observé une hausse de la demande d'un plus large éventail de choix; en conséquence, des particuliers, des groupes religieux et des associations ont pu établir des centres d'éducation et de garde des jeunes enfants après avoir obtenu un permis auprès du gouvernement local. Ainsi, en 2006, 17 p. 100 des enfants d'âge préscolaire étaient inscrits dans un centre d'éducation et de garde des jeunes enfants agréé exploité par une entreprise privée⁶²⁵.

⁶²¹ Agence nationale pour l'amélioration scolaire de la Suède, « Some facts about Swedish EGJE ». Consulté à l'adresse http://www.skolutveckling.se/in_english/children_first/some_facts_about_swedish_EGJE/ le 28 juillet 2008.

⁶²² OCDE, *OECD Country Note: Early Childhood Education and Care Policy in Sweden*, décembre 1999, p. 38.

⁶²³ Sauf indication contraire, la présente section est tirée de OCDE (1999), p. 26.

⁶²⁴ Agence nationale pour l'amélioration scolaire de la Suède, « About the Agency ». Consulté à l'adresse http://www.skolutveckling.se/in_english/about/ le 28 juillet 2008.

⁶²⁵ Korpi, p. 55

Bien qu'il y ait différentes formules de services d'éducation et de garde des jeunes enfants en Suède, tous les services sont désignés comme services préscolaires par suite d'une modification apportée à la Loi sur l'éducation en 1998 et aux termes de laquelle tous les modes d'accueil de la petite enfance ont été intégrés au système d'éducation⁶²⁶. La modification apportée à la Loi a aussi marqué l'ajout d'une classe préscolaire au système d'éducation suédois afin de prolonger le cycle d'enseignement et d'apporter un complément aux formules existantes d'éducation et de garde des jeunes enfants. On trouvera ci-dessous une description des formules d'éducation et de garde des jeunes enfants, y compris la classe préscolaire⁶²⁷ :

- La *classe préscolaire* est un service facultatif offert pour tous les enfants de 6 ans, habituellement la demi-journée. Elle est offerte dans le cadre du système scolaire national et elle est fondée sur un programme national poursuivant les mêmes objectifs que ceux du principal programme scolaire national.
- Les *garderies de jour familiales* accueillent à plein temps des enfants d'âge préscolaire. Tenues par une gardienne d'enfants en milieu familial agréée, ces garderies offrent des horaires flexibles, y compris le soir et le week-end.
- Les *établissements préscolaires ouverts* offrent des activités à temps partiel pour les enfants non inscrits dans d'autres formules de garde. Ils exigent que l'enfant soit accompagné par un parent ou une gardienne et ils fournissent un cadre informel où les parents peuvent se rencontrer.
- Les *établissements préscolaires* (anciennement appelés garderies) offrent des services de garde à plein temps pour les enfants d'âge préscolaire. Ils sont ouverts toute l'année et leurs heures sont adaptées aux besoins des parents qui travaillent. Il s'agit là du mode d'EGJE gouvernemental traditionnellement offert en Suède.
- Les *centres de jeu* offrent des activités à temps partiel pour les enfants de 6 à 12 ans. Ces centres sont aménagés dans des locaux scolaires et le programme scolaire national a été modifié pour les intégrer.

Niveaux de financement

Selon l'OCDE, la Suède a consacré 1,7 p. 100 de son PIB aux services d'EGJE en 2004, se classant au deuxième rang derrière le Danemark parmi les pays examinés⁶²⁸. La plus grande partie du financement de l'EGJE vient de l'État et des municipalités par le truchement des

⁶²⁶ *Ibid.*, p. 63.

⁶²⁷ La description des diverses formes d'EGJE en Suède est tirée de OCDE (1999), p. 15.

⁶²⁸ OCDE (2004), *Petite enfance, grands défis II*, p. 118.

impôts. L'État transfère aux municipalités des blocs de financement auxquels s'ajoutent les revenus tirés des impôts fonciers⁶²⁹. Les municipalités décident alors de l'affectation de leurs fonds.

Même si le financement provenant de l'État n'est pas destiné spécifiquement à l'EGJE, l'État accorde, en plus, des subventions spéciales visant des objectifs donnés dans le secteur de l'EGJE. Par exemple, l'État a versé une subvention spéciale pour soutenir le multiculturalisme et l'égalité des sexes dans les services d'EGJE⁶³⁰.

Avant 1990, l'État absorbait 45 p. 100 des coûts de l'EGJE, les municipalités, 45 p. 100 également, et les parents se chargeaient des 10 p. 100 qui restaient⁶³¹.

Toutefois, la crise économique qui a frappé la Suède dans les années 1990 a entraîné une diminution du financement public et un transfert des coûts vers les parents, au point où ceux-ci assumaient 16,5 p. 100 des coûts de l'EGJE⁶³². Au terme de longs débats, les frais imposés aux parents ont été plafonnés en 2002 par suite de cette forte hausse. Ils représentent maintenant environ 17 p. 100 des coûts d'exploitation⁶³³.

Accès / inclusion

Dans les années 1970, l'accès aux services d'éducation et de garde des jeunes enfants est devenu un fondement de l'État-providence suédois, pareil accès étant considéré comme un moyen d'assurer autant le bien-être et le développement de l'enfant que la participation des parents au marché du travail⁶³⁴.

La Loi préscolaire de 1975 accordait aux parents qui travaillent, qui sont aux études ou qui ont besoin d'un soutien particulier 525 heures de services préscolaires gratuites par année pour les enfants de 6 ans. Au début des années 1990, la demande de services de garde et d'éducation des jeunes enfants surpassait l'offre. Le gouvernement a donc adopté, en 1995, une nouvelle loi prévoyant que les municipalités devaient non seulement garantir l'offre de services de garde, mais encore devenir les fournisseurs de services d'EGJE afin d'y élargir l'accès.

⁶²⁹ OCDE (1999), p. 16

⁶³⁰ Korpi, p. 55.

⁶³¹ *Ibid.*

⁶³² *Ibid.*, p. 17.

⁶³³ Clearing House on International Developments in Child, Youth and Family Policies, « Sweden ». Consulté à l'adresse <http://www.childpolicyintl.org/>

⁶³⁴ Korpi, p. 26.

Or, étant donné que les parents devaient travailler pour avoir droit à la prestation de services d'EGJE en Suède, les enfants dont les parents étaient sans emploi étaient exclus d'emblée. Cette mesure discriminatoire a touché un segment de plus en plus important de la population dans les années 1990, un nombre croissant de parents perdant leur emploi en raison de la crise économique. De même, les immigrants, dont le nombre était en hausse, avaient moins accès aux services d'EGJE, car ils étaient plus susceptibles d'être sans emploi. Ainsi, en juin 2001, les enfants de 4 et 5 ans de parents sans emploi ont obtenu le droit aux services préscolaires, tant en ce qui concerne l'obtention d'une place que le maintien de celle qu'ils avaient déjà⁶³⁵.

Amélioration de la qualité

L'assurance de la qualité dans les services préscolaires est réalisée par l'Agence nationale de l'amélioration scolaire de la Suède, et celle des autres services d'EGJE, par les municipalités et, souvent, par les directeurs d'école. L'OCDE et le gouvernement suédois ont tous deux constaté une baisse de la qualité des services d'EGJE dans les années 1990 en raison des mesures d'austérité, lesquelles se sont traduites par une hausse des ratios personnel-enfants⁶³⁶. Durant cette période, la Suède s'est employée à maintenir les niveaux de qualité à l'aide de son personnel hautement qualifié : 60 p. 100 du personnel est composé d'enseignants préscolaires formés à l'université, et le reste, d'assistantes maternelles qualifiées⁶³⁷.

Depuis lors, le gouvernement suédois a adopté d'autres mesures pour rétablir les ratios personnel-enfants des services d'EGJE. En 2004, le *Riksdag* (le Parlement suédois) a adopté une loi prévoyant l'octroi d'une subvention spéciale aux municipalités afin qu'elles puissent augmenter de 10 p. 100 le nombre d'enseignants et d'assistantes maternelles⁶³⁸.

Programme pédagogique

Lorsque la responsabilité de l'éducation et de la garde des jeunes enfants a été confiée au ministère de l'Éducation et de la Recherche, le gouvernement suédois a également décidé de concevoir un programme national fondé sur des lignes directrices et des objectifs pédagogiques communs. Toutefois, le moyen par lequel les objectifs devaient être atteints a été laissé à la discrétion des municipalités. Le programme national d'éducation préscolaire est centré sur cinq

⁶³⁵ *Ibid.*, p. 70.

⁶³⁶ OCDE (1999), p. 31.

⁶³⁷ *Ibid.*, p. 32.

⁶³⁸ Martin Korpi, p. 72.

thèmes : les normes et les valeurs; le développement et l'apprentissage; l'influence sur l'enfant; l'éducation préscolaire et la maison; la coopération entre les établissements et les classes préscolaires, l'école et les centres de loisirs⁶³⁹.

L'approche pédagogique du programme comprend des éléments de la conception suédoise traditionnelle en matière d'éducation de la petite enfance ainsi que des aspects de l'approche Reggio Emilia⁶⁴⁰. Le programme considère l'enfant comme un apprenant compétent, un penseur actif et un acteur impliqué. Au nombre des principales valeurs, on compte les suivantes : l'apprentissage et le développement continu, le jeu et les méthodes de travail axées sur des thèmes, les liens avec les propres expériences de l'enfant, l'importance pédagogique de la garde et le développement en groupes.

Ressources humaines⁶⁴¹

Le personnel d'EGJE en Suède est assez instruit. Tant les établissements que les classes préscolaires font appel à des enseignants préscolaires ayant fait des études universitaires spécialisées sur les aspects théoriques et pratiques du développement de la petite enfance ainsi qu'à des assistantes maternelles ayant acquis une formation en garde d'enfants et en psychologie du développement à l'école secondaire. Les centres de loisirs font appel à des pédagogues ayant une éducation et une formation semblables à celles des enseignants préscolaires. Par ailleurs, le personnel de garde en milieu familial n'est pas tenu d'acquérir quelque formation que ce soit, mais il est recommandé qu'il suive les cours de garde d'enfants offerts par les écoles secondaires.

Recherche et évaluation

Dans le rapport d'information présenté à l'OCDE, le gouvernement suédois a souligné que l'Agence nationale de l'éducation⁶⁴² est responsable de la recherche et de l'information dans le domaine de l'EGJE qui servent à l'évaluation des programmes et à l'élaboration des politiques⁶⁴³. L'agence recueille des données et réalise des études d'évaluation des services d'EGJE en Suède.

⁶³⁹ OCDE (1999), p. 18.

⁶⁴⁰ *Ibid.*, p. 19.

⁶⁴¹ Sauf indication contraire, cette information est tirée de OCDE (1999), p. 19.

⁶⁴² L'Agence nationale pour l'amélioration scolaire de la Suède mentionnée ci-dessus faisait partie de cet organisme, mais constitue maintenant une entité distincte.

⁶⁴³ Gouvernement de la Suède, *Early Childhood Education and Care Policy in Sweden: Background report prepared for the OECD Thematic Review*, décembre 1999, p. 64.

Dans son évaluation des services d'EGJE de la Suède, l'OCDE a noté que la recherche réalisée dans le domaine du développement de la petite enfance par les universités suédoises était d'excellente qualité, mais elle s'est demandé si cette recherche était liée à l'élaboration des politiques⁶⁴⁴. L'OCDE a en outre souligné que la plus grande partie de la recherche indépendante était autofinancée plutôt que soutenue par des subventions gouvernementales.

⁶⁴⁴ OCDE (1999), p. 37.

