

Services éducatifs et de garde à l'enfance au Canada, 2001: Résumé

Cette note documentaire fait la synthèse de *Early Childhood Education and Care in Canada 2001* (Friendly, Beach et Turiano, 180 pages); on peut obtenir une version imprimée du rapport complet ou le télécharger à partir du site Web suivant : www.childcarecanada.org (disponible uniquement en anglais).

Contexte politique

Au Canada, la responsabilité en matière de services éducatifs et de garde à l'enfance (SÉGE) relève des gouvernements provinciaux et territoriaux. Historiquement, le gouvernement fédéral a contribué au façonnement des programmes de santé et des programmes sociaux dans le pays, même si ceux-ci sont de compétence provinciale et territoriale. En vertu de la Constitution canadienne, l'éducation, y compris la maternelle, relève des provinces et des territoires et le gouvernement fédéral n'y a pas de rôle. Le gouvernement fédéral fournit un certain nombre de programmes de développement de la petite enfance à des populations cibles : les peuples autochtones, les familles dans les forces armées et les familles néo-canadiennes. Il procure aussi à l'ensemble de la population canadienne des congés payés de maternité, des congés parentaux, ainsi que des déductions fiscales pour frais de garde d'enfants. Autrement, les politiques, le financement et la mise en œuvre des services éducatifs et de garde à l'enfance relèvent des provinces et des territoires. Ainsi, au Canada, le gouvernement fédéral, dix provinces et trois territoires jouent un rôle au chapitre des SÉGE.

Au Canada, le rôle des services éducatifs et de « garde » à l'enfance auprès des parents qui travaillent est de plus en plus reconnu mais les politiques, le financement et les services offerts ne traduisent pas cette réalité. De façon générale, les volets « garde » et « éducation à la petite enfance » sont distincts les uns des autres. Les provinces et les territoires offrent toutes et tous aux parents et à leurs enfants, une grande variété de services éducatifs à la petite enfance et de services de garde à l'enfance.

Généralement, au Canada, les SÉGE ne répondent pas aux besoins des parents qui travaillent (maternelle), beaucoup de familles n'y

ont pas accès à cause de leur coût élevé et il y a pénurie de services (services de garde réglementés). La recherche démontre que, dans beaucoup de cas, la qualité des services de garde régis au Canada laisse à désirer. Une majorité de jeunes enfants au Canada sont confiés à des services de garde privés et non réglementés pendant que leurs parents sont au travail.

Contexte démographique

Au cours des années 1990 et notamment depuis 1995, dans pratiquement toutes les régions au Canada, le nombre de jeunes enfants a chuté.

Age	Nombre d'enfants âgés de 0 à 12 ans			
	1992 #	1995 #	1998 #	2001 #
0-2 ans	1,164,815	1,142,482	1,065,100	1,016,700
3-5 ans	1,094,525	1,202,092	1,180,800	1,073,900
6-12 ans	2,679,775	2,719,120	2,831,600	2,800,600
Total 0-12	4,949,115	5,063,694	5,077,500	4,891,300

Quoique le taux de participation des mères de jeunes enfants a continué d'augmenter durant les années 1990, le nombre d'enfants dont les mères sont actives sur le marché du travail a légèrement baissé, compte tenu de la diminution du nombre d'enfants depuis 1995.

	Taux de participation des mères ayant des enfants âgés de 0 à 15 ans (arrondis)		
	1995 %	1998 %	2001 %
Enfant plus jeune moins de trois ans	62	64	65.8
Enfant plus jeune de 3 à 5 ans	68	70	73.4
Enfant plus jeune de 6 à 15 ans	77	78	80.7

Age	Enfants âgés de 0 à 12 ans dont les mères sont actives sur le marché du travail			
	1992 #	1995 #	1998 #	2001 #
0-2 ans	686,221	672,827	636,000	623,000
3-5 ans	690,559	716,749	738,000	695,000
6-12 ans	1,456,849	1,860,976	1,949,000	1,990,700
Total 0-12	2,834,029	3,250,552	3,323,000	3,308,700

Politique familiale

Les dispositions en matière de congé de maternité et congé parental relèvent à la fois du gouvernement fédéral et des provinces et territoires. Les provinces et les territoires déterminent la durée des congés et les critères d'admissibilité en vertu de leur législation sur l'emploi et le gouvernement fédéral verse les prestations en vertu du Programme d'assurance-emploi. En 2000, le gouvernement fédéral a doublé la durée des prestations, jusqu'à 50 semaines (congés maternité et parental combinés); la durée du congé correspond pour le moins à la durée des prestations. Les prestations d'assurance-emploi équivalent à 55 % du salaire (maximum de 413 \$ en 2001) des travailleurs et des travailleuses admissibles. (Il faut préciser que, pour toutes sortes de raisons, beaucoup de nouveaux parents ne sont pas admissibles.)

Services éducatifs et de garde à l'enfance

Toutes les provinces et tous les territoires offrent la maternelle publique et des services de garde réglementés. Plusieurs aspects des services de garde régis, notamment leur portée et leur nombre, leur accessibilité, leur financement, la formation exigée des éducatrices, les salaires versés et les mécanismes de supervision varient d'une province et d'un territoire à l'autre, tandis que dans le cas de la maternelle, de façon générale, les services sont plus largement accessibles et uniformes à travers le pays.

Maternelle

- Dans pratiquement toutes les provinces et tous les territoires, la maternelle relève du ministère de l'Éducation.
- La maternelle est financée par l'État, n'exige pas de contribution des parents et constitue un droit dans la plupart des provinces et des territoires.
- La maternelle est destinée principalement aux enfants âgés de cinq ans. En Ontario, la maternelle est également offerte à pratiquement tous les enfants âgés de quatre ans. Quelques provinces offrent aussi, sur une base plus restreinte, la maternelle quatre ans.
- Dans la plupart des provinces et des territoires, la maternelle est offerte à temps partiel (habituellement 2,5 heures par jour), mais trois provinces l'offrent à temps plein.
- La maternelle est obligatoire pour tous les enfants de cinq ans dans trois provinces.
- De façon générale, la formation exigée, la rémunération et les conditions de travail des enseignantes et des enseignants de maternelle sont les mêmes que celles des professeures et professeurs du primaire (un baccalauréat est habituellement exigé). Aucune province et aucun territoire n'exige de formation spécialisée en petite enfance.
- La maternelle accueille environ 320 000 enfants âgés de cinq ans (aucune donnée dans le cas de deux provinces et territoires) et

environ 150 000 enfants âgés de quatre ans (115 000 de ceux-ci sont en Ontario).

- À l'échelle des provinces et des territoires, la matière enseignée à la maternelle est habituellement fondée sur le jeu ou adaptée à l'âge et au développement des enfants.

Services de garde réglementés

- Dans la plupart des provinces et territoires, les services de garde réglementés relèvent du ministère responsable des affaires sociales ou des services communautaires.
- De façon générale, les services de garde sont offerts moyennant des frais aux parents usagers; et il n'existe pas de droit au service dans aucune province ni aucun territoire.
- Toutes les provinces et tous les territoires régissent les garderies et sont dotés de mécanismes pour régir la garde en milieu familial (offerte dans la résidence de la personne responsable du service); par contre, la plupart des services de garde en milieu familial ne sont pas réglementés. Six provinces ou territoires sont dotés d'une réglementation distincte pour les jardins d'enfants/prématernelles; dans quatre provinces ou territoires, les jardins d'enfants ne sont pas réglementés. Les services de garde en milieu scolaire sont assujettis, dans la plupart des provinces et territoires, à la législation sur les services de garde.
- La plupart des services de garde au Canada (77 %) sont sans but lucratif (ce sont habituellement des organismes communautaires ou des coopératives de parents qui exploitent ces services et, en Ontario et au Québec, un certain nombre de services sont exploités par des instances publiques). Quoique seulement 13 % des garderies sont commerciales, elles comptent pour la vaste majorité des services de garde dans quelques provinces. La proportion de services de garde sans but lucratif a augmenté depuis dix ans pour passer de 70 % à 77 %.
- Au Canada, on privilégie l'intégration des enfants ayant des limitations fonctionnelles dans des services éducatifs et de garde à l'enfance réguliers. Les services de garde ont habituellement accès à des ressources financières pour favoriser l'intégration mais les sommes varient.
- Du point de vue des politiques et du financement, la situation des services de garde régis a peu changé, à tout le moins, dans la plupart des régions du Canada au cours de la dernière décennie. Toutefois, en 1997, le Québec a mis de l'avant, dans le cadre d'une politique familiale intégrée, un programme universel de services éducatifs et de garde à l'enfance financé par l'État.

Services de garde pour les Autochtones

- Il existe sept programmes de SÉGE pour les Autochtones financés par le gouvernement fédéral. Ils visent des populations spécifiques et, dans certains cas, des provinces particulières.
- On compte des services de garde pour les Autochtones dans toutes les provinces et tous les territoires, autant sur les réserves qu'à l'extérieur des réserves.

- On compte 425 garderies et services de garde en milieu familial réglementés sur les réserves.
- Dans six provinces et territoires, les services de garde situés dans la réserve sont régis par la province ou le territoire.

Qualité

- Dans le cadre d'une étude sur la qualité en services de garde, réalisée en 1998-1999 (dans six provinces et un territoire), les scores moyens provinciaux obtenus sur l'échelle d'évaluation de l'environnement préscolaire révisée (groupe d'âge préscolaire), l'échelle d'évaluation de l'environnement nourrissons et tout-petits (groupe nourrissons/bambins) et la grille d'évaluation en milieu familial (garde en milieu familial) variaient de 4,0 à 5,6 pour l'ÉÉEP-R, 3,6 à 5,6 pour l'ÉÉENT-P et 3,9 à 5,5 pour la GEMF. (Précisons que l'utilisation de ces échelles est très répandue pour mesurer la qualité des services de garde). L'échelle part de 2,0 (inadéquat) à 7,0 (excellent).
- Dans une province, au Québec, on doit appliquer un programme éducatif dans les services de garde à l'enfance.

Ressources humaines

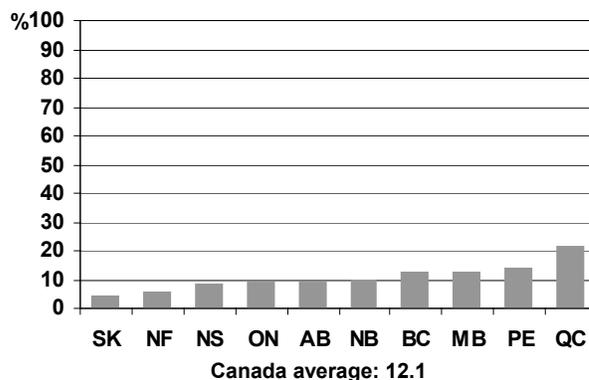
- Aucune province et aucun territoire n'exige de toutes les employées du service de garde qu'elles aient une formation de niveau postsecondaire en SÉGE.
- La réglementation provinciale et territoriale au chapitre de la formation des éducatrices et des autres employées de garderies réglementées et de jardins d'enfants est variable, à partir d'aucune exigence de formation à un diplôme d'études collégiales (1 à 3 ans).
- Le nombre d'éducatrices en garderie, détentrices d'une formation d'un an, de deux ans, de trois ans ou de niveau baccalauréat en SÉGE, a augmenté considérablement de 1991 à 1998.
- Des données recueillies à l'échelle du Canada en 1998 nous indiquent que le salaire horaire moyen, versé en garderie régie, varie d'une province à l'autre, à partir du salaire minimum au double de ce montant (on ne dispose pas de données comparables plus récentes).
- De façon générale, il n'existe pas en garde familiale d'exigences minimales au chapitre de la formation et la rémunération des personnes qui œuvrent dans ce secteur est basse.
- De 1998 à 2001, cinq provinces ont augmenté le financement versés aux services de garde de façon à bonifier la rémunération des employées et cinq ont resserré la réglementation au chapitre de la formation en garderie et en milieu familial.

Accessibilité

- En 2001, on comptait suffisamment de places en services de garde réglementés pour pourvoir aux besoins de 12,1 % des enfants âgés de 0 à 12 ans, une augmentation par rapport au 7,5 % de 1992.

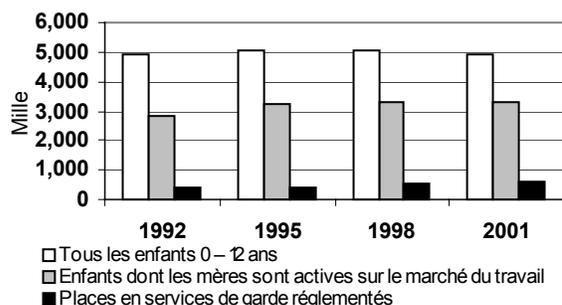
- Par province et territoire, en 2001, le pourcentage d'enfants pour qui il existait une place en services de garde régis variait de 4,2 % en Saskatchewan à 21,1 % au Québec.

Places régies par province, par % d'enfants, en 2001



- En 2001, 40 % des places en services de garde régis étaient au Québec
- De 1992 à 2001, le pourcentage d'enfants pour qui il existait une place en services de garde régis n'a baissé qu'en Alberta mais les augmentations enregistrées dans les autres provinces étaient pour la plupart inférieures à 3 %.
- La croissance du nombre de services de garde réglementés a ralenti de façon dramatique. Au cours de la dernière décennie, le nombre de places en services de garde régis est passé de 371 573 à 593 430. Cependant, la grande part de cette augmentation est attribuable au Québec où l'on a développé 156 517 nouvelles places (de 78 388 en 1992 à 234 905 en 2001). Pour le reste du Canada, la croissance a été de 65 340 places durant la même période (de 293 185 en 1992 à 358 525 places en 2001).

Tous les enfants, les enfants dont les mères sont actives sur le marché du travail, nombre de places, 1992-2001



- En comparaison, de 1980 à 1990, le nombre de places en services de garde régis au Canada, excluant le Québec, a augmenté de 160 980 (en 1990, on comptait en tout 211 483 places y compris 74 301 places au Québec).
- En 1992, la proportion d'enfants en garde régie à recevoir une subvention pour frais de garde était de 36 %; elle était de 36 %

en 2001 (à noter cependant que, depuis 2001, le système en vigueur au Québec n'utilise plus la formule des subventions pour frais de garde).

- Les seuils à partir desquels les familles ont droit à une subvention pour frais de garde (en dollars constants) ont diminué de 1992 à 2001 dans sept des neuf provinces et territoires pour lesquels ces données existent. Dans la plupart des cas, les seuils de subventions n'ont pas été ajustés ou l'ont été très légèrement depuis dix ans.

Financement des programmes de S.É.G.E.

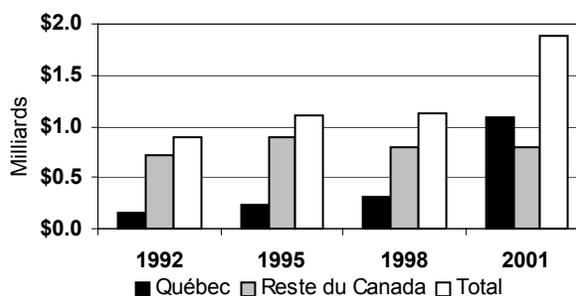
Maternelle

- Les maternelles sont financées, à l'instar de programmes universels, par les provinces et les territoires. En 2001, les dépenses annuelles par élève pour la maternelle à temps partiel étaient aux alentours de 2 000 \$ à 3 000 \$.
- On ne collige pas de façon uniforme les données en ce qui concerne le financement des programmes de maternelle au Canada mais, selon les données existantes, on estime que les coûts sont approximativement de 1,5 milliard de dollars par année.

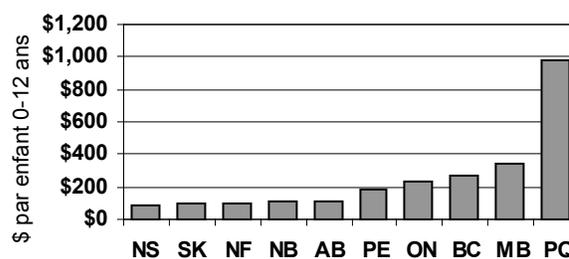
Services de garde réglementés

- Au Canada, de façon générale, les services de garde réglementés reçoivent leur financement de diverses sources : tarifs versés par les parents usagers, subventions provinciales pour frais de garde versées aux familles à faible revenu et autres types de subventions gouvernementales. En 1998, une étude pancanadienne a trouvé que 49 % des revenus des garderies leur provenaient des tarifs demandés aux parents, 17,6 % des subventions pour frais de garde et 30,5 % d'autres sources de financement gouvernemental; il y avait une variation considérable d'une province à l'autre quant à la distribution de ces pourcentages (Doherty et al.).
- En 2001, les dépenses des provinces et des territoires en matière de services de garde à l'enfance ont atteint 1 889 860 170 \$
- De ce montant, 58 % a été dépensé par le Québec
- On constate que les dépenses du Québec ont augmenté substantiellement au cours de la dernière décennie mais que, pour le reste du Canada, elles ont chuté d'environ 90 millions (en dollars constants).
- On constate une grande variation au chapitre des dépenses en matière de services de garde d'une province et d'un territoire à l'autre; en effet, dans sept provinces, les dépenses ont augmenté considérablement tandis que dans deux autres, elles ont diminué (Ontario et Alberta).
- Du point de vue des dépenses par enfant, la variation est grande. Elle part d'aussi bas que 91 \$ en Nouvelle-Écosse à 980 \$ au Québec.

Dépenses – Canada et Québec 1992-2001 (\$ constants 2001)



Dépenses par enfant, par province et territoire, 2001



Autres lectures (sélection)

- Doherty, G., Lero, D. S., Goelman, H., LaGrange, A. et Tougas, J. (2000). *Oui, ça me touche! Une étude pancanadienne sur la rémunération, les conditions de travail et les pratiques dans les garderies au Canada*. Guelph, ON: Centre for Families, Work and Well-Being, University of Guelph.
- Doherty, G., Lero, D.S., Goelman, H., Tougas, J. et LaGrange, A. (2000). *Oui, ça me touche! Des milieux accueillants où l'on apprend. La qualité dans les services de garde en milieu familial réglementés au Canada*. Guelph, ON: Centre for Families, work and Well-Being, University of Guelph.
- Goelman, H., Doherty, G., Lero, D., LaGrange, A. et Tougas, J. (2000). *Oui, ça me touche! Des milieux accueillants où l'on apprend. La qualité dans les garderies au Canada*. Guelph, ON: Centre for Families, Work and Well-Being, University of Guelph.
- Irwin, S., Lero, D. et Brophy, K. (2000) *Une question d'urgence: l'intégration des enfants qui ont des besoins spéciaux en garderie Canada*. Cape Breton, NS: Trait d'union.
- Organisation de la coopération et du développement économique (2001). *Résumé de l'examen thématique de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants*. Paris: Auteur.
- Tougas, J., (2002). *La restructuration des services éducatifs et de garde à l'enfance au Québec – les cinq premières années*. Document hors-série numéro 17. Toronto, ON: Childcare Resource and Research Unit, University of Toronto (disponible en anglais).
- Revue périodique
Fédération canadienne des services de garde à l'enfance. *Interaction*.
Ottawa.

Février 2003