

Introduction

Tendances et analyses examine les tendances sur plus de dix ans en matière de services éducatifs et de garde à l'enfance (sége) au Canada à partir de données provenant des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, d'organismes communautaires et de diverses sources documentaires. On y présente aussi le résumé d'informations plus détaillées contenues dans le rapport complet *Early Childhood Education and Care in Canada 2004*.

Depuis plus d'une décennie, le Childcare Resource and Research Unit de l'Université de Toronto compile sur une base régulière les données et informations relatives aux services de garde et à leurs politiques afférentes. La publication actuelle, *ECEC in Canada*, est née de « feuillets d'informations sur les provinces », lesquels sont devenus au fil du temps un rapport plus exhaustif, *Child Care in Canada : Provinces and Territories*, auquel finalement on a intégré une conception plus large de services de garde, à savoir celle de « services éducatifs et de garde à l'enfance ». *Early Childhood Education and Care in Canada 2004* est la sixième édition à paraître (1989, 1992, 1995, 1998, 2001 et 2004).

TABLE DES MATIÈRES

CADRE POLITIQUE

CADRE DÉMOGRAPHIQUE

- Nombre d'enfants
- Taux d'activité des mères
- Enfants dont les mères sont actives sur le marché du travail
- Enfants autochtones
- Enfants ayant des limitations fonctionnelles
- Enfants vivant dans la pauvreté

SERVICES ÉDUCATIFS ET DE GARDE À L'ENFANCE

- Maternelle
- Services de garde réglementés
- Programmes de sége de compétence fédérale
- Programmes de sége pour les enfants autochtones

POLITIQUE FAMILIALE - CONGÉ DE MATERNITÉ ET CONGÉ PARENTAL

ENJEUX POLITIQUES EN MATIÈRE DE SÉGE

- Accès
- Qualité
- Financement

FAITS RÉCENTS

Note en fin d'ouvrage: données, recherche et évaluation

CADRE POLITIQUE

Au cours des deux dernières années – 2003 et 2004 – les services éducatifs et de garde à l'enfance (sége) ont occupé une place sans précédent dans le cadre d'initiatives stratégiques nationales. S'appuyant sur l'entente-cadre multilatérale sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants conclue en 2003, la plateforme libérale (élections fédérales, juin 2004) comportait un engagement ferme à l'endroit d'un programme national de services éducatifs et de garde à l'enfance. On s'engageait à bâtir – au fil du temps – un « programme national » fondé sur quatre principes : qualité, universalité, accessibilité et développement des enfants « [...] doté de flexibilité, sous réserve que les provinces se plient aux principes QUAD. »

L'intérêt marqué à l'échelle internationale pour l'apprentissage et la garde d'enfants – ou les services éducatifs et de garde à l'enfance – en tant que composante fondamentalement liée à l'atteinte d'objectifs sociétaux est un élément porteur de la conjoncture actuelle au Canada. En effet, des organisations internationales telles que les Nations unies, l'Union européenne et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et des chercheurs de domaines aussi variés que l'économie et la santé ont reconnu le rôle déterminant des séges sur le plan du développement des enfants, la participation des femmes au marché du travail et la promotion de l'équité et de la justice sociale.

Les travaux de l'OCDE sur les séges mettent en lumière ces thématiques. Un examen thématique des séges au Canada – le dix-septième d'une série réalisée dans plusieurs pays – s'est déroulé en 2003 et le rapport a été publié à l'automne 2004. Après avoir décrit le retard à l'échelle internationale du Canada en matière d'éducation à la petite enfance, l'OCDE a noté que les politiques canadiennes, tant provinciales que fédérales, étaient incohérentes et inefficaces, que les séges étaient gravement sous-financés et que leur qualité ainsi que leur accès étaient inadéquats.

Depuis le printemps 2005, des engagements politiques et financiers importants ont été pris et les premières ententes fédérales-provinciales conclues mais, à ce jour, le Canada n'est toujours pas doté d'un programme national de sége. Quoique le gouvernement fédéral se soit servi historiquement de son pouvoir de dépenser pour élaborer des programmes sociaux et des programmes en matière de santé – lesquels sont de compétence provinciale –, en vertu des dispositions de la constitution canadienne, l'élaboration et l'encadrement de programmes sociaux comme les services de garde relèvent principalement de l'autorité des provinces.

« D'ici les dix prochaines années, nous devons bâtir un système d'apprentissage et de services de garde pour la petite enfance du 21^e siècle, au bénéfice des enfants et des parents du Canada. Un gouvernement libéral créera le programme Fondations : le programme national d'apprentissage et de services de garde dès la petite enfance ».

– Plate-forme électorale du Parti libéral du Canada 2004.

Règle générale, la responsabilité des services éducatifs et de garde à l'enfance revient aux gouvernements provinciaux et territoriaux. Toutefois, le gouvernement fédéral offre un certain nombre de programmes destinés à des populations spécifiques : peuples autochtones, familles de militaires et nouveaux arrivants. Il verse aussi des prestations de maternité et de congé parental et accorde une déduction fiscale pour frais de garde d'enfants. Autrement, ce sont les provinces/territoires qui définissent les politiques en matière de sége et leur financement et qui voient à la prestation des services. Ainsi, quatorze autorités, soit le gouvernement fédéral, les dix provinces et les trois territoires, ont un rôle à jouer dans le

CADRE DÉMOGRAPHIQUE

domaine. Et vu que les « soins destinés aux jeunes enfants » et « l'apprentissage de la petite enfance » font habituellement partie de mandats distincts, il existe à tous les échelons de gouvernement une multitude de programmes ayant trait aux services de garde, au développement de l'enfant et à l'éducation de la petite enfance (par exemple, la maternelle).

« Il est évident qu'au plan national et provincial la politique de services éducatifs et de garde à l'enfance du Canada en est encore aux premières étapes. Les services de garde et l'éducation sont encore traités séparément, et la couverture est faible si on la compare à celle d'autres pays de l'OCDE [...] »

— OCDE Note de présentation du Canada, 2004

Dans l'ensemble, ou bien les séges canadiens ne sont pas adaptés aux besoins des parents actifs sur le marché du travail (la maternelle ne l'est pas) ou bien — et c'est le cas des services de garde réglementés — ils sont inaccessibles pour beaucoup de familles à cause des frais de garde trop élevés ou de la pénurie de services. De plus, la recherche corrobore les observations de l'OCDE comme quoi la qualité d'un bon nombre de services de garde réglementés au Canada laisse à désirer. De toute façon, la plupart des jeunes enfants au Canada sont confiés à des services de garde privés et non régis pendant que leurs parents sont au travail.



Nombre d'enfants

Depuis 1992, le nombre d'enfants âgés de zéro à cinq ans a chuté dans toutes les provinces (à noter que des données comparables ne sont pas disponibles pour les territoires). Pour l'ensemble du Canada, la cohorte des 0-5 ans est passée de 2,257 millions d'enfants en 1992 à 2,046 millions en 2003. Dans la plupart des provinces, le nombre d'enfants âgés de six à douze ans a diminué; quoique dans les provinces les plus peuplées, soit l'Ontario, l'Alberta et la C.-B., il a augmenté. De sorte que le nombre d'enfants âgés de six à douze ans a quelque peu augmenté au Canada dans son ensemble, passant de 2,680 millions en 1992 à 2,764 millions en 2003.

La diminution de 1992 à 2003 en termes de pourcentage d'enfants âgés de zéro à cinq ans varie d'autant que -30 % à T.-N., -25 % à l'Î.-P.-É. et -26 % en N.-É. à aussi peu que -0,2 % en Ontario. Il est intéressant de noter que dans certaines parties du Canada, soit dans la plupart des provinces de l'Atlantique, au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta, la population des enfants (0-5 ans uniquement) a diminué régulièrement année après année de 1992 à 2003, tandis qu'au Québec, en Ontario, en C.-B. et en Alberta (pour les 6-12 ans uniquement), on a connu successivement des fluctuations à la hausse et à la baisse. Par ailleurs, la population infantile de Terre-Neuve et Labrador a légèrement augmenté de 2001 à 2003, renversant ainsi une tendance à la baisse de dix ans.

Taux d'activité des mères

Le taux de participation des mères au marché du travail a sans cesse augmenté au fil des années. Comme on le constate à la lecture du Tableau 1, en 2003, il avait

atteint 66 % chez les mères dont l'enfant le plus jeune avait moins de trois ans (hausse de 5 % depuis 1996); il avait atteint 75 % chez les mères dont l'enfant le plus jeune était âgé de trois à cinq ans (hausse de 7 % depuis 1995); et enfin 82% chez les mères dont l'enfant le plus jeune était âgé de six à quinze ans (hausse de 6 % depuis 1995) [Cf. Tableau 1].

Le taux d'activité des mères varie considérablement d'une province à l'autre. En 2003, l'Alberta présentait le taux le plus faible (59 %) d'activité des mères dont l'enfant le plus jeune était âgé de moins de trois ans et l'Île-du-Prince-Édouard, le plus élevé (78 %). C'est aussi à l'Î.-P.-É. que le taux d'activité des mères d'enfants âgés de trois à cinq ans et d'enfants et d'enfants âgés de six à quinze ans était le plus élevé au Canada, respectivement 82 % et 87 %. Et pour ces deux groupes d'âge, c'était à Terre-Neuve et Labrador qu'il était le plus bas, respectivement 67 % et 78 %. (Cf. Rapport complet pour les détails.)

Il faut souligner que le taux de participation des mères au marché du travail est élevé au Canada si on le compare à celui des autres pays membres de l'OCDE. En France, par exemple, le taux d'activité des mères ayant au moins un enfant de moins de trois ans était de 55 % en 2001. En Australie, en 2000, il s'établissait à 47 % des mères dont les enfants avaient moins de trois ans.

Enfants dont les mères sont actives sur le marché du travail

Les changements dans le nombre d'enfants dont les mères sont actives sur le marché du travail, survenus entre 1992 et 2003, sont fonction d'une population

TABLEAU 1

Taux d'activité des mères dont les enfants sont âgés de zéro à quinze ans (chiffres arrondis)

	1995 (%)	1998 (%)	2001 (%)	2003 (%)
Enfant plus jeune moins de 3 ans	61	65	66	66
Enfant plus jeune 3 à 5 ans	68	71	73	75
Enfant plus jeune 6 à 15 ans	76	78	81	82

d'enfants généralement en baisse et de l'augmentation du taux d'activité des mères. Dans presque toutes les provinces (exception faite de T.-N.), le nombre d'enfants âgés de six à douze ans dont les mères étaient actives sur le marché du travail a augmenté. Quoique le nombre d'enfants âgés de zéro à cinq ans dont les mères étaient actives ait diminué dans chacune des provinces, à cause de la hausse du taux d'activité des mères, cette diminution a été inférieure à celle du nombre d'enfants dans ce groupe d'âge en général (cf. Nombre d'enfants, section précédente). (À Terre-Neuve et Labrador, le nombre d'enfants dont les mères étaient actives sur le marché du travail a diminué tous groupes d'âge confondus).

Enfants autochtones

Les catégories du recensement de 2001 pour les enfants autochtones sont « Indien de l'Amérique du Nord, Métis, Inuit, multiple et autre ». On estime à environ 269 895 enfants la population totale d'enfants âgés de zéro à douze ans appartenant à un groupe autochtone (à noter que le chiffre pour les enfants âgés de dix à douze ans a été déterminé en divisant par deux la tranche des 10-14 ans).

La proportion de la population d'enfants autochtones varie considérablement d'une province et d'un territoire à l'autre, soit de 90 % à s'identifier comme tel au Nunavik (surtout des Inuits) à 27 % et 25 % respectivement en Saskatchewan et au Manitoba et à aussi peu que 2 % à T.-N., au Québec et en Ontario. (Cf. Rapport complet pour les détails.)

Enfants ayant des limitations fonctionnelles

Le nombre d'enfants ayant des limitations fonctionnelles provient de l'Enquête sur la participation et les limitations d'activités 2001 (EPLA). On y trouve le nombre et le pourcentage d'enfants ayant des incapacités répartis en trois tranches d'âge - zéro à quatre ans, cinq à neuf ans et dix à quatorze ans. Règle générale, on estime que le nombre d'enfants considérés dans les sége comme ayant des besoins particuliers est sous-évalué dans l'EPLA. Par contre, il s'a-

TABLEAU 2		Nombre d'enfants dont les mères sont actives sur le marché du travail par province, 1992-2004				
		1992	1995	1998	2001	2004
NL	0-5 ans	26	22	19	18	17
	6-12 ans	33	33	30	31	25
PE	0-5 ans	8	8	8	7	6
	6-12 ans	9	10	11	10	10
NS	0-5 yrs	44	40	38	40	35
	6-12 ans	49	53	59	57	51
NB	0-5 ans	33	30	31	32	28
	6-12 ans	38	43	44	45	41
QC	0-5 ans	315	325	325	304	286
	6-12 ans	305	400	424	469	424
ON	0-5 ans	539	539	546	538	495
	6-12 ans	556	711	774	787	730
MB	0-5 ans	51	55	54	49	46
	6-12 ans	59	76	79	79	72
SK	0-5 ans	59	55	47	47	43
	6-12 ans	57	80	77	66	64
AB	0-5 ans	149	154	138	135	118
	6-12 ans	158	211	207	206	198
BC	0-5 ans	154	162	168	147	148
	6-12 ans	182	248	234	241	210
TOTAL	0-5 ans	1 378	1 390	1 375	1 317	1 223
	6-12 ans	1 456	1 862	1 939	1 991	1 829

git de l'unique source de données canadiennes comparables sur la question, d'où son utilisation. Selon les données de l'EPLA, le pourcentage d'incapacité dans la plupart des provinces se situe aux alentours de deux à quatre pour cent de la population des enfants dans chaque tranche d'âge. Au total, il y aurait 138 565 enfants âgés de zéro à douze ans ayant une incapacité (la moitié des enfants de dix à quatorze ans sont compris dans ce total).

Enfants vivant dans la pauvreté

Plus d'un million d'enfants, soit un enfant sur six au Canada, vivent dans la pauvreté. Le taux de pauvreté national est d'environ 15 % et les enfants pauvres dont les mères sont pauvres ou qui sont issus de l'immigration récente ou qui appartiennent à des

familles autochtones y sont surreprésentés. Un rapport du Centre Innocenti des Nations Unies (données 2000), publié en 2004, plaçait le Canada au 19^e rang en termes de pauvreté, loin derrière la plupart des pays de l'OCDE.

Les variations sont considérables d'une province à l'autre. Pour les enfants âgés de zéro à deux ans, le pourcentage d'enfants vivant sous le SFR (seuil de faible revenu) variait de 11,6 % à l'Île-du-Prince-Édouard à 28,3 % au Manitoba. Au Nouveau-Brunswick, 11,2 % des enfants âgés de trois à cinq ans vivaient sous le SFR (le plus bas) et 26,8 % en Saskatchewan (le plus élevé). À l'Î.-P.-É., 9,8 % d'enfants âgés de six à douze vivaient sous le SFR tandis qu'ils étaient 21,9 % (le plus élevé) à T.-N. (Cf. Rapport complet pour les détails.)

SERVICES ÉDUCATIFS ET DE GARDE À L'ENFANCE

Toutes les provinces et tous les territoires offrent la maternelle publique ainsi que des services de garde réglementés. Dans le cas des services de garde réglementés, il y a beaucoup de variation d'une province et d'un territoire à l'autre quant à la diversité et l'étendue des services offerts, les droits demandés, la qualité, le financement, la formation des éducatrices/employées, les salaires et les mesures de contrôle. Les programmes de maternelle ont tendance, quant à eux, à être plutôt constants à l'échelle du pays. Bien qu'il y ait une certaine disparité sur le plan des programmes éducatifs et attentes pédagogiques, les différences ont plutôt trait à la durée du service (pleine journée ou demie journée) et l'âge d'admissibilité des enfants.

Maternelle

- Dans presque toutes les provinces/territoires, la maternelle relève du ministère de l'Éducation.
- La maternelle est presque toujours financée par l'État et les parents ne versent pas de droits.
- La maternelle est un droit presque partout.
- La maternelle est principalement destinée aux enfants de cinq ans. En Ontario, les enfants de quatre ans y ont presque tous accès aussi. D'autres provinces offrent la maternelle sur une base restreinte aux enfants de quatre ans mais habituellement elle s'adresse aux enfants dits « à risque ».
- La maternelle est offerte à temps partiel (habituellement 2,5 heures par jour) dans la plupart des provinces et territoires mais à temps complet (horaire de l'école) dans trois provinces et par certaines commissions scolaires dans quelques provinces.
- Dans la plupart des provinces et territoires, la maternelle n'est pas obligatoire.
- Règle générale, les exigences en matière de formation, les salaires et les conditions de travail des enseignantes de maternelle se comparent à ceux des autres institutrices (un diplôme universitaire est requis). Aucune province/territoire (sauf à l'Î.-P.-É. où la maternelle fait partie du système des services de garde et où l'on exige des enseignantes qu'elles détiennent un

diplôme de deux ans en éducation de la petite enfance) n'exige des enseignantes de maternelle une spécialisation en développement de la petite enfance.

- Environ 334 552 enfants fréquentent la maternelle 5 ans et environ 128 222 enfants fréquentent la maternelle 4 ans, la plupart de ceux-ci se trouvant en Ontario. (On ne dispose pas de données de fréquentation fiables pour certaines provinces/territoires).
- Règle générale, les programmes éducatifs provinciaux-territoriaux offerts en maternelle sont décrits comme étant fondés sur l'apprentissage par le jeu ou adaptés au développement des enfants.
- Il n'est pas toujours possible d'obtenir des données sur les dépenses affectées à la maternelle.

Services de garde réglementés

- Règle générale, les services de garde régis relèvent d'un ministère des services sociaux ou communautaires.
- Pour l'essentiel, les services de garde font partie d'un système « utilisateur-payeur » dont le financement est assuré par les droits déboursés par les parents, les subventions pour frais de garde consenties aux familles à faible revenu et certains crédits versés directement aux services.
- Le financement pour les dépenses d'immobilisation est très limité et dans certaines provinces/territoires, inexistant.
- L'accès aux services de garde ne s'inscrit comme un droit dans aucune province/territoire.
- Toutes les provinces/territoires régissent les services de garde offerts en garderie. Les garderies non régies ne sont pas autorisées mais les jardins d'enfants non réglementés peuvent l'être.
- Chaque province et territoire est doté d'un mécanisme pour régir les services de garde offerts en milieu familial (au domicile de la responsable de garde), que ce soit par l'intermédiaire d'une agence détentrice d'un permis ou approuvée et dont le mandat est de voir à ce que les éducatrices en milieu familial se conforment à un ensemble de règlements ou par la

délivrance d'un permis aux éducatrices elles-mêmes.

- La plupart des services de garde en milieu familial sont offerts en marge du système réglementé. Toutefois, toutes les provinces/territoires ont des normes quant au nombre maximum d'enfants pouvant être confiés à un service de garde en milieu familial non réglementé.
- Six provinces/territoires sont dotés d'une réglementation distincte pour les jardins d'enfants et prématernelles; dans quatre provinces/territoires, ce type de service est offert en marge d'une réglementation.
- Les services de garde offerts en milieu scolaire sont réglementés dans la plupart des provinces/territoires en vertu de la Loi sur les services de garde.
- Les normes provinciales et territoriales en matière de scolarité et de formation des employées de garderie sont variables : à partir d'aucune exigence à une exigence de deux employées sur trois détentrices au minimum d'un diplôme d'études collégiales en éducation de la petite enfance.
- Aucune province/territoire n'exige du personnel de garderie une formation de niveau universitaire.
- Pour la plupart (80 %), les services de garde au Canada sont sans but lucratif (ils sont habituellement administrés par des organismes communautaires, des groupes de parents ou par des organismes publics en Ontario et au Québec dans le cas des services de garde en milieu scolaire). Quoique les garderies commerciales ne comptent que pour 20 % des services de garde au Canada, dans quelques provinces, elles forment un secteur important.
- La proportion de services de garde à but lucratif est passée de 30 % à 20 % depuis 1992; toutefois, ce secteur a grossi dans quatre provinces depuis 2001.
- Au Canada, on privilégie l'intégration (inclusion) des enfants ayant des limitations fonctionnelles dans les services de garde réguliers. Règle générale, il existe des programmes de financement pour l'intégration de ces enfants mais cette assistance est variable et n'est pas un droit.

POLITIQUE FAMILIALE - CONGÉ DE MATERNITÉ ET CONGÉ PARENTAL

Programmes de sége de compétence fédérale

Certains paiements de transferts fédéraux peuvent être affectés à des programmes provinciaux-territoriaux de sége. Ils peuvent être spécifiques (comme le financement en vertu de l'Entente-cadre multilatérale) ou généraux (comme par le truchement du Transfert social canadien).

De plus, certains programmes de sége visant des populations particulières relèvent plus directement du gouvernement fédéral.

Programmes de sége pour les enfants autochtones

Le gouvernement fédéral assume la responsabilité d'un éventail de programmes de sége destinés aux enfants autochtones.

- Il existe sept programmes de sége fédéraux destinés aux enfants autochtones. Cela comprend les crédits versés à la maternelle sur les réserves dans le cadre de l'éducation primaire et six programmes servant à financer des services de garde ou des programmes d'intervention préscolaire. Ils s'adressent à des populations autochtones particulières et, dans certains cas, à des provinces spécifiques.

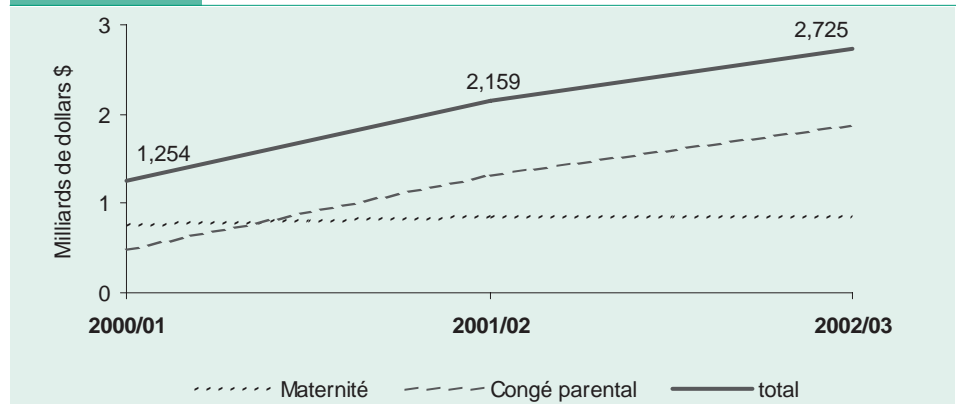
- Il existe des programmes de sége pour les enfants autochtones dans toutes les provinces et dans les trois territoires. Ils se trouvent à la fois dans les réserves et à l'extérieur de celles-ci. Il existe au total 425 garderies dans les réserves.

- Dans six provinces/territoires, les services de garde dans la réserve sont régis par la province ou le territoire et dans huit provinces/territoires, ces services de garde sont également financés par la province ou le territoire (en plus des crédits fédéraux disponibles partout). (Cf. Rapport complet pour les détails.)

- Les dépenses fédérales consenties aux six programmes de services de garde (y compris les PAPA) ont atteint 135,7 millions de dollars en 2003; ces crédits pour la plupart sont destinés aux communautés sur les réserves.

GRAPHIQUE 1

Dépenses fédérales pour les prestations de maternité/congé parental, 2000-2001 à 2003-2004.



Les dispositions du congé de maternité/parental relèvent à la fois des gouvernements fédéral et provinciaux, les provinces établissant la durée et les conditions d'admissibilité en vertu de leurs législations respectives sur le travail et le gouvernement fédéral versant les prestations en vertu de la Loi sur l'assurance-emploi (a.e.).

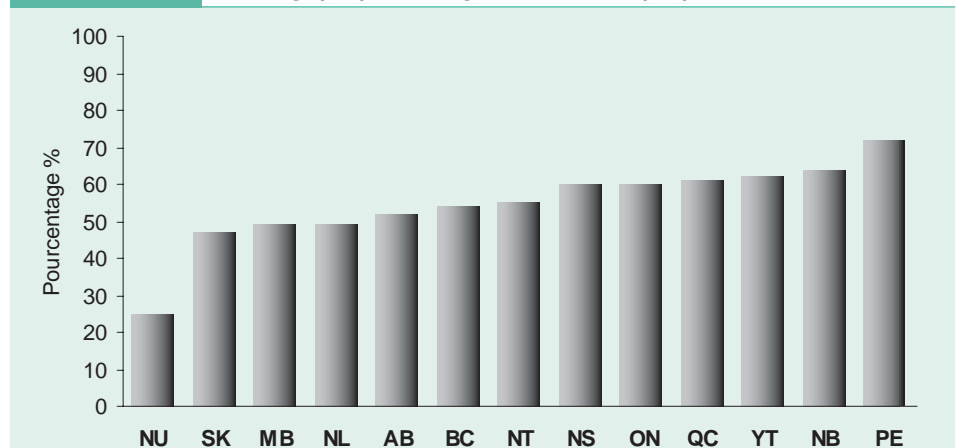
En 2001, le gouvernement fédéral a amélioré le volet congé parental pour prolonger les prestations à trente-cinq semaines (pour un total de cinquante semaines, congé de maternité et congé parental combinés). Les provinces/territoires ont amendé leur législation sur le travail pour prolonger le congé parental de manière à ce qu'il soit équivalent ou supérieur à la période de prestations consenties par le fédéral.

Les prestations d'a.e. équivalent à 55 % du salaire (jusqu'à un plafond de 413 dollars en 2005, le même depuis 2001) des travailleurs et travailleuses admissibles. Précisons que pour diverses raisons, notamment le travail autonome et le nombre total d'heures travaillées, beaucoup de nouveaux parents ne sont pas admissibles au programme. En 2005, le Québec et le gouvernement fédéral ont conclu une entente en vertu de laquelle le Québec accordera des congés plus longs ou des prestations plus élevées, et permettra la participation des travailleurs et travailleuses autonomes.

Les différences sur le plan de la participation aux programmes de congé de maternité (par demandes initiales) sont considérables d'une province et d'un territoire à l'autre. [Cf. Graphique 2]

GRAPHIQUE 2

Participation au programme de congé de maternité (demandes initiales de congé par pourcentage de naissances) par province et territoire, 2003



ENJEUX POLITIQUES EN MATIÈRE DE SÉGE

Accès

Plusieurs caractéristiques déterminent la mesure de l'accessibilité des services éducatifs et de garde à l'enfance. Ainsi, il faut qu'il y ait des places libres, que le parent ait les moyens d'en payer le prix (lorsque des droits sont exigés) et que le service soit approprié, à savoir capable de répondre aux besoins de l'enfant et à ceux de sa famille.

· Dans l'ensemble du Canada, en 2004, il y avait suffisamment de places en services de garde réglementés pour accueillir 15,5 % des enfants âgés de zéro à douze ans, une hausse par rapport à 7,5 % en 1992 et à 12,1 % en 2001.

· En 2004, le Canada comptait au total 745 254 places en sg régis, une hausse de 151 824 par rapport à 2001 et de 373 741 par rapport à 1992. C'est dire que l'offre a presque doublé en treize ans.

· L'augmentation de 151 000 places en sg régis de 2001 à 2004 a été beaucoup plus importante que l'augmentation au cours de la décennie précédente. À titre de comparaison, le nombre de places en sg régis n'avait augmenté que de 77 000 places de 1998 à 2001, de 91 000 de 1995 à 1998 et de 54 000 places de 1992 à 1995.

· Quoique une bonne partie de la croissance - 87 000 places - ou plus de la moitié des nouvelles places créées de 2001 à 2004 l'aient été au Québec, d'autres provinces/territoires ont également connu des augmentations. Au Canada, à l'extérieur du Québec, l'augmentation du nombre de places en sg régis de 2001 à 2004 a été de 64 997. À titre de comparaison, de 1998 à 2001, moins de 17 000 nouvelles places en sg régis ont été créées, de 1995 à 1998, 28 000 nouvelles places et enfin de 1992 à 1995, 21 000 nouvelles places. [Cf. Graphique 3]

· En 2004, 43 % de toutes les places en services de garde (sg) régis se trouvaient au Québec, en hausse de 40,0 % depuis 2001.

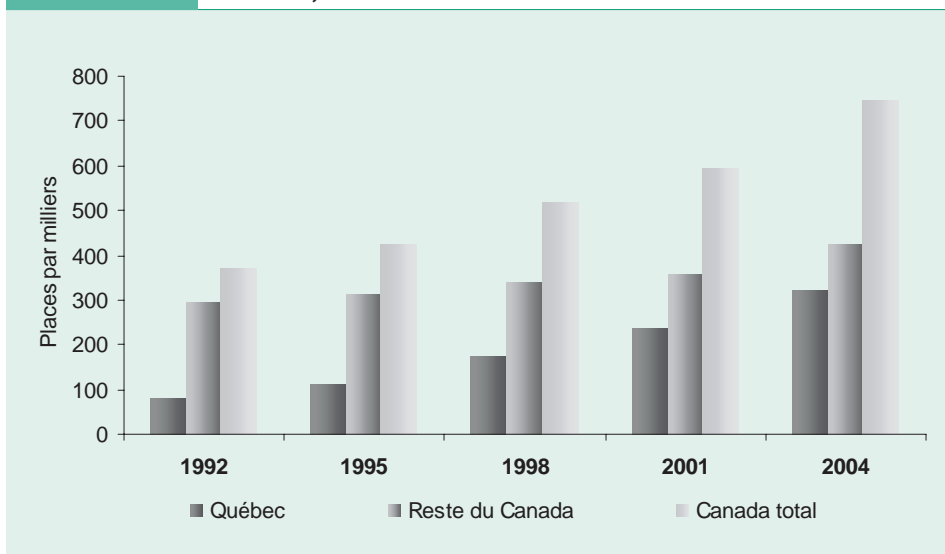
· À l'échelle des provinces et des territoires, le pourcentage d'enfants âgés de zéro à douze ans pour qui il existait une place en services de garde régis variait de 4,9 % en Saskatchewan à 29,9 % au Québec. [Cf. Graphique 4]

· De 1992 à 2004, l'augmentation du pourcentage d'enfants pour qui il existait une place en sg réglementés était de -0,4 % (diminution) en Alberta et de 23,1 % au Québec. [Cf. Graphique 5]

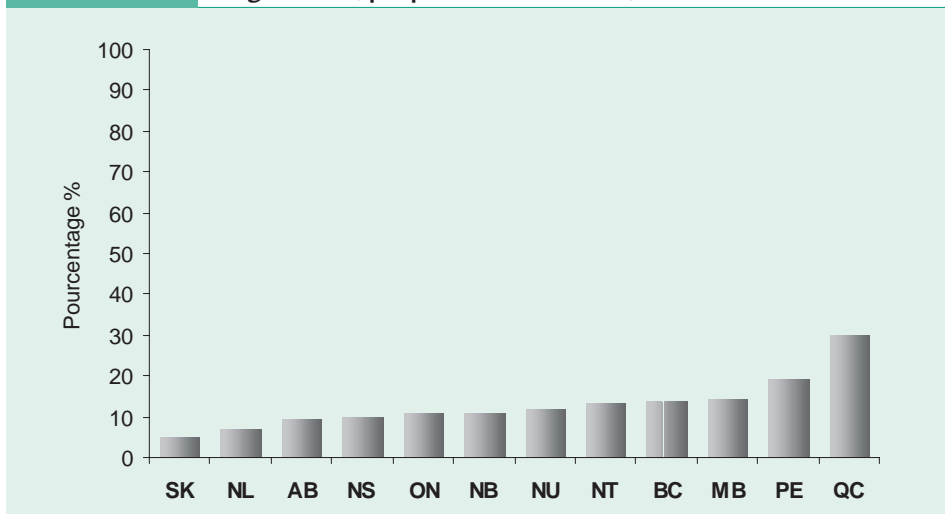
· En ce qui a trait à l'amélioration de l'accès aux sg de 2001 à 2004, l'augmentation du pourcentage d'enfants ayant accès à une place en sg régis était inférieure à 2 % dans toutes les provinces, exception faite du Québec où l'augmentation était de 8,8 % et de l'Île-du-Prince-Édouard où elle était de 4,9 %.

· Le pourcentage d'enfants pour qui il existait une place en sg réglementés a augmenté de 1994 à 2004 dans toutes les provinces et tous les territoires, exception faite de l'Alberta. Toutefois, dans la plupart de ces provinces/territoires, l'augmentation de la couverture de 1992 à 2004 a

GRAPHIQUE 3 Nombre de places en sg réglementés au Québec et dans le reste du Canada, 1992 - 2004



GRAPHIQUE 4 Pourcentage d'enfants 0-12 ans pour qui il existait une place en sg réglementés, par province et territoire, 2004



été très faible - elle a effectivement été inférieure à 5 % dans cinq provinces.

· Il arrive souvent que l'offre de places en sg réglementés ne soit pas stable. Les données de 2003-2004 indiquent que dans trois provinces/territoires le nombre de garderies à avoir fermé leurs portes a été plus élevé que le nombre de garderies créées. Dans quatre autres provinces/territoires, le rapport entre les fermetures et les ouvertures de garderies était de 40 % ou plus (par exemple en N.-É., vingt-huit nouveaux permis ont été délivrés mais vingt-quatre garderies ont fermé leurs portes, pour un rapport fermeture/ouverture de 86 %). [Cf. Graphique 5, 7]

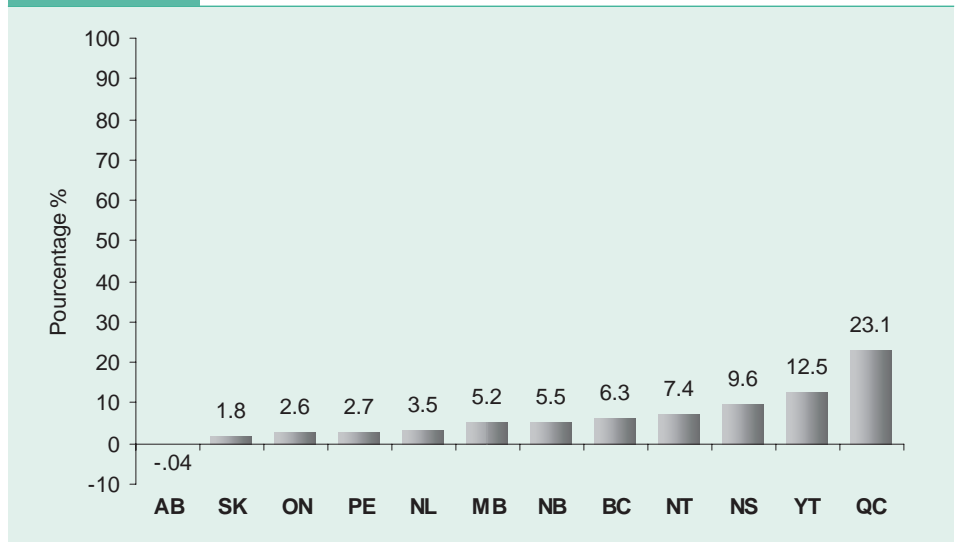
· Depuis 2001, seules deux provinces ont augmenté leurs seuils d'admissibilité aux subventions (en dollars actuels) : en Alberta, le seuil d'admissibilité pour une famille monoparentale avec un enfant a augmenté de 7 560 dollars et en Saskatchewan, il a augmenté de 132 dollars. En C.-B. le seuil d'admissibilité aux subventions était plus bas en 2004 qu'il ne l'était en 2001 (c'était la première fois au Canada que les seuils d'admissibilité diminuaient). Dans les autres provinces/territoires, la situation n'a pas bougé.

· En examinant les seuils d'admissibilité aux subventions de 1992 à 2004, on constate que les augmentations (en dollars actuels) ont varié de -1 992 dollars en C.-B. (une baisse) à une hausse de 9 370 dollars en Alberta. Et les différences sont considérables entre provinces/territoires durant cette période. Quelques provinces n'ont pas modifié les seuils d'admissibilité aux subventions depuis 1995, voire depuis 1992. [Cf. Graphique 6]

· On ne dispose pas de données comparables entre provinces et territoires ni dans le temps en ce qui a trait aux droits demandés aux parents. Les données les plus récentes à cet égard datent de l'étude *Oui, ça me touche!* réalisée en 1998. Dans deux provinces, les droits sont établis par le gouvernement : au Québec, les parents déboursent 7 dollars par jour quel que soit l'âge des enfants et au Manitoba le gouvernement fixe un droit maximum par tranche d'âge d'enfants (18,80 \$ par jour pour les enfants âgés de deux à cinq ans).

GRAPHIQUE 5

Pourcentage d'augmentation/diminution des dépenses publiques par place en sg réglementés, par province et territoire, 2001-2004

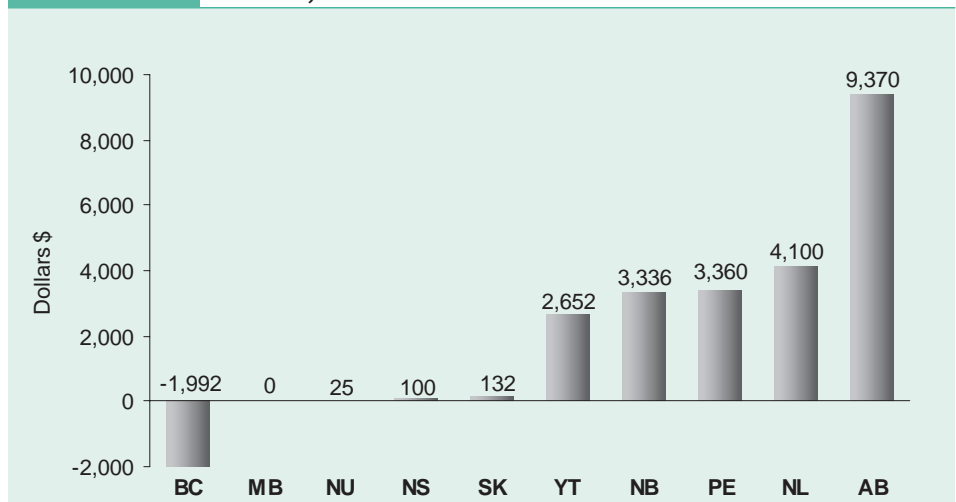


· Au Canada, la pratique habituelle des séges est de privilégier l'intégration (inclusion) des enfants ayant des besoins particuliers dans les programmes réguliers. Les services de garde ont parfois droit de l'aide supplémentaire. La définition de besoins particuliers (incapacités) et les conditions d'admissibilité à l'aide financière

varient d'une province et d'un territoire à l'autre de sorte qu'il peut exister une différence dans les critères employés par les provinces/territoires pour déterminer le nombre d'enfants ayant des besoins particuliers qui fréquentent leurs services de garde réguliers.

GRAPHIQUE 6

Augmentation/diminution des seuils d'admissibilité aux subventions (dollars actuels) par province, famille monoparentale avec un enfant, 1992 - 2004



Nota : Ces calculs ne s'appliquent plus pour le Québec puisqu'au Québec on n'a plus recours au système de subvention; ils ne s'appliquent pas non plus à l'Ontario puisque les seuils d'admissibilité varient selon les municipalités. Le Nunavut ne figure pas puisqu'il fut créé uniquement en 2001. Les données n'étaient pas disponibles pour les Territoires du Nord-Ouest.

Qualité

Dans le cadre de l'étude *Oui, ça me touche!* réalisée en 1998 sur la qualité des services de garde à l'enfance au Canada (dans six provinces et un territoire), généralement, les scores mesurant la qualité sur des instruments d'observation standardisés largement employés dans la recherche nord-américaine se sont avérés médiocres. De plus, l'étude a fourni beaucoup d'informations sur des indicateurs de qualité tels que le niveau de formation en éducation de la petite enfance, les salaires, les conditions de travail et avantages sociaux, le style de gestion, la formation en cours d'emploi, le moral du personnel, etc.

Depuis, il n'y a eu aucune autre étude pan-canadienne similaire et quelques rares études régionales seulement. Cependant, deux études québécoises d'envergure ont démontré que le niveau de qualité des services de garde à l'enfance au Québec varie, pour l'essentiel, de faible à médiocre et que la qualité offerte dans les garderies à but lucratif est généralement inférieure à celle que l'on trouve dans les services de garde sans but lucratif (cf. Rapport principal, Further Readings, section sur le Québec pour les références relatives aux études ÉLDEQ et Grandir en qualité).

Nous ne disposons pas d'autres données sur la qualité comparables entre provinces et territoires ni de données s'étendant dans le temps et cela, même si quelques provinces/territoires ont recueilli leurs propres données sur les salaires (Pour ces données, consultez les chapitres réservés à chaque province et territoire dans le rapport principal).

Indicateur de qualité : les ressources humaines

- Aucune province/territoire n'exige que tout le personnel des services de garde détienne un diplôme d'études postsecondaires en éducation de la petite enfance (ÉPE). Dans un certain nombre de provinces/territoires, seule une minorité du personnel doit détenir une telle formation.

- La durée de la formation requise des éducatrices et des autres employées de garderies et de jardins d'enfants détenteurs de permis varie à partir d'aucune exigence à un certificat ou un diplôme collégial d'une durée d'un à trois ans.

- Aucune province/territoire n'exige de formation universitaire en ÉPE du personnel en garderie.

- Sept provinces exigent maintenant des directrices de garderies qu'elles aient une formation en ÉPE d'une durée d'un an ou deux. Seul le Manitoba exige une formation plus avancée pour les directrices de garderie.

- T.-N., l'Île-du-Prince-Édouard et la C.-B. exigent de toutes les employées d'une garderie qu'elles suivent du perfectionnement professionnel sur une base régulière et cinq provinces/territoires exigent que toutes les employées de garderies aient un certificat de premiers soins.

- Une province – la Saskatchewan – a resserré ses exigences en matière de formation de 2001 à 2004. Au Nouveau-Brunswick, dans le cas des nouvelles garderies, une éducatrice sur quatre ou la directrice doit maintenant détenir un certificat collégial d'une durée d'un an ou l'équivalent.

- Les exigences de formation en ÉPE pour les responsables de services de garde en milieu familial réglementés sont minimales ou inexistantes, et la rémunération de ces éducatrices est très faible.

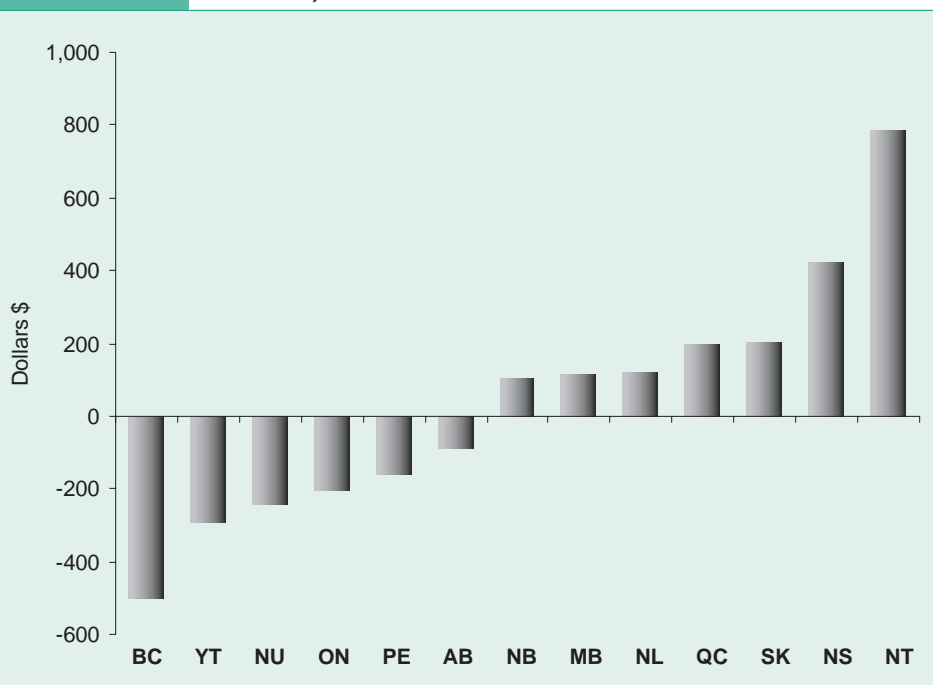
- Il n'existe pas de données comparables récentes – à l'échelle des provinces et territoires ou dans le temps - sur les salaires versés en services de garde en tant qu'indicateur de qualité.

- Le Canada compte environ 31 000 employées de garderies syndiquées. Neuf provinces et territoires ont des éducatrices syndiquées, 25 000 d'entre elles sont au Québec.



GRAPHIQUE 7

Augmentation/diminution des dépenses publiques (en dollars actuels) par place en services de garde réglementés, par province et territoire, 2001-2004



· Des campagnes de syndicalisation en garderies sont en cours à l'Île-du-Prince-Édouard et au Manitoba.

Indicateur de qualité : le financement

· Quatre provinces et deux territoires – Î.-P.-É., Ontario, Alberta, C.-B., Nunavut et Yukon – ont dépensé moins par place en services de garde régis en 2004 qu'ils ne l'avaient fait en 2001 (en dollars actuels). [Cf. Tableau 29 dans le rapport complet]

· Les augmentations/diminutions en termes de financement par place de 2001 à 2004 varient de -22,3 % (baisse) en C.-B. à +60,6 % aux T.N.-O.

· Le financement par place en sg régis a augmenté constamment (ou presque) depuis 1992 dans cinq provinces. En Alberta, en Ontario et dans les T.N.-O., toutefois, les gouvernements ont dépensé moins (en dollars actuels) en 2004 qu'ils ne l'avaient fait en 2001. La C.-B. dépensait moins en 2004 qu'en 1998 et l'Île-du-Prince-Édouard et le Yukon moins en 2004 qu'en 2001.

· L'écart des dépenses provinciales et territoriales par place en sg réglementés variait de 816 dollars par place en Alberta (y compris les places nouvellement régies en services de garde scolaires) à 4 849 dollars au Québec (y compris les places en services de garde scolaires sous la responsabilité du ministère de l'Éducation). [Graphique 8]

· Sept provinces/territoires ont consenti moins de 2 000 dollars par place en sg régis en 2004. [Graphique 8]

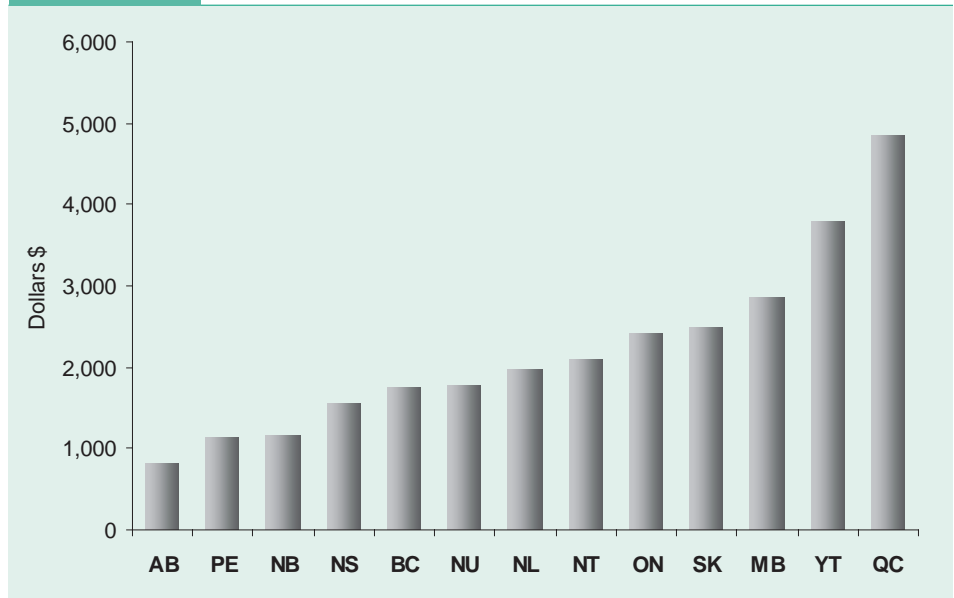
Indicateur de qualité : statut juridique (SBL ou BL)

· Dans l'ensemble du Canada en 2004, 80% des places en services de garde régis était dans le secteur sans but lucratif (SBL) (y compris certains services de garde publics en Ontario et au Québec) et, règle générale, c'est dans ce secteur que la croissance a eu lieu. En 2001, le secteur SBL comptait 77% de toutes les places régies et en 1992, 70%. (À noter : 88% des sg au Québec sont SBL et comptent pour 43% de toutes les places en sg régis au Canada). [Cf. Graphique 9]

· Toutefois, la proportion de sg à but lucratif (BL) à l'Île-du-Prince-Édouard, en

GRAPHIQUE 8

Dépenses publiques par place en sg réglementés, par province et territoire, 2004



Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick et au Yukon était plus élevée en 2004 qu'elle ne l'était en 1992.

· Quoique de 2001 à 2004, le pourcentage total des sg BL au Canada ait diminué, dans quatre provinces - Terre-Neuve et Labrador, Île-du-Prince-Édouard, Nouvelle-

Écosse et Ontario – il a augmenté durant cette période.

· En Ontario, de 2001 à 2004, l'augmentation des places en sg BL a été trois fois plus élevée qu'en sg SBL (+10 732 places en garderies BL et +3 264 places en garderies SBL).

GRAPHIQUE 9

Pourcentage de places en garderies SBL, par province et territoire, 2004



Nota : Les données sur le statut juridique (BL-SBL) ne sont plus disponibles en C.-B. Les données pour le N.-B. sont une estimation fournie par les fonctionnaires provinciaux.

· Au Québec, le nombre de places créées en garderies BL de 2001 à 2004 a doublé comparativement au nombre de places créées de 1998 à 2001 mais est demeuré très inférieur au nombre de places créées en garderies SBL.

· Selon les données fournies par la Saskatchewan, les T.N.-O. et le Nunavut, tous leurs services de garde étaient sans but lucratif en 2004.

Financement

L'analyse dans cette section s'appuie sur les dépenses provinciales et territoriales 2004 en matière de services de garde réglementés (dollars actuels).

· Le total des dépenses provinciales et territoriales en matière de sg réglementés est passé de 762 millions de dollars en 1992 à 2,402 milliards en 2004.

· Les dépenses consenties par le Québec aux sg réglementés représentent 65,0 % de ce total en 2004, soit 1,56 milliard. Il s'agit d'une augmentation par rapport au pourcentage de 58 % des dépenses totales attribuées au Québec en 2001.

· Ainsi, les dépenses en matière de sg pour le reste du Canada (excluant le Québec) en 2004 étaient de 842 millions de dollars, une augmentation de 44 millions depuis 2001. L'augmentation des dépenses du Québec de 2001 à 2004 a été de 468 millions.



GRAPHIQUE 10

Dépenses publiques pour les services de garde réglementés, Québec et le reste du Canada, 1992 - 2004

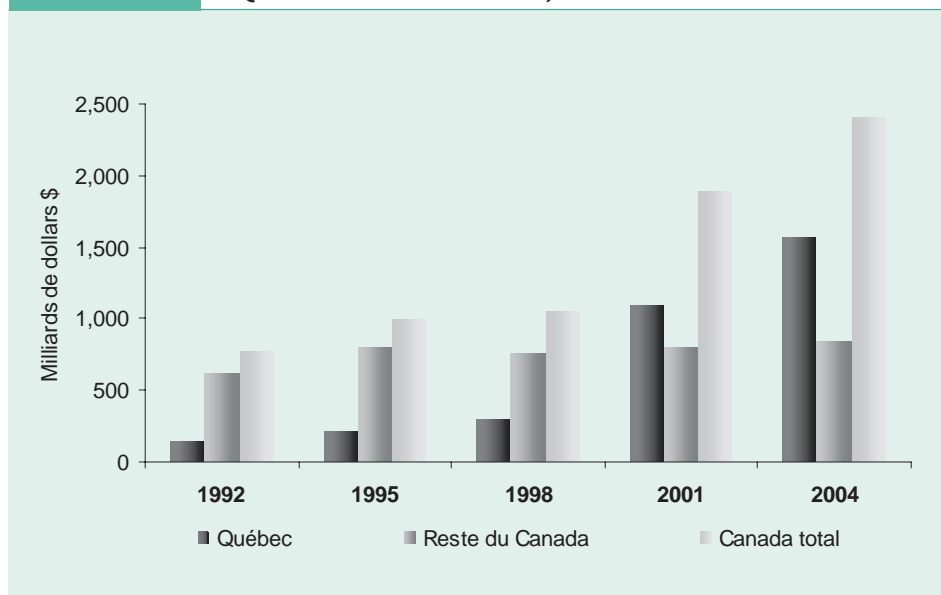


TABLEAU 3

Dépenses provinciales et territoriales en matière de sg réglementés, 1992 - 2004 (Dollars en millions arrondis)

	1992 (\$M)	1995 (\$M)	1998 (\$M)	2001 (\$M)	2004 (\$M)
NL	1 668	2 980	3 300	7 753	9 636
PE	2 766	1 682	2 578	4 229	4 682
NS	11 421	11 844	15 684	12 892	19 768
NB	3 646	3 200	5 523	11 823	13 900
QC	140 726	203 695	299 860	1 092 428	1 560 000
ON	420 140	541 800	470 500	451 500	497 400
MB	42 152	45 204	45 189	62 876	73 004
SK	12 307	12 714	15 746	16 388	19 639
AB	66 613	67 623	54 297	57 500	53 699
BC	55 798	98 680	128 865	164 563	140 725
NT	Sans objet	Sans objet	Sans objet	1 602	2 542
NU	Sans objet	Sans objet	Sans objet	1 865	1 786
YT	2 438	4 148	4 764	4 440	5 197
CANADA	761 959	995 279	1 048 579	1 888 837	2 402 000

FAITS RÉCENTS

· Les dépenses du Québec en matière de sg ont augmenté de 1,42 millions de 1992 à 2004 tandis que l'augmentation totale pour le reste du Canada, pour la même période, a été de 221 millions. [Cf. graphique 10]

· Le total des dépenses affectées aux sg régis de 1992 à 2004 a été onze fois plus élevé au Québec tandis qu'il a connu une baisse de 20 % en Alberta. [Cf. tableau 3]

· Depuis 2001, les dépenses en matière de sg régis ont diminué en Alberta, C.-B. et au Nunavut (à noter que le Nunavut a été créé en 2001 suivant la division des Territoires du Nord-Ouest). Dans les autres provinces et territoires, de 2001 à 2004, il y a eu augmentation des dépenses provinciales et territoriales consenties aux services de garde. [Cf. tableau 3]

· Il n'y a que dans trois provinces – Terre-Neuve et Labrador, Québec et Saskatchewan – que les dépenses en matière de sg réglementés ont augmenté sur une base constante au cours des années 1992, 1995, 2001 et 2004. Dans certains cas les hausses ont été plutôt modestes. Partout ailleurs il y a eu des fluctuations vers le haut et vers le bas.

· L'Ontario a connu un sommet en matière de financement des sg en 1995, puis les crédits ont diminué en 1998 et encore en 2001, pour augmenter en 2004. Le niveau de financement en 2004 demeurait à 44 millions de dollars sous le seuil de 1995 (en dollars actuels).

· Le financement des services de garde en Alberta a atteint son sommet en 1995 alors qu'il atteignait quelque 68 millions de dollars; depuis cette période, les dépenses provinciales en matière de sg n'ont cessé de chuter.

· C'est en 2001 que le financement des services de garde en Colombie-Britannique a atteint son sommet, soit 165 millions de dollars. Le financement en 2004 avait diminué à 141 millions.

· Le financement des sg dans toutes les autres provinces et dans deux territoires a atteint son sommet en 2004 (année financière 2003-2004) [Tableau 4].

Toutes les éditions de *Early Childhood Education and Care in Canada* comprennent une section HISTOIRE dans laquelle se trouve une synthèse des nouvelles politiques en matière de sége, des avancées et des changements. ECEC in Canada comprend aussi une section intitulée FAITS RÉCENTS qui couvre la période depuis la publication précédente. Au fil des années, cette façon de faire a permis de répertorier dans le temps les changements de politiques, les annonces et les modifications dans les programmes qui, autrement, se seraient perdus dans la foulée des changements de gouvernements et d'idéologies.

À partir des histoires cumulatives des services éducatifs et de garde à l'enfance dans chaque province et territoire, on peut constater les effets percutants des changements d'orientations gouvernementales sur les programmes et les politiques en matière de sége. Au cours de la dernière décennie, les changements de gouvernement ont parfois entraîné des modifications considérables sur le plan des approches des provinces en matière de sége - en une année à peine, elles devenaient parfois diamétralement opposées. On peut constater les conséquences de ces changements dans les données et les commentaires présentés dans les sections HISTORY et RECENT DEVELOPMENTS du rapport principal.

Ces effets ont été particulièrement remarquables au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique. Dans ces trois cas, alors qu'il y avait eu des avancées significa-

tives en termes de politiques et de programmes, notamment sur le plan du financement, du renforcement des politiques, voire des changements systémiques, on a été témoin d'une volte-face abrupte et de compressions qui ont eu pour effet de réduire significativement le soutien accordé aux séges. Et cela pourrait se traduire par la perte des ressources – à la fois humaines et financières – qui avaient été consenties pour mettre en œuvre un certain nombre de ces politiques et services. Les séges pourraient prendre plusieurs années à s'en remettre même avec l'avènement de nouvelles orientations gouvernementales.

L'idée d'un programme national de services de garde fait l'objet de discussions depuis plus de trente ans mais la question des séges demeure à ce jour un dossier de compétence exclusivement provinciale/territoriale. Le Canada a plusieurs bonnes raisons de se doter d'un programme national de services éducatifs et de garde à l'enfance. Parmi celles-ci, il y a l'importance d'avoir une approche nationale de manière à fournir certaines assurances aux parents canadiens en dépit des changements périodiques de gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi que l'assurance pour tous d'avoir accès dans toutes les régions du pays à des séges de bonne qualité. En s'appuyant sur un cadre politique national, il sera possible de bâtir un système de services éducatifs et de garde à l'enfance - avec des ressources publiques et communautaires – au service de tous les enfants au Canada.

Note à propos des données, de la recherche et de l'évaluation

Il est important de souligner que la qualité de l'analyse est à la mesure de la qualité des données disponibles, de la recherche et de l'évaluation. Tel que mentionné dans l'édition 2001 de *ECEC in Canada* « D'un document à l'autre, l'inquiétude engendrée par la fragilité de bon nombre des données disponibles fut un thème récurrent » (Friendly, Beach et Turiano, 2002). À noter que dans cette version quelques données importantes comme les tarifs et salaires ne sont pas disponibles. Vu les changements de politiques en matière de sége, il sera de plus en plus important d'accorder une plus grande attention aux données, à la recherche et à l'évaluation nécessaires pour soutenir l'élaboration et l'analyse des politiques et pour rendre compte des résultats à la population.

RESSOURCES EN LIGNE: www.childcarecanada.org

La plupart des ressources accessibles par l'entremise du site Web du CRRU sont offertes en anglais seulement.



Documents en ligne

Base de données contenant des rapports de recherche, documents publics, études stratégiques et articles récents



Collection de ressources et d'informations sur les services de garde (CIRC)

Catalogue de plus de 17 000 documents portant sur les politiques en matière de SÉGE et des sujets connexes



Faits récents en matière de SÉGE au Canada

Sélection de documents électroniques portant sur les politiques provinciales et territoriales en matière de SÉGE



Dossiers thématiques

Collection de documents électroniques portant sur des thématiques liées aux politiques en matière de SÉGE



Publications du CRRU

La plupart de nos publications sont disponibles en texte intégral en ligne. On peut commander des exemplaires imprimés en utilisant le bon de commande en ligne ou en communiquant avec le CRRU



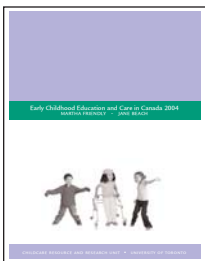
Liens

Sites de gouvernements, d'établissements de formation et de ONG portant sur les politiques en matière de SÉGE et les politiques sociales



Calendrier d'activités

Liste de conférences, congrès ou autres activités importantes pour la communauté des SÉGE



Early Childhood Education and Care in Canada 2004.

Martha Friendly, Jane Beach.
April 2005. 260p.

Disponible (en anglais) en ligne sur le site Web du Childcare Resource and Research Unit au www.childcarecanada.org. On peut commander en ligne des exemplaires ou s'adresser directement au CRRU. Consultez le site Web du CRRU pour les détails.

Depuis le début des années 1980, le Childcare Resource and Research Unit (CRRU) fournit de la documentation sur les politiques et la recherche en matière de services éducatifs et de garde à l'enfance. Il a pour mandat de fournir de l'information et des ressources et de soutenir les politiques et la recherche qui concourent au développement de services éducatifs et de garde à l'enfance financés par l'État, universellement accessibles et de qualité supérieure. Le CRRU a lancé ses opérations au début des années 1980 pour répondre aux besoins des chercheurs, des défenseurs des services de garde et des décideurs qui demandaient de la recherche, des politiques et des programmes en matière de services de garde. Le CRRU produit diverses publications dont une collection d'ouvrages hors série, une compilation de données et d'informations nationales sur les SÉGE, des feuillets d'information, des bibliographies et d'autres documents. Le CRRU a une collection complète de documents sur les SÉGE et leurs thématiques connexes, catalogués dans une base de données complètement informatisée (CIRC). À partir du site Web du CRRU au <http://childcarecanada.org>, on peut avoir accès au CIRC, aux publications du CRRU et à d'autres ressources, ainsi qu'à des liens vers un éventail varié de rapports et autres documents récents. Le Childcare Resource and Research Unit reçoit du financement de Développement social Canada, dont le soutien est reconnu et apprécié.



Childcare Resource and Research Unit University of Toronto

455 Spadina Avenue, Room 305
Toronto ON Canada
M5S 2G8

Telephone 416-978-6895
Fax 416-971-2139

E-mail crru@chass.utoronto.ca
Web www.childcarecanada.org