

# SERVICES D'APPRENTISSAGE ET DE GARDE : TROIS DÉFIS POUR UNE GRANDE PRIORITÉ

Jane Jenson

La garde hors du milieu familial est devenue la norme pour les enfants d'âge préscolaire, écrit Jane Jenson, titulaire de la Chaire de recherche du Canada en citoyenneté et gouvernance au département de science politique de l'Université de Montréal. À l'exception du Québec, le Canada accuse un sérieux retard sur les pays de l'OCDE en matière d'éducation préscolaire et de développement de l'enfant. Si plus de la moitié des tout-petits sont gardés hors de leur famille, les trois quarts d'entre eux le sont en milieu familial ou par une gardienne, encore une fois sauf au Québec. « Les premiers ministres, ajoute-t-elle, ont été pris au dépourvu quand Stephen Harper a promis en campagne électorale de rétablir ce qui constitue en somme des allocations familiales, en présentant son projet comme une solution de rechange aux transferts fédéraux prévus aux ententes de principe de cinq ans. »



Nos politiques sociales ont longtemps été axées autour de certaines hypothèses concernant la manière dont la grande majorité de la population partageait son temps entre le travail rémunéré et les responsabilités familiales ; ces hypothèses étaient adaptées aux réalités de la démographie, de l'emploi et des familles de l'époque. Le foyer type regroupait par exemple deux parents, plusieurs enfants et parfois un parent âgé. Seulement une famille sur dix était alors dirigée par un parent seul et les femmes étaient peu présentes sur le marché du travail, restant à la maison pour s'occuper des enfants, du foyer et parfois d'une personne âgée.

L'effondrement de ces schémas a entraîné des modifications dans nos politiques. Dans les années 1960, le Régime d'assistance publique du Canada a ainsi commencé à accorder aux familles à faible revenu des subventions pour des services de garde réglementés. Dans la décennie suivante les congés parentaux étaient créés et les déductions pour frais de garde étaient introduits, mais les parents devaient tout de même en payer les coûts et, surtout, trouver qui s'occuperait de leurs enfants. Puis, dans les années 1990, l'on a restructuré l'assurance-emploi, l'aide sociale et les prestations pour enfants suivant les nouvelles réalités du marché du travail, notamment la montée du travail à temps partiel et occasionnel ainsi que le nombre croissant de mères avec jeunes enfants actives sur le marché du travail.

Mais aucun de ces rajustements n'a produit un système d'apprentissage et de garde des jeunes enfants adéquat (de qualité, accessible et abordable). À l'exception du Québec, le

Canada accuse un retard en matière d'éducation préscolaire et de services de développement. Les places disponibles dans les milieux de qualité sont insuffisantes, leur coût reste élevé et le contenu éducatif des programmes demeure faible, même dans les garderies réglementées.

La garde non parentale est pourtant la norme pour la majorité des enfants canadiens d'âge préscolaire. Le 7 février 2005, Statistique Canada rapportait que la proportion d'enfants âgés de six mois à six ans ainsi gardés avait atteint 53 p. 100 en 2000-2001, soit 11 points de plus que six années plus tôt. Chez les petits de deux et trois ans, elle était de 56 et 57 p. 100 respectivement. Mais dans l'ensemble, seul un enfant d'âge préscolaire sur quatre était gardé en milieu réglementé, les autres l'étant en milieu familial ou par une gardienne.

En 2004, l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) lançait au Canada une mise en garde sur les défis à venir et recommandait de prévoir des investissements substantiels, de mieux surveiller la qualité des services et d'améliorer la coopération intergouvernementale. Son rapport établissait même les domaines de priorité. Faut de prendre ces recommandations en considération, le Canada expose à de sérieux risques son futur capital humain car un service de garde éducatif pour les jeunes enfants est un élément clé de l'économie du savoir.

Notre deuxième priorité consiste à faire un usage optimal du capital humain existant. Les investissements passés en éducation n'ont pas porté les fruits escomptés, et

les revenus familiaux sont souvent trop faibles. C'est ce qui se produit quand les parents ne travaillent pas ou acceptent des emplois flexibles mais mal payés parce qu'ils font peu confiance aux services de garde offerts ou n'ont pas accès à des services de qualité.

Il nous faut troisièmement renforcer la coopération intergouvernementale, une priorité reconnue mais qui risque de ne pas être réalisée en 2006. Le nouveau gouvernement conservateur menace en effet d'annuler les ententes de principe bilatérales conclues en 2005 avec les provinces, ce qui déstabiliserait le fédéralisme au lieu d'établir les liens de confiance nécessaires pour relever les défis politiques qui nous font face.

Il existe désormais un vaste consensus sur l'importance d'investir dans le capital humain dès le plus jeune âge. Et un service de garde éducatif crée justement les conditions d'une scolarité réussie et d'un apprentissage permanent. Souvent citée, l'étude *Early Years Study*, menée en 1999 par Margaret McCain et Fraser Mustard pour le gouvernement de Mike Harris, repose comme beaucoup d'autres sur les neurosciences, la psychologie du développement, le développement humain, la sociologie, la pédiatrie et les déterminants de la santé. Un savoir qui aide à la compréhension des premières années de développement et de leurs conséquences sur l'apprentissage, le comportement et la santé. Toutes les études de ce genre recommandent la mise en place de programmes de développement de la petite enfance et des aptitudes parentales, y compris des services de garde, lesquels sont présentés comme faisant partie intégrante d'un sain développement et ce bien avant la scolarité obligatoire. Scientifiquement, on a d'ailleurs amplement démontré que les étapes clés du développement cérébral, physique et social surviennent avant l'âge de six ans.

Les bienfaits de services de qualité ne se limitent pas au développe-

ment du cerveau. Ils permettent aussi d'amoinrir la vulnérabilité aux problèmes de développement, un phénomène qui ne touche pas que les enfants pauvres.

Les conclusions du programme Human Early Learning Partnership (HELP) de l'Université de la Colombie-Britannique sont à ce propos révélatrices. Ses chercheurs ont utilisé un « instrument de développement précoce » (IDP) pour établir un gradient de vulnérabilité développementale. Du quartier le mieux nanti de Vancouver au plus défavorisé, le *taux* de vulnérabilité passe de 6 p. 100 à 38 p. 100, tout comme le risque des vulnérabilités multiples.

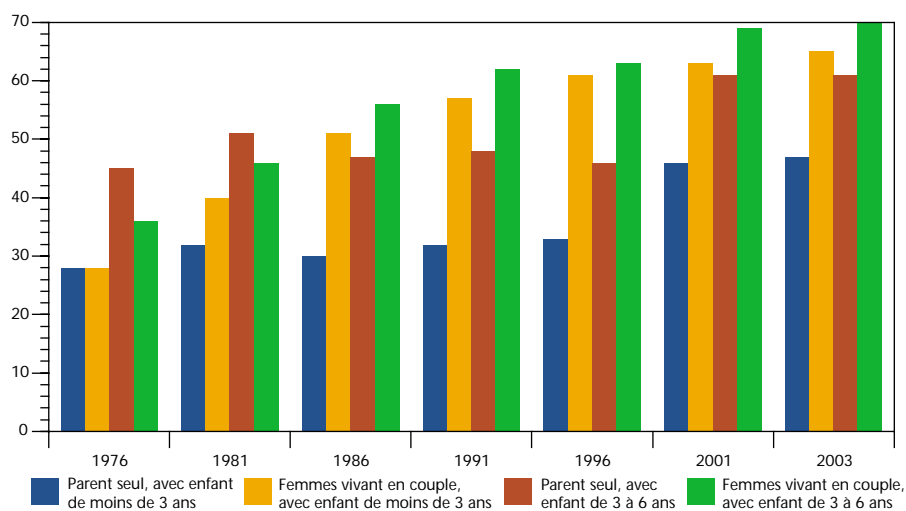
Mais cette étude montre aussi qu'on raterait la cible en réservant aux seuls enfants « défavorisés » des services de prévention — de bons services de garde par exemple. C'est en effet dans les quartiers de la classe moyenne, où l'on compte globalement le plus de jeunes enfants, qu'on trouve le plus grand nombre d'enfants à risque.

Une conclusion déterminante de cette importante étude longitudinale est que la prévention doit s'amorcer très tôt pour porter fruit pendant les années de scolarité. Les écoles accueillant un grand nombre d'enfants vulnérables ne peuvent combler les carences précoces qui exposent les enfants à l'échec. L'étude a

ainsi révélé que les variations observées dans les résultats d'un test sur les compétences de base de quatrième année administré dans différentes écoles s'expliquaient jusqu'à hauteur de 60 p. 100 par les taux de vulnérabilité établis à la maternelle et par la situation socio-économique de la zone considérée. Or la proportion d'enfants qui, en arrivant à l'école, sont vulnérables dans au moins un domaine de développement détermine fortement la capacité de l'établissement d'aider ou non ses élèves à maîtriser ces compétences de base.

De bons services de garde multiplient d'une troisième façon les probabilités d'un fructueux retour sur l'investissement dans le capital humain. À Toronto et Vancouver, les enfants d'immigrants de fraîche date comptent pour le quart de la population d'âge scolaire, et ils vivent souvent dans des foyers où l'on ne parle ni le français ni l'anglais. Or la difficulté de communiquer dans l'une de ces langues est un marqueur clé de vulnérabilité. S'ils n'ont pas accès bien avant la maternelle à un apprentissage linguistique et à des moyens d'intégration culturelle, beaucoup d'entre eux débutent l'école dans un état de vulnérabilité peu propice à leur instruction et se ils trouvent ainsi exposés à un risque accru d'échec.

GRAPHIQUE 1. PARTICIPATION DES FEMMES AU MARCHÉ DU TRAVAIL PAR TYPE DE FAMILLE, 1976-2003



Source : Statistique Canada

Ce n'est pas à l'école primaire ou secondaire, et moins encore à l'université, qu'on peut bâtir les fondements d'un fort retour sur l'investissement dans le capital humain. Bien avant qu'un enfant ne se présente à la porte de sa première classe, les voies et capacités d'apprentissage sont déjà établies, qu'elles soient ancrées dans

agissent encore comme si la plupart des mères s'occupaient à la maison de leurs enfants d'âge préscolaire et comme si les parents avaient le « choix » de travailler ou non, en totale contradiction avec la réalité des familles d'aujourd'hui. En effet, les deux tiers des femmes ayant des enfants d'âge préscolaire ont un

toujours des emplois rémunérés à hauteur de 60 p. 100 du salaire des hommes ; et beaucoup travaillent à temps partiel. Elles travaillent souvent dans des secteurs où les heures sont flexibles ou atypiques afin d'éviter les conflits travail-famille. Les seules possibilités qu'il reste alors aux parents en matière de garde sont généralement moins que satisfaisantes.

**Les bienfaits de services de qualité ne se limitent pas au développement du cerveau. Ils permettent aussi d'amoindrir la vulnérabilité aux problèmes de développement, un phénomène qui ne touche pas que les enfants pauvres... Les conclusions du programme HELP de l'Université de Colombie-Britannique montrent aussi qu'on raterait la cible en réservant aux seuls enfants « défavorisés » des services de prévention — de bons services de garde par exemple. C'est en effet dans les quartiers de la classe moyenne, où l'on compte globalement le plus de jeunes enfants, qu'on trouve le plus grand nombre d'enfants à risque.**

leur cerveau ou déterminées par les compétences cognitives, physiques et sociales acquises à l'âge préscolaire.

**L**a demande pour des services de garde de qualité est forte parce que les enfants en bénéficient, mais aussi parce que les parents en ont besoin. Ces derniers savent que deux revenus sont souvent nécessaires pour protéger leur famille de la pauvreté. Chez les couples ayant un ou deux enfants mais un seul salaire, la probabilité de figurer parmi les ménages à faible revenu s'établit à 18 p. 100 ; elle grimpe à 26 p. 100 s'ils ont trois enfants et plus. Ces deux taux sont *supérieurs* à celui des familles à parent unique (15 p. 100), et quatre à cinq fois supérieurs à celui des foyers à deux revenus ou plus (rapporté dans *Horizons*, Vol. 7:2, 2004).

On ne s'étonnera donc pas que le nombre de mères au travail, qu'elles soient parents uniques ou non, ait monté en flèche en seulement deux décennies, comme le démontre le graphique 1.

Nos politiques publiques n'ont cependant pas suivi cette évolution fondamentale. Certains politiciens

emploi, et cette proportion ne cesse de croître.

Tous les parents recherchent des services de garde de la meilleure qualité possible, mais ils en trouvent rarement qui répondent à leurs besoins et critères. Trop souvent, ils doivent faire un double compromis sur la qualité de leur propre emploi et celle des services de garde.

Malgré un niveau d'instruction supérieur indiquant qu'elles ont davantage investi dans leur propre capital humain, les femmes occupent

**E**n vérité, la qualité de ces services varie énormément. Lorsqu'elles sont à but lucratif, les garderies même réglementées sont moins susceptibles de répondre aux mêmes normes éducatives que les garderies à but non lucratif et que la garde en milieu familial (voir le tableau 1). C'est ce qu'a clairement

démontré une enquête commandée en 2003 par le gouvernement du Québec, selon laquelle la faiblesse des programmes éducatifs des garderies à but lucratif (qui sont pourtant accréditées et tenues d'appliquer les mêmes programmes que les centres de la petite enfance) s'explique à la fois par l'absence d'infrastructure matérielle en appui à la programmation éducative et par la faible qualité de cette programmation.

Une autre étude sur le système de garde québécois, menée par une équipe dirigée par Richard Tremblay

TABLEAU 1. NIVEAUX DE QUALITÉ PAR TYPE DE SERVICES DE GARDE — QUÉBEC 2003

	Insatisfaisant (%)	Acceptable (%)	Bon / très bon (%)	Niveau moyen 0-4
Centre de la petite enfance (CPE)	3,4	36,0	60,6	3,05
Garde en milieu familial, affilié à un CPE (réglementé)	20,9	60,0	19,1	2,75
Garderie privée (réglementée)	28,5	62,1	9,5	2,62

Source : *Grandir en qualité 2003*, Enquête québécoise sur la qualité des services de garde éducatifs, 2004. Accessible au [www.grandirenqualite.gouv.qc.ca/publications\\_an.htm](http://www.grandirenqualite.gouv.qc.ca/publications_an.htm)



The Gazette, Montréal

La garde non-parentale est aujourd'hui la norme pour la majorité des enfants d'âge préscolaire au Canada, note Jane Jenson, mais seulement le quart d'entre eux fréquentent un service de garde réglementé.

(et publiée dans *Choix IRPP*, en 2005), confirme ces résultats. Elle révèle un écart de qualité analogue entre les centres de la petite enfance et les garderies à but lucratif ou les milieux non réglementés. Plus du quart (27 p. 100) des garderies à but lucratif y étaient en effet classées « inadéquates », tout comme les milieux non réglementés (26 p. 100). Non seulement les services étaient-ils plus souvent inadéquats dans ces garderies, mais les enfants les plus pauvres étaient concentrés dans celles de qualité inférieure toutes catégories confondues.

**M**algré des données aussi éloquentes, pourquoi tant de parents « choisissent-ils » des services en milieu familial non réglementés dispen-

sés par des gens sans formation ? Car on l'a vu, les trois quarts des enfants canadiens sont gardés de cette façon. Plusieurs raisons expliquent ce choix.

La première étant la disponibilité des places. On dénombre au pays des places réglementées pour 16 p. 100 seulement des enfants de 0 à 12 ans, 43 p. 100 d'entre elles étant concentrées au Québec (en 2004) même si seulement 23 p. 100 des enfants dont la mère travaille vivent dans cette province.

Quand des places de qualité sont disponibles, les parents n'hésitent pas. En 1994-1995, soit avant la mise en place du nouveau système, les enfants du Québec fréquentaient déjà une garderie dans une proportion de 25 p. 100, soit un peu plus seulement

que ceux de l'Alberta (24 p. 100) et de l'Ontario (19 p. 100). Six ans plus tard, l'écart s'est beaucoup creusé. Plus de deux enfants québécois sur cinq fréquentaient un service de garde en 2000-2001, soit plus du double que dans toute autre province (sauf l'Île-du-Prince-Édouard, où la maternelle est intégrée aux services de garde). Pour ce qui est de l'Alberta et de l'Ontario, la fréquentation a même baissé alors que la demande surpassait l'offre et la volonté des gouvernements d'injecter des fonds.

Malgré des données tout aussi éloquentes, pourquoi tant de parents continuent-ils de « choisir » les garderies à but lucratif ? Parce qu'ils ont de meilleures chances d'y trouver une place. Au Québec, le taux

d'augmentation des places dans ces garderies a doublé de 1998-2001 à 2001-2004. En Ontario, où l'on dénombre presque deux fois plus de mères au travail ayant des enfants d'âge préscolaire, on a créé trois fois plus de places en milieu privé.

Autrement dit, certains gouvernements préfèrent encourager des services de garde dont la moindre qualité a été clairement démontrée. Au lieu de

**Malgré des données tout aussi éloquents, pourquoi tant de parents continuent-ils de « choisir » les garderies à but lucratif ? Parce qu'ils ont de meilleures chances d'y trouver une place. Au Québec, le taux d'augmentation des places dans ces garderies a doublé de 1998-2001 à 2001-2004. En Ontario, où l'on dénombre presque deux fois plus de mères au travail ayant des enfants d'âge préscolaire, on a créé trois fois plus de places en milieu privé.**

favoriser un « véritable choix », ces gouvernements imposent donc à certains parents de choisir entre le bien-être de leurs enfants, leur propre emploi et leurs revenus familiaux. En leur imposant ce choix difficile, ils ne risquent guère de tirer un fructueux retour sur leur investissement dans le capital humain ni de récolter les fruits d'investissements passés dans l'éducation des jeunes filles.

**L**es services de garde figurent pourtant en bonne place sur la liste des priorités politiques et ministérielles. Depuis les années 1980, les gouvernements fédéral et provinciaux ont activement travaillé sur l'offre. En 1997, le Québec innovait en Amérique du Nord en mettant sur pied au coût de presque 1,5 milliard de dollars par an un système universel et abordable axé sur le développement de l'enfant.

Mais au même moment, plusieurs gouvernements choisissaient de réduire leurs dépenses en services réglementés au nom de la lutte contre le déficit, ou de privilégier d'autres types de services. Trois des provinces comptant le plus grand nombre d'enfants — l'Alberta, l'Ontario et la

Colombie-Britannique — ont ainsi fait d'importantes compressions. De 1992 à 2004, par exemple, l'Alberta a réduit ses dépenses en la matière de 20 p. 100 (en dollars réels). L'Ontario a réengagé des dépenses mais, en 2004, celles-ci restaient inférieures de 44 millions \$ par rapport à 1995. Pas étonnant qu'une organisation internationale de premier plan comme l'OCDE ait prévenu le Canada qu'il accusait un

retard au chapitre des infrastructures sociales de l'économie du savoir et lui ait recommandé d'accroître la coopération intergouvernementale pour faire de cette question une réelle priorité.

**E**n fait, les programmes axés sur l'enfance ont déjà favorisé l'assouplissement des relations intergouvernementales. Après qu'Ottawa eut réduit et restructuré unilatéralement ses transferts aux provinces en 1995, il est vite apparu nécessaire de rétablir la confiance et la collaboration entre les deux ordres de gouvernement. Et malgré ses failles, l'Entente-cadre sur l'union sociale a marqué à cet égard un premier progrès. Ont suivi la Prestation nationale pour enfants, le Plan d'action national pour les enfants, l'Initiative de développement pour les jeunes enfants, le Cadre multilatéral pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants ainsi que les ententes de principes sur le développement des services d'apprentissage et de garde, autant d'étapes vers la reconstruction d'un système fonctionnel de relations intergouvernementales.

Renouvelables sur une période de cinq ans, ces ententes de principe

signées au cours de l'année 2005 ont permis aux provinces de planifier leur action et de prendre des engagements auprès des parents et associations désirant élaborer une infrastructure et fournir des services. Le Canada semblait donc en voie de renverser la tendance et de rattraper ses homologues de l'OCDE.

C'est pourquoi les premiers ministres ont été pris au dépourvu quand Stephen Harper a promis en campagne électorale de rétablir ce qui constitue en vérité des allocations familiales, en présentant son projet comme une solution de rechange aux transferts fédéraux prévus aux ententes de principe. Déclarant qu'il annulerait ces ententes après la pre-

mière année, il a proposé comme « substitut acceptable » un paiement imposable de 1 200 \$ aux familles et un crédit d'impôt aux employeurs. Les premiers ministres qui avaient le plus à perdre pour s'être engagés auprès de leurs citoyens à créer un système élargi (au Québec, en Ontario, en Saskatchewan et en Colombie-Britannique) ont réclamé dès le lendemain des élections le respect des ententes dûment signées par son prédécesseur.

Si ces ententes ne sont pas respectées, les relations intergouvernementales auront tôt fait d'en revenir aux jours sombres du fédéralisme unilatéral. On risque également de recréer le statu quo en vertu duquel le mieux-être du Canada se trouvait compromis par l'incapacité des gouvernements de collaborer pour moderniser leurs politiques de soutien à la main-d'œuvre, aux familles et aux enfants qui sont l'avenir de ce pays.

*Jane Jenson est titulaire de la Chaire de recherche du Canada en citoyenneté et gouvernance au département de science politique à l'Université de Montréal et lauréate de la Fondation Trudeau.*