



MÉTHODOLOGIE 2020

Le rapport compte deux points de référence de plus, pour un total de 21; néanmoins, le résultat total est demeuré à 15 :

- **Points de référence 11 & 12 :** En plus de vérifier si un programme d'apprentissage est en place, il établit s'il est obligatoire dans les services de garde accrédités;
- **Points de référence 17 & 18 :** La reconnaissance professionnelle et le développement professionnel ont été séparés et forment maintenant deux points de référence distincts.

Point de référence 6 : Les salaires des éducatrices sont *gérés* par le secteur public plutôt que d'être *imposés*.

Point de référence 9 : À la suite de consultations avec les autorités, le REPE 2020 n'inclura aucun programme de la petite enfance qui n'est pas supervisé par les P/T.

Points de référence 5 & 7 : Les fonds pour le trouble du spectre de l'autisme (TSA) seront intégrés au financement global d'EPE s'ils font partie du budget d'EPE.

Point de référence 14 : Deux tiers des employés doivent avoir fait au moins un an de formation postsecondaire en développement de la petite enfance dans des programmes de services de garde agréés.

Point de référence 19 : Les éditions précédentes exigeaient un rapport public aux trois ans. Cette édition demande un rapport chaque année comme l'exigent les ententes bilatérales de 2017.

La portée de l'éducation et l'accueil des jeunes enfants (EAJE) est vaste : elle englobe l'éducation, les soins et le bien-être des jeunes enfants. Elle est également au cœur de la politique familiale et se rapporte au développement et à la productivité économiques. Elle touche aussi plusieurs questions d'équité, dont l'emploi et l'engagement civique des femmes, la conciliation travail-famille, les stratégies de lutte contre la pauvreté, la promotion de la cohésion sociale et l'établissement de nouveaux Canadiens.

Historiquement, les études sur l'éducation à la petite enfance au Canada ont surtout fait un décompte des places en garderie et évalué les niveaux de financement. La recherche a ainsi évalué soit les résultats chez les enfants, soit la qualité des programmes offerts. Jusqu'à ce que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) réalise une étude sur l'EAJE au Canada en 2004, aucune évaluation à grande échelle n'avait été effectuée quant aux cadres stratégiques qui structurent les lieux où travaillent les fournisseurs de services et où les jeunes enfants apprennent et reçoivent des soins. Le *Rapport sur l'éducation à la petite enfance* a justement été conçu pour combler cette lacune.

Tenant compte de la principale recommandation du document [Le point sur la petite enfance 3](#), soit que tous les enfants devraient avoir accès à une éducation précoce de grande qualité, le *Rapport sur l'éducation à la petite enfance* est axé sur les indicateurs qui encouragent l'atteinte de cet objectif. Le REPE 2020 constitue le quatrième rapport d'étape sur les dispositions politiques en matière d'éducation de la petite enfance au Canada qui soutiennent la qualité et l'accessibilité aux services d'éducation à la petite enfance.

Le rapport définit l'éducation à la petite enfance comme étant tous les programmes pour les jeunes enfants basés sur un programme éducatif détaillé, offerts par un personnel compétent et conçus pour aider leur développement et leur apprentissage. Les installations peuvent être des centres parents-enfants, des services de garde éducatifs, des

établissements préscolaires, ou des programmes offerts par les écoles, comme les prématernelles et les maternelles. Les enfants fréquentent de façon régulière ces installations et peuvent le faire seuls ou avec un parent ou un fournisseur de soins. Lorsqu'ils favorisent aussi la participation des parents au marché du travail, ces programmes d'éducation à la petite enfance sont bénéfiques, car ils offrent des avantages socioéconomiques plus grands que le coût des services.

ÉLABORATION DU RAPPORT

Les points de référence du *Rapport sur l'éducation à la petite enfance* ont été établis à la suite d'une revue complète des outils de surveillance mis sur pied au Canada et à l'échelle internationale, en collaboration avec des experts qui ont participé à créer ces mesures. Au total, 19 points de référence ont été sélectionnés et développés grâce à une analyse de publications et de rapports gouvernementaux, à des données de Statistique Canada, y compris des prévisions démographiques, ainsi qu'à des données tirées de l'Enquête sur le travail. Le profil de chaque province et territoire (P/T) a été dressé à l'aide des données susmentionnées ainsi que d'entrevues réalisées auprès de représentants provinciaux et territoriaux. Après des tables rondes avec des responsables ministériels, deux nouveaux points de référence ont été ajoutés, pour un nouveau total de 21 points de référence. Le profil 2020 du Québec a à nouveau été rédigé sous la direction du Centre d'excellence pour le développement des jeunes enfants, de l'Université de Montréal, et de l'Université Laval. L'ébauche de ces profils a été soumise aux représentants des P/T pour obtenir leurs commentaires, puis les modifications suggérées ont été intégrées. Les résultats des profils ont ensuite été utilisés pour établir les 21 points de référence du Rapport, en collaboration avec les représentants des provinces et des territoires. Les profils actuels et passés des politiques et programmes d'EPE pour les

provinces et territoires se trouvent sous la rubrique Profils provinciaux/territoriaux du site [ECEReport.ca/fr/](https://ecereport.ca/fr/)

Dans les versions précédentes du rapport, les territoires ainsi que les communautés des Premières Nations, des Inuits et des Métis n'ont pas pu être inclus puisqu'il manquait des données. Or, à la suite de la tenue d'une table ronde pancanadienne en juin 2016, et avec la participation de toutes les provinces et tous les territoires, les éditions de 2017 et 2020 incluent tous les territoires. Cependant, l'insuffisance des données empêche toujours l'inclusion des programmes dans les communautés des Premières Nations. Espérons que l'engagement qu'a pris le gouvernement fédéral de rendre des comptes par la collecte de données et la production de rapports permettra de rétablir cette lacune connue depuis longtemps déjà.

Les auteurs du rapport rencontrent les représentants des ministères des P/T entre les différentes éditions pour revoir le processus de collecte de données et mettre à jour les points de référence quand de l'information nouvelle ou des recherches sont publiées. L'équipe de recherche s'est réunie avec les représentants des P/T le 24 août 2018 à l'Université de Moncton, au Nouveau-Brunswick, pour discuter des changements qui apparaissent dans le REPE 2020. Les résultats que reflètent le REPE et les profils des P/T ont été revus avec chaque province ou territoire avant la publication.

L'INFLUENCE DE L'OCDE ET D'AUTRES MESURES INTERNATIONALES

Une analyse de *Petite enfance, grands défis* (2006) de l'OCDE a permis de relever les éléments clés des politiques efficaces que partageaient les 20 pays qui ont participé à l'étude de cette organisation par rapport à leurs systèmes d'éducation et de garde pour les jeunes enfants. Le REPE se fonde sur les recommandations de l'étude de l'OCDE.

Tout en étant guidée par les directives de l'OCDE, la sélection des points de référence a été limitée par l'accessibilité des données cohérentes dans les juridictions canadiennes et par la probabilité que de tels renseignements ne soient pas accessibles dans le futur afin d'effectuer une surveillance continue. Dans certains domaines importants, on note une incohérence dans les données pour tout le Canada. Les seuils de référence ont été influencés par ceux établis par l'UNICEF en 2008 dans le but de promouvoir le potentiel de continuer les comparaisons internationales et par ceux de l'étude sur l'intégration des services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants réalisée en 2010 par l'UNESCO (Kaga, Bennett & Moss, 2010).

En adaptant le *Rapport sur l'éducation à la petite enfance* à la réalité canadienne, tous ses seuils de référence ont été atteints dans au moins une province ou un territoire.

Les auteurs reconnaissent qu'il y a toujours une certaine sensibilité à exercer une surveillance et une réticence à faire des comparaisons. Le Canada est un pays qui est non seulement très grand mais aussi diversifié. Toutefois, ce qui est ressorti, en développant d'autres niveaux d'éducation, du primaire au postsecondaire, c'est leur grande similarité basée sur la recherche et des valeurs semblables. Les évaluations indépendantes sont partie intégrante du contrôle démocratique et permettent de partager les pratiques exemplaires, de déterminer quelles sont les lacunes et d'exiger de meilleurs systèmes qui auront un impact encore plus positif sur les enfants. Il existe une justification parallèle pour l'éducation à la petite enfance. En effet, tous les territoires et provinces s'entendent déjà sur certains aspects comparables pour promouvoir la qualité des programmes, dont l'importance des qualifications du personnel, les ratios enfants/personnel, la taille des groupes et la sécurité des installations.

LES CATÉGORIES DU REPE

Les 21 points de référence du Rapport EPE sont regroupés en cinq catégories :

GOVERNANCE

Quatre points de référence portent sur le contrôle politique et opérationnel – la gouvernance est-elle partagée dans plusieurs ministères ou est-elle régie par une direction structurée, un cadre politique commun avec des objectifs, des échéanciers et du soutien continu pour les fournisseurs de services?

FINANCEMENT

Trois points de référence étudient l'adéquation du financement et s'il soutient la qualité des programmes et leur accès équitable.

ACCESSIBILITÉ

Trois points de référence évaluent le nombre d'enfants qui participent aux programmes d'EPE et déterminent si les obstacles pouvant nuire à leur participation ont été éliminés.

MILIEU D'APPRENTISSAGE

Huit points de référence évaluent si le curriculum, son application, les normes du programme, et du personnel compétent disposant des ressources adéquates soutiennent bien la qualité des programmes.

RESPONSABILITÉ

Trois points de référence évaluent si les provinces respectent leur engagement en matière de reddition de comptes, suivent des normes en matière de qualité des programmes et surveillent adéquatement les résultats obtenus chez les enfants et les publient sous forme de rapports.

Trois points sont alloués à chacune des 5 catégories, pour un total de 15 points. Les points sont distribués de façon à attribuer la même importance à toutes les catégories.

Toutes les données du présent rapport sont à jour en date du 31 mars 2020.

ATTEINDRE LES POINTS DE RÉFÉRENCE

Les points de référence ne représentent pas des objectifs éventuels à atteindre; ce sont plutôt des exigences de base que les juridictions doivent respecter afin d'établir et de maintenir une qualité et un accès raisonnables à leurs systèmes d'éducation à la petite enfance. C'est pourquoi aucune note partielle n'a été donnée. Par exemple, pour un point de référence qui vaut 0,5, alors le seuil est soit atteint (0,5) ou non (0). Un point de référence a été atteint si les politiques étaient adoptées en date du 31 mars 2020 ou si la province/le territoire a lancé une initiative particulière en s'engageant à l'offrir dans tout son réseau. Plusieurs provinces et territoires ont des plans audacieux pour leurs systèmes d'éducation à la petite enfance. Toutefois, si leurs politiques étaient encore à un stade de développement, le point de référence n'a pu être atteint. Bien que le rapport soit à jour en date du 31 mars 2020, les développements plus récents sont présentés dans l'introduction de chaque profil, à l'exception des rapports annuels, qui ont été prolongés jusqu'au 31 mars 2021 en raison des délais causés par la COVID-19.

I. Points de référence axés sur la gouvernance pour une éducation à la petite enfance bien intégrée

L'OCDE a recommandé que les provinces et territoires du Canada lancent des démarches pour « établir des ponts entre les services de garde et la maternelle, afin d'intégrer l'éducation à la petite enfance sur le terrain, et dans les processus politiques et de gestion¹ ». Les évaluations montrent l'importance de confier la responsabilité des jeunes enfants à un ministère qui combine l'élaboration des politiques, le financement et les pouvoirs de

réglementation. Il est plus facile d'élaborer une vision commune de l'éducation à la petite enfance et de s'entendre sur les objectifs au sein d'un seul ministère. Une gestion partagée tend à considérer à tort les services de garde comme un service de réforme sociale, avec toutes ses faiblesses inhérentes : mauvaise perception du public, financement insuffisant, personnel sous-payé et ayant peu de formation. La recherche canadienne montre les retours sur l'investissement d'intégrer l'éducation et la garde des jeunes enfants à la prestation de services pour favoriser le développement des enfants et la participation des parents au marché du travail. De plus, la surveillance partagée évite le chevauchement de démarches administratives et des budgets. D'un point de vue pédagogique, intégrer l'apprentissage et la garde des jeunes enfants permet aux gestionnaires et aux éducatrices de mieux aborder le continuum d'apprentissage qui s'amorce à la naissance et dure toute la vie.

QUATRE POINTS DE RÉFÉRENCE SONT ALLOUÉS À LA GOUVERNANCE DES SYSTÈMES D'EPE :

Point de référence 1 : L'EAJE régie par un seul ministère (0,5 point)

L'exigence de base de ce point est qu'un seul ministère surveille les services de garde, de même que la maternelle et les autres programmes préscolaires financés par l'éducation.

Point de référence 2 : Une unité de surveillance commune en matière d'EAJE (0,5 point)

Ce point de référence évalue si l'intégration va au-delà de la coexistence des programmes de garde d'enfants et de maternelle sous un même ministère alors qu'ils sont toujours exploités comme des entités distinctes. Il évalue si les services d'EAJE se trouvent sous une unité de surveillance commune où le personnel spécialisé est responsable autant des programmes publics (offerts à l'école) que des

1 OCDE, 2004, p. 6.

programmes privés en EAJE (services de garde ou établissements préscolaires).

Point de référence 3 : Un cadre commun de la politique en matière d'EAJE (1 point)

Les administrateurs, gestionnaires et éducatrices ont besoin d'une orientation politique claire, qui, accompagnée d'une vision, d'objectifs, d'échéanciers et de points de référence, guide leur travail. L'exigence de base pour ce point de référence est que ces directives englobent à la fois l'éducation et les soins afin de les harmoniser pour qu'elles suivent le continuum d'apprentissage.

Point de référence 4 : Autorité locale commune en matière de gestion et d'administration de l'EAJE (1 point)

La gestion et la prestation des services sur le terrain devraient refléter l'intégration de cadres stratégiques à l'échelle de la province ou du territoire, débarrassant ainsi les parents et les enfants de la tâche de naviguer entre les structures de services. Tous les services d'EAJE, publics ou privés, devraient être liés à une autorité locale commune veillant aux normes exigées par les politiques provinciales. Ces autorités locales seraient responsables d'organiser la prestation de services d'EAJE afin de faciliter la transition entre les programmes préscolaires et ceux de la maternelle puis du primaire. Il existe plusieurs tables de concertation regroupant les fournisseurs de services en éducation et aux enfants. Ces organismes ne sont pas mandatés pour contrôler la distribution des services ou renforcer les normes de qualité. Ce point de référence nécessite une gouvernance locale ayant ce niveau décisionnel.

II. Points de référence axés sur le financement pour promouvoir la qualité, l'accessibilité et l'équité
L'OCDE a remarqué que le barème tarifaire canadien pour la garde d'enfants, déterminé

par le marché, représente des frais élevés pour les parents et un système de places de garde subventionnées inefficace dont les critères d'admissibilité sont complexes et varient énormément. Elle a encouragé les provinces et territoires du Canada à « trouver un moyen efficace de financer un service universel d'éducation à la petite enfance² ». Les pays de l'OCDE s'entendent pour dire qu'un investissement massif du gouvernement est essentiel pour obtenir un système rentable de services abordables et de qualité (OCDE, 2006). Sans investissement ni engagement sérieux de sa part, il est difficile d'atteindre des objectifs généraux du système, comme la santé et le bien-être des enfants, un accès équitable, l'inclusion sociale et des objectifs d'apprentissage de qualité. Les niveaux de financement sont importants, tout comme la manière dont les services sont financés. Une méthode de financement universelle semble plus efficace pour inclure les enfants provenant de familles à faible revenu. Les programmes en EAJE accueillant des enfants issus de familles de revenus variés présentent de meilleurs résultats que ceux ciblant uniquement les enfants issus de familles à faible revenu. Il semble que le financement direct des programmes a plus de répercussions positives sur le salaire du personnel et sur la stabilité des programmes que le financement par des places de garde subventionnées ou des transferts fiscaux. Puisque les subventions accordées aux parents tiennent rarement compte des frais de garde réels, elles ont tendance à faire stagner les salaires du personnel et créent un écart entre les subventions que reçoivent les parents et les frais que les programmes doivent facturer. Voilà qui pourrait nuire aux familles à faible revenu qui souhaiteraient privilégier les centres d'EAJE. Voici trois points de référence portant sur les niveaux de financement et la façon dont les fonds sont alloués :

² *Ibid.*, p. 72.

TROIS POINTS DE RÉFÉRENCE CONCERNANT LE FINANCEMENT DES SYSTÈMES D'ÉPE :

Point de référence 5 : Au moins deux tiers du financement des services de garde vont à l'exploitation des programmes (1 point)

Les pourcentages d'allocation pour l'exploitation des programmes, l'intégration d'enfants ayant des besoins spéciaux et les subventions parentales ont été déterminés à partir de rapports publics. Le financement pour les enfants ayant des besoins spéciaux est inclus dans l'exploitation, puisque la plupart des provinces l'allouent aux programmes de service de garde plutôt qu'aux subventions parentales. Les fonds pour le trouble du spectre de l'autisme (TSA) sont intégrés au budget global si le financement pour le TSA est attribué par le biais du budget d'EAJE. Le point de référence des deux tiers pour le financement des programmes a été choisi parce qu'il peut être associé à une plus grande stabilité du système lorsque les centres reçoivent du financement direct pour leurs opérations.

Point de référence 6 : Gestion du salaire et de l'échelle salariale (1 point)

Plusieurs provinces subventionnent les salaires des employés. Ce point de référence reflète les politiques provinciales qui établissent une échelle tarifaire maximale pour les parents et une échelle de salaire minimale pour les éducatrices. De telles politiques restreignent la commercialisation du financement et de la prestation de services aux enfants.

Point de référence 7 : Au moins 3 % du budget global des P/T va à l'éducation à la petite enfance (1 point)

Les pourcentages ont été calculés sur la base des prévisions de dépenses opérationnelles de 2019-

2020 jusqu'au 31 mars 2020, comme mentionné dans les documents sur le budget gouvernemental. Les dépenses en EAJE comprennent toutes les prévisions de 2019-2020 pour l'exploitation de services de garde accrédités et pour le soutien aux services de garde pour les nourrissons et les programmes scolaires, de maternelle, prématernelle et les autres services d'éducation à la petite enfance, incluant les programmes scolaires destinés aux parents, aux fournisseurs de soins et aux enfants. À la suite de la discussion de la table ronde avec les ministres des P/T, le financement pour les immobilisations majeures a été inclus. Les fonds destinés au TSA sont inclus si le financement est attribué par le biais du budget d'EAJE.

En Ontario, 47 responsables de service (gestionnaires des services municipaux regroupés [GSMR] et conseils d'administration des districts des services sociaux [CADSS]) ont été nommés, conformément à la *Loi sur la garde d'enfants et la petite enfance*, afin de gérer les services de garde d'enfants et d'y contribuer financièrement. La part du financement des GSMR et des CADSS pour la petite enfance en Ontario a été calculée à la suite de l'examen de leurs budgets et est incluse dans les dépenses publiques totales de la province pour les services de garde et d'EAJE.

Les prévisions de 2020 pour les programmes de maternelle et d'enseignement proviennent de documents gouvernementaux ou d'entrevues. Lorsque le financement pour la maternelle n'était pas mentionné, on a fait des estimations en utilisant les dépenses par élève à l'école primaire, multipliées par la durée d'inscription à la maternelle et à la prématernelle, puis calculées au prorata pour les programmes de demi-journée, le cas échéant. Le point de référence choisi est que les dépenses pour les programmes d'EAJE doivent représenter 3 % du budget provincial, car ce taux

se rapproche de la recommandation de 1 % du PIB, qui est considéré comme l'investissement minimal dans l'éducation et la garde des jeunes enfants (UNICEF, 2008). Cela représente un partage modeste et juste pour les jeunes enfants.

III. Points de référence axés sur une accessibilité équitable

L'OCDE a recommandé au Canada de « continuer à déployer des efforts pour accroître l'accès, tout en encourageant une meilleure équité³ ». L'égalité de l'accessibilité a davantage trait aux programmes autorisés comme la maternelle. Toutefois, celle-ci ne répond pas aux besoins des parents en matière de service de garde au-delà de la journée/année scolaire. L'équité ne représente qu'un avantage supplémentaire à organiser l'EAJE de manière à combler les besoins éducatifs des enfants tout en permettant aux parents de travailler. La participation à l'EAJE comporte de nombreux obstacles, comme ceux économiques, géographiques, culturels, et ceux liés aux heures d'ouverture, à la langue et aux besoins spéciaux des enfants. Toutes les provinces ont néanmoins mis les efforts pour cibler des ressources afin que leurs programmes puissent inclure les enfants ayant des besoins spéciaux.

TROIS POINTS DE RÉFÉRENCE SONT ALLOUÉS À L'ACCÈS AUX PROGRAMMES D'EPE :

Point de référence 8 : La maternelle à temps plein (1 point)

La maternelle est le seul programme d'éducation préscolaire offert partout au Canada. La maternelle à temps plein pour les enfants de 5 ans est devenue la norme au pays : 9 provinces/territoires sur 13 l'offrent. De plus, elle tient compte de la durée recommandée par les recherches pour avoir un réel impact favorisant les résultats scolaires et sociaux des enfants (Reynolds, 2011).

³ Ibid., p. 8.

Point de référence 9 : La moitié des enfants âgés de 2 à 4 ans participent régulièrement à un programme d'EAJE (1 point)

Ce point de référence vise surtout les enfants de 2 à 4 ans, qui forment le groupe pour lequel la demande en EAJE est la moins satisfaite. Les enfants de 5 ans en ont été exclus, car la majorité fréquente déjà la maternelle. Les nourrissons sont moins susceptibles de participer à des programmes d'EAJE en raison du congé parental. Déterminer le nombre exact d'enfants inscrits aux programmes d'EAJE représente un défi. Les écoles fournissent le nombre d'inscriptions; les services de garde tiennent le compte du nombre de places (libres ou utilisées par plus d'un enfant), et d'autres programmes font état de leur capacité d'accueil.

Le nombre d'enfants de 2 à 4 ans participant à des programmes d'EAJE a été calculé grâce à des documents gouvernementaux sur les programmes préscolaires offerts par les écoles, incluant les programmes Franc départ de la Colombie-Britannique, les services de garde, les établissements préscolaires et les places disponibles dans le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones. Les programmes de la petite enfance qui échappent à la surveillance publique n'y sont pas inclus, par exemple, les établissements préscolaires non agréés en Saskatchewan.

Le REPE fait la collecte des données d'accès en se basant sur trois groupes d'âge : de la naissance à <24 mois, de 24 mois à <5 ans, et 5 ans. Souvent, les provinces/territoires collectent les données d'accès en utilisant des groupes d'âge différents de ceux du REPE. Voilà pourquoi le rapport corrige les chevauchements possibles entre les groupes d'âge.

Le rapport fait aussi les ajustements nécessaires pour éviter de compter deux fois les enfants qui fréquentent à la fois les programmes scolaires et la

garderie agréée. Prenons l'exemple d'une province où 50 % des enfants de 4 ans fréquentent la prématernelle. Dans le rapport, le groupe des 2 à 4 ans compte trois cohortes d'âges (2, 3 et 4 ans). Ainsi, le groupe des 4 ans correspond environ au tiers de toutes les places en garderie pour ce groupe d'âge. Si 50 % des enfants de 4 ans fréquentent la prématernelle, ce pourcentage sera donc soustrait au nombre de places en garderie pour le groupe d'âge qui leur est associé. Par exemple, si on compte un total de 1500 places pour tous les 2 à 4 ans, environ 500 (un tiers) seront attribuées aux enfants de 4 ans. Selon la formule qui précède, 50 % des places pour les 4 ans, soit 250 places, seront soustraites du total de 1500 pour s'assurer qu'un même enfant n'est pas compté dans une garderie puis à nouveau dans un programme scolaire.

Si le nombre de places pour le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones (PAPA) n'est pas disponible dans une province ou un territoire, il est alors estimé en multipliant le nombre de centres PAPA par 25. Le gouvernement fédéral finance un maximum de 25 places par centre.

Le point de référence de l'UNICEF correspond à 80 % des enfants âgés de 4 ans qui participent régulièrement à un programme d'EAJE et à 25 % des enfants de moins de 3 ans. Le seuil de 50 % des enfants de 2 à 4 ans est donc un point de référence temporaire qui est raisonnable et réalisable pour le Canada.

Point de référence 10 : Le financement est conditionnel à l'inclusion des enfants ayant des besoins spéciaux (1 point)

Le seuil de ce point de référence repose sur l'existence d'une politique provinciale/territoriale qui exige des programmes qu'ils traitent de façon égale l'inscription des enfants ayant des besoins

spéciaux : ceci est une condition au financement. La présence du financement seul, sans orientations politiques, n'offre pas de recours aux parents si leur enfant est exclu.

IV. Points de référence axés sur la qualité dans les milieux d'apprentissage

Des recherches bien établies confirment que la qualité des programmes d'éducation à la petite enfance repose sur des membres du personnel attentifs formés dans le domaine, qui disposent de bonnes ressources et qui sont reconnus pour leur travail. Cette section du rapport porte sur les progrès réalisés dans ce secteur. Existe-t-il un programme d'enseignement basé sur des données probantes qui puisse guider les éducatrices dans leur travail? Est-ce obligatoire de l'utiliser? Est-il harmonisé au système scolaire afin d'aider les enfants dans leur transition vers l'école? Les éducatrices de tous les établissements d'EAJE ont-elles suivi une formation sur le développement de la petite enfance? Les salaires des éducatrices et leur reconnaissance reflètent-ils l'importance du travail qu'elles accomplissent? La certification et le développement professionnels sont-ils requis?

HUIT POINTS DE RÉFÉRENCE SONT ASSOCIÉS À L'ENVIRONNEMENT D'APPRENTISSAGE DES PROGRAMMES D'EPE :

Point de référence 11 : Un cadre pédagogique d'éducation à la petite enfance (0,25 point)

Les cadres pédagogiques d'EAJE sont des documents conçus sur la base des meilleures recherches disponibles et d'une vaste consultation. Holistiques et axés sur les enfants, ils comportent des objectifs clairs propres aux divers aspects du développement auxquels les éducatrices et les enfants peuvent aspirer. Les parents, dont le rôle primordial est reconnu, sont acceptés en tant que partenaires dans l'apprentissage de leurs enfants.

Le rapport détermine si les provinces/territoires ont mis sur pied un programme-cadre pour les établissements d'EPE. Le point de référence n'exige pas que ce programme d'enseignement soit utilisé dans toutes les installations d'EAJE.

Point de référence 12 : Le cadre pédagogique d'EAJE est obligatoire (0,25 point)

On remarque les avantages d'un programme-cadre seulement lorsque l'on suit sa ligne directrice. Ce point de référence est atteint si le cadre pédagogique est exigé dans les services de garde agréés.

Point de référence 13 : Harmonisation du cadre pédagogique d'EAJE avec celui de la maternelle (0,5 point)

Les enfants passent du préscolaire à la maternelle à des âges et des étapes différents de leur développement. Les programmes-cadres d'enseignement à la petite enfance et à la maternelle doivent s'harmoniser pour refléter cette réalité. Ce point de référence est atteint si les programmes autant de la maternelle et de la petite enfance reconnaissent qu'il faut soutenir cette transition ou s'il y a des guides distincts favorisant la transition.

Point de référence 14 : Au moins deux tiers du personnel des programmes destinés aux enfants de 2 à 4 ans doivent être qualifiés en éducation à la petite enfance (0,5 point)

Les ratios enfants-employés sont similaires d'une province ou d'un territoire à l'autre, mais le nombre de membres du personnel qualifiés requis selon les politiques ou les règlements varie beaucoup. Pour ce point de référence, « qualifié » renvoie à la période de formation postsecondaire que le règlement provincial considère comme nécessaire pour être reconnu comme un membre du personnel qualifié dans un établissement d'EAJE. Il est reconnu que les qualifications en EPE ne sont pas normalisées

d'une province ou d'un territoire à un autre. L'UNICEF recommande qu'au moins 50 % du personnel ait trois années ou plus de formation postsecondaire et que 80 % du personnel travaillant directement avec les enfants ait suivi une formation postsecondaire en développement de l'enfant. Aucun territoire ou province au Canada ne répond à cette norme. Ce point de référence demande que deux tiers du personnel aient un minimum d'une année de formation postsecondaire en éducation à la petite enfance.

Point de référence 15 : Les éducatrices à la maternelle doivent avoir des qualifications en EPE (0,5 point)

La maternelle publique est la forme la plus fréquente d'EAJE. Pour plusieurs enfants, elle constituera la seule expérience préscolaire. La qualité dans les établissements d'EAJE dépend de la capacité des éducatrices qualifiées à comprendre les besoins développementaux des jeunes enfants. Une évaluation des politiques provinciales a déterminé si une formation en éducation à la petite enfance était nécessaire pour les éducatrices en classes de maternelle. Par exemple, l'Île-du-Prince-Édouard exige d'elles qu'elles obtiennent un diplôme en enseignement spécialisé en éducation à la petite enfance. L'Ontario a été reconnu grâce à son modèle de dotation imposé par la loi concernant le personnel des prématernelles et des maternelles à temps plein qui exige qu'au moins un membre du personnel soit une éducatrice de la petite enfance accréditée. Une accréditation de deux ans en éducation à la petite enfance est maintenant une qualification acceptée pour enseigner la prématernelle dans les Territoires du Nord-Ouest.

Point de référence 16 : Les salaires des éducatrices de la petite enfance correspondent au moins aux deux tiers des salaires des enseignants (0,5 point)

La rémunération peu élevée des éducatrices de la petite enfance est reconnue dans la littérature

comme contribuant aux problèmes de recrutement et de rétention, phénomène qui, en retour, a des répercussions sur la qualité des programmes d'EAJE. La différence salariale entre les enseignants du primaire et les éducatrices de la petite enfance est à l'image du défi. Et ces problèmes deviennent d'autant plus évidents lorsque les éducatrices de la petite enfance se rendent en milieu scolaire et travaillent aux côtés d'enseignants. Ce point de référence porte sur la différence salariale entre les enseignants et les éducatrices de la petite enfance par province/territoire, à titre d'indicateur de la valeur relative attribuée à ces professions. Dans les versions précédentes du Rapport sur l'EPE, le salaire des enseignants provenait du barème supérieur des salaires négociés. Or, cela n'est pas représentatif de ce que reçoivent la plupart des enseignants. Les taux des Rapports 2017 et 2020 proviennent donc des ententes collectives provinciales/territoriales actuelles. Pour le Rapport de 2020, si les ententes n'étaient pas disponibles, les salaires des enseignants ont été obtenus grâce au résumé de la British Columbia Teacher's Federation sur les salaires dans les P/T pour la Catégorie 5⁴. Les salaires des éducatrices de la petite enfance proviennent de documents gouvernementaux. Lorsque les renseignements n'étaient pas accessibles, des données provenant d'une recherche personnalisée de l'Enquête sur le travail pour 2019 ont permis d'obtenir les salaires horaires des employés du secteur s'identifiant comme éducatrices de la petite enfance et possédant des qualifications postsecondaires. Le taux horaire a permis d'estimer les salaires annuels à temps plein (40 heures x 52 semaines). Le point de référence des deux tiers tient compte d'un écart salarial entre les deux professions, basé sur les exigences de formation requises.

4 British Columbia's Teacher's Federation. Teacher Salaries Across Canada. How Does BC Compare? Extrait de <https://bctf.ca/uploadedFiles/Public/Publications/Research/Reports/Cross-Canada%20teacher%20salaries.pdf>

Point de référence 17 : Accréditation professionnelle en EPE requise (0,25 point)

L'accréditation, la certification et la classification constituent toutes des processus de reconnaissance officiels pour une éducatrice de la petite enfance et permettent à la titulaire de travailler dans un programme d'éducation à la petite enfance. Ces processus ne sont que des approximations de la valeur attribuée à la profession. Ce point de référence représente les politiques des P/T qui exigent des éducatrices de la petite enfance qu'elles obtiennent une accréditation professionnelle en tant que condition d'emploi.

Point de référence 18 : Perfectionnement professionnel en EPE requis (0,25 point)

Le perfectionnement professionnel continu est essentiel pour que la main-d'œuvre demeure bien informée sur les pratiques actuelles en matière de développement et d'éducation des jeunes enfants et est étroitement lié à des établissements d'EPE de grande qualité. Ce point de référence montre que le perfectionnement professionnel continu est une condition pour maintenir une bonne réputation de la profession d'éducatrice de la petite enfance.

V. Points de référence axés sur la responsabilité

La surveillance est partie intégrante de la responsabilité démocratique envers les enfants, les familles et le public. Elle est primordiale pour la prise de décisions éclairées et pour s'assurer que les ressources de la société sont déployées de manière productive, distribuées équitablement, et que les objectifs sociaux sont atteints. Le défi consiste à élaborer des systèmes de surveillance qui discernent le fonctionnement des programmes, comment les enfants apprennent et si les objectifs sont atteints. La surveillance en soi ne donne pas de résultats, mais elle est essentielle à un système plus vaste conçu pour atteindre ces objectifs.

TROIS POINTS DE RÉFÉRENCE SONT ALLOUÉS À LA RESPONSABILITÉ DES SYSTÈMES/PROGRAMMES D'EPE :

Point de référence 19 : Les rapports d'étape annuels sont à jour et publiés (annuellement) (1 point)

Les ententes fédérales-provinciales-territoriales en matière de petite enfance comprennent un rapport annuel que chaque province ou territoire doit rédiger sur les progrès réalisés à l'égard des modalités des ententes. Tous les P/T ont signé le Cadre multilatéral d'apprentissage et de garde des jeunes enfants avec le gouvernement fédéral en mars 2017, s'engageant à produire des rapports sur des indicateurs de qualité, comme les exigences de formation, les ratios enfants/fournisseurs de soins et la taille des groupes (lorsque disponibles), le nombre de programmes destinés aux enfants de différents groupes, incluant, mais sans s'y limiter, les communautés minoritaires, les Autochtones hors réserves, les nouveaux arrivants au Canada et les réfugiés, et le nombre ou la proportion d'enfants de familles à faible revenu ou de classe moyenne qui participent aux programmes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants.

Des ententes bilatérales ont ainsi été créées entre le gouvernement fédéral et les provinces/territoires (à l'exception du Québec⁵), ces derniers s'engageant à publier un rapport annuel en date du 1^{er} octobre de chaque année fiscale (voir la Section 5.2 des accords bilatéraux). Par ces ententes bilatérales, les provinces et territoires ont accepté de fournir au gouvernement fédéral les résultats et dépenses des services et programmes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants relevant du financement

5 Si le Gouvernement du Québec soutient les principes généraux du programme d'apprentissage et de garde des jeunes enfants, il n'y adhère pas puisqu'il souhaite garder dans ce secteur l'entière responsabilité sur son territoire. Le Gouvernement du Québec s'attend à recevoir sa part du financement fédéral et continuera à investir massivement dans les programmes et services pour les familles et les enfants.

du fédéral et de continuer à fournir des données sur le nombre d'enfants à qui peuvent profiter les subventions, le nombre de places réglementées en apprentissage et garde des jeunes enfants (par âge de l'enfant et par type d'installation), l'impact pour les familles dans le besoin, dont celles ayant un accès limité et celles en régions éloignées.

Le seuil pour ce point de référence est que le ministère/département/service responsable ait publié un rapport détaillé sur les services d'EAJE tel que le stipule l'entente. En raison de la COVID-19 et des difficultés que cause la pandémie pour la collecte de données, la date limite pour ce point de référence a été reportée au 31 mars 2021.

Point de référence 20 : Normes dans les installations pour les programmes d'EAJE (incluant la maternelle) (1 point)

Les résultats d'apprentissage que connaissent les enfants ne peuvent être séparés de ce qu'ils retirent de leur expérience en établissement d'EAJE. Les normes régissant la santé, la sécurité et les installations constituent d'importantes exigences minimales pour tous les programmes d'éducation à la petite enfance. De plus, les normes relatives à la taille des classes, aux pratiques pédagogiques, à la mise en œuvre des objectifs du programme d'enseignement et à l'aménagement d'un environnement d'apprentissage sont également importantes et se reflètent dans d'autres points de référence de qualité. Ce point de référence propose que les provinces et territoires aient des normes de base pour tous les établissements d'éducation à la petite enfance incluant la maternelle.

Point de référence 21 : Mesures populationnelles pour les enfants d'âge préscolaire colligées et publiées (1 point)

La présentation de rapports destinés au public informe les collectivités sur la manière dont leurs

enfants réussissent et sur ce qui peut être fait pour améliorer leurs environnements d'apprentissage. Le seuil de ce point de référence exige qu'une province ou un territoire ait utilisé l'Instrument de mesure de développement de la petite enfance ou un outil équivalent et qu'il ait publié les résultats de ces mesures au moins une fois au cours des trois dernières années. À cause de la COVID-19, plusieurs P/T ont annulé la collecte de données pour cette année en raison du stress causé par la pandémie et de la fermeture d'écoles et de centres.

LES PROCHAINES ÉTAPES POUR LE RAPPORT SUR L'ÉDUCATION À LA PETITE ENFANCE

Les cinq catégories pondérées également et leurs points de référence s'appuient sur les récentes recherches et publications internationales. Un index des systèmes comparant les provinces/territoires permet de faire le contrepoint entre vouloir des données fiables et comparables et comprendre ce qui est vraiment disponible. Le contenu du *Rapport sur l'éducation à la petite enfance* semble valide. C'est un outil qui stimule les échanges sur les prochaines étapes et les défis et qui met au jour les possibles lacunes.

L'Atkinson Centre for Society and Child Development du Ontario Institute of Studies in Education de l'Université de Toronto est responsable du Rapport sur l'EPE. Il s'assure de consulter régulièrement des

experts universitaires afin de revoir son contenu et d'améliorer sa validité. Il organise aussi des conférences, tables rondes et séances d'études afin d'analyser plus en profondeur chaque point de référence. Jusqu'à présent, l'Atkinson Centre a pu analyser la gouvernance intégrée, les mesures populationnelles, les cadres stratégiques d'apprentissage à la petite enfance, la qualité de la surveillance, l'accès et le statut actuel du personnel de services en EPE. Les rapports et présentations se trouvent sur le site de l'Atkinson Centre.

Les décideurs politiques ont été sensibilisés à l'importance du développement des jeunes enfants et ils y ont répondu. C'est un bon début. Toutefois, nous ne pouvons ignorer le nombre limité de points de repère sur lequel ce rapport repose ainsi que les contraintes qui font que les communautés des Premières Nations, des Inuits et des Métis sont exclues. La modestie des seuils atteints reflète bien la récurrence de normes basses et les maigres investissements en EPE au pays. Nous avons malgré tout une raison de demeurer optimistes. D'énormes progrès ont été réalisés depuis que l'étude internationale de l'OCDE a révélé que le Canada accusait un retard en EAJE, ce qu'un rapport à lui seul ne peut décrire complètement.

RÉFÉRENCES

Bennett, J. (2008). «Benchmarks for Early Childhood Services in OECD Countries», Innocenti Working Paper 2008-02. Florence, Centre de recherche Innocenti UNICEF.

British Columbia's Teacher's Federation. Teacher Salaries Across Canada. How Does BC Compare? Extrait de <https://bctf.ca/uploadedFiles/Public/Publications/Research/Reports/Cross-Canada%20teacher%20salaries.pdf>.

Gouvernement du Canada. Programme d'aide préscolaire aux Premières nations - Guide des normes. Extrait de <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1582215017700/1582215088300>.

Gouvernement du Canada. Cadre multilatéral pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants. Extrait de http://www.dpe-agje.ca/fra/agje/agje_cadremulti.shtml.

Kaga, Y., Bennett, J., & Moss, P. (2010). *Caring and learning together: A cross-national study of the integration of early childhood education and care into education*. Paris, France : UNESCO.

McCain, M., Mustard, F., & McCuaig, K. (2011). *Le point sur la petite enfance 3. Prendre des décisions. Agir*. Toronto, Canada. Margaret and Wallace McCain Family Foundation.

McCain, M. (2019). *Early Years Study 4: Thriving Kids, Thriving Society [Le point sur la petite enfance 4 : Enfants épanouis, société prospère]*. Toronto, Canada. Margaret and Wallace McCain Family Foundation.

Organisation de coopération et de développement économiques, direction de l'éducation (2004). *Early childhood care and education policy: Canada country note*. Paris, France : Secrétariat de l'OCDE.

Organisation de coopération et de développement économiques (2006). *Petite enfance, grands défis II*. Paris, France : Secrétariat de l'OCDE.

Reynolds, A. J., Temple, J. A., White, B. A. B., Ou, S.-R., & Robertson, D. L. (2011). «Age 26 cost-benefit analysis of the Child Parent Center Early Education Program». *Child Development*, 82, p. 379-404.

Statistique Canada. Enquête sur la population active (Labour Force Survey) 0620_13 Table 3 - estimates of mothers by age of youngest child, Canada, provinces, territories, annual average, 2016 à 2019.

UNICEF Canada. (2020). *Aux antipodes : document canadien d'accompagnement du Bilan Innocenti 16 de l'UNICEF*. Extrait de <https://www.unicef.ca/sites/default/files/2020-09/UNICEF%20RC16%20Canadian%20Summary%20FR.pdf>.