



POUR BIEN GRANDIR LES GARDERIES PUBLIQUES

Portrait des services de garde publics : Toronto (Ontario)

Un rôle déterminant en matière de services de garde

La Ville de Toronto est le plus important fournisseur de services de garde publics offerts en dehors du système d'éducation en Amérique du Nord. Toronto fait partie de vingt-sept municipalités ou administrations régionales sur quarante-sept en Ontario à exploiter des garderies ou des agences de services de garde en milieu familial, un des rôles qui leur sont attribués par la *Loi sur les garderies* de l'Ontario.

La *Loi* stipule également que les administrations municipales¹ ont aussi un rôle à l'égard des services de garde réglementés sur le plan du financement et de la gestion financière. Les Services à l'enfance de Toronto sont « le gestionnaire du système de services de garde » pour la Ville. Ils gèrent les fonds publics et s'occupent de la planification et de l'administration afférentes à la prestation des services (privés sans but lucratif, privés à but lucratif et publics) offerts sur le territoire. La Ville finance également 20 % du budget alloué aux subventions pour frais de garde, aux subventions salariales, aux programmes de ressources pour la famille et au personnel affecté aux enfants à besoins particuliers. Elle supporte également 50 % des frais d'administration (le reste, respectivement 80 % et 50 % du budget, étant assumé par le gouvernement provincial).

Pourquoi des programmes publics d'éducation préscolaire et de garde à l'enfance?

La plupart des gens ne pensent pas que les garderies communautaires sans but lucratif sont « privées », mais elles le sont. C'est parce que la responsabilité pour leur mise sur pied et leur gestion revient à des groupes de parents ou des organismes bénévoles plutôt qu'à des instances comme des municipalités ou des commissions scolaires. Presque tous les modes de prestation de services de garde réglementés au Canada sont privés et s'appuient sur des services de garde à but lucratif et sans but lucratif. Et, aujourd'hui, il se dessine une tendance inquiétante au Canada : une prolifération des garderies commerciales. Dans certaines provinces, pratiquement toutes les nouvelles places sont à but lucratif.

Les enfants et leurs familles seraient bien mieux servis dans un système public fusionnant éducation préscolaire et services de garde – en d'autres termes, des programmes d'éducation préscolaire et de garde à l'enfance financés par l'État et principalement exploités par les municipalités ou les autorités scolaires.

Voici ce qu'un système public bien conçu peut faire :

- Intégration des programmes d'éducation préscolaire et de maternelle.
- Accessibilité accrue et inclusion des familles – sans égard à l'endroit où elles habitent, leur langue, leur origine ou leurs capacités.
- Qualité des services plus constante.
- Faibles tarifs ou gratuité – tous les parents ont les moyens d'offrir des services de garde de qualité à leurs enfants.
- Planification des services et responsabilité envers la collectivité.

Ce que nous voulons

Notre vision est celle d'un système public en vertu duquel chaque enfant a accès à un programme qui fusionne éducation préscolaire et service de garde. La recherche et l'expérience démontrent que les systèmes fondés sur un mode privé de prestation et de financement des services de garde ne sont pas propices à la création de programmes d'éducation préscolaire et de garde à l'enfance intégrés et de bonne qualité.

Appuyez les services de garde publics. C'est la voie à suivre pour se doter de services où il fait bon grandir.

¹ Ce sont les gestionnaires des services municipaux regroupés (GSMR) ou, dans le nord de la province, les CADSS (conseils d'administration de district des services sociaux).



Dans l'ensemble, la Ville de Toronto compte 929 garderies publiques ou privées sans but lucratif et à but lucratif, et vingt et une agences de services de garde en milieu familial œuvrant aussi dans ces trois secteurs, soit plus de 55 000 places (octobre 2008) en mesure d'accueillir 21 % de la population d'enfants âgés de zéro à neuf ans. Toutes les garderies et agences de services de garde en milieu familial municipales offrent des places subventionnées; ce n'est pas le cas de toutes les garderies privées sans but lucratif et à but lucratif (cf. ci-après la section « Autres rôles de Toronto en matière de services de garde »).

Services de garde publics

Selon les données des Services à l'enfance de Toronto :

- La Ville de Toronto exploite cinquante-sept garderies et une agence de services de garde en milieu familial.
- En octobre 2008, 6 % des places offertes sur le territoire de Toronto l'étaient dans le secteur public.
- En octobre 2008, les services de garde municipaux comptaient 3 011 places.
- Les services de garde municipaux accueillent des enfants âgés de zéro à neuf ans.
- Tous les services de garde municipaux accueillent des enfants subventionnés.
- Tous les services de garde municipaux accueillent des enfants à besoins particuliers.
- Les services de garde publics sont surtout situés dans des zones considérées à besoins élevés.

- Les garderies ouvrent habituellement leurs portes de 7 heures à 18 heures.
- Le personnel des garderies municipales est syndiqué au sein de la section locale 79 du Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP).

Garderie Bellevue

Située dans le secteur du marché Kensington dans le quartier des affaires de Toronto, cette garderie municipale reçoit dix poupons et dix bambins.

L'environnement douillet de la garderie, une résidence de style victorien classée, a été aménagé pour fournir à ces très jeunes enfants un milieu semblable à la maison. La cour extérieure entourée de gros arbres et à l'abri du soleil a été spécialement conçue pour des poupons et bambins.

Tout le personnel à temps plein de la garderie Bellevue a un diplôme en éducation à la petite enfance. Outre l'anglais, le personnel parle espagnol, croate, italien, finlandais et tagalog. La garderie reçoit des stagiaires, qui y acquièrent une expérience précieuse de travail auprès de groupes d'enfants très jeunes.

Les Services à l'enfance de Toronto estiment que les garderies municipales offrent des services de garde de bonne qualité qui sont axés sur les enfants. Leur programme éducatif répond aux besoins éducatifs, récréatifs et développementaux des enfants. Il comprend des volets alimentation, art, théâtre, musique et éducation physique. Les garderies municipales évaluent les enfants individuellement à l'aide de grilles de développement et d'entrevues avec les parents et le personnel.

En tant que groupe, le personnel des garderies municipales est parmi les plus qualifiés de la Ville de Toronto. La Ville embauche des éducatrices et éducateurs à la petite enfance qui détiennent à tout le moins un diplôme collégial de deux ans ou l'équivalent.

Les garderies municipales fonctionnent dans un cadre inclusif. On encourage la participation des parents à la planification et l'élaboration du programme éducatif, à divers comités consultatifs, aux visites et sorties de groupe et aux activités de financement et sociales. Les garderies travaillent en partenariat avec les organismes et groupes de leur collectivité; elles utilisent les équipements qui s'y trouvent (p. ex. bibliothèques, écoles et parcs) et partagent leurs ressources (p. ex. formation des étudiantes et étudiants, comités consultatifs). La Ville planifie ses services de garde pour répondre aux besoins diversifiés de la population. Par exemple, quatre garderies logent actuellement dans des maisons d'hébergement.



Promesse de qualité dans les garderies municipales de la Ville de Toronto:

- Milieu de garde attentionné, chaleureux et sécuritaire.
- Programme éducatif de qualité axé sur les enfants.
- Gestion positive et préventive de comportement.
- Personnel éducatif entièrement formé.
- Participation des parents et soutien à la famille.
- Collations et repas nutritifs.
- Choix de l'endroit préféré (à proximité du travail/de la maison).

Autres rôles de Toronto en matière de services de garde

En plus d'offrir des services de garde publics, la Ville est responsable de la gestion des fonds publics consentis par la Province aux services de garde, y compris les fonds fédéraux transférés au gouvernement provincial. En vertu de cette responsabilité, la Ville intervient à divers titres auprès des garderies à but lucratif et sans but lucratif qui ont des contrats de service pour la fourniture de services de garde subventionnés. Depuis l'adoption d'une politique à cet effet en décembre 2004, aucun nouveau contrat de service pour la fourniture de services de garde subventionnés n'est intervenu avec des garderies à but lucratif (quelques municipalités en Ontario ont également adopté une politique semblable).

Dans le cadre de l'approche visant l'amélioration de la qualité que la Ville a volontairement mise de l'avant au fil des ans, Toronto a élaboré ses propres critères de fonctionnement – des règles qui excèdent les exigences prévues dans la *Loi sur les garderies*. Pour obtenir un contrat de service de la Ville, une garderie doit satisfaire ces critères. Les conseillères et conseillers des Services à l'enfance de Toronto se servent de ces critères pour promouvoir auprès des garderies à but lucratif et sans but lucratif l'amélioration continue de la qualité de leurs services.

Critères de fonctionnement de la Ville de Toronto

Il y a neuf catégories de critères de fonctionnement : programme poupon, programme bambin, programme préscolaire, programme scolaire, terrain de jeux, alimentation, administration, gestion financière, travail ensemble.

Chaque élément dans ces catégories est mesuré sur une échelle d'un à quatre. Les garderies doivent obtenir une note de 3 au moins (satisfaisant). Des visites de contrôle non annoncées sont effectuées une fois par année par les conseillers des Services à l'enfance. La note obtenue par les garderies est affichée dans le site web des Services à l'enfance.

De plus, la Ville de Toronto effectue de la recherche et de l'évaluation pour vérifier la qualité et mettre à l'essai de nouvelles idées. Par exemple, le projet pilote Toronto First Duty, mené dans cinq emplacements, a permis de fusionner garde à l'enfance, éducation préscolaire et soutien à la famille et de créer une journée « homogène », c'est-à-dire sans coupure. Ce projet pilote et sa méthode d'évaluation constituent une partie du corpus national des connaissances sur l'intégration au des écoles des programmes d'éducation préscolaire et de garde à l'enfance. Un autre exemple de recherche lancée par la Ville est l'analyse des critères de fonctionnement de Toronto réalisée en 2008 par Gordon Cleveland (cf. Recherche pertinente sur la qualité plus loin).

Depuis de nombreuses années, le comité consultatif sur les services de garde de Toronto « conseille et soutient le conseil municipal de Toronto et le personnel des Services à l'enfance en matière de services de garde ». Les membres du comité représentent les divers secteurs de la communauté des services de garde de Toronto. La Ville est aussi dotée d'un comité consultatif rattaché aux Services à l'enfance dont le mandat est de « conseiller le maire et les membres du conseil municipal sur les politiques, les programmes, les stratégies et les mesures nécessaires pour instaurer un système complet de services intégrés, inclusifs et de qualité et favoriser les meilleurs résultats possible pour les enfants de Toronto ».



Recherche pertinente sur la qualité

Dans une étude comparative des services de garde à but lucratif et sans but lucratif dans la Ville de Toronto, réalisée par Gordon Cleveland (2008), le chercheur a constaté que les garderies municipales obtenaient une note plus élevée sur le plan de la qualité dans les groupes poupons, bambins et préscolaires sur toutes les échelles des critères de fonctionnement. Dans ces groupes d'âge, les notes moyennes des garderies sans but lucratif étaient constamment supérieures à celles des garderies commerciales, mais ce sont les garderies municipales (publiques) qui obtenaient les meilleurs résultats. On n'a pas noté de différences significatives entre les services de garde scolaire à but lucratif et sans but lucratif, mais les services de garde scolaire municipaux ont obtenu à tout coup de meilleurs résultats que ces deux catégories de services de garde scolaire.

Histoire

Les services de garde ont commencé à se développer à Toronto dans les années 1940, durant la Deuxième Guerre mondiale, quand le gouvernement fédéral a proposé aux provinces une entente fédérale-provinciale visant à créer des garderies afin de soutenir les mères qui contribuaient à l'effort de guerre en travaillant dans les usines. L'entente était à frais partagés (50/50) entre le fédéral et les provinces et toutes les provinces étaient admissibles. Toutefois, seuls l'Ontario et le Québec y ont participé.

Durant la guerre, la majorité des garderies en Ontario a été implantée à Toronto (il y en a eu aussi dans Peel, Oshawa, Windsor et Hamilton). À

Toronto, l'administration municipale exploitait la plupart des garderies préscolaires. Ces garderies constituaient la première vague importante de services de garde de type public au Canada.

Une fois la guerre terminée, le gouvernement fédéral a révoqué l'entente fédérale-provinciale en temps de guerre sur les garderies et l'Ontario a annoncé la fermeture de ses garderies. La Ville de Toronto a conservé les siennes ou ouvert à nouveau celles qui avaient été créées durant la guerre. Il se peut que les pressions exercées par une organisation de Toronto, Day Nursery and Day Care Parent's Association, un des premiers organismes de promotion de services de garde au Canada, aient incité la Ville à agir en ce sens.

En 1946, l'Ontario promulguait la première *Loi sur les garderies*. La *Loi* prévoyait le transfert des responsabilités de nature administrative aux municipalités et 50 % des coûts d'exploitation des garderies municipales et communautaires allaient être assumés par le gouvernement provincial.

Pendant de nombreuses années après la mise en œuvre du Régime d'assistance publique du Canada (un programme national d'aide sociale aboli en 1995 par le gouvernement Chrétien), les garderies municipales torontoises ont accueilli presque exclusivement des enfants démunis, admissibles à des subventions. Plus récemment, cependant, un nombre croissant de familles cotisantes ont commencé à fréquenter les garderies publiques exploitées par la Ville.

Garderie Kipling

La garderie publique Kipling reçoit dix bambins et seize enfants d'âge préscolaire. Les enfants participent activement à la planification de leurs activités quotidiennes.

La garderie est située dans la résidence Kipling Acres pour personnes âgées. Elle offre plusieurs programmes intergénérationnels en coordination avec le personnel de la résidence.

Tout le personnel de la garderie détient un diplôme. Un certain nombre parle plusieurs langues, notamment allemand, tamil, hongrois et espagnol. La garderie accueille aussi des stagiaires en éducation à la petite enfance.

Bibliographie

Beach, J., Bertrand, J., Michal, D. et Tougas, J. (2004). *Un travail à valoriser : la main-d'œuvre du secteur des services de garde à l'enfance au Canada*. 3^e partie : études de cas, pp. 51-56.

Cleveland, G. (2008). *If it don't make dollars, does that mean that it don't make sense? Commercial, nonprofit and municipal child care in the City of Toronto*. Toronto : Children's Services Division.

Pour plus d'information sur les services de garde dans la ville de Toronto, visitez le site web des services à l'enfance au : www.toronto.ca/children

Octobre 2009
sepb 491