

# Services de garde à l'enfance



LE BUDGET FÉDÉRAL  
ALTERNATIF  
2017

SERVICES DE GARDE  
À L'ENFANCE

## ENJEUX ÉLEVÉS

- Les services de garde à l'enfance sont traités comme un produit vendu sur le marché et non comme un service public.
- Les frais des services de garde à l'enfance, déjà élevés, augmentent plus rapidement que l'inflation.
- Les places en services de garde à l'enfance suffisent à accueillir seulement 25 % des enfants.
- Les services de garde à l'enfance sont entachés par une qualité inégale, un roulement élevé du personnel et de maigres salaires.
- On constate le peu de leadership du gouvernement fédéral à l'égard de la planification, du financement et de l'établissement de normes.
- En ce qui a trait aux services de garde à l'enfance, le Canada arrive en dernière place des pays économiquement avancés.
- Les congés de maternité et les congés parentaux sont inéquitables et inadéquats.

## CHOIX CLAIRS

- Établir un réseau complet de services publics de garde à l'enfance sans but lucratif pour tous les enfants et familles de l'ensemble du Canada.
- Rendre abordables les frais imposés aux parents.
- Fournir des places pour tous, en respectant les besoins divers des familles et en intégrant entièrement les enfants handicapés.
- Veiller à une qualité toujours élevée des programmes offerts par un personnel qualifié, bien rémunéré et respecté.
- Élaborer des politiques et une planification de haut calibre, assurées par un financement public d'importance.
- Se doter de services de garde à l'enfance dont on pourra être fiers, offrant d'excellentes options abordables au bénéfice des enfants et des familles.
- Élargir et améliorer les congés de maternité et les congés parentaux afin de soutenir les femmes et les hommes et afin de répondre aux besoins des familles partout au Canada.

[POLICYALTERNATIVES.CA/BFA2017](http://POLICYALTERNATIVES.CA/BFA2017)

#BFA2017

## Contexte

« Pour les familles canadiennes, les services de garde d'enfants abordables et de haute qualité sont plus qu'une commodité – ils sont un besoin. »<sup>1</sup> Ces quelques mots, tirés du budget fédéral de 2016, découlent de la promesse électorale de 2015 du Parti libéral où il s'engageait à collaborer avec les « territoires et communautés autochtones pour commencer à se pencher sur un nouveau Cadre national d'éducation préscolaire et de garde d'enfants...qui répond aux besoins des familles canadiennes, peu importe où elles vivent. »<sup>2</sup> Ces propos laissent supposer

un engagement gouvernemental envers une approche vaste – ou universelle – des services de garde d'enfant, une approche qui fait défaut aux Canadiens depuis beaucoup trop longtemps.

En 2008, le Canada se classait au dernier rang de pays pairs pour dix indicateurs des services éducatifs et de garde à l'enfance (SÉGE).<sup>3</sup> Le gouvernement conservateur venait tout juste d'annuler le programme national de garderies comportant des transferts en argent importants aux provinces et aux territoires, et de retirer le fédéral de tout rôle dans l'amélioration de la prestation des services existants de garde à l'enfance.

Il est inquiétant, quoique pas étonnant, de constater que malgré les initiatives prometteuses de certaines provinces, les services de garde au Canada demeurent inabordables, non disponibles et de qualité irrégulière.

Un corpus solide de recherches confirme les avantages d'une approche universelle en matière de services de garde par rapport à une approche ciblée, comme l'explique le document technique du BFA ci-joint, *Des services de garde pour nous tous et toutes : Des services de garde universels pour l'ensemble des Canadiens en 2020*.<sup>4</sup>

Premièrement, on retrouve des enfants vulnérables dans toutes les strates socioéconomiques. Une approche ciblée uniquement sur la base du revenu (courante au Canada) « risque de ne pas atteindre la proportion réduite, mais souvent plus grande en nombre absolu » d'enfants vulnérables provenant de milieux à revenus moyens et élevés.<sup>5</sup> Un deuxième avantage de l'approche universelle est qu'elle permet de prévenir l'exclusion sociale. Le regroupement d'enfants en provenance de divers environnements socioéconomiques offre aux enfants vulnérables de plus grands bienfaits que les programmes ciblés.

Troisièmement, selon un rapport de l'UNICEF de 2008, les services universels « nécessitent généralement une aide publique plus continue et ils correspondent à un souci public majeur en matière de qualité. » « Trop souvent, des services destinés aux pauvres sont synonymes de services

médiocres. »<sup>6</sup> En outre, l'accès aux services de garde est un enjeu à tout le moins relié autant à la participation des parents au

marché du travail et à l'égalité des femmes qu'au développement de l'enfant. C'est dire que la question du besoin de services de garde de qualité ne se limite pas uniquement aux familles à faible revenu ni seulement à celles qui ont des enfants vulnérables; en fait, cela est essentiel « à la sécurité économique des familles et en particulier, à la sécurité économique des femmes ».<sup>7</sup>

### **Cadre commun pour bâtir un système d'éducation préscolaire et de garde à l'enfance**

Au début de 2016, la communauté canadienne des services de garde à l'enfance a élaboré un *Cadre commun pour bâtir un système d'éducation préscolaire et de garde à l'enfance pour tous*.<sup>8</sup> Il s'agit essentiellement d'un modèle visant l'établissement du réseau de garde d'enfants universel complet et de qualité élevée dont nous avons besoin. Ce cadre fait appel au leadership du gouvernement fédéral et demande un financement des services de garde d'enfants, tout en reconnaissant les rôles clés des provinces, des territoires et des collectivités autochtones à l'égard de l'élaboration et de la mise en place de services permettant de répondre aux besoins locaux. Il affirme que « bien que la vision que nous partageons avec elles comporte beaucoup de points communs, nous reconnaissons que les communautés autochtones peuvent choisir des approches et des contenus qui leur sont propres ».

Le mouvement canadien pour la promotion des services de garde d'enfants définit les services de garde universels comme des services accessibles à tous, abordables et

inclusifs, facultatifs et non (nécessairement) gratuits.<sup>9</sup> L'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance (ACPSGE) stipule : « Les réseaux universels assurent l'accès à tous indépendamment du revenu de la famille ou d'autres facteurs. Les réseaux universels efficaces s'emploient à éliminer toute une gamme d'obstacles sociaux, culturels, géographiques, liés aux capacités des personnes ou autres empêchant l'accès et la participation équitables. »<sup>10</sup>

Tout en exhortant les gouvernements à jouer un rôle important en matière de planification et d'établissement des politiques, une approche globale des SÉGE envisage une variété de services offerts par des fournisseurs publics sans but lucratif, en divers lieux (garderies, domiciles, écoles), sur différentes périodes (journées partielles, complètes, heures prolongées ou non standard).<sup>11</sup> Des éducateurs de la petite enfance bien formés, soutenus et rémunérés sont essentiels à la qualité du service.<sup>12</sup>

Enfin, un système complet de SÉGE de grande qualité doit être intégré à des améliorations des politiques familiales, notamment une bonification des congés parentaux et du soutien du revenu offert aux parents, afin de répondre aux besoins diversifiés des familles et des enfants à l'échelon local. Trois « compréhensions » interreliées sous-tendent ces principes, et elles sont essentielles à la réalisation d'un cadre national factuel.

Premièrement, le Canada doit s'éloigner des approches basées sur le marché qu'il a adoptées pour les services de garde à l'enfance. Dans le cadre de ces approches, les gouvernements assument une responsabilité

limitée en matière d'élaboration de politiques, et le financement public se résume essentiellement à offrir aux parents des subventions ou des allègements fiscaux. Les piètres résultats du Canada en matière de SÉGE par rapport aux pays industrialisés s'expliquent en grande partie par l'absence d'un système géré par le secteur public.<sup>13</sup>

Deuxièmement, bâtir un SÉGE complet exige une vision claire à longue échéance, assortie d'un financement soutenu et adéquat, sur lequel bâtir les exigences en matière de reddition de comptes du secteur public. À l'échelon international, le point de repère a été fixé à au moins 1 % du PIB pour les pays cherchant à établir un SÉGE efficace pour les enfants âgés de zéro à 5 ans.<sup>14</sup> Le Canada doit augmenter sensiblement son financement par l'entremise d'un processus d'édification de réseau (qui peut demander jusqu'à dix ans) afin d'atteindre ce modeste objectif.<sup>15</sup>

Troisièmement, le gouvernement fédéral doit affirmer son rôle de leadership, et les rôles respectifs des provinces et des territoires dans l'établissement d'un réseau de garde d'enfants universel complet et de qualité élevée. Dans leur Programme électoral, les Libéraux ont déclaré : « nous n'imposerons pas de coûts ou de modèles prédéterminés aux autres paliers de gouvernement, mais travaillerons plutôt en collaboration avec chacun d'entre eux pour parvenir à des ententes. »<sup>16</sup> Cela correspond bien au cadre commun élaboré par les défenseurs des services de garde à l'enfance, « atteindre les principaux objectifs du gouvernement [fédéral] pour les familles dans toutes les régions, à savoir l'accessibilité, l'abordabilité, la qualité et l'inclusion, exigera

une approche globale pour l'ensemble du pays » qui reconnaît la compétence première des provinces et des territoires à l'égard des services de garde ».17

En l'absence de leadership du gouvernement fédéral, les provinces et les territoires ont mis sur pied des SÉGE présentant de nombreux points communs. Malgré les caractéristiques exemplaires de certains réseaux, la plupart sont généralement moins efficaces.

Par exemple, tous les SÉGE provinciaux et territoriaux offrent des jardins d'enfants financés et offerts par le secteur public, des services de garderie et des services de garde en milieu familial, à temps plein et à temps partiel, de même que des programmes de ressources familiales. La plupart des administrations dépendent en grande partie des services à but lucratif et sans but lucratif, où règnent les règles du marché, et offrent un financement public de base limité. Le financement des services de garde d'enfants prend surtout la forme de subventions accordées aux familles à faible revenu.

Sauf au Québec, tous les services de garde d'enfants comptent énormément sur les paiements versés par les parents comme source de revenus principale. Ces frais, souvent plus élevés que les frais de scolarité universitaires, augmentent à une vitesse qui dépasse l'inflation.<sup>18</sup> Tous les services de garde d'enfants du Canada sont fournis par un effectif presque entièrement féminin, faiblement rémunéré, et demandent une formation généralement inférieure aux seuils internationaux.

Dans la pratique, ces analogies structurelles font que les défis quotidiens

auxquels font face les familles sont remarquablement semblables, peu importe leur lieu de résidence. Il arrive souvent que les services de garde d'enfants ne soient pas disponibles lorsque les parents en ont besoin ou là où ils en ont besoin, et qu'une minorité de familles seulement puisse se permettre de les payer. Quand les parents réussissent à obtenir une place, la qualité des soins est parfois tellement mauvaise qu'on ne peut compter sur ces services pour donner aux enfants un bon départ dans la vie.

En outre, dans toutes les régions du Canada, certains groupes tels les nourrissons, les enfants handicapés, les nouveaux arrivants, les collectivités rurales, les parents qui travaillent à temps partiel ou en dehors des heures normales, et tout particulièrement les familles autochtones, sont mis à l'écart par les SÉGE. Partout au Canada, les services de garde d'enfant culturellement appropriés aux enfants autochtones, tant dans les réserves que hors réserve, sont cruellement sous-financés et sous-développés. Il n'est donc pas étonnant que la Commission de vérité et réconciliation préconise des services de garde d'enfants culturellement appropriés dans le cadre du processus de guérison et de réconciliation.

---

## Interventions du BFA

Le BFA doit faire passer le Canada d'une approche de SÉGE basée sur le marché, qui ne fonctionne pas, à un réseau de garde d'enfants géré par le secteur public, de qualité, universel et complet. Le financement du réseau de garde d'enfants fait actuellement

partie du fonds des infrastructures sociales qui prévoit 21,9 milliards de dollars sur onze ans pour financer de façon non différenciée le logement abordable, les installations pour personnes âgées et les ressources culturelles. Pour favoriser la transparence et la reddition de comptes et pour mesurer les progrès réalisés, il faut affecter une source de financement réservée et soutenue.

**Intervention :** Engager la somme de 600 millions de dollars comme source de financement fédérale réservée et soutenue. Bien que les dépenses de SÉGE au cours de la première année soient relativement modestes, afin de permettre la planification et la préparation efficaces par les échelons fédéral, provinciaux et territoriaux, elles augmenteront d'un milliard de dollars chaque ans pour cinq ans afin d'atteindre le point de repère fixé à au moins 1 % du PIB. Le programme sera peaufiné après cinq ans.

**Intervention :** Pour répondre au cadre commun d'un programme canadien de services de SÉGE, le nouveau financement sera assorti de certaines conditions. Le gouvernement fournira 100 millions de dollars afin de doter les collectivités autochtones des ressources nécessaires pour commencer à concevoir, offrir et régir des systèmes et services de SÉGE qui répondent à leurs besoins et à leurs aspirations; Il fournira aussi 500 millions de dollars aux provinces et aux territoires qui se sont engagés à mettre sur pied leur propre cadre de services de SÉGE respectant les principes d'universalité, de qualité élevée et d'intégralité et comprenant les éléments suivants :

- **des plans publics** visant à établir des systèmes intégrés et complets de SÉGE qui répondent aux besoins en services d'éducation des petits et de garde à l'enfance à la fois des enfants et des parents;
- **une gestion publique** de l'expansion des services réglementés publics et sans but lucratif relevant d'autorités publiques grâce à des processus de planification publique, y compris l'intégration des services communautaires existants dans les systèmes gérés par le secteur public;
- **un financement public** affecté directement aux services et réseaux de SÉGE plutôt que par des mesures de paiement aux parents en particulier afin de créer et de maintenir des services accessibles et de grande qualité grâce à un financement réservé, soutenu et prévisible;
- **des rapports publics** sur la qualité, l'accès et d'autres éléments du système de SÉGE présentés dans les assemblées législatives fédérale, provinciales et territoriales.

**Intervention :** Revoir et établir un plan afin de renforcer l'approche fédérale-provinciale-territoriale du congé de maternité ou parental sur le plan de l'admissibilité, de la flexibilité, du caractère adéquat des prestations, de considérations spéciales (comme les enfants handicapés), l'adoption, les naissances multiples et le congé réservé au parent d'un couple qui n'est pas celui qui a donné naissance.

## Notes

- 1** Ministère des Finances. (2016). *Budget fédéral. Assurer la croissance de la classe moyenne*. Ottawa : Gouvernement du Canada. Extrait en ligne le 14 novembre 2016 <http://www.budget.gc.ca/2016/docs/plan/budget2016-fr.pdf>, p. 101
- 2** Parti libéral du Canada. (2015). « Une plus grande sécurité financière pour les familles de la classe moyenne. » Document d'information. Parti libéral du Canada. Extrait le 23 décembre 2016 des sites <https://www.liberal.ca/files/2015/09/Une-plus-grande-securite-financiere-pour-les-familles-canadiennes.pdf> et <http://www.liberal.ca/fr/realchange/garde-denfants/>; les expressions « éducation préscolaire et services de garde d'enfants » et « services éducatifs et de garde à l'enfance (SÉGE) » englobent les garderies, les services de garde en milieu familial réglementés, les prématernelles, les garderies éducatives et les jardins d'enfants. Nous allons employer ici les expressions *services de garde d'enfants, éducation préscolaire et services de garde d'enfants et SÉGE* de façon interchangeable, bien que nous tendions à désigner par SÉGE nos aspirations d'édification de réseau.
- 3** UNICEF. (2008). *La transition en cours dans la garde et l'éducation de l'enfant : Tableau de classement des services de garde et d'éducation des jeunes enfants dans les pays économiquement avancés*. Bilan Innocenti 8. Florence, Italie : UNICEF Centre de recherche Innocenti.
- 4** Les aspects clés de ce document technique sont intégrés au présent chapitre. Disponible en ligne à : [https://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office/2016/12/Des\\_services\\_de\\_garde\\_pour\\_nous\\_tous\\_et\\_toutes.pdf](https://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office/2016/12/Des_services_de_garde_pour_nous_tous_et_toutes.pdf)
- 5** UNICEF. (2008). *La transition en cours dans la garde et l'éducation de l'enfant : Tableau de classement des services de garde et d'éducation des jeunes enfants dans les pays économiquement avancés*. Bilan Innocenti 8. Florence, Italie : UNICEF Centre de recherche Innocenti, p. 18.
- 6** UNICEF. (2008). *La transition en cours dans la garde et l'éducation de l'enfant : Tableau de classement des services de garde et d'éducation des jeunes enfants dans les pays économiquement avancés*. Bilan Innocenti 8. Florence, Italie : UNICEF Centre de recherche Innocenti, p. 17.
- 7** Parti libéral du Canada. (2015). « Une plus grande sécurité financière pour les familles de la classe moyenne. » Document d'information. Parti libéral du Canada. Extrait le 23 décembre 2016 du site <https://www.liberal.ca/files/2015/09/Une-plus-grande-securite-financiere-pour-les-familles-canadiennes.pdf>
- 8** Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, Fédération canadienne des services de garde à l'enfance, et Campagne 2000. (2015). *Cadre commun pour bâtir un système d'éducation préscolaire et de garde à l'enfance pour tous*. Extrait le 23 décembre 2016 du site [http://www.cccf-fcsge.ca/wp-content/uploads/un\\_cadre\\_commun\\_pour\\_ba%CC%82tir\\_un\\_syste%CC%8ome\\_de%CC%81ducation\\_pre%CC%81scolaire\\_et\\_de\\_garde\\_a%CC%80\\_lenfance\\_pour\\_tous.pdf](http://www.cccf-fcsge.ca/wp-content/uploads/un_cadre_commun_pour_ba%CC%82tir_un_syste%CC%8ome_de%CC%81ducation_pre%CC%81scolaire_et_de_garde_a%CC%80_lenfance_pour_tous.pdf)
- 9** En garderie, l'expression « inclusion » veut habituellement dire un service qui accueille, soutient et intègre des enfants à besoins particuliers à l'ensemble du groupe. Toutefois, l'expression « inclusion sociale » s'emploie plus généralement pour désigner un processus « visant à améliorer les dispositions permettant aux personnes et aux groupes de participer à la société ». La communauté canadienne des services de garde à l'enfance envisage un système inclusif qui accueille, soutient et respecte les familles dans toutes leurs diversités.
- 10** Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance. (2004). *Stratégie canadienne en matière de services de garde à l'enfance* — Cadre d'action proposé. Ottawa ON, auteur
- 11** À l'égard de la prestation de services à but lucratif, la position dominante du mouvement pour la promotion des services de garde d'enfants, qui repose sur les meilleures connaissances disponibles, est qu'il sera possible pour les garderies à but lucratif de poursuivre leur exploitation au sein d'un système financé par le secteur public, à condition de respecter les exigences en matière de reddition de comptes des fournisseurs publics, comme les autres fournisseurs privés qui offrent des services sans but lucratif et les services de garde d'enfants en milieu familial. Toutefois, les services à but lucratif vont cesser de croître, car les nouveaux financements publics devraient être utilisés pour accroître l'accès à des services publics abordables de grande qualité et communautaires, et non pour les services privés.
- 12** Bennett, J. (2008). *Review of the literature and current policy in the early childhood field*. Document de travail UNICEF Centre de recherche Innocenti. Extrait le 14 novembre 2016 du site [https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp\\_2008\\_01\\_final.pdf](https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp_2008_01_final.pdf)
- 13** Ferns, C. et Beach, J. (2015). *From Child Care Market to Child Care System*. In *Our Schools, Our Selves*, numéro spécial, été 2015. *Moving Beyond Baby Steps: A child care plan for Canada*. Extrait le 14 novembre 2016 du site <https://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office/2015/09/>

OS120\_Summer2015\_Child\_Care\_Market\_to\_Child\_Care\_System.pdf

**14** UNICEF. (2008). *La transition en cours dans la garde et l'éducation de l'enfant : Tableau de classement des services de garde et d'éducation des jeunes enfants dans les pays économiquement avancés*. Bilan Innocenti 8. Florence, Italie : UNICEF Centre de recherche Innocenti.

**15** Child Care Briefing Note. (2006). *Early learning and child care: How Does Canada Measure Up? International comparisons using data from Starting Strong II* (Organisation de coopération et de développement économique, 2006). Childcare Resource and Research Unit.

**16** Parti libéral du Canada. (2015). « Une plus grande sécurité financière pour les familles de la classe moyenne. » Document d'information. Parti libéral du Canada. Extrait le 23 décembre 2016 du site <https://www.liberal.ca/files/2015/09/Une-plus-grande-securite-financiere-pour-les-familles-canadiennes.pdf>

**17** Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, Fédération canadienne des services de garde à l'enfance, et Campagne 2000 (2015). *Cadre commun pour bâtir un système d'éducation préscolaire et de garde à l'enfance pour tous*. Extrait le 23 décembre 2016 du site [http://www.ccf-fcsge.ca/wp-content/uploads/un\\_cadre\\_commun\\_pour\\_ba%CC%82tir\\_un\\_syste%CC%8ome\\_de%CC%81ducation\\_pre%CC%81scolaire\\_et\\_de\\_garde\\_a%CC%8o\\_lenfance\\_pour\\_tous.pdf](http://www.ccf-fcsge.ca/wp-content/uploads/un_cadre_commun_pour_ba%CC%82tir_un_syste%CC%8ome_de%CC%81ducation_pre%CC%81scolaire_et_de_garde_a%CC%8o_lenfance_pour_tous.pdf)

**18** Macdonald, D. et Friendly, M. (2016). *Un problème grandissant : Frais de garde d'enfants dans les grandes villes du Canada 2016*, Centre canadien de politiques alternatives. Extrait le 23 décembre 2016 du site [https://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office/2016/12/A\\_Growing\\_Concern.pdf](https://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office/2016/12/A_Growing_Concern.pdf)