

Des services de garde pour nous tous et toutes : des services de garde universels pour l'ensemble des Canadiens en 2020

Lynell Anderson, Morna Ballantyne,
et Martha Friendly

L'accès aux services de garde devrait devenir un droit de chaque enfant de par sa citoyenneté canadienne, et l'accès ne devrait pas être limité en raison du revenu, de la classe sociale ou du fait que les deux conjoints ont un emploi rémunéré.

—Tom Courchene, *A State of Minds*, 2001¹

Résumé

« Pour les familles canadiennes, les services de garde d'enfants abordables et de haute qualité sont plus qu'une commodité, ils sont un besoin. » Cette citation tirée du budget fédéral de 2016, conjuguée à la promesse électorale des libéraux de « collaborer avec les provinces, les territoires et les communautés autochtones pour élaborer un nouveau cadre national d'éducation préscolaire et de garde d'enfants qui répond [...] aux besoins des familles canadiennes, peu importe où elles vivent »,



annonce un nouvel engagement du gouvernement fédéral à l'égard de services de garde qui sont abordables, toujours de qualité élevée et accessibles à tous ceux et à toutes celles qui choisissent d'y avoir recours.

Cette réaffirmation du leadership fédéral en matière de garde d'enfants ne pourrait pas mieux tomber. En 2008, le Canada se classait dernier parmi des pays comparables sur dix indicateurs de rendement en matière de services de garde. Le gouvernement conservateur venait tout juste d'annuler le programme national de garde d'enfants de son prédécesseur ainsi que les transferts correspondants de fonds aux provinces et aux territoires. Il avait également retiré au gouvernement fédéral tout rôle visant à accroître l'offre de services de garde au pays. Il est inquiétant, tout en n'étant pas vraiment étonnant, de constater que, malgré les initiatives de certaines provinces, les services de garde au Canada demeurent à ce jour inabordables, inaccessibles et de qualité variable. En effet, la courtépente proverbiale de services à la petite enfance dont dépendent les parents pour concilier travail et famille est remarquablement similaire du point de vue structurel et systémique un peu partout au Canada.

On dispose d'un corpus solide de recherches et d'analyses de politiques confirmant l'importance et les avantages d'une approche universelle en matière de services de garde, une approche qui permet de fournir des services abordables pour tous (pas nécessairement gratuits), facultatifs, accessibles, appropriés et suffisamment diversifiés pour répondre aux besoins variés des familles. Pourtant, nonobstant un consensus à l'échelle internationale sur le sujet et des recherches qui ne cessent de démontrer qu'une approche universelle est plus efficace qu'une approche ciblée, au pays, des préoccupations ont surgi. On craint effectivement que les nouvelles orientations au Canada ne supposent pas une approche universelle. Il s'agirait d'un véritable changement de vision, car de longue date, on a toujours pensé que l'éventuelle politique canadienne en matière de services de garde favoriserait le développement de services accessibles à « toutes les familles choisissant de les utiliser », c'est-à-dire des services de garde à l'enfance universels.

Étant donné que le gouvernement fédéral s'est engagé à s'appuyer « sur la recherche, sur les données probantes, et sur les meilleures pratiques en ce qui a trait à la prestation de services d'éducation préscolaire et de garderies », la politique-cadre nationale en matière de services de garde devra jeter les bases d'une approche globale et diversifiée afin que se développent au fil du temps des services accessibles, inclusifs et de qualité élevée pour desservir l'ensemble des enfants et des familles dans toutes les régions du Canada.

Le Cadre commun pour bâtir un système d'éducation préscolaire et de garde à l'enfance pour tous élaboré par la communauté transcanadienne des services de garde propose une feuille de route pour bâtir un tel système. Le document met de l'avant une « vi-

sion commune fermement ancrée dans un cadre fondé sur des données probantes et à être utilisé par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux pour bâtir un système d'éducation préscolaire et de garde à l'enfance équitable pour tous ». Le cadre commun exige du leadership de la part du gouvernement fédéral et du financement tout en reconnaissant aux provinces, aux territoires et aux communautés autochtones des rôles fondamentaux. Il affirme également que malgré l'existence de beaucoup de points communs dans cette vision partagée, les communautés autochtones peuvent choisir des approches et des contenus qui leur sont propres. Il propose une approche à long terme visant à bâtir un système de garde d'enfants au Canada enchâssé dans trois grands principes intrinsèques : l'universalité, la qualité élevée et la diversité/complémentarité.

Trois paradigmes interdépendants sous-tendent ces principes et sont essentiels pour doter le Canada d'une politique-cadre fondée sur des données probantes. Premièrement, le Canada doit abandonner son approche en matière de services de garde fondée sur les règles du marché. Deuxièmement, il doit reconnaître que la construction d'un système diversifié et complet de services éducatifs et de garde à l'enfance (SEGE) s'inscrit dans un cheminement, que ce n'est pas un événement ponctuel et que la démarche exige une vision à long terme claire et l'injection soutenue de fonds publics suffisants. Troisièmement, il doit reconnaître le rôle de leadership du gouvernement fédéral, un rôle qui, en collaboration avec les provinces et les territoires, est nécessaire pour doter le pays d'un système universel, diversifié et complet de services de garde de qualité élevée.

Introduction

« Pour les familles canadiennes, les services de garde d'enfants abordables et de haute qualité sont plus qu'une commodité, ils sont un besoin. » Cette citation, tirée du budget fédéral 2016, fait suite à la promesse électorale des libéraux de Justin Trudeau de « collaborer avec les provinces, les territoires et les communautés autochtones pour élaborer un nouveau cadre national d'éducation préscolaire et de garde d'enfants qui répond...aux besoins des familles canadiennes, peu importe où elles vivent ». Le budget indique que le financement fédéral associé à cette promesse commencera à être versé en 2017-2018.

Les libéraux ont également promis de rencontrer les gouvernements provinciaux et territoriaux dans les « cent premiers jours » après l'élection de 2015 « pour commencer à élaborer un cadre national ». Cette promesse et d'autres déclarations dans la plateforme électorale du parti ou ailleurs ont donné l'impression qu'à nouveau un programme national de services de garde figurait sur la liste des choses à

faire du gouvernement. Cependant, un an après l'élection, on ne sait pas quels sont au juste les progrès réalisés à cet égard.

À mesure que des fragments de la politique-cadre en voie de négociation entre le gouvernement fédéral et les provinces et territoires filtrent derrière des portes closes, le mouvement canadien des services de garde s'inquiète de plus en plus de la direction que semble prendre la conversation. Trône au sommet de ces inquiétudes un apparent changement de vision, car de longue date, on a toujours pensé qu'une éventuelle politique canadienne en matière de services de garde favoriserait le développement de services accessibles à « toutes les familles choisissant de les utiliser », c'est-à-dire des services de garde universels. Des doutes semblent surgir à cet égard.

Au cours des quinze dernières années, les analyses de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) [2001, 2006], l'UNICEF [2008] et l'UNESCO [2010], ont pris comme hypothèse de départ que les services éducatifs et de garde à l'enfance² devaient être fournis à tous les enfants et à toutes les familles, en d'autres termes, s'inscrire dans une approche universelle. À titre d'exemple, la Commission européenne [2011] et le Parlement européen [2011] ont tous deux adopté comme priorité stratégique la « prestation universelle de services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants ». Un certain nombre de pays de l'Union européenne s'emploient déjà, depuis un certain temps, à atteindre cet objectif. Quelques-uns l'ont atteint, à tout le moins pour les enfants âgés de deux ou de trois ans jusqu'à leur entrée obligatoire à l'école. D'autres pays ont fait de l'accès aux services de garde un droit enchâssé dans une loi pour tous les groupes d'âge.

De nos jours, la plupart des familles qui ont de jeunes enfants au Canada ont besoin de services de garde de qualité et abordables lorsque leurs enfants sont tout petits et souvent, une fois qu'ils sont à l'école, jusqu'à ce qu'ils aient dix ou douze ans. Malheureusement, encore aujourd'hui, l'accès à des services de garde de qualité et réglementés demeure le privilège de quelques rares chanceux. L'offre de services est trop limitée et la distribution est inégale. Dans l'ensemble, le nombre de places suffit présentement à recevoir moins de 25 pour cent des enfants âgés de zéro à cinq ans et les frais de garde sont bien au-dessus des moyens de la plupart des familles.

Pour combler ce fossé en matière d'accessibilité, la politique-cadre canadienne devra jeter les bases d'une approche globale et diversifiée afin que se développent au fil du temps des services de garde accessibles, abordables, inclusifs et de qualité élevée pour desservir l'ensemble des enfants et des familles dans toutes les régions du Canada.

Qu'est-ce que l'universalité?

Beaucoup de services au Canada sont décrits comme des services universels : l'éducation publique, les services de santé, les parcs publics, les services d'incendie, les services récréatifs, etc. Quoique les politiques qui soutiennent ces services aient des caractéristiques communes, elles comportent également des différences.

À l'exception notable de l'éducation publique (pour certains groupes d'âge), la plupart des services dits universels ne sont pas obligatoires. Les soins de santé de base et l'éducation publique sont, quant à eux, gratuits à « l'entrée ». Certains services, comme l'éducation, sont fournis principalement dans le secteur public ou, comme pour les services de santé, dans le secteur parapublic. Généralement, les services d'incendie et les services de police sont accessibles à tous sans frais aux usagers parce qu'ils sont entièrement financés par les taxes, tandis que les bibliothèques et les centres communautaires ont des volets gratuits ou à faible coût (c.-à-d. inférieur au coût de revient). Enfin, les services universels ne sont pas nécessairement tous pareils et uniformes. Ils adaptent leurs heures d'ouverture, leurs programmes d'activités, leur emplacement et d'autres aspects de leur fonctionnement de manière à répondre aux besoins et aux préférences des collectivités locales desservies ou des différentes communautés d'intérêts.

La maternelle au Canada, réputée faire partie du système d'éducation préscolaire et de garde à l'enfance, est un programme universel. Les parents n'ont pas à payer de droits pour y envoyer leurs enfants et elle est habituellement fournie par le secteur public. Elle est accessible à tous les enfants dans la tranche d'âge admissible (cinq ans dans la majorité des provinces). Toutefois, la maternelle n'est pas uniforme et pareille partout. La plupart des provinces et des territoires ont des programmes de maternelle à temps plein, mais ce n'est pas le cas partout. Seul l'Ontario offre la maternelle à temps plein pour tous les enfants âgés de quatre ans alors qu'ailleurs, on peut l'offrir un jour sur deux.

En plus d'une gamme de services universels offerts un peu partout au pays, le Canada compte également des programmes universels ou quasi universels de soutien du revenu. Habituellement, ces programmes fournissent du soutien de base à tout le monde ou presque et de l'aide financière additionnelle aux personnes à faible revenu. Par exemple, toutes les Canadiennes et tous les Canadiens ont droit au programme de sécurité de la vieillesse lorsqu'ils ont atteint 65 ans, et certains reçoivent aussi un supplément de revenu garanti. Par contre, la prestation universelle pour la garde d'enfants (PUGE) ne comportait pas, quant à elle, d'aide financière additionnelle pour les familles à faible revenu : toutes les familles qui avaient des enfants âgés de moins de six ans recevaient le même chèque tous les mois (approche uniforme), peu importe leur revenu. La plupart des experts en politique sociale con-

sidéraient d'ailleurs qu'envoyer tous les mois un chèque du même montant à des familles dont les revenus étaient différents n'était pas une bonne idée [Battle, Torjman, and Mendelson, 2006].³

La PUGE a été remplacée par l'Allocation canadienne pour enfants (ACE). Dans l'esprit de nombreuses personnes, l'ACE est un programme de type universel, car la plupart des familles avec de jeunes enfants reçoivent la prestation, même si elle est plus élevée quand le revenu familial est plus faible, et il n'y a pas de procédure fastidieuse pour établir l'admissibilité.

Ainsi, l'universalité peut s'appliquer à des programmes de transferts aux particuliers de même qu'à des services. Les services universels partagent généralement un certain nombre de caractéristiques :

- Ils sont également accessibles à tous les membres d'un groupe. Ce droit d'accès égal est parfois enchâssé dans une loi.
- Ils sont entièrement ou substantiellement financés par des fonds publics. Lorsqu'il y a des frais d'accès, ceux-ci sont généralement (mais pas toujours) abordables pour tous.
- Ils sont habituellement planifiés publiquement et il y a des procédures établies pour évaluer la demande et développer ou créer des services capables de répondre aux besoins reconnus.

Les services universels peuvent être loin d'être parfaits. Des secteurs ou des populations sont parfois mal desservis, les services peuvent être inadéquats et il peut arriver que leur qualité soit moins qu'exemplaire. Par exemple, l'éducation publique, sans doute « le plus universel » des programmes universels, est mise à mal lorsque les budgets sont réduits, et les listes d'attente pour obtenir des soins de santé sont la preuve que les compressions grugent le système universel de soins de santé du Canada. Néanmoins, généralement on s'entend que ces programmes universels financés par l'État sont un bien public et que, dans l'ensemble, ils seront là pour ceux et celles qui en ont besoin et qui veulent les utiliser.

Argumentaire en faveur de services de garde universels

Certaines personnes croient que par services de garde universels, on entend des services gratuits, tandis que d'autres pensent qu'il s'agit de services obligatoires, au même titre que l'école primaire. D'aucuns confondent universalité et uniformité, croyant qu'universel signifie un type unique de service de garde, ou encore une approche uniforme pour tout le monde. De plus, certaines personnes ne peuvent pas

se défaire de l'idée que les services de garde universels seraient obligatoirement « fournis par le gouvernement » et « institutionnalisés » et qu'ils priveraient les parents et les communautés locales de leur mot à dire, d'un rôle ou de choix.

À coup sûr, le concept de services de garde universels a été défini de nombreuses façons au Canada. Ainsi, Candice Bergen, lorsqu'elle était ministre d'État au Développement social sous le gouvernement conservateur, qualifiait le programme national de services de garde « d'énorme machine gérée par le gouvernement » [Bergen, 2014]. Elle soutenait également qu'un « modèle uniforme et institutionnalisé de garderie » n'aiderait pas la majorité des parents canadiens [Bergen, 2013]. Un porte-parole de l'Atlantic Institute for Market Studies, groupe de réflexion de droite opposée aux services de garde accessibles à toutes les familles, soutenait qu'il fallait « prioriser l'accès aux services de garde de qualité pour les familles à faible revenu, car leurs effets bénéfiques à long terme sur le développement de l'enfant étaient beaucoup plus importants pour les familles à faible revenu que pour les familles à revenu moyen » [Eisen, 2014].

La préférence néolibérale pour des services ciblés plutôt qu'universels est sans doute le mieux illustrée dans un article publié par l'institut C.D. How plaidant contre l'instauration de services de garde universels. Ses auteurs affirment que les gouvernements devraient plutôt assurer l'accès à la garderie aux familles démunies parce qu'elles sont « à risque » de ne pas préparer leurs enfants à fréquenter l'école de la maternelle à la douzième année. » [Brzozowsky et Richards, 2006].

Parfois, les services de garde universels sont définis comme étant des services « gratuits ». Dans un article publié récemment, le sociologue Tom Langford de l'Université d'Alberta décrit le programme universel qu'il prône comme un programme « accessible à tous ». Et dans sa définition, le financement public signifie « aucune contribution parentale, car même des frais peu élevés peuvent décourager les familles à faible revenu d'y envoyer leurs enfants », écrit-il [Langford, 2016].

Or, aucune de ces caractéristiques ne correspond à la définition de services de garde universels dans son acception habituelle. Au Canada, la définition fonctionnelle d'universalité correspond généralement à celle qu'en fait John Bennett, chercheur en politique sociale de réputation internationale, dans un rapport produit pour l'UNICEF :

Une approche universelle en matière d'accessibilité est souvent opposée à une approche ciblée en matière de services de garde en vertu de laquelle le gouvernement accorde principalement des fonds publics à des services de garde qui visent des groupes sélectionnés d'enfants. L'accès universel n'implique pas nécessairement d'atteindre une couverture complète, car la demande peut varier selon l'âge des enfants et les situations familiales. L'accès universel implique plutôt de rendre access-

ibles les services de garde à tous les enfants dont les parents souhaitent la participation [Bennett, 2008:70].

Le mouvement canadien des services de garde définit les services de garde universels comme des services accessibles à tous, abordables et inclusifs, facultatifs et non (nécessairement) gratuits.⁴ Par exemple, l'Association canadienne pour la promotion des services de garde l'enfance décrit ainsi les services de garde universels : « Des réseaux de services de garde financés par des fonds publics et accessibles à tous. 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 [ACPSGE, 2004].

Au fil des années, la communauté canadienne des services de garde à l'enfance a recommandé que les services de garde soient facultatifs, c'est-à-dire que la participation des enfants soit laissée à la discrétion des parents. Les gouvernements doivent jouer un rôle important au chapitre de la planification des services, des politiques et du financement, il reste que les services de garde sont un ensemble diversifié et complet de services fournis par le secteur public et le secteur privé⁵ dans divers types d'installations (garderies, maisons privées, écoles) et sur des horaires variés, par exemple en demi-journée, journée complète et sur des horaires prolongés ou non usuels. Lorsqu'ils sont combinés à une politique familiale élargie, à savoir des congés parentaux et des programmes de soutien du revenu bonifiés, les services de garde universels peuvent répondre aux besoins diversifiés de multiples familles et enfants à l'échelle locale.

En bref, la vision d'un réseau de services de garde universel en est une de services accessibles et abordables pour toutes les familles, où tous les enfants sont inclus, peu important leurs habiletés, leur situation économique, leur culture, leur langue et l'endroit où ils vivent au Canada et peu importe que leurs parents soient actifs ou non sur le marché du travail, qu'ils soient aux études ou qu'ils travaillent à des heures non usuelles.

Les arguments en faveur d'une approche universelle sont fondés sur le constat que les services de garde visent des objectifs multiples. Quoiqu'il s'agisse d'un programme qui a des objectifs liés au développement de l'enfant, c'est également un programme pour les parents, notamment pour les mères, qui dépendent de services de garde pour aller travailler ou se former en vue d'accéder au marché du travail. De ces deux points de vue, il est démontré que l'approche universelle est le moyen le plus efficace d'atteindre de multiples objectifs.

Un rapport de l'UNICEF en 2008 a évalué les programmes d'apprentissage et de garde de la petite enfance de vingt-cinq pays. On y résumait comme suit quelques-uns des principaux arguments en faveur de programmes universels plutôt que ciblés (UNICEF, centre de recherche Innocenti, 2008 : 17, 18) :⁶

- « Les services universels à la petite enfance favorisent le brassage d'enfants en provenance de divers environnements plutôt que de renforcer les concentrations d'enfants désavantagés, comme le fait l'éducation universelle offerte aux élèves plus grands. Cela constitue un bienfait considérable pour tous les enfants et un moyen de prévenir l'exclusion sociale. »
- 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. »
- Les services universels « peuvent quand même prioriser les enfants défavorisés à condition d'allouer des fonds supplémentaires aux services de garde collective fréquentés par des enfants pauvres ou ayant des besoins éducationnels spécifiques. »⁷
- « Les enfants susceptibles de développer des problèmes de comportement ou des difficultés d'apprentissage se retrouvent dans toutes les strates socio-économiques. Ils ne sont pas confinés à certaines zones géographiques. Des programmes ciblés uniquement sur la base du revenu ou de la topographie risquent de ne pas atteindre la proportion réduite, mais souvent plus grande en nombre absolu, d'enfants vulnérables qui ne relèvent pas de la zone ciblée. »

Flanagan et Beach, citant des données de *l'Étude longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes* de Statistique Canada, examinent ce dernier élément dans le contexte canadien et elles affirment :

Habituellement, les provinces et les territoires déterminent l'admissibilité/l'accès des enfants et des familles à des mesures de soutien particulières (ex. subventions pour frais de garde) en fonction des revenus. Toutefois, même si le pourcentage d'enfants qui présentent un ou plusieurs types de difficultés est plus élevé dans les familles à faible revenu que dans les familles à revenu moyen ou élevé, nous savons que le nombre réel d'enfants qui présentent des difficultés dans les familles à revenu moyen [beaucoup plus nombreuses] est en réalité plus élevé. L'examen du revenu ne prend pas en compte ces enfants [gouvernement du Manitoba, 2016 : 8].

Même si des recherches réalisées aux États-Unis et dans d'autres pays indiquent que les services de garde de bonne qualité sont plus bénéfiques pour les enfants vulnérables, nous disposons de données solides démontrant que les services de garde de qualité sont bons pour tous les enfants et que les services de qualité médiocre peuvent nuire à tous les enfants.⁸ Une vaste étude étasunienne a démontré que :

Même si les effets positifs de services de garde de bonne qualité étaient dans certains cas encore plus importants et duraient plus longtemps pour les enfants vulnérables, ils demeuraient néanmoins associés à de meilleurs résultats pour tous les groupes d'enfants. Dans une perspective de politique, ce constat indique que l'accès universel à des services de garde de bonne qualité est important et que les politiques qui favorisent la qualité produisent des bienfaits qui se prolongent jusque dans les premières années scolaires. [Peisner-Feinberg, Burchinal, Clifford, Culkin, Howes, Kagan, and Yazejian, 2001: 1552].

Une étude Rand Europe sur les effets à court et à long terme des services de garde à l'enfance sur les résultats scolaires et le marché du travail a démontré que « pour tous les enfants, avoir accès à des services de garde de bonne qualité était bénéfique sur le plan de leur développement cognitif et social » [VanBelle, 2016]. Enfin, Barnett, un chercheur étasunien renommé, cite de nombreuses études qui arrivent aux mêmes conclusions. « Généralement, écrit-il, les études réalisées aux États-Unis et dans d'autres pays (où les programmes universels existent depuis plus longtemps) montrent que les services d'éducation préscolaire profitent davantage aux enfants défavorisés, mais que des services de garde de bonne qualité ont tout de même des effets bénéfiques considérables pour les autres enfants [Barnett, 2013].

En outre, il est également important de mentionner que plusieurs études réalisées dans de nombreux pays ont démontré que les services de garde universels sont plus bénéfiques pour les enfants défavorisés lorsque les services fréquentés sont socio-économiquement « mixtes » que lorsque ce sont des services ciblés. L'étude la plus reconnue parmi celles-ci est l'étude longitudinale britannique EPPE de Sylva, Melhuish, Simmons, Siraj-Baltchford et Taggart [2004].

Le besoin de services de garde est universel

Mais 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 l'égalité des femmes qu'au développement de l'enfant. C'est dire que la question du besoin de services de garde de qualité et de l'accès ne se limite pas uniquement aux familles à faible revenu ni seulement à celles qui ont des enfants vulnérables; en fait cette question fait partie de la « sécurité

économique des familles de la classe moyenne » [Parti libéral du Canada, 2015]. En effet, même les parents plus aisés qui utilisent un service de garde à la maison (une nounou ou une gardienne d'enfants, par exemple) veulent souvent que leurs bambins vivent des expériences éducatives soit dans un jardin d'enfants ou dans un programme de ressources pour la famille, lorsque ces services existent dans leur milieu.

À comparer à une ou deux générations derrière nous, aujourd'hui, les jeunes familles sont de plus en plus prises dans un étau. Comme le décrivent les travaux de Generation Squeeze⁹, les familles sont à court de temps, car aujourd'hui la plupart des mères sont actives sur le marché du travail. Financièrement, elles sont serrées, le coût élevé du logement et leur dette d'études postsecondaires étant exacerbés par des salaires stagnants et des emplois précaires. Et elles manquent de services de soutien, comme de services de garde abordables qui les aideraient à concilier leurs responsabilités familiales et leurs responsabilités professionnelles [Anderson, 2012]. Ces pressions sont tout particulièrement aiguës pour les familles qui font face à des obstacles physiques, sociaux, économiques ou culturels additionnels, mais les jeunes familles, toutes situations socioéconomiques confondues, les subissent.

Le budget fédéral 2016 reconnaissait ces réalités, indiquant que « même si les familles canadiennes travaillent fort et plus longtemps, étant donné la stagnation des revenus salariaux réels, les familles aux prises avec une augmentation rapide de leurs coûts connaissent une situation budgétaire tendue. » [Ministère des Finances, 2016 : 101].

Du point de vue de l'égalité des femmes, les services de garde pour tous sont un droit de la mère ainsi qu'un droit de l'enfant. L'économiste Iglia Ivanova écrit :

Des études comparatives de pays industrialisés démontrent que dans les pays où les services de garde sont financés par les fonds publics (les rendant abordables et répandus), les femmes sont plus susceptibles d'être actives sur le marché du travail, de travailler presque à temps plein et d'avoir de meilleurs emplois. Les services de garde financés par les fonds publics ont aussi pour effet de réduire le fossé salarial entre les femmes qui ont des enfants et celles qui n'en ont pas, ce que d'aucuns qualifient de « pénalité salariale liée à la maternité » [Ivanova, 2015].

De nombreuses données économiques indiquent que les services de garde accessibles et abordables sont un bienfait pour l'économie parce qu'ils permettent aux parents de jeunes enfants (principalement les mères) de participer au marché du travail ou parce qu'ils créent de l'emploi [Fortin, 2015; Fraiholm, 2009]. Toutefois, des études sur l'abordabilité et les frais de garde indiquent que seule une minorité de familles ont les moyens de s'offrir des services de garde réglementés, si jamais elles parviennent à trouver une place, ce qui n'est pas souvent le cas. Une étude par modélisation de Cleveland et col. a indiqué que 75 pour cent de toutes les familles

à faible et moyen revenu n'avaient pas les moyens de fréquenter un service de garde réglementé à Toronto [2016]. L'analyse des frais de garde et de l'abordabilité dans les grandes villes du Canada réalisée par le Centre canadien de politiques alternatives indique que (i) les frais moyens (médiane) pour la garde d'un bébé peuvent atteindre 1 700 dollars par mois; (ii) les parents à faible revenu qui sont admissibles à une subvention et l'obtiennent doivent malgré tout déboursier de leur poche jusqu'à 450 dollars par mois; (iii) et les frais de garde au Québec sont de loin les moins élevés. Les services de garde dans cette province reçoivent plus de fonds publics qu'ailleurs au Canada et leurs tarifs sont fixes (maintenant les tarifs sont modulés en fonction du revenu - échelons plus élevés)

Comme le souligne le rapport de l'UNICEF sur les services à la petite enfance :

« Dans l'ensemble, il semblerait qu'on dispose d'arguments solides pour axer les politiques et les financements publics sur des services à la petite enfance mis en place de diverses façons, mais accessibles universellement, financés et contrôlés par des organismes publics. C'est la stratégie générale qu'ont adoptée presque tous les gouvernements des pays de l'OCDE pour répondre aux besoins éducationnels des enfants plus grands, et il n'y a en principe pas de raison de ne pas l'appliquer aux services à la petite enfance ». [Centre de recherche Innocenti UNICEF, 2008 : 10].

Une approche universelle en matière de services de garde peut-elle fonctionner considérant les variations au Canada?

On compare souvent les services de garde à l'enfance au Canada à une « courtepointe » en ce sens que les politiques et la prestation des services de garde dans les treize provinces et territoires varient considérablement. Cette idée est pratiquement devenue un axiome, mais elle ne devrait pas se substituer à une analyse complète. Effectivement les services de garde sont une véritable « courtepointe » pour toute famille qui tente d'en comprendre le fonctionnement et de coordonner travail et organisation familiale, mais si on regarde de plus près, on constate qu'il y a beaucoup plus de similitudes que de différences à l'échelle du Canada.

D'un point de vue structurel ou systémique, les services de garde se ressemblent remarquablement d'une province et d'un territoire à l'autre. Les provinces et les territoires, en vertu de leur législation propre, fournissent tous des services de garde en garderie et en milieu familial, à temps plein et à temps partiel, et ils fournissent tous des programmes de ressources pour la famille. Les systèmes suivent les règles du marché presque partout et s'articulent autour de services à but lucratif et à but non lucratif. Les provinces et les territoires versent tous une certaine part de finance-

ment pour soutenir le fonctionnement des services de garde et ils offrent tous des programmes de maternelle publique. Et les frais de garde sont la principale source de revenus des services de garde, sauf au Québec. Tous les services de garde au Canada dépendent d'une main-d'œuvre presque exclusivement féminine et faiblement rémunérée. Et les exigences en matière d'éducation et de formation du personnel sont généralement inférieures aux normes internationales.

Ces facteurs et d'autres similitudes structurelles démontrent qu'en pratique le manque de services et les difficultés auxquelles font face au quotidien les familles sont remarquablement semblables qu'elles habitent Harbour Breton à Terre-Neuve-et-Labrador, Toronto en Ontario, Montréal au Québec ou Prince George en Colombie-Britannique, et ce, même si la pédagogie, la langue et la culture sont différentes.

Depuis les années 1970, plusieurs gouvernements fédéraux ont collaboré de différentes façons avec les provinces et les territoires pour développer leurs réseaux de services de garde, et les provinces et les territoires, de leur côté, ont pris différentes mesures pour les faire progresser. Malgré ces efforts, un plan national global ne s'est jamais concrétisé. En l'absence d'une approche transcanadienne nationale, les provinces et les territoires ont élaboré des approches en matière de services de garde assez semblables, mais généralement peu efficaces (quoique l'on trouve dans certains milieux des éléments ou des modèles efficaces, voire exemplaires). À aucun endroit au Canada n'a-t-on élaboré un plan cohérent, à long terme et fondé sur des données probantes ou un modèle capable de répondre de manière fiable à la demande de parents pour des services qui répondent tout à la fois à leurs besoins et aux besoins de développement de leurs enfants.

Les problèmes sont universels

Se fier aux règles du marché au lieu d'adopter une approche planifiée est ce qui nuit le plus au développement de réseaux de services de garde bonne qualité pour toutes les familles au Canada. Le fonctionnement des services de garde dans les provinces et les territoires (à l'exception du Québec et, dans une certaine mesure, du Manitoba et de l'Île-du-Prince-Édouard) repose lourdement sur la contribution des parents (frais de garde) et sur des mécanismes de subventions inefficaces. Par conséquent, dans la plupart des régions du Canada, les « bons » services de garde, à savoir ceux qui sont adaptés au groupe d'âge ou aux besoins particuliers d'un enfant ou qui correspondent à l'horaire de travail des parents, sont rarement accessibles à l'endroit et au moment où ils sont requis et ils sont abordables pour une minorité seulement de familles. La qualité des services est trop souvent trop faible pour être jugée propice au développement de l'enfant, de sorte qu'elle n'est pas un instrument fiable et ef-

ficace pour assurer « aux enfants le meilleur départ possible dans la vie ». Et dans toutes les régions du Canada, des groupes sont systématiquement exclus, notamment les bébés, les enfants à besoins particuliers, les nouveaux arrivants, les collectivités rurales, les parents qui ont des horaires de travail non usuels ou qui travaillent à temps partiel et particulièrement les familles autochtones.

Ainsi, même s'il existe des variations régionales, les lacunes et les difficultés chroniques ne sont pas propres à une région plutôt qu'à une autre. Les variations en matière de couverture et de financement touchent davantage certaines familles en particulier, certaines collectivités locales ou certains quartiers que les provinces et les territoires dans leur ensemble. En général, à peu près partout, il n'y a pas assez d'options pour de nombreux parents sinon pour la majorité de parents.

L'accès aux services de garde et à d'autres politiques familiales, comme les congés de maternité et parentaux, est tout particulièrement limité dans le cas des Autochtones au Canada. Les services à la petite enfance adaptés à la culture autochtone dans les réserves et hors réserves sont chroniquement sous-financés et sous-développés à l'échelle du Canada. Il n'est donc pas étonnant que la Commission de vérité et de réconciliation réclame, dans le cadre du processus de guérison et de réconciliation, des services d'éducation préscolaire adaptés à la culture autochtone.

Au programme du gouvernement fédéral depuis quarante ans

Beaucoup d'analystes se sont penchés sur les raisons et les mécanismes qui ont empêché l'émergence au Canada d'une politique nationale de garde à l'enfance. Une telle politique est au programme depuis le rapport de la Commission royale d'enquête sur la condition féminine publié en 1970 qui réclamait une loi sur les services de garde. Dans l'intervalle, des gouvernements fédéraux se sont intéressés à plusieurs reprises aux services de garde, mais comme l'ont souligné Foster et Broad, c'est « une politique qui n'a jamais vu le jour » [Foster et Broad, 2002]. Nombreux sont ceux qui font valoir que la raison est principalement idéologique [Foster et Broad, 2002; Bach et Phillips, 1997; McGrane, 2014; White et Friendly, 2012] ou attribuable à une certaine ambivalence persistante au sujet des mères sur le marché du travail [Pasolli, 2015].

Néanmoins, depuis plus de trente ans, différents gouvernements fédéraux ont pris successivement l'initiative en matière de services de garde, faisant souvent preuve de beaucoup de leadership. Et ils n'ont pas cherché, contrairement à ce que certains commentateurs de droite prétendent, à ce qu'Ottawa « administre les garderies » [Harper, 2006]. Plutôt, depuis longtemps, le gouvernement fédéral reconnaît que l'éducation préscolaire et les services de garde relèvent de la compétence des provinces, à l'instar des services de santé, et que ces services doivent être dévelop-

pés dans le cadre d'une collaboration fédérale-provinciale-territoriale. Historiquement, la création d'un programme national de services de garde a été entremêlée au débat sur les politiques sociales, le fédéralisme, le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral et, enfin, sur les répercussions de la fiscalité fédérale et de conventions, telle l'entente-cadre sur l'union sociale.

La première initiative moderne fédérale en matière de garde d'enfants a été la mise sur pied du Groupe de travail sur la garde d'enfants par Pierre Elliot Trudeau en 1984 et présidé par Katie Cooke. Dans son rapport, le groupe de travail recommandait au gouvernement fédéral de créer un programme national universellement accessible de services de garde conçus et gérés à l'échelle des provinces, « aussi complet et universellement accessible que le régime d'assurance-maladie et l'éducation publique » [Condition féminine Canada, 1986 : 234]. Toutefois, à l'arrivée du gouvernement progressiste-conservateur de Brian Mulroney, le rapport Cooke fut mis de côté pour faire place à un comité parlementaire spécial sur la garde d'enfants. Ce comité s'est aussi employé à étudier la question des services de garde et à formuler des recommandations. Suivant des audiences publiques pancanadiennes, un rapport fut déposé et le gouvernement fédéral a présenté le projet de loi C-144, *Loi canadienne sur la garde d'enfants*. Dans la foulée d'une nouvelle victoire conservatrice aux élections fédérales de 1988, une fois de plus, le dossier des services de garde fut remisé.

Puis, la question est apparue à nouveau dans la plateforme électorale de 1993 de Jean Chrétien. Le « Livre rouge » des libéraux contenait la promesse d'accroître substantiellement le nombre de places en garderie (au moyen de transferts aux provinces) en fonction de la croissance économique. Mais, dans le sillon post-référendaire du Québec et le contexte d'élimination obsessive du déficit du milieu des années 1990, une fois de plus, le dossier des services de garde a été remisé, et ce, en dépit des efforts pour le relancer des ministres libéraux des ressources humaines Lloyd Axworthy et Jane Stewart (qui a obtenu la collaboration des provinces et des territoires en 2003 autour de ce qu'elle qualifiait de première étape en vue d'un programme national de garde d'enfants).

Le Canada est venu le plus près de se doter d'un programme national de garde d'enfants après l'élection fédérale de 2004. L'engagement électoral de Paul Martin mettait de l'avant quatre principes fondamentaux sur lesquels appuyer un tel programme : qualité, universalité, abordabilité et axé sur le développement de l'enfant (QUAD). Suivant la victoire des libéraux, le premier ministre Martin et son ministre responsable du développement social Ken Dryden ont signé des ententes avec les provinces et les territoires afin d'opérationnaliser les quatre principes QUAD à l'aide d'un engagement financier de cinq milliards de dollars sur cinq ans. La défaite électorale des libéraux en 2006 a mis fin au premier programme national embryonnaire de garde d'enfants du Canada.¹⁰

Les conservateurs de Stephen Harper se sont également intéressés (d'une certaine manière) au programme national de garde d'enfants en annulant les ententes sur les services de garde de leur prédécesseur dès leur entrée en fonction en janvier 2006. Le concept des « services de garde de qualité » a été recadré par le gouvernement conservateur pour en faire ce qu'ils ont appelé des « services de garde institutionnalisés » et le financement fédéral a été réaffecté à la Prestation universelle pour la garde d'enfants, une prestation mensuelle imposable de 100 dollars versée directement aux parents pour chaque enfant de moins de six ans. La PUGE, aux dires du gouvernement, accordait aux parents plus de « choix en matière de garde d'enfants », même si elle ne faisait rien pour les rendre plus accessibles. En outre, la PUGE était conçue de manière à avantager financièrement les familles biparentales dont un seul parent était actif sur le marché du travail.

Durant cette période, les collaborations fédérales, provinciales et territoriales entourant la garde d'enfants ont pris fin. La première rencontre de la ministre conservatrice des Ressources humaines avec ses homologues provinciaux et territoriaux fut aussi sa dernière. Dans un contexte de politique sociale qualifié de « non latéral » par White et Friendly [2012], les gouvernements provinciaux et territoriaux n'ont pas simplement perdu les milliards attendus pour les services de garde en vertu d'ententes intervenues avec leur homologue fédéral précédent (après avoir uniquement reçu la première année du financement anticipé), mais ils ont été complètement laissés à eux-mêmes en matière de politiques.

Dans la décennie qui a suivi, il y a eu des avancées dans le domaine des services éducatifs et de garde à l'enfance à l'échelle provinciale et territoriale, notamment l'instauration de la maternelle à temps plein et le transfert de la responsabilité des services de garde aux ministères de l'Éducation, toutefois, les services de garde à l'échelle canadienne ont été laissés de plus en plus loin derrière. Une étude comparative à l'échelle internationale a indiqué que le Canada se classait au dernier rang des pays de l'OCDE au chapitre des dépenses publiques et d'autres politiques sociales visant à soutenir les familles [UNICEF, 2008].

2015 : Engagements de la part du nouveau gouvernement fédéral

Suivant la victoire libérale à l'élection d'octobre 2015 et un gouvernement fédéral majoritaire, il est apparu que l'approche désuète du Canada en matière de garde à l'enfance pourrait changer. À l'opposé du programme de Paul Martin qui mettait de l'avant des principes fondateurs, de la plateforme électorale de Michael Ignatieff en 2009 ou des promesses des néodémocrates en 2015, les services de garde n'étaient

pas un enjeu électoral de premier plan pour Justin Trudeau. Néanmoins, les libéraux se sont engagés à nouveau à donner au gouvernement fédéral un rôle en matière de garde d'enfants et à définir une approche pour l'ensemble du pays. Sous la thématique « Plus grande sécurité économique pour les familles de la classe moyenne », les libéraux se sont engagés à élaborer un cadre national en matière d'éducation préscolaire et de garde d'enfants en collaboration avec les provinces, les territoires et les communautés autochtones [Parti libéral du Canada, 2015].

Les libéraux ont promis de ne pas imposer « de coûts ou de modèles prédéterminés aux autres paliers de gouvernement, mais [de travailler] plutôt en collaboration avec chacun d'entre eux pour parvenir à des ententes. Notre cadre s'inspirera de l'avancement des provinces et des territoires dans ce domaine tout en permettant à ceux-ci d'offrir plus de places abordables, inclusives et de qualité, en garderie et dans les services d'éducation préscolaire, qui prennent en compte les besoins de tous les enfants au Canada ». Par ailleurs, l'engagement du gouvernement fédéral d'élaborer un cadre national et des ententes « basées sur la recherche, sur les données probantes, et sur les meilleures pratiques en ce qui a trait à la prestation de services d'éducation préscolaire et de garderies » crée des attentes variées, car les services de garde dans l'ensemble ne sont pas devenus de toute évidence plus abordables, accessibles, inclusifs ou de meilleure qualité.

À ce jour, en dépit d'un nouveau ton plus positif, les promesses de financement du gouvernement fédéral pour la garde d'enfants sont plutôt limitées en regard de l'avenir. Dans la mise à jour économique du gouvernement fédéral de l'automne 2016, le financement pour la garde d'enfants fait partie d'une enveloppe globale de 21,9 milliards de dollars étalés sur onze ans (en gros 2 milliards par année), à savoir un fonds social pour les infrastructures destiné au logement, aux installations pour personnes âgées et aux ressources culturelles.

Bâtir un système universel de services éducatifs et de garde à l'enfance au Canada

En 2011, en l'absence d'une politique nationale en matière de services de garde et de financement fédéral suffisant, et dans le contexte des tentatives intermittentes des provinces et des territoires de mettre sur pied leur propre système, des organismes nationaux de services de garde se sont regroupés afin d'élaborer des stratégies communes. Un résultat concret de cette collaboration a été la tenue en novembre 2014 du congrès national sur les politiques de services de garde à l'enfance, *ServicesDeGarde 2020*. Un document de discussion, *Les services de garde au Canada en 2020 : une vision et une marche à suivre* définissait les points de départ d'une

réflexion lancée au congrès et décrivait la vision à long terme d'un système complet et diversifié de services éducatifs et de garde l'enfance (SEGE) de bonne qualité pour toutes les familles. Du congrès s'est dégagé un vaste consensus entourant ce que *pourraient* devenir les services de garde dans des conditions favorables et les congressistes ont reconnu qu'en dépit des nombreuses initiatives provinciales et communautaires, faute de leadership et de financement du gouvernement fédéral, les services de garde seraient loin de devenir ce qu'ils devaient être pour soutenir les familles et les enfants.

Suivant l'élection de 2015 du gouvernement libéral, quelque quarante représentant-e-s du mouvement transcanadien de services de garde se sont réunis à nouveau pour discuter de prochaines étapes. Une retombée importante de cette rencontre a été la publication du document, Cadre commun pour bâtir un système d'éducation préscolaire et de garde à l'enfance pour tous, et son acheminement à tous les ordres de gouvernement au Canada.¹¹ Le document présentait « une vision commune fermement ancrée dans un cadre fondé sur des données probantes qui devrait être utilisé par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux pour bâtir un système d'éducation préscolaire et de garde à l'enfance équitable pour tous [ACPSGE, FCSGE, CRRU et Campagne 2000, 2015].

Le cadre commun lance un appel de leadership et de financement au gouvernement tout en reconnaissant aux provinces, aux territoires et aux communautés autochtones un rôle important. On y propose une approche à long terme pour bâtir un système de services de garde au Canada ancrée dans les trois principes fondamentaux d'universalité, de qualité élevée et de diversité/complémentarité et trois composantes pour permettre au système de se développer : une politique-cadre fédérale, provinciale et territoriale commune; un plan de financement soutenu et à long terme; et des tâches et responsabilités partagées par les divers ordres de gouvernement et la collectivité.

Le cadre commun précise aussi que « malgré l'existence de beaucoup de points communs dans cette vision partagée, les communautés autochtones peuvent choisir des approches et des contenus qui leur sont propres. » Enfin, on y reconnaît que « la mise en place de ce cadre s'inscrit dans un processus continu, que cela ne peut se faire d'un seul coup [...] Notre vision est [...] idéaliste et ambitieuse et, cela étant, prendra du temps à se concrétiser ».

Le cadre commun contient plusieurs caractéristiques et hypothèses qui, selon la recherche et des données probantes, sont liées aux trois grands principes d'universalité, de qualité élevée et de diversité/complémentarité, à savoir accroître l'offre de service en proposant une gamme diversifiée de services réglementés fournis par le secteur public et par des fournisseurs de services à but non lucratif [et] embaucher une

main-d'œuvre bien rémunérée, bien soutenue et bien instruite qui est reconnue et appréciée pour l'importance de son travail.

En outre, il y a trois « paradigmes » ou concepts essentiels pour permettre au Canada de bâtir un système de services de garde accessibles, abordables, inclusifs et de bonne qualité. Ces paradigmes devront être reconnus et soutenus par une politique-cadre nationale ambitieuse, fondée sur la collaboration ainsi que sur des données probantes.

Le premier de ces paradigmes consiste à reconnaître que l'approche marchande est inefficace autant du point de vue politique que financier pour fournir des services de garde de qualité et en assurer l'accès. On dispose de preuves solides démontrant que la principale cause de la faiblesse des services de garde au Canada vient du fait qu'ils sont assujettis pour l'essentiel aux règles du marché, un modèle en vertu duquel (i) les gouvernements assument une responsabilité limitée en matière de gestion, de planification et de financement et (ii) le financement public disponible est principalement versé aux parents sous forme de subventions pour frais de garde et d'allègements fiscaux [Lloyd et Penn, 2012; Beach et Ferns, 2015; Adamson et Brennan, 2014]. Les données démontrent et le cadre commun fait valoir que pour se doter d'un système plus efficace de services de garde, le Canada doit opter pour un modèle de services gérés par des pouvoirs publics et les fonds publics consentis doivent être versés directement aux services de garde qui sont tenus de fournir des services de bonne qualité, abordables et inclusifs qui répondent aux besoins des familles et des enfants.

Deuxièmement, il est entendu que si la vision du cadre commun est ambitieuse, on reconnaît qu'il faudra du temps pour la déployer. La mise en place d'un tel cadre relève d'un cheminement, et non pas d'un événement ponctuel, de sorte qu'il faut une vision à long terme claire et l'injection soutenue de fonds publics suffisants. Une vision claire et à long terme permet de tracer la voie à suivre ou, comme l'a dit Yogi Berra, « Si tu ne sais pas où tu vas, tu peux te retrouver ailleurs ». Une vision claire, soutenue par les fonds publics suffisants pour l'atteindre, facilitera non seulement l'évaluation régulière des progrès réalisés et les ajustements en cours de route au besoin, mais permettra également la reddition de comptes par rapport aux résultats anticipés.

Les principes, comme l'universalité, doivent donc être compris comme des buts à atteindre à long terme et non pas un reflet de la situation actuelle ou de ce que l'on peut réaliser dans l'immédiat. Par exemple, augmenter la quantité de places en garderie de bonne qualité exigera un nombre considérable d'éducatrices et d'éducateurs à la petite enfance qualifiés et des installations de choix pour les accueillir.

On ne peut pas surestimer l'importance d'arrimer « services de garde de qualité et abordables pour tous » et « financement public suffisant ». Il arrive trop sou-

vent, notamment dans la plateforme électorale fédérale de 2015 et dans le budget de 2016, que les objectifs d'accessibilité, d'abordabilité, d'inclusion et de qualité élevée soient énoncés sans être accompagnés de l'engagement à long terme de les soutenir avec des fonds publics suffisants. Le repère utilisé couramment à l'échelle internationale comme objectif à atteindre à long terme dans les pays désireux de se doter de systèmes de services de garde abordables et de bonne qualité est *d'au moins* un pour cent du PIB pour les enfants âgés de zéro à cinq ans [UNICEF, 2008; OCDE, 2001, 2006]. Le Canada, qui est au dernier rang des pays de l'OCDE en ce qui concerne les fonds publics consentis aux services de garde, s'il veut atteindre ce seuil minimum, devra augmenter ses dépenses publiques tout au long du processus visant à bâtir son système.

Le troisième paradigme nécessaire à l'élaboration d'une politique-cadre nationale pour la garde à l'enfance a trait aux rôles respectifs du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et territoriaux. Comme mentionné précédemment, dans leur plateforme électorale entourant les services d'apprentissage et de garde à l'enfance, les libéraux se sont engagés à travailler en collaboration avec les provinces, les territoires et les communautés autochtones sans imposer « de coûts ou de modèles prédéterminés ». De la même façon, le cadre commun adopte la position selon laquelle « 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.

Toutefois, comme le gouvernement fédéral l'a fait pour créer le régime d'assurance-maladie, lequel se traduit par des régimes provinciaux et territoriaux semblables (mais pas identiques) aux termes de la *Loi canadienne sur la santé* et du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral, il doit orienter le développement des programmes de services de garde afin de permettre à tous nos enfants d'avoir le meilleur départ dans la vie possible, de faciliter la conciliation travail et famille, de renforcer la sécurité économique de toutes les familles et d'améliorer concrètement l'égalité des femmes à l'échelle du Canada.

Récemment, ce point de vue était validé dans le cadre d'un examen par les Nations Unies des progrès réalisés au Canada eu égard à l'égalité des femmes. Le comité d'experts a demandé au Canada d'adopter « une politique-cadre nationale en matière de garde d'enfants fondée sur les droits de manière à fournir un nombre suffisant de services de garde adéquats » [39]. Le rapport du comité décrivait également la responsabilité et le rôle de leadership du gouvernement fédéral dans la mise en œuvre des dispositions de la Convention des Nations unies sur l'élimination et la discrimination contre les Femmes (CEDAW) et soulignait l'inquiétude du comité « relative à la

sous-utilisation par le gouvernement fédéral des mécanismes de reddition de comptes dont il dispose pour veiller à ce que les gouvernements provinciaux et territoriaux se dotent de lois et de politiques qui respectent entièrement la Convention ». Le rapport des Nations Unies recommandait que :

Le [gouvernement canadien] commence à utiliser systématiquement le financement fédéral conditionnel et ciblé pour s'assurer que les paiements de transfert aux provinces et aux territoires tiennent dûment compte du respect des dispositions de la Convention, comme il le fait actuellement pour certains programmes d'aide au développement du Canada [2016 : 10,11].

Depuis un demi-siècle, les familles canadiennes se débrouillent comme elles le peuvent avec des services à la petite enfance mis au point dans les « laboratoires d'innovation » des provinces et des territoires. Mais, les faits n'appuient pas l'idée que des unités sous-nationales peuvent à elles seules produire les réseaux de services de garde de bonne qualité, accessibles, abordables et inclusifs dont ont besoin les familles en 2016. On a déjà souligné que le « bilan des innovations provinciales en matière de politique de services de garde n'est pas très reluisant [...] en l'absence d'un rôle fédéral pour fédérer et financer substantiellement les initiatives provinciales afin de les bonifier » [Beach, Friendly, Prentice et White, 2013]. Il est possible qu'en cette époque post 2015, il faille une nouvelle approche pour créer des programmes nationaux dans des domaines de compétence provinciale, une approche différente de celle qui a permis d'instaurer le régime d'assurance-maladie partout au pays. Mais, l'approche fondée sur des « laboratoires d'innovation » ne fonctionne pas pour les services de garde. Si elle fonctionnait, il n'existerait pas de problèmes aujourd'hui.

Partir sur de bonnes bases

Le leadership fédéral et la collaboration provinciale et territoriale dans le but à long terme de doter le Canada d'un système universel, de qualité élevée, diversifié et complet de services de garde sont de toute évidence la meilleure façon de fournir aux familles de véritables options en matière d'éducation préscolaire et de garde à l'enfance. Pour y arriver, il faudra s'appuyer sur une politique-cadre nationale globale assortie de principes communs, d'un mécanisme de reddition de comptes, de solides réseaux de services créés et administrés par les provinces et les territoires, de structures locales de gestion et de planification et d'une voix réservée aux parents. Un tel programme conviendrait au fédéralisme canadien et fournirait une véritable gamme d'options pour les familles. Même si bâtir d'excellents réseaux de

services de garde est une tâche complexe, cela en vaudra la peine si nous partons sur de bonnes bases.

Bibliographie

- Adamson, E. et Brennan, D. (2014). Social investment or private profit? Diverging notions of 'investment' in early childhood education and care. *International Journal of Early Childhood*. Vol. 46, numéro 1 : 47–6.
- Anderson, L. (2012). From rose-coloured glasses to reality: addressing the family policy deficit in Canada. *Healthcare Quarterly*, numéro spécial (4), juillet 2012 : 185.doi:10.12927/hcq.2013.22946. Investing In The Health Of Children. Consulté en ligne le 15 novembre 2016; <http://www.longwoods.com/content/22946>.
- Bach, S. et Phillips, S. (1997). *Constructing A New Social Union: Child Care Beyond Infancy?* In G. Swimmer (Éd.). *How Ottawa Spends, 1997–98*: Toronto, Oxford University Press: 235–58.
- Barnett, S. (2013). NIEER summarizes Pre-K research. National Institute for Early Education Research, Rutgers University. Consulté en ligne le 14 novembre 2016; <https://eyeonearlyeducation.com/2013/03/18/nieer-summarizes-pre-k-research/>.
- Battle, K., Torjman, S. et Mendelson, M. (2006). *More than a name change: The Universal Child Care Benefit*. Ottawa : Caledon Institute of Social Policy. Consulté en ligne le 29 novembre 2016; <http://www.caledoninst.org/Publications/PDF/589ENG.pdf>.
- Beach, J., Friendly, M., Prentice, S. et White, L. (13 novembre 2013). There's no need to fear a national child care program. *Globe and Mail*. Consulté en ligne le 14 novembre 2016 : <http://childcarecanada.org/documents/child-care-news/13/11/there%E2%80%99s-no-need-fear-national-child-care-program>.
- Jenson, J. (2008). *Review of the literature and current policy in the early childhood field*. UNICEF, Centre de recherche Innocenti, document de travail. Consulté en ligne le 14 novembre 2016; https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp_2008_01_final.pdf.
- Bergen, C. (15 octobre 2014), *Power and Politics*, CBC TV. Consulté en ligne le 14 novembre 2016; <https://www.pressprogress.ca/en/post/conservatives-already-singing-tea-party-hymnbook-child-care-attack>.
- Bergen, C. 20 novembre 2013. Déclaration dans le cadre de la Journée nationale de l'enfant, ministre d'État au Développement social. Consulté en ligne le 14 novembre 2016; <http://www.newswire.ca/news-releases/declaration-de-lhonorabile-candice-bergen-ministre-detat-developpement-social-513271891.html>.
- Brzozowski, M. et Richards, J. (2006). *Let's walk before we run : Cautionary advice on childcare*. Toronto : Commentaire de l'Institut C.D. How Collection : Education papers
- Association canadienne pour la promotion des services de garde l'enfance (ACPSGE), Fédération canadienne des services de garde à l'enfance (FCSGE), Childcare Resource and Research Unit (CRRU) et Campagne 2000 (2015). *Cadre commun pour bâtir un système d'éducation préscolaire et garde à l'enfance pour tous*. Consulté en ligne le 14 novembre 2016; https://acpsgeccaac.files.wordpress.com/2016/01/sharedframework_jan2016_fr.pdf
- Association canadienne pour la promotion des services de garde l'enfance (2004) *Stratégie canadienne en matière de services de garde : Cadre d'action proposé*. OTTAWA (ONTARIO). Auteur.
- Comité de direction ServicesDeGarde 2020 (2014). *Les services de garde au Canada en 2020 : une vision et une marche à suivre*. Document de discussion pour le 4^e congrès national sur les politiques de services de garde à l'enfance, ServicesDeGarde 2020. Consulté en ligne le 14 novembre 2016; [http://childcarecanada.org/sites/default/files/VisionChildCare2020Nov3FRE%20\(1\).pdf](http://childcarecanada.org/sites/default/files/VisionChildCare2020Nov3FRE%20(1).pdf).

- Cleveland, G., Krashinsky, M., Colley, S. et Avery-Nunez, C., (2016). Étude de la demande et de l'abordabilité des services de garde réglementés de la Ville de Toronto. Services à l'enfance, Ville de Toronto. Consulté en ligne le 14 novembre 2016; <https://www1.toronto.ca/City%20of%20Toronto/Children's%20Services/Files/pdf/T/Toronto%20Demand%20&%20Affordability%20Study%20-%20technical%20report%202016.pdf>.
- Cooke, K., Edwards, R., London, J. et Rose-Lizee, R. (1986). Rapport du Groupe de travail sur les services de garde. Ottawa : Condition féminine Canada.
- Courchene, T. (2001). A state of minds. Toward a human capital future for Canadians. Montréal : McGill-Queen's University Press.
- Ministère des Finances (2016). Budget fédéral. Assurer la croissance de la classe moyenne. Ottawa : Gouvernement du Canada. Consulté en ligne le 14 novembre 2016; <http://www.budget.gc.ca/2016/docs/plan/budget2016-fr.pdf>.
- Eisen, B. (16 septembre 2014). The 180, CBC radio. Consulté en ligne le 14 novembre 2016; <http://www.cbc.ca/radio/the180/pressure-to-eat-together-civilianizing-police-work-revoking-citizenship-1.2868728/does-canada-need-a-program-of-subsidized-universal-daycare-1.2868721>.
- Commission européenne (2011). Éducation et Accueil de la petite enfance permettre aux enfants de se préparer au mieux au monde de demain. Bruxelles. Commission européenne. Consulté en ligne le 14 novembre 2016; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0066:FIN:FR:PDF>.
- Parlement européen (2011). Résolution du Parlement européen du 12 mai 2011 sur l'apprentissage au cours de la petite enfance au sein de l'Union européenne, 2010/2159(INI). Consulté en ligne le 14 novembre 2016; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.CE.2012.377.01.0089.01.FRA>.
- Fairholm, R. (2009). Analyse bibliographique des effets socioéconomiques des services de garde et avantages nets. Conseil sectoriel des ressources humaines des services de garde à l'enfance. Consulté en ligne le 14 novembre 2016; <http://www.ccsc-cssge.ca/sites/default/files/uploads/French%20Docs/WFSSocio-FR.pdf>.
- Ferns, C. et Beach, J. (2015). From child care market to child care system. In Our schools, ourselves, numéro spécial, été 2015. Moving beyond baby steps: A child care plan for Canada. Consulté en ligne le 14 novembre 2016; https://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office/2015/09/OS120_Summer2015_Child_Care_Market_to_Child_Care_System.pdf.
- Ferns, C. et Beach, J. (2016). Manitoba Early Learning and Child Care Commission : Final report. Winnipeg : gouvernement du Manitoba. Consulté en ligne le 14 novembre 2016; http://www.gov.mb.ca/fs/childcare/childcare_news/pubs/final_report.pdf.
- Fortin, P. (2015). A child care win-win. Quebec's low fee child care programme. In Our schools, ourselves, numéro spécial, été 2015. Moving beyond baby steps: A child care plan for Canada; https://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office/2015/09/OS120_Summer2015_Child_care_win_win.pdf.
- Foster, L. et Broad, D. (2002). The child care policy that wasn't. Document de travail. Regina : Université de Regina, division de la politique sociale.
- Friendly, M. et White, L. (2012). No-lateralism: Paradoxes in Early Childhood Education and Care Policy in the Canadian Federation. In G. Skogsted et H. Bakvis (Éd.). Canadian federalism: Performance, effectiveness and legitimacy. (3^e édition). Toronto : Oxford University Press.
- Harper, S. (2006). Allocution du Premier ministre sur le choix en matière de garde d'enfants dont devra débattre le Parlement. Consulté en ligne le 14 novembre 2016; http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do?crtr.sj1D=&mthd=advSrch&crtr.mnthndVl=&nid=207469&crtr.dpt1D=&crtr.tp1D=&crtr.lc1D=&crtr.yrStrtVl=&crtr.kw=gun&crtr.dyStrtVl=&crtr.aud1D=&crtr.mnthStrtVl=&crtr.yrndVl=&crtr.dyndVl=&_ga=1.188112684.525484176.1470764188.

- Ivanova, I. (2015). Solving BC's affordability crisis in child care: Financing the \$10 a day plan. Centre canadien de politiques alternatives, bureau de la C.-B. Juillet 2015 13–14.
- Langford, T. (2016). It takes a village: The case for universal daycare. Alberta Views. Octobre 2016. Extraits consultés en ligne le 14 novembre 2016; <http://www.ccsc-cssge.ca/sites/default/files/uploads/French%20Docs/WFSocio-FR.pdf>.
- Parti libéral du Canada (2015) Une plus grande sécurité financière pour les familles de la classe moyenne Document d'information Parti libéral du Canada. Consulté en ligne le 14 novembre 2016; <https://www.liberal.ca/files/2015/09/Une-plus-grande-securite-financiere-pour-les-familles-canadiennes.pdf>.
- Lloyd, E. et Penn, H. (2012). Childcare markets: Can they deliver and equitable service? London : Policy Press.
- Macdonald, D. et Friendly, M. (2014). The parent trap: Child care fees in Canada's biggest cities. Ottawa : Centre canadien de politiques alternatives.
- McGrane, D. (2014). Bureaucratic champions and unified childcare sectors: neo-liberalism and inclusive liberalism in Atlantic Canadian childcare systems. International Journal of Child Care and Education Policy. Consulté en ligne le 14 novembre 2016; <https://ijcccep.springeropen.com/articles/10.1007/s40723-014-0001-8>.
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2001). Petite enfance, grands défis : Éducation et structures d'accueil. Direction de l'éducation : Paris : Auteur.
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2006). Petite enfance, grands défis II : Éducation et structures d'accueil. Direction de l'éducation : Paris : Auteur.
- Pasolli, L. (2015). Working mothers and the child care dilemma: A history of British Columbia's social policy. Vancouver : University of British Columbia Press.
- Peisner-Feinberg, E. Burchinal, M., Clifford, R.M., Culkin, M.L., Howes, C., Kagan, S.L. et Yazejian, N. (2001). The relation of preschool child-care quality to children's cognitive and social developmental trajectories through second grade. Child Development. Septembre et octobre , vol. 72, numéro 5 : 1534–1553.
- Shonkoff, J. P. et Phillips, D.A. (2000) From neurons to neighborhoods : The science of early childhood development. Committee on Integrating the Science of Early Childhood Development, Board on Children, Youth, and Families Washington D.C.: National Academy Press.
- Sylva, K., Melhuish, E., Simmons, P., Siraj-Blatchford, I., et Taggart, B. (2004). The Effective Provision of Pre-School Education [EPPE] Project. Une étude longitudinale financée par DFES 1997 - 2004 University of London, Institute for Education. Consulté en ligne le 14 novembre 2016; <http://eprints.ioe.ac.uk/5309/1/sylva2004EPPEfinal.pdf>.
- Trudeau, J. (9 mai 2015). Entrevue réalisée par Evan Soloman, CBC, The House; <http://www.cbc.ca/news/politics/justin-trudeau-hints-at-national-child-care-plan-tied-to-income-1.3065235>.
- UNESCO. (2010) Building the Wealth of Nations. Final report. World Conference on Early Childhood Care and Education (Moscow). Consulté en ligne le 14 novembre 2016; <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002136/213673e.pdf>.
- 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. https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc8_fre.pdf Rapport 8 de l'UNICEF : Florence, Italie : UNICEF, Centre de recherche Innocenti.
- Nations Unies (2016) Concluding observations on the combined eighth and ninth periodic reports of Canada. Genève : Comité sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW). Consulté en ligne le 23 novembre 2016; http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/CAN/CEDAW_C_CAN_CO_8-9_25100_E.pdf.

- Van Belle, J. (2016). Early childhood education and care (ECEC) and its long-term effects on educational and labour market outcomes. Santa Monica, CA : RAND Corporation. Consulté en ligne le 14 novembre 2016; http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1667.html.
- Vandenbroeck, M. (2015). Quality ECEC Foral. Why we can't afford not to invest in it In Our schools, ourselves, numéro spécial, été 2015. Moving beyond baby steps: A child care plan for Canada. Consulté en ligne le 14 novembre 2016; https://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office/2015/09/OS120_Summer2015_Child_Care_Market_to_Child_Care_System.pdf.
- White, L. et Friendly, M. (2012). Public funding, private delivery: States, markets, and early childhood education and care in liberal welfare states — Australia, the UK, Quebec, and New Zealand. *Journal of Comparative Policy Analysis*. Oxford, UK: Routledge.
- World Bank. (2013) Inclusion matters : The foundation for shared prosperity. Auteur : Washington D.C.

Notes

- 1 Tom Courchene enseigne l'économie à l'Université Queens depuis de nombreuses années et est un spécialiste du domaine de la politique sociale. Il n'a pas souvent fait de commentaires sur les services éducatifs et de garde l'enfance.
- 2 Les services éducatifs et de garde à l'enfance (SEGE) englobent les services de garde réglementés offerts en garderie et en milieu familial, les prématernelles/jardins d'enfants et les maternelles. Il signifie la même chose que les programmes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants. Dans ce document, nous employons indifféremment les expressions services de garde, services éducatifs et de garde à l'enfance (SEGE) et services d'éducation préscolaire et de garde à l'enfance (SEPEGE), quoique pour décrire le système auquel nous aspirons nous avons tendance à utiliser SEGE.
- 3 Ils étaient également nombreux à dire que les paiements directs aux parents ne les aidaient pas vraiment à avoir accès une place en garderie.
- 4 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 » (Banque mondiale, 2013).
- 5 La position prédominante au sein du mouvement des services de garde, une position fondée sur les meilleures données disponibles, est que les fournisseurs actuels de services à but lucratif puissent continuer de fonctionner au sein du réseau, mais que le secteur à but lucratif ne puisse plus s'étendre.
- 6 On peut trouver des arguments similaires dans Vandebroek, 2015.
- 7 On entend ici une forme d'universalité « progressive » ou « proportionnelle », c'est-à-dire des services « offerts à tous et, dans le cadre de ces services, une attention particulière accordée aux enfants et aux familles qui ont des besoins additionnels » (Vandebroek, 2015 : 177). Le rapport « Petite enfance, nouveaux défis II (2006) » de l'OCDE prônait également cette approche.
- 8 Shonkoff et Phillips ont réalisé une synthèse rigoureuse de cette preuve, 2000 : 303.
- 9 Pour des renseignements sur Generation Squeeze, se rendre à : gensqueeze.ca.
- 10 Certains font valoir que l'entente du Dominion Day-Care durant la guerre conclue par le gouvernement fédéral, mais annulée à la fin de la Deuxième Guerre mondiale, constitue le premier programme national de garde d'enfants.
- 11 On peut trouver la *cadre commun* en ligne à <https://acpsge.ca/2016/01/20/nouveau-cadre-commun-pour-batir-un-systeme-deducation-prescolaire-et-de-garde-a-lenfance-pour-tous/>



www.policyalternatives.ca

FAITES UN DON...

Aidez-nous à continuer d'offrir nos publications gratuitement en ligne

Grâce à votre soutien, nous pouvons continuer à réaliser des recherches de qualité exceptionnelle et nous assurer qu'elles se retrouvent entre les mains de citoyens, de journalistes, de décideurs et d'organismes progressistes. Rendez-vous à policyalternatives.ca ou composez le 613-563-1341 pour de plus amples renseignements.

Les opinions et recommandations contenues dans ce rapport, et toute erreur, sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement le point de vue des éditeurs ou des bailleurs de fonds de ce rapport.