



Service d'information et de recherche parlementaires
Bibliothèque du Parlement

EN BREF

Julie Cool
Le 3 juin 2004

Les services de garde d'enfants au Canada : réglementés ou non réglementés, privés ou publics

Le nombre grandissant de femmes qui ont un travail rémunéré a fait croître la demande de services de garde abordables et de qualité. Parallèlement, le progrès des connaissances en neurobiologie et en sciences sociales a fait ressortir l'importance de la période de la petite enfance pour ce qui est de jeter les bases du bien-être à long terme de l'individu sur les plans émotionnel, comportemental et intellectuel⁽¹⁾.

Si les programmes qui aident les parents à prendre soin de leurs jeunes enfants jouissent d'un appui généralisé, le rôle que devrait jouer gouvernement dans le financement des services de garde d'enfants fait l'objet de débats depuis plusieurs années. Le présent document traite du rôle du gouvernement fédéral dans les services de garde et donne un aperçu des types de services qu'utilisent les familles canadiennes. Il décrit ensuite les principales caractéristiques des différentes catégories de garde non parentale, puis aborde le débat sur la question de savoir quels types de services de garde donnent les meilleurs résultats.

LE RÔLE ACTUEL DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Depuis 2001, le gouvernement fédéral transfère des fonds aux provinces et aux territoires pour leur permettre de financer des programmes et des services à l'intention de petite enfance. Il y a eu d'abord l'Initiative de développement de la petite enfance et, plus récemment, en 2003, un accord de financement fédéral-provincial-territorial, le Cadre multilatéral pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants⁽²⁾.

Les modalités du Cadre multilatéral prévoient que le financement doit être consacré à des programmes réglementés par les provinces et territoires et visant l'apprentissage et la garde d'enfants de moins de six ans. La majorité de ceux qui sont favorables aux services de garde d'enfants soulignent qu'il importe d'accroître la disponibilité, la qualité et l'abordabilité

des services réglementés, mais certains critiques préféreraient que les fonds soient versés directement aux parents afin de leur laisser un plus grand éventail d'options.

LES DISPOSITIONS ACTUELLES EN MATIÈRE DE SERVICE DE GARDE POUR LES ENFANTS D'ÂGE PRÉSCOLAIRE

D'après les données d'une enquête longitudinale menée à l'échelle du pays, les arrangements concernant la garde des enfants d'âge préscolaire au Canada se répartissent comme suit⁽³⁾ :

Garde parentale	60 %
Services réglementés	12 %
Services non réglementés, à domicile	6 %
Services non réglementés, à l'extérieur du domicile	15 %
Garde d'une personne apparentée	7 %

Le tableau qui précède montre que la majorité des enfants canadiens sont gardés exclusivement par leurs parents, mais qu'une importante minorité d'entre eux font l'objet d'une forme quelconque de garde non parentale.

SERVICES RÉGLEMENTÉS OU NON RÉGLEMENTÉS

Les *services de garde réglementés* désignent des services assujettis à des normes provinciales et territoriales visant la délivrance des permis et la supervision. Ces normes varient d'une administration à l'autre, mais englobent généralement des ratios maximaux enfants-adultes, des exigences minimales d'instruction et de formation pour le personnel, ainsi que des critères minimaux en matière d'installations et d'équipement. Chaque administration utilise un mécanisme pour imposer le respect des normes (p. ex. au moyen d'inspections). Les services réglementés

sont dispensés dans des familles disposant de permis et dans des garderies. Il existe d'énormes écarts entre les provinces pour ce qui est des places disponibles dans le cadre des services réglementés.

Les fournisseurs de services de garde ne font pas tous l'objet d'une surveillance visant à déterminer s'ils observent les normes minimales. Chaque province et territoire permet aux fournisseurs de soins de s'occuper d'un petit nombre d'enfants (à l'échelle du pays, les nombres maximaux vont de deux à huit enfants)⁽⁴⁾ dans le cadre de *services non réglementés*. À l'heure actuelle, la vaste majorité des services de garde au Canada ne sont pas réglementés. Ils comprennent la garde parentale, les services fournis par des personnes apparentées, ainsi que ceux fournis à domicile et à l'extérieur du domicile par des personnes telles que les gardiens d'enfants et les bonnes d'enfants. Compte tenu de la diversité des options en matière de services de garde non réglementés, la qualité de ceux-ci est susceptible de varier grandement et elle est difficile à évaluer.

Bien que certaines familles aient accès à des places subventionnées chez des fournisseurs de services réglementés, le coût élevé de ces services au Canada constitue aujourd'hui un obstacle pour de nombreuses familles à faible et à moyen revenu. Certaines d'entre elles choisissent donc de confier leurs enfants à des fournisseurs de services non réglementés. Un nombre beaucoup plus grand de familles sont obligées de se contenter de ce qu'elles peuvent trouver ou se permettre.

La plupart de ceux qui réclament des services de garde reconnaissent maintenant la nécessité d'offrir des contextes d'apprentissage aux jeunes enfants, outre les services de garde fournis aux parents faisant partie de la main-d'œuvre rémunérée. Ils soutiennent que, pour créer un milieu d'apprentissage optimal, les services de garde doivent relever de gens qui ont la formation voulue. D'après eux, les fournisseurs de ces services dans les cadres non réglementés ne possèdent pas nécessairement l'instruction, la formation et l'appui nécessaires pour offrir aux jeunes enfants une expérience d'apprentissage enrichissante. C'est pourquoi la plupart de ces intervenants soulignent l'importance de services réglementés.

Par ailleurs, on a fait valoir que les parents sont les mieux placés pour choisir le type de services qui répondent adéquatement aux besoins de leurs enfants, et que ce choix peut inclure des services non réglementés. Ceux qui adoptent ce point de vue insistent sur l'importance de verser directement aux parents les fonds pour les services de garde.

SERVICES DE GARDE PUBLICS OU PRIVÉS

On fait souvent l'erreur de penser que ceux qui réclament un financement public des services de garde souhaitent la mise en place d'institutions administrées par le gouvernement. De fait, si certains organismes demandent davantage de fonds publics pour les services réglementés, ils ne préconisent pas nécessairement la gestion publique des garderies. La présente section examine les distinctions entre les services de garde publics, le financement public des services de garde et les services de garde privés.

Les *services de garde publics* désignent les établissements de garde administrés par l'État. Ceux-ci représentent une très petite proportion des services de garde au Canada, presque exclusivement limitée aux services de garderie après l'école gérés par les autorités scolaires dans certaines provinces et à quelques programmes gérés par des administrations municipales et régionales en Ontario.

Il ne faut pas confondre les services de garde publics avec le *financement public des services de garde*, qui désigne le financement par le gouvernement des services de garde, soit sous forme de places subventionnées pour les familles à faible revenu ou de financement d'immobilisations ou d'opérations. Pour de nombreux services de garde, les fonds proviennent à la fois du secteur public et des parents. Le niveau du financement public varie énormément d'une province à l'autre. Le Québec assume 80 p. 100 des frais des services réglementés dans cette province, alors que la province canadienne moyenne n'en assume que 38 p. 100.

Les *services de garde privés* représentent la quasi-totalité des services de garde au Canada. Qu'ils bénéficient ou non d'un financement public, les services privés ne sont pas administrés par l'État, mais sont plutôt gérés de façon autonome, soit par un conseil d'administration bénévole soit par le propriétaire ou administrateur du service. Les fournisseurs de services de garde privés ont la marge de manœuvre voulue pour élaborer leurs propres programmes et les adapter aux besoins particuliers des parents et de leurs enfants.

À l'intérieur de cette catégorie, on trouve des services *commerciaux (à but lucratif)* et des services *sans but lucratif*.

- Les *services de garde commerciaux (à but lucratif)* sont des entreprises privées. On peut y retrouver de petites entreprises, par exemple des gens qui fournissent des services de garde dans leur foyer, ou encore des partenariats ou des

personnes morales. Pour ce type de services, le propriétaire ou administrateur prend les décisions clés et peut conserver les revenus excédentaires en tant que profits.

- Les *services de garde sans but lucratif* rendent des comptes à leur collectivité par le truchement d'un conseil d'administration et leurs revenus excédentaires sont réinvestis dans le service. Les parents sont représentés dans la structure de gestion et peuvent donc influencer directement sur les principales décisions concernant la programmation et la dotation en personnel. Dans certaines administrations, les services sans but lucratif coordonnent des services dispensés aussi bien en garderie qu'à domicile.

LE RÔLE DU SECTEUR PRIVÉ DANS L'APPRENTISSAGE ET LA GARDE DES JEUNES ENFANTS

Les services de garde commerciaux et les services sans but lucratif peuvent tous deux être réglementés, mais le rôle du secteur privé dans les services de garde varie grandement à l'échelle du pays et a alimenté d'incessants débats. On enregistre de larges écarts entre les provinces et territoires en ce qui concerne la proportion de services réglementés sans but lucratif fournis en garderie : ils ne représentent que 36 p. 100 des places réglementées à Terre-Neuve-et-Labrador, mais la totalité de ces places au Nunavut et dans les Territoires du Nord-Ouest.

Les études sur la garde et l'éducation des jeunes enfants ne cessent de montrer que la qualité des programmes est fortement tributaire de la rémunération, du niveau d'instruction et de la stabilité du personnel. D'après une étude canadienne menée sur une grande échelle, les services sans but lucratif pourraient obtenir de meilleurs résultats, parce que les parents qui prennent les décisions sont plus susceptibles d'accorder de meilleures rémunérations, afin de garder un personnel le plus compétent. Cette étude conclut que les services de garde sans but lucratif obtiennent généralement de meilleurs résultats que les services commerciaux⁽⁵⁾. Par contre, certains analystes soutiennent que le secteur privé est en mesure d'offrir un plus grand nombre de places en garderie avec des fonds publics limités⁽⁶⁾, de sorte qu'il est mieux placé pour résoudre les problèmes de pénurie au Canada.

Les gouvernements fédéral, territoriaux et provinciaux qui ont négocié le Cadre multilatéral sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants en 2003 ont convenu d'investir dans des programmes *réglementés*; cela pourrait indiquer que, selon eux, les

normes visant la délivrance de permis peuvent aider à faire en sorte que les options en matière d'apprentissage et de garde des jeunes enfants assurent à ces derniers la stimulation intellectuelle et sociale voulue, en plus de la garde non parentale. Toutefois, le Cadre n'indique pas de préférence pour les services privés ou les services sans but lucratif, n'étant exclus que les services faisant partie du système scolaire officiel.

-
- (1) Fraser Mustard et Margaret Norrie McCain, *Étude sur la petite enfance : Inverser la véritable fuite des cerveaux*, Rapport final, Toronto, Secrétariat à l'enfance (Ontario), 1999.
 - (2) Le gouvernement du Québec appuie les principes généraux de l'Initiative de développement de la petite enfance et du Cadre multilatéral pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants, mais il n'a pas participé à l'élaboration de ces initiatives, car il entend préserver sa responsabilité exclusive dans le domaine social. Le Québec reçoit cependant sa part du financement fédéral et il fait des investissements importants dans des programmes et des services destinés aux familles et aux enfants. Dans le présent document, toutes les mentions d'un point de vue partagé par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux excluent celui du gouvernement du Québec.
 - (3) J.D. Willms (dir.), *Vulnerable Children: Findings from Canada's Longitudinal Study of Children and Youth*, Edmonton, University of Alberta Press, 2002, p. 267.
 - (4) Renseignements tirés du tableau 26 de *Early Childhood Education and Care in Canada 2001* (<http://www.childcarecanada.org/ecec2001>, consulté le 13 avril 2004; voir aussi le résumé en français à <http://www.childcarecanada.org/pubs/pdf/ECEC2001sumFR2.pdf>).
 - (5) G. Doherty *et al.*, *You Bet I Care! A Canada-Wide Study on: Wages, Working Conditions, and Practices in Childcare Centres*, Centre for Families, Work and Well-Being, University of Guelph, 2000 (http://action.web.ca/home/cfwwb/attach/ybic_report_1.pdf).
 - (6) Peter Shawn Taylor, « Private Sector Can Meet Child Care Demands », *Fraser Forum*, mars 2004, p. 4 à 6 (<http://www.fraserinstitute.ca/admin/books/chapterfiles/Private%20Sector%20Can%20Meet%20Child%20Care%20Demands-Mar04fftaylor.pdf>).