



Service d'information et de recherche parlementaires  
Bibliothèque du Parlement

# EN BREF

Julie Cool  
Le 7 juin 2004

## Les services de garde d'enfants au Canada : le rôle du gouvernement fédéral

### UNE NOUVELLE APPROCHE DES SERVICES DE GARDE

Le nombre grandissant de femmes qui ont un travail rémunéré<sup>(1)</sup> 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<sup>(2)</sup>. Ces facteurs ont attiré l'attention sur la nécessité de mettre en œuvre des programmes de la petite enfance visant :

- à préparer les enfants à la réussite scolaire;
- à accroître le bien-être des enfants vulnérables;
- à permettre aux parents de se joindre à la population active et de recevoir de la formation continue.

Les expressions *apprentissage et garde des jeunes enfants* et *services de garde et d'éducation de la petite enfance* englobent ces objectifs multiples des programmes destinés à la petite enfance.

Dans le passé, les discussions sur les politiques à adopter au sujet des services de garde et d'éducation de la petite enfance au Canada ont porté principalement sur le fait que les services de garde permettent aux femmes de faire partie de la population active. On a donc accordé davantage d'attention à la *garde des enfants* qu'à *l'éducation de la petite enfance*. D'autres pays ont abordé l'apprentissage et la garde des jeunes enfants en mettant l'accent sur l'éducation. Par exemple, plusieurs pays européens intègrent la garde des enfants d'âge préscolaire dans le système scolaire en offrant des programmes d'éducation optionnels pour les enfants dès l'âge de deux ans.

Au Canada comme ailleurs, on reconnaît de plus en plus l'importance de la période de la petite enfance et la nécessité d'aider les jeunes enfants, que leurs parents soient au foyer ou aient un emploi rémunéré. Les organisations de promotion des services de garde demandent aujourd'hui des services comportant un cadre d'apprentissage pour tous les jeunes enfants, et non uniquement pour ceux dont les parents font partie de la population active.

### RÔLE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DANS LES SERVICES DE GARDE

Le Canada accuse toutefois du retard par rapport à de nombreux pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour ce qui est des programmes de développement de la petite enfance, tant sur le plan de la proportion du PIB qui est consacrée au financement public des services de garde et d'éducation de la petite enfance que sur celui du nombre d'enfants inscrits à des programmes d'éducation préscolaire<sup>(3)</sup>. À l'heure actuelle, le Canada n'a pas de programme national de garde d'enfants.

Comme l'éducation et la garde d'enfants relèvent de la compétence provinciale et que le rôle du gouvernement fédéral se limite essentiellement au transfert de fonds aux gouvernements provinciaux et territoriaux au titre des services et des programmes de la petite enfance, l'intervention directe du gouvernement fédéral est confinée à l'apprentissage et à la garde des jeunes enfants des Premières nations et des familles de militaires. Des approches différentes des services de la petite enfance dans les provinces et les territoires<sup>(4)</sup> ont donné lieu à des différences importantes de disponibilité et d'abordabilité des services de garde de qualité d'une région à l'autre du pays.

Depuis une dizaine d'années, le gouvernement fédéral a adopté une approche plus proactive de collaboration avec les provinces et les territoires pour améliorer les services à la petite enfance. Un dialogue amorcé en 1997 entre le fédéral et les provinces et territoires (à l'exception du Québec) a mené à la création du Plan d'action national pour les enfants<sup>(5)</sup>, un cadre et une vision de collaboration visant à assurer le bien-être des enfants. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont aussi conclu l'Entente-cadre sur l'union sociale (1999)<sup>(6)</sup>, qui leur permet de travailler en collaboration par l'entremise d'un conseil fédéral-provincial-territorial à la refonte des politiques sociales<sup>(7)</sup>, afin d'appuyer la prestation de services et de programmes sociaux. Ces efforts sont à l'origine de l'élaboration d'une série de mesures destinées à la petite enfance, notamment la Prestation nationale pour enfants (PNE, en 1998)<sup>(8)</sup>, l'Initiative de développement de la petite enfance (IDPE, en 2000)<sup>(9)</sup> et le Cadre multilatéral pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants (CMAGJE, en 2003)<sup>(10)</sup>.

Les rubriques suivantes portent sur l'incidence de la PNE, de l'IDPE et du CMAGJE, ainsi que sur d'autres moyens par lesquels le gouvernement fédéral appuie les services à la petite enfance.

## **PRESTATION NATIONALE POUR ENFANTS**

Dans le cadre de la PNE, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ainsi que les Premières nations se sont engagés à travailler en collaboration pour réduire la pauvreté chez les enfants, appuyer les parents qui se joignent à la population active et diminuer les chevauchements et doublages des programmes publics. La PNE a deux volets :

- le Supplément de la prestation nationale pour enfants, qui est versé chaque mois aux familles à faible revenu ayant des enfants;
- les prestations et les services offerts par les gouvernements provinciaux et territoriaux et par les gouvernements des Premières nations.

L'un des objectifs de la PNE est d'aider les familles à passer de l'aide sociale à un emploi rémunéré. Dans la plupart des provinces et des territoires, cette transition s'amorce par une réduction des prestations d'aide sociale aux familles équivalant au montant reçu au titre du Supplément de la PNE et d'un réinvestissement des montants ainsi économisés dans une gamme de services et de prestation pour enfants. La PNE a pour résultat direct une augmentation des prestations et des services, y compris des services de

garde, pour les enfants de familles à faible revenu dans la plupart des provinces.

L'incidence du réinvestissement de la PNE sur la disponibilité et la qualité des services d'éducation et de garde destinés à la petite enfance varie toutefois selon la région du pays. Si près du tiers des réinvestissements sont affectés à la garde des enfants<sup>(11)</sup>, les provinces et les territoires ne procèdent pas tous de la même manière à cet égard. Certains dispensent une aide financière en subventionnant les établissements de garde d'enfants et augmentent ainsi le nombre de services de garde de qualité. D'autres versent une aide directe aux familles.

## **INITIATIVE DE DÉVELOPPEMENT DE LA PETITE ENFANCE**

La marge de manœuvre accordée aux provinces et aux territoires pour choisir un éventuel investissement dans l'éducation et la garde de la petite enfance et les moyens de le faire est claire également dans l'IDPE. Dans le cadre de cette initiative, le gouvernement fédéral verse 2,2 milliards de dollars sur une période de cinq ans débutant en 2001-2002 aux gouvernements provinciaux et territoriaux, pour appuyer leurs investissements dans les services et le soutien de la petite enfance. Les transferts de fonds fédéraux sont effectués par l'entremise du Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS, anciennement le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux), et les gouvernements provinciaux et territoriaux peuvent investir dans les domaines suivants :

- santé durant la grossesse, à la naissance et au cours de la petite enfance;
- soutien aux parents et aux familles;
- développement de la petite enfance, apprentissage et garde des enfants;
- soutien communautaire.

La marge de manœuvre accordée aux provinces pour ce qui est de l'affectation des fonds a donné lieu à des différences importantes dans les services et les programmes. Certaines provinces ont choisi d'augmenter ou d'améliorer les services de garde d'enfants, tandis que d'autres n'ont rien investi dans ce secteur. En fait, certaines provinces ont connu une baisse de la disponibilité et de l'abordabilité des services de garde depuis 2001, et ce, en dépit des fonds versés au titre de l'IDPE.

## **CADRE MULTILATÉRAL POUR L'APPRENTISSAGE ET LA GARDE DES JEUNES ENFANTS**

Le pouvoir discrétionnaire dont jouissent les provinces pour l'affectation des économies liées à la PNE et des fonds de l'IDPE a limité la possibilité qu'a le gouvernement fédéral de contribuer à l'amélioration de la qualité et de la disponibilité des services de garde réglementés au Canada. Le gouvernement fédéral a récemment instauré un transfert de fonds qui vise plus directement l'éducation et la garde de la petite enfance. Dans son budget de 2003, il a annoncé un investissement de 935 millions de dollars sur cinq ans qui a pour but d'accroître le nombre de places dans les garderies et les établissements préscolaires, d'améliorer la qualité des services de garde et d'éducation préscolaire, et de réduire le coût de ces services pour les familles à revenu faible et moyen. Dans le budget de 2004, le financement des services d'éducation et de garde destinés à la petite enfance a été majoré de 75 millions de dollars pour 2004-2005 et 2005-2006, ce qui porte le total des fonds à cet égard à 1,05 milliard de dollars en cinq ans.

En 2003, les premiers ministres des provinces (à l'exception du Québec) ont élaboré le CMAGJE. Ils ont convenu d'affecter l'investissement fédéral à l'augmentation du financement des budgets d'immobilisation et d'exploitation, des places de garderie subventionnées, du soutien au personnel, de l'assurance de la qualité et des services d'information et d'aiguillage destinés aux parents en ce qui concerne les services d'éducation et de garde de la petite enfance réglementés par les provinces et les territoires<sup>(12)</sup>. Les fonds sont transférés aux gouvernements provinciaux et territoriaux au moyen du TCPS et sont ensuite utilisés pour soutenir les garderies, les services de garde en milieu familial, les prématernelles et les garderies éducatives. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux se sont engagés à présenter au peuple canadien, chaque année, un rapport sur les progrès réalisés en matière d'accès à des programmes et à des services d'apprentissage et de garde de jeunes enfants abordables et de qualité.

## **AUTRE AIDE FÉDÉRALE À L'APPRENTISSAGE ET À LA GARDE DES JEUNES ENFANTS AU CANADA**

En plus des transferts aux programmes et services provinciaux et territoriaux décrits ci-dessus, le

gouvernement fédéral investit dans l'apprentissage et la garde des jeunes enfants du Canada en fournissant des services destinés à la petite enfance directement aux collectivités des Premières nations et aux familles de militaires. Il finance également la recherche, appuie les initiatives de développement de la petite enfance dans les collectivités de langue officielle en situation minoritaire et soutient les organisations nationales axées sur les services de garde d'enfants, par exemple le Conseil sectoriel des ressources humaines des services de garde à l'enfance. Une liste complète des services de la petite enfance offerts par le gouvernement fédéral est présentée dans le rapport de référence qu'il a préparé à la suite de l'engagement pris conformément au CMAGJE<sup>(13)</sup>.

L'investissement au titre du CMAGJE, en plus des programmes comme la PNE et l'IDPE, indique que le gouvernement fédéral est tout à fait conscient de l'apport des programmes destinés à la petite enfance pour ce qui est de renforcer les assises de l'apprentissage continu, d'améliorer le bien-être des enfants vulnérables et de voir aux besoins des familles. Même si les sommes que le gouvernement du Canada consacre aux services d'éducation et de garde de la petite enfance sont toujours de beaucoup inférieures aux 10 à 12 milliards de dollars par an que certains défenseurs de la cause estiment nécessaires pour créer un système universel d'apprentissage et de garde des jeunes enfants<sup>(14)</sup>, on a dit du CMAGJE que « jamais auparavant, des gouvernements canadiens ne sont venus aussi près de s'entendre sur un programme national de garde à l'enfance »<sup>(15)</sup>.

- (1) En 2002, 65 p. 100 des Canadiennes ayant des enfants de moins de six ans occupaient un emploi rémunéré.
- (2) 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.
- (3) Organisation de coopération et de développement économiques, *Petite enfance, grands défis : Éducation et structures d'accueil*, Paris, 2001.
- (4) L'évolution du dossier de la garde d'enfants dans les provinces et les territoires est présentée sur le site Web du Childcare Resource and Research Unit (<http://www.childcarecanada.org/res/cdpt/index.html>).
- (5) Le site Web de l'Entente-cadre sur l'union sociale présente de l'information sur le Programme d'action national pour les enfants ([http://socialunion.gc.ca/nca/nca1\\_f.html](http://socialunion.gc.ca/nca/nca1_f.html)).

- (6) Voir la page Web sur l'Entente-cadre sur l'union sociale ([http://socialunion.gc.ca/menu\\_f.html](http://socialunion.gc.ca/menu_f.html)).
- (7) Même s'il partage essentiellement les mêmes préoccupations, le gouvernement du Québec ne fait pas partie du conseil fédéral-provincial-territorial sur la refonte des politiques sociales.
- (8) Voir le site Web du programme de la PNE (<http://www.nationalchildbenefit.ca/>).
- (9) Voir la page Web sur l'IDPE ([http://socialunion.gc.ca/eecd\\_f.html](http://socialunion.gc.ca/eecd_f.html)).
- (10) Le gouvernement du Québec appuie les principes généraux de l'IDPE et le CMAGJE, mais il n'a pas participé à l'élaboration de ces initiatives. Le Québec reçoit toutefois sa part du financement fédéral et il fait d'importants investissements dans des programmes et des services destinés aux familles et aux enfants. Pour en savoir plus sur le CMAGJE, consulter le site Web de l'Union sociale ([http://socialunion.gc.ca/eecd-framework\\_f.htm](http://socialunion.gc.ca/eecd-framework_f.htm)).
- (11) Pour en savoir plus, consulter le rapport d'étape 2002 de la PNE ([http://www.nationalchildbenefit.ca/ncb/NCB-2003/4\\_f.html](http://www.nationalchildbenefit.ca/ncb/NCB-2003/4_f.html)).
- (12) Pour en savoir plus sur la différence entre les services réglementés et non réglementés, voir J. Cool, *Les services de garde d'enfants au Canada : réglementés ou non réglementés, privés ou publics* (PRB 04-18F), Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, juin 2004.
- (13) *Activités et dépenses relatives à l'apprentissage et à la garde des jeunes enfants : Rapport de référence 2002-2003*, faisant partie de *Activités et dépenses relatives au développement de la petite enfance : Rapport 2002-2003 du gouvernement du Canada*, Ottawa, 2003 (<http://socialunion.gc.ca/eecd/2003/RH64-20-2003-AF.pdf>).
- (14) Christa Freiler, Laurel Rothman et Pedro Barata, *Les voies du progrès : solutions structurelles pour s'attaquer à la pauvreté infantile*, Campagne 2000, mai 2004.
- (15) Campagne 2000, *Diversité ou disparité? Les services éducatifs et de garde à l'enfance (SÉGE) au Canada*, novembre 2003 (<http://campaign2000.ca/ci/rep03/CIreport03FR.pdf>).