

**Le soutien aux femmes, le travail des femmes et la garde d'enfants  
à l'ère de la réduction du déficit, du transfert des responsabilités, de la  
réduction de la taille de l'État et de la déréglementation**

(Traduction)

Gillian Doherty  
Martha Friendly  
Mab Oloman

La recherche et la production de cette étude ont été financées par le Fonds de recherche en matière de politiques de Condition féminine Canada. Ce document exprime les opinions et points de vue des auteures et ne correspond pas nécessairement à la politique officielle ou aux opinions de Condition féminine Canada ni du gouvernement du Canada.

Mars 1998

Condition féminine Canada s'est engagé à assurer que toute la recherche menée grâce à son Fonds de recherche en matière de politiques adhère à des principes professionnels, déontologiques et méthodologiques de haut niveau. La recherche se doit aussi d'apporter une contribution experte et unique en son genre au débat actuel sur les politiques, et être utile aux stratégestes de politiques, à ceux et celles qui s'adonnent à la recherche, aux groupes de femmes, aux communautés et à tout autre personne intéressée au domaine des politiques. Chaque document a été révisé anonymement par des spécialistes de la question, à qui on a demandé de faire des commentaires sur la précision, le fini et la pertinence de l'information présentée :

- la mesure selon laquelle l'analyse et les recommandations sont endossées par l'approche méthodologique et les données recueillies;
- la contribution originale que le rapport est à même d'apporter aux travaux déjà effectués dans le domaine;
- l'utilité de cette contribution auprès d'organismes plaidant en faveur de l'égalité des sexes, les groupes de défense des droits, les stratégestes de politiques des gouvernements, les chercheuses et chercheurs et autres publics cibles.

Condition féminine Canada remercie toutes les personnes qui ont participé à ce processus de révision entre pairs.

#### **Données de catalogage avant publication (Canada)**

Doherty, Gillian, 1938 -

Le soutien aux femmes, le travail et la garde d'enfants à l'ère de la réduction du déficit, du transfert des responsabilités, et la réduction de la taille de l'État et de la dérèglementation

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.

Titre de la p. de t. addit. : Women's support, women's work, child care in an era of deficit reduction, devolution, downsizing and deregulation.

Comprend des références bibliographiques.

Également publ. sous forme électronique sur le réseau informatique Internet.

ISBN 0-662-63470-5

No de cat. : SW21-28/1998

1. Garde des enfants -- Canada.
  2. Personnel féminin -- Canada.
  3. Canada -- Politique et gouvernement -- 20e siècle.
  4. Déficit budgétaire -- Canada.
  5. Personnel -- Réduction -- Canada.
- I. Friendly, Martha.
  - II. Oloman, Mab.
  - III. Canada. Condition féminine Canada.
  - IV. Titre.

HQ778.7C3D67 1998 362.71'2'0971 C98-980110-1F

**Gestion du projet** : Cathy Winters et Angela Arnet Connidis, Condition féminine Canada

**Coordination de l'édition** : Angela McLaughlin, Condition féminine Canada

**Révision** : PMF Editorial Services Inc.

**Traduction** : Société Gamma Inc.

**Pour d'autres renseignements, veuillez communiquer avec la :**

Division de la recherche  
Condition féminine Canada  
360, rue Albert, bureau 700  
Ottawa, Ontario K1A 1C3  
Téléphone : (613) 995-7835  
Télécopieur : (613) 957-3359  
ATME : (613) 996-1322  
C. élec. : research@swc-cfc.gc.ca

**Ce document est aussi accessible sur le site  
Web de Condition féminine Canada à  
l'adresse : <http://www.swc-cfc.gc.ca/>.**

## PRÉFACE

Le Fonds de recherche en matière de politiques de Condition féminine Canada a été créé en 1996 dans le but de soutenir la recherche indépendante en matière de politiques, valable à l'échelle nationale, qui porte sur des enjeux liés à l'égalité entre les sexes. Afin de déterminer la structure et les priorités du Fonds de recherche en matière de politiques, Condition féminine Canada a tenu, de mars à mai 1996, des consultations avec une gamme de groupes de femmes nationaux, régionaux et locaux, des chercheuses et chercheurs et des organismes de recherche, des groupes communautaires, de services sociaux et professionnels, ainsi que d'autres paliers de gouvernement et des personnes que la question de l'égalité des femmes intéresse. Les participantes et participants aux consultations ont exprimé leur appui pour le Fonds, qui doit se pencher sur des enjeux à long terme et nouveaux, ainsi que sur des enjeux urgents, et ont recommandé qu'un petit comité externe non gouvernemental joue un rôle clé dans la détermination des priorités, le choix des propositions de recherche à financer et le contrôle de la qualité des rapports de recherche finaux.

En tant que mesure provisoire, au cours de l'exercice 1996-1997, les participantes et participants aux consultations ont convenu que des projets de recherche à court terme, qui aborderaient des besoins immédiats, seraient entrepris en attendant la formation du comité externe chargé d'élaborer des priorités à plus long terme. Dans ce contexte, on a identifié comme prioritaire la recherche en matière de politiques portant sur des enjeux liés au Transfert canadien en matière de santé et des programmes sociaux (TCSPS) et sur l'accès au système de justice.

Le 21 juin 1996, un appel de propositions sur l'incidence du TCSPS sur les femmes a été lancé. Les propositions ont été évaluées par Condition féminine Canada et par des évaluatrices externes. Les projets de recherche retenus à des fins de financement dans ce domaine ont porté sur les femmes qui ont recours à l'assistance sociale, la sécurité économique des familles avec des enfants, les femmes ayant un handicap, la disponibilité et le caractère abordable des services de garde d'enfants, les femmes et les soins de santé et les droits humains des femmes.

L'appel de propositions sur l'accès à la justice a été lancé le 18 juillet 1996. Les projets de recherche en matière de politiques retenus et examinés par Condition féminine Canada et des évaluatrices externes comprennent des études sur les femmes immigrantes victimes de violence, les lesbiennes, les femmes et l'aide juridique en matière civile, la médiation familiale et les conséquences pour les victimes de harcèlement sexuel de la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Béliveau-St-Jacques*.

Le but du Fonds de recherche en matière de politiques est de favoriser le débat public sur les questions liées à l'égalité entre les sexes et d'accroître la capacité des personnes et des organisations de participer plus efficacement au processus d'élaboration de politiques, pour assurer de meilleures politiques gouvernementales. Condition féminine Canada remercie les auteures et auteurs de toutes les recherches d'avoir contribué à l'atteinte de cet objectif.

On trouvera, à la fin du présent rapport, la liste complète des projets de recherche financés par Condition féminine Canada sur les enjeux liés au Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux et à l'accès à la justice.

## TABLE DES MATIÈRES

Remerciements

Résumé

Sommaire

<b>Chapitre 1 : Introduction .....</b>	<b>1</b>
Ce qu'est la garde d'enfants.....	1
Les services de garde d'enfants pour favoriser l'égalité des femmes.....	2
Quelle place fait-on aux services de garde d'enfants dans la politique gouvernementale? .....	2
Les services de garde d'enfants : À l'intérieur et à l'extérieur des programmes gouvernementaux .....	3
Objectifs de recherche, méthodologie de la recherche et buts des projets	4
<b>Chapitre 2 : Facteurs contextuels : Réduction du déficit et transfert des responsabilités .....</b>	<b>7</b>
Transferts fédéraux avant le TCSPS .....	7
Utilisation des fonds fédéraux par les provinces .....	8
1995 : Année pivot pour les services de garde d'enfants .....	11
<b>Chapitre 3 : Réduction des services et déréglementation .....</b>	<b>19</b>
Les services de garde d'enfants avant les années 1990 .....	19
Contexte politique des services de garde d'enfants durant les années 1990.....	20
Changements apportés aux services de garde d'enfants durant les années 1990.....	20
Résumé du chapitre.....	35
<b>Chapitre 4 : Répercussions sur les femmes.....</b>	<b>37</b>
Introduction.....	37
Répercussions sur les femmes en tant que mères .....	38
Répercussions sur les femmes en tant que travailleuses.....	41
Répercussions sur l'égalité d'accès .....	44
Résumé du chapitre.....	45
<b>Chapitre 5 : Des promesses, toujours des promesses .....</b>	<b>47</b>
Suivi des engagements fédéraux .....	47
Vers le nouveau contrat social .....	52

<b>Chapitre 6 : Le Canada peut-il se passer de services de garde d'enfants? .....</b>	<b>55</b>
La garde d'enfants comme instrument de politique .....	55
La garde d'enfants en tant que problème d'importance nationale .....	60
La garde d'enfants, une cause type.....	60
Le « nouveau » Canada peut-il fonctionner?.....	67
<b>Annexe A : Retrait du financement fédéral .....</b>	<b>69</b>
<b>Annexe B : Principaux répondants et répondantes.....</b>	<b>73</b>
<b>Annexe C : Questionnaire à l'intention des représentantes et des représentants des organismes provinciaux et territoriaux de garde d'enfants.....</b>	<b>81</b>
<b>Annexe D : Participantes et participants au forum .....</b>	<b>85</b>
<b>Annexe E : Modifications des subventions périodiques, de 1993 à 1996 .....</b>	<b>87</b>
<b>Glossaire .....</b>	<b>91</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>93</b>
<b>Notes.....</b>	<b>101</b>

## LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 :	Frais moyens, services réglementés en garderie à plein temps, par administration .....	23
Tableau 2 :	Subvention pour les frais de garde, pour les enfants âgés de 0 à 6 ans, dans de cadre des programmes de garderie réglementés, par administration .....	25
Tableau 3 :	Raisons perçues de la diminution de l'abordabilité, par administration .....	29
Tableau 4 :	Nombre de places en garderies réglementées, à plein temps et par administration, de 1989 à 1995 .....	30



## REMERCIEMENTS

Les auteures sont reconnaissantes de l'aide apportée par des personnes de tous les coins du pays, qui leur ont volontiers transmis leurs connaissances et ont répondu avec patience à leurs questions. Les noms de ces personnes figurent à l'annexe A. Les auteures tiennent à souligner particulièrement la contribution de Julie Mathien, qui a mené certaines des interviews avec les principaux répondants et répondantes des provinces.

L'ébauche du rapport a été distribuée, aux fins d'examen et de commentaires, aux personnes suivantes :

- M<sup>me</sup> Barbara Cameron, Department of Political Science, Université York, Toronto. M<sup>me</sup> Cameron a été présidente du Comité des services de garde d'enfants du Comité canadien d'action sur le statut de la femme (CCASF) durant le compte à rebours de la Campagne de 1987 sur les services de garde d'enfants et elle a continué à donner des consultations au Comité canadien d'action sur des questions concernant ces services;
- M<sup>me</sup> Donna Lero, Department of Family Services, Université de Guelph (Ontario). M<sup>me</sup> Lero est une chercheuse et une commentatrice bien connue en matière de services de garde d'enfants.

Le rapport final a grandement bénéficié de leurs observations éclairées.

Nous désirons également remercier Condition féminine Canada, qui nous a fourni les fonds nécessaires pour effectuer cet examen de l'incidence du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) et des changements politiques connexes sur l'existence et l'abordabilité des services de garde d'enfants.



## RÉSUMÉ

Parmi la multiplicité des objectifs que peuvent permettre d'atteindre des services de garde de qualité, il y a lieu de mentionner le but primordial qu'est la promotion de l'égalité des femmes. Les services de garde ont des répercussions sur les femmes, en tant que mères de famille et de dispensatrices de soins aux enfants d'autrui. La politique en matière de services de garde représente donc un enjeu important pour elles. Le Canada n'a pas de politique nationale en matière de services de garde et la situation à cet égard a toujours été loin d'être satisfaisante au pays. Toutefois, au cours des années 1990, les réductions apportées au financement fourni par le gouvernement fédéral et le retrait de ce dernier du domaine de la politique sociale, alliés à une compression des dépenses dans les provinces, ont provoqué une nouvelle crise dans les services de garde d'enfants. La situation difficile dans laquelle le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS), adopté en 1996, met ces services illustre la place qui leur est accordée dans la politique sociale canadienne. Les services de garde n'ont pas de « point d'attache » et les dispositions financières à leur égard, qui vont en diminuant, sont surtout axées sur le marché et font en sorte que même les services existants deviennent de plus en plus vulnérables. Pourtant, le Canada, en tant que pays, compte un nombre croissant de secteurs où il est reconnu que des services fiables et de qualité en matière de garde d'enfants et de développement des jeunes enfants sont essentiels à leurs propres programmes. L'efficacité des rapports pancanadiens, comme celui du Forum national sur la santé, et des engagements nationaux, tels que la Prestation fiscale pour enfants et diverses conventions et obligations internationales, dont la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* et les *Stratégies prospectives d'action de Nairobi pour la promotion de la femme*, repose sur les services de garde d'enfants. Dans le présent document, nous montrons ce qui s'est produit dans ces services au cours de la dernière décennie, nous décrivons les options politiques concernant la mise en œuvre d'une politique nationale du Canada, recommandée depuis longtemps, en matière de services de garde d'enfants, et nous exprimons l'avis qu'une résolution fructueuse du dilemme au sujet de ces services constituerait un bon critère d'évaluation de l'efficacité du nouveau contrat social.



## SOMMAIRE

Comme l'a fait remarquer la Commission d'enquête de 1984 sur l'égalité en matière d'emploi, les services de garde d'enfants sont la rampe d'accès qui donne aux mères de famille un accès égal à la population active (Abella 1984, 1978). En outre, ces services constituent une importante source d'emploi pour les femmes. Selon les données du recensement, il y avait en 1991 181 830 femmes qui dispensaient des services de garde d'enfants. La pénurie de services abordables peut forcer des mères de famille à demeurer à l'écart du marché du travail durant plusieurs années ou à trouver un emploi à temps partiel. Elle voit ainsi diminuer leurs gains sur toute leur vie, perdent des possibilités d'avancement professionnel et touchent de plus petites prestations de retraite que ce n'aurait normalement été le cas. Pour les dispensatrices de services de garde, la réduction de l'aide financière gouvernementale entraîne l'insécurité d'emploi et la dégradation des conditions de travail.

La situation des services de garde d'enfants devient de plus en plus précaire dans l'ensemble du pays, à mesure que diminuent l'abordabilité et la disponibilité des services de garde réglementés. Entre 1990 et 1996, deux provinces ont cessé d'accorder des subventions financières régulières aux programmes de services de garde d'enfants, et le montant des subventions a diminué dans quatre provinces. Les subventions périodiques ont subi des gels dans cinq provinces et territoires. Les nouveaux services ne peuvent donc pas en obtenir. Les frais de garde d'enfants ont augmenté dans toutes les provinces et au Yukon entre 1989 et 1993. Ils ont subi une nouvelle baisse entre 1993 et 1995, dans cinq provinces et dans les deux territoires. Au cours de la même période, les revenus moyens des familles ont diminué, les montants des subventions pour les frais de garde n'ont pas augmenté au même rythme que les frais et ont été limitées par un plafond du budget total des subventions ou du nombre total de familles servies. La disponibilité des places réglementées a diminué au même rythme que leur abordabilité. Cette situation est attribuable à l'abolition de programmes ou au fait qu'on n'a pas pourvu en personnel les places existantes parce que celles-ci ne peuvent pas couvrir les frais de fonctionnement. Les dispensatrices de services de garde éprouvent du stress à cause des réductions du financement et de l'obligation d'assumer des tâches supplémentaires. Certaines ont perdu leur emploi.

Le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS), adopté en 1996 pour remplacer le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) et le Financement des programmes établis (FPÉ), et d'autres réductions des fonds fédéraux accordés aux provinces et aux territoires, risquent d'aggraver la situation. Il importe de souligner que ce n'est pas seulement le TCSPS qui influe sur l'abordabilité et la disponibilité des services de garde d'enfants. Ce programme s'inscrit dans la poursuite du retrait fédéral du partage avec les provinces des coûts des dépenses au chapitre des services sociaux, et dans les réductions du montant du financement fédéral qui ont commencé à être pratiquées à la fin des années 1970. Les services de garde d'enfants sont également touchés par l'évolution des rôles des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux dans le domaine des services sociaux.

Ces dernières années, il est devenu de plus en plus manifeste que l'existence de services de garde d'enfants abordables et de qualité est un élément crucial des stratégies qui visent à atteindre les grands objectifs nationaux. Au nombre de ceux-ci, mentionnons la promotion du développement optimal de *tous* les enfants, la réduction de la fréquence de la pauvreté chez les enfants, la création d'une économie saine et la promotion de l'égalité économique et sociale des femmes.

Il se produit un changement dans les rôles et les responsabilités des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, ainsi que dans la répartition de ces rôles et responsabilités entre ces divers ordres de gouvernement et les citoyennes et citoyens du Canada. On passe du financement direct des services par l'État au recours au régime fiscal pour la redistribution du revenu, et d'un degré modéré de direction des programmes sociaux et de participation à ceux-ci par le gouvernement fédéral à l'insistance sur la primauté des provinces. Dans ce climat politique, il est difficile de trouver une approche qui mettrait un frein à la dégradation rapide des services de garde d'enfants au Canada et se dirigerait vers une stratégie nationale en matière de services de garde. Pourtant, le Canada a désespérément besoin de services de garde abordables et de qualité. Dans le présent document, nous étudierons certaines des possibilités qui s'offrent aux gouvernements de collaborer à l'élaboration d'un programme national de services de garde d'enfants. Le Programme national de l'enfance peut offrir l'occasion rêvée de le faire.



## CHAPITRE 1 : INTRODUCTION

### Ce qu'est la garde d'enfants...

Au Canada, on emploie les expressions « services de garde d'enfants », « services à la petite enfance » et « éducation de la prime enfance » pour désigner la prestation de soins qui favorisent le développement des enfants âgés de moins de 12 ans. Ces « soins » sont dispensés par des personnes qui n'ont aucun lien de parenté avec l'enfant. Ils sont fournis aux enfants dont les parents occupent un emploi rémunéré, suivent des programmes de formation ou sont aux études, ou dont les parents ne sont ni étudiantes ou étudiants, ni membres de la population active, mais qui désirent compléter les soins et l'éducation qu'ils donnent à leurs enfants. Au Canada, les services de garde d'enfants et les services à la petite enfance comprennent les soins réglementés en garderie et en milieu familial (appelés aussi garde de jour en milieu familial), les garderies éducatives, les maternelles et les programmes d'action communautaire pour les enfants (PACE). La garde des enfants peut aussi être assurée, en l'absence de leurs parents, par un certain nombre d'autres personnes, par exemple un membre de la famille, au domicile de l'enfant ou à celui du membre de la famille, ou une personne sans liens de parenté (bonne d'enfants) au domicile de l'enfant.

Dans le présent document, l'expression « services de garde d'enfants » s'applique aux soins en garderie, aux programmes de garde d'enfants d'âge scolaire et aux services de garde en milieu familial réglementés par le gouvernement provincial ou territorial. Il y a deux raisons à cela. Tout d'abord, les services réglementés ont été la principale forme de services de garde d'enfants à bénéficier du partage des coûts entre le gouvernement fédéral et les provinces; c'est donc la forme de services de garde qui a été la plus touchée par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS). En second lieu, des recherches montrent que les services de garde réglementés sont plus susceptibles que les services de garde non réglementés d'être stables et de répondre aux besoins des enfants servis sur le plan du développement<sup>1</sup>.

Un système bien conçu de services de garde d'enfants et de services de qualité à la petite enfance devrait répondre simultanément à une gamme de besoins diversifiée. Il devrait favoriser le développement sain de *tous* les enfants et soutenir les familles, quelle que soit la situation des parents sur le marché du travail, s'inscrire dans une approche globale pour réduire la pauvreté et enfin, constituer un outil essentiel dans la quête d'égalité des femmes. Le soutien de l'égalité et de l'autonomie des femmes nécessite plusieurs formes différentes de services de garde pour répondre aux divers besoins et permettre aux femmes de choisir la forme de services qu'elles préfèrent ou celle qui répond le mieux aux besoins particuliers de leur famille.

Le présent document, financé par le Fonds de recherche en matière de politiques de Condition féminine Canada, traite surtout, sans toutefois s'y limiter, de l'incidence des récents changements d'orientation relativement aux services de garde d'enfants, du point de vue des femmes, qu'elles soient mères de famille ou qu'elles travaillent dans le domaine des services de garde d'enfants.

### **Les services de garde d'enfants pour favoriser l'égalité des femmes**

Les services de garde d'enfants sont une question qui concerne les femmes, étant donné que leur existence est essentielle au soutien de l'égalité. Cependant, ces services ne relèvent pas uniquement ni principalement de la responsabilité des femmes en tant que mères. Des services de garde de qualité présentent des avantages collectifs aussi bien qu'individuels. C'est toute la société qui en profite lorsque les familles peuvent être autosuffisantes sur le plan économique parce que des services de garde fiables et abordables permettent aux parents de travailler, et lorsque les soins dispensés aux enfants par d'autres personnes que leurs parents les stimulent et les préparent à entrer à l'école à 6 ans. Par conséquent, les services de garde d'enfants sont une question sociale dont nous assumons collectivement la responsabilité.

Les services de garde abordables et de qualité continuent d'être trop peu nombreux pour les Canadiennes qui en ont besoin ou qui en veulent. En 1993, le pourcentage d'enfants âgés de moins de 12 ans dont la mère se trouvait sur le marché du travail et ne pouvait pas profiter du système de services de garde réglementés allait de 16,6 p. 100 en Alberta et de 12,7 p. 100 au Manitoba, à 4,9 p. 100 à Terre-Neuve<sup>2</sup>. Les frais pouvaient s'élever à 857 \$ par mois pour les nourrissons, selon la province ou le territoire<sup>3</sup>. Pour les femmes autochtones<sup>4</sup>, les femmes vivant en milieu rural<sup>5</sup>, les nouvelles immigrantes et les réfugiées<sup>6</sup>, les problèmes de disponibilité, d'accès et d'abordabilité sont encore plus aigus. Ces femmes se heurtent à d'autres obstacles, comme la culture, la langue, la distance, un accès physique convenable et les programmes. Ces obstacles se dressent aussi devant les mères de famille handicapées ou dont les enfants sont handicapés et devant les femmes francophones vivant à l'extérieur du Québec, qui se trouvent dans une situation semblable.

### **Quelle place fait-on aux services de garde d'enfants dans la politique gouvernementale?**

Depuis que la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada a recommandé pour la première fois l'adoption d'une loi nationale sur les services de garde de jour, en 1970, la disponibilité de services abordables et de qualité est une préoccupation primordiale du mouvement organisé des femmes, du Comité canadien d'action sur le statut de la femme (CCASF) et des ministères responsables des questions d'intérêt pour les femmes. Au cours des 20 années qui se sont écoulées depuis la rapport de la Commission royale, plusieurs groupes d'étude fédéraux et provinciaux ont reconnu la place légitime des services de garde d'enfants dans le cadre de la politique sociale. Pourtant, le Canada n'a toujours pas de stratégie nationale ou rationnelle pour assurer la

disponibilité des services de garde d'enfants et des services à la petite enfance afin de répondre aux besoins actuels des enfants, des familles et de la société<sup>7</sup>. Bien au contraire, il n'existe nulle part au Canada de services de garde nombreux et abordables qui, tout en soutenant l'égalité des femmes, assureraient le sain développement des enfants<sup>8</sup>.

Il a été avancé que la situation actuelle est attribuable, au moins en partie, au fait que la garde d'enfants n'a jamais trouvé de point d'attache convenable ni même stable dans le cadre de la politique sociale<sup>9</sup>. Il y a toujours eu un manque de continuité dans ses buts. Les gouvernements l'ont traitée, à différentes époques, comme un moyen d'encourager les femmes à travailler dans les industries essentielles à l'effort de guerre, durant la Seconde Guerre mondiale, comme un moyen de réduire la dépendance des femmes à l'égard de l'aide sociale, comme une « rampe d'accès » à l'égalité des femmes, comme un moyen de favoriser le développement des enfants jugés « à risque », comme un moyen de dispenser des services d'éducation de la prime enfance à tous les enfants, comme une dépense d'affaires et comme un moyen de maintenir l'aptitude à l'emploi des parents<sup>10</sup>. En conséquence, les services de garde d'enfants ont été conçus et fournis surtout par des groupes de bénévoles résidant dans les villes et villages concernés, avec le soutien spécial d'un ensemble fragmenté de programmes fédéraux, provinciaux et territoriaux.

### **Les services de garde d'enfants : à l'intérieur et à l'extérieur des programmes gouvernementaux**

Bien que les services de garde d'enfants soient un enjeu important pour les femmes depuis le début des années 1970, ce n'est pas avant le début des années 1980 qu'ils sont devenus très visibles sur la scène politique nationale. Ils ont été mis en évidence dans le débat télévisé des chefs de parti qui portait sur les questions d'intérêt pour les femmes, au cours de la campagne électorale fédérale de 1984. Les trois partis politiques nationaux ont alors promis d'améliorer les services de garde d'enfants si leur parti formait le gouvernement suivant<sup>11</sup>. Durant une courte période, au milieu des années 1980, une activité accrue des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux a semblé indiquer qu'ils se pencheraient peut-être en profondeur et en collaboration sur les services de garde d'enfants. Cependant, dès le début des années 1990, au moment où le gouvernement du Canada accélérait son retrait du domaine de la politique sociale, les légers progrès enregistrés par les services de garde d'enfants au cours des années 1980 ont commencé à marquer un recul. Bien que les libéraux se soient engagés dans leur programme électoral fédéral de 1993 à consacrer de nouvelles dépenses importantes aux services de garde d'enfants, peu de promesses se sont concrétisées<sup>12</sup>. Bien au contraire, on a assisté à des compressions continues des programmes et des coûts dans le domaine des services de garde d'enfants à l'échelon provincial. Ces compressions se sont accompagnées de la poursuite du retrait de la participation fédérale et de la réduction du financement fédéral accordé aux provinces<sup>13</sup>. Aujourd'hui, dans bien des provinces, la situation des services de garde d'enfants, qui n'a jamais été très forte, est devenue précaire. En fait, elle est en régression pour la première fois depuis les années 1960.

Il semble que le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS), adopté en 1996 pour remplacer le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) et le Financement des programmes établis (FPÉ), viendra aggraver davantage la situation précaire des services de garde d'enfants. Il importe toutefois de souligner que le TCSPS, malgré son importance, n'est qu'un facteur parmi tant d'autres qui nuisent à la mise en place de services de garde convenables, maintenant et à l'avenir. Comme l'illustre l'annexe A, le TCSPS prolonge le retrait du gouvernement fédéral du partage du coût des services sociaux avec les provinces, qui a commencé en 1977 avec le remplacement du partage des coûts de certains programmes par le FPÉ global. Comme nous l'expliquons dans le présent document, au nombre des autres facteurs qui influent sur les services de garde d'enfants figurent la volonté politique et les compressions financières des provinces ainsi que l'évolution des relations entre les différents ordres de gouvernement.

## **Objectifs de recherche, méthodologie de la recherche et buts des projets**

### ***Objectifs de recherche***

Le présent projet de recherche vise les quatre objectifs suivants :

- Analyse des tendances récentes, actuelles et futures dans le domaine des services de garde d'enfants, dans le contexte politique et social.
- Recherche, synthèse et présentation de données permettant de documenter l'incidence du TCSPS et de l'évolution connexe des politiques sur la disponibilité et l'abordabilité des services de garde d'enfants, aujourd'hui et à l'avenir.
- Analyse des conséquences possibles de ces tendances et de leurs répercussions éventuelles sur la capacité des femmes d'avoir accès aux services de garde d'enfants, et donc sur leur capacité de soutenir la concurrence sur le marché du travail ou de participer à des activités de formation ou d'éducation.
- Présentation de recommandations visant à atténuer les répercussions négatives éventuelles du TCSPS sur les services de garde d'enfants et, par conséquent, sur les femmes.

### ***Méthodologie de la recherche***

La méthodologie utilisée pour recueillir des renseignements, aux fins du présent projet, comportait les cinq étapes suivantes :

- Étude et analyse des données sur le nombre de places disponibles en garderie, les frais moyens pour les parents, la disponibilité des subventions pour les frais, les subventions provinciales, et ainsi de suite, pour chaque province ou territoire.

- Soixante et onze interviews avec les principaux répondants et répondantes, notamment avec les personnes suivantes : une ou un fonctionnaire responsable des services de garde d'enfants dans chaque province ou territoire<sup>14</sup>; une ou un fonctionnaire fédéral qui s'occupait depuis longtemps des questions liées aux services de garde d'enfants; au moins une représentante ou un représentant d'un organisme provincial ou territorial s'occupant de services de garde d'enfants dans chacune des provinces et au Yukon; cinq représentantes et représentants de programmes de formation des dispensatrices et dispensateurs de services de garde d'enfants dans cinq provinces différentes; enfin, un certain nombre de militantes ou de militants dans le domaine des services sociaux et des questions d'intérêt pour les femmes (voir annexe B). Les répondantes et répondants principaux ont été informés que leur nom figurerait dans le rapport, mais qu'on n'attribuerait de commentaires particuliers à aucun d'eux.
- Envoi d'un questionnaire par la poste aux membres du conseil d'administration de l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance (groupe national de défense des services de garde à l'enfance) et à la Fédération canadienne des services de garde à l'enfance (groupe national des professionnelles et professionnels des services de garde d'enfants). Dix-huit des 21 questionnaires envoyés ont été remplis. Il y a eu au moins une répondante ou un répondant de chaque province ou territoire et deux de Terre-Neuve, de la Nouvelle-Écosse, du Québec, du Manitoba, de l'Alberta et du Yukon. On trouvera à l'annexe C une copie du questionnaire.
- Séance de discussion d'une demi-journée à laquelle ont participé 11 personnes venant de divers services de garde et services sociaux et d'un groupe de défense des services de garde d'enfants (voir annexe D).
- Étude et analyse des rapports et des commentaires concernant les tendances actuelles dans le domaine de la politique sociale canadienne en général, et l'incidence possible du TCSPS, en particulier.

### ***Buts du projet***

Le présent projet et le document auquel il a donné lieu avaient deux objectifs principaux, à savoir :

- Mieux comprendre et aider les autres à mieux comprendre les facteurs financiers et politiques qui ont entraîné la crise actuelle concernant la disponibilité et l'abordabilité des services de garde réglementés.

- Faire avancer le débat concernant la nécessité d'une stratégie nationale en matière de services de garde d'enfants, dans le contexte de la situation financière, politique et économique actuelle et en tenant compte du présent climat de réduction du déficit, de la dynamique des relations fédérales-provinciales et du transfert des responsabilités du gouvernement fédéral aux provinces et, dans certains cas, de la province aux administrations locales.

Dans le présent document, nous soutenons que des services de garde abordables et de qualité sont indispensables à l'atteinte d'un certain nombre de vastes objectifs nationaux et profitent à l'ensemble de la société. Nous mettons en évidence la situation précaire des services de garde réglementés, en raison des récentes activités de réduction du déficit, de transfert des responsabilités, de réduction des services et de déréglementation, à tous les ordres de gouvernement, et le fait que l'avenir de ces services se trouve menacé davantage par le TCSPS. Nous concluons en affirmant que le soin des enfants du Canada revêt une importance nationale et qu'il doit être assuré par l'établissement d'un plan d'action national concernant les services de garde d'enfants.

On trouvera à la fin du présent ouvrage un glossaire des termes utilisés.

## CHAPITRE 2 : FACTEURS CONTEXTUELS : RÉDUCTION DU DÉFICIT ET TRANSFERT DES RESPONSABILITÉS

### Transferts fédéraux avant le TCSPS

Au moment où la première constitution du Canada a été rédigée, en 1867, les programmes sociaux que nous connaissons aujourd'hui n'existaient pas. Par conséquent, la responsabilité n'en avait pas été attribuée au gouvernement fédéral ou aux provinces. Dans les interprétations subséquentes de l'*Acte constitutionnel* de 1867, les tribunaux ont confié aux provinces la responsabilité exclusive des programmes sociaux<sup>15</sup>. Cependant, comme nous le verrons à la fin du présent chapitre, la frontière entre la responsabilité du gouvernement fédéral et celle des provinces et territoires à l'égard des services sociaux a fluctué au fil du temps et n'est toujours pas claire.

Bien que les provinces se soient vu attribuer la compétence pour les programmes sociaux, il est devenu manifeste durant la grande crise de 1929 qu'elles n'avaient pas les moyens financiers nécessaires pour s'acquitter des responsabilités à cet égard. Entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et 1960, on a créé un certain nombre de programmes de subventions conditionnelles qui ont permis au gouvernement fédéral de fournir aux gouvernements provinciaux des fonds pour la création et la prestation de services de santé et de services sociaux<sup>16</sup>. Ces subventions ont fini par être regroupées dans trois grands mécanismes de transfert de fonds fédéraux aux provinces : les paiements de péréquation, le Régime d'assistance publique du Canada et le Financement des programmes établis.

#### *Paiements de péréquation*

Les paiements de péréquation sont des transferts d'argent inconditionnels (les fonds n'ont pas à être dépensés à une fin particulière) du gouvernement fédéral aux provinces dont les recettes sont inférieures au revenu national moyen. En pratique, on a versé ces paiements à toutes les provinces, à l'exception de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et de l'Ontario. Le but énoncé de ce programme était de réduire les disparités financières entre les provinces en faisant en sorte que tous les gouvernements provinciaux aient des recettes suffisantes pour fournir des niveaux raisonnablement comparables de services publics à des niveaux raisonnablement comparables d'imposition<sup>17</sup>.

### ***Régime d'assistance publique du Canada (RAPC)***

Le RAPC, établi en 1966, permettait à Ottawa de rembourser à *toutes* les provinces et à *tous* les territoires jusqu'à 50 p. 100 des dépenses admissibles consacrées à l'aide sociale et à divers services sociaux, notamment les services de garde d'enfants, utilisés par les enfants dont les parents étaient réputés être dans le besoin ou menacés de le devenir. Pour bénéficier du partage des frais, les provinces devaient assumer une partie du coût du programme concerné et se conformer à certaines conditions. Par exemple, une personne qui avait besoin de l'aide sociale devait y avoir droit, quelle que soit sa durée de résidence dans la province.

### ***Financement des programmes établis (FPÉ)***

Le FPÉ, adopté en 1977, était une subvention uniforme, proportionnelle au nombre d'habitants, que le gouvernement fédéral versait à *toutes* les provinces, partiellement en espèces et partiellement sous la forme d'un transfert de points d'impôt. Du point de vue du gouvernement fédéral, le FPÉ était destiné à payer pour la santé et l'enseignement postsecondaire, mais aucun contrôle n'était exercé sur la façon dont les fonds étaient réellement dépensés. Néanmoins, dans le domaine des soins de santé, les provinces étaient tenues de se conformer aux principes énoncés dans la *Loi canadienne de 1984 sur la santé*, pour recevoir leur pleine part des fonds fédéraux. Aucune exigence n'était rattachée aux transferts du FPÉ pour l'enseignement postsecondaire.

Toutes les provinces dépendent très fortement du financement fédéral, en particulier celles qui reçoivent des paiements de péréquation. Juste avant l'adoption du TCSPS, le financement fédéral (constitué surtout de paiements de péréquation, du RAPC et du FPÉ) représentait environ de 35 à 40 p. 100 des recettes de Terre-Neuve et des Maritimes, environ 25 à 30 p. 100 des recettes de la Saskatchewan et du Manitoba, et environ 20 p. 100 des recettes du Québec<sup>18</sup>. Toute réduction du financement fédéral réduit de beaucoup la capacité de toutes ces provinces de financer des programmes sociaux, comme les services de garde d'enfants.

### **Utilisation des fonds fédéraux par les provinces**

#### ***Régime d'assistance publique du Canada : Étude de cas***

Le RAPC a été mis en œuvre sous la forme d'une entente à durée indéterminée permettant au gouvernement fédéral de rembourser aux provinces jusqu'à 50 p. 100 de leurs dépenses admissibles au titre des services sociaux et de leurs paiements d'aide sociale admissibles dans le cadre de ce régime, quel que soit le montant de ces dépenses. Dans le domaine des services de garde d'enfants, le partage des frais s'appliquait aux dépenses suivantes :

- subventions des frais pour les parents à faible revenu réputés être admissibles en raison d'un besoin financier, selon une vérification des besoins ou du revenu;

- subventions de fonctionnement pour les services de garde réglementés, sans but lucratif ou administrés par l'État (ces subventions se limitaient à la portion du service utilisée par les familles admissibles à une subvention des frais);
- amortissement des locaux et du matériel des services de garde d'enfants, dans certains cas<sup>19</sup>.

### ***Période d'expansion***

Bien que le RAPC ait été établi en 1966 et que toutes les provinces l'aient signé dans un délai d'un peu plus d'un an, il a fallu consacrer plusieurs années à mettre la dernière main à ses règlements d'application. Le RAPC n'a donc pas été réellement appliqué avant 1970<sup>20</sup>. Entre juillet 1971 et mars 1973, il y a eu une augmentation de 557 places réglementées en garderie à l'échelle du Canada<sup>21</sup>. Entre mars 1973 et mars 1974, l'augmentation de la croissance a été de 28 370 places<sup>22</sup>. Entre 1974 et 1988, à quelques exceptions près, le taux d'augmentation des places réglementées, au cours de chaque année subséquente, s'est situé entre 10 et 16 p. 100<sup>23</sup>. En 1989, l'augmentation annuelle a été de 13 p. 100<sup>24</sup> et les deux territoires ainsi que toutes les provinces, à l'exception de la Colombie-Britannique, accordaient une certaine forme de subvention de fonctionnement annuelle au services de garde réglementés, même s'il ne s'agissait que d'une petite subvention visant à reconnaître le coût de la prestation de soins aux nourrissons<sup>25</sup>. Même si ces expansions nécessitaient des décisions provinciales qui engageaient des fonds provinciaux, la possibilité d'un remboursement fédéral à l'égard de certaines dépenses pour les services de garde d'enfants incitait à effectuer ces dépenses.

Dans certaines provinces, il s'est également produit une expansion dans le domaine de l'aide sociale. Par exemple, entre 1986 et 1990, l'Ontario a accru de 23,6 p. 100 le niveau de ses paiements d'aide sociale aux familles monoparentales ne comptant qu'un enfant<sup>26</sup>. En vertu de l'entente de partage des frais à durée indéterminée alors en vigueur, la décision unilatérale de l'Ontario de consentir des paiements d'aide sociale plus élevés a porté les remboursements d'Ottawa à un niveau correspondant au titre du RAPC. Cela peut avoir motivé la décision d'Ottawa, en 1990, de limiter le partage des frais en vertu du RAPC avec l'Alberta, la Colombie-Britannique et l'Ontario, à une augmentation annuelle de 5 p. 100 pour deux ans. Dans le budget de l'année suivante, le gouvernement fédéral a annoncé que le plafond de l'augmentation des frais pour ces trois provinces serait maintenu jusqu'à la fin de l'exercice financier 1994-1995. En 1995-1996, les transferts à toutes les provinces ont été gelés aux niveaux de 1994-1995.

### *Fin de l'expansion*

Lorsque l'on considère les répercussions du plafond des remboursements du RAPC aux trois provinces les plus riches du Canada en 1990, il importe de souligner ce qui suit :

- les paiements de péréquation aux sept autres provinces ont diminué graduellement depuis 1986-1987 en raison de la désindexation (les paiements ont été ensuite gelés en 1991 et le gel a été maintenu jusqu'en 1994-1995)<sup>27</sup>;
- presque toutes les provinces ont enregistré un déficit en 1989-1990<sup>28</sup>.

Ainsi, toutes les provinces ont vu diminuer le financement fédéral à un moment où toutes, sauf l'Alberta, dépensaient plus que leurs recettes. Il n'est pas étonnant que l'année 1990 ait marqué le début de la perte d'une part des gains limités faits par les services de garde d'enfants au cours des années 1980.

Entre 1989 et 1993, le taux d'augmentation annuel du nombre de places réglementées à l'échelle du Canada est tombé de 13 p. 100<sup>29</sup> à 3,5 p. 100<sup>30</sup>. Entre 1990 et 1996, les subventions périodiques ont été réduites ou abolies dans cinq provinces et gelées dans trois autres. Une autre province a envisagé de réduire ses subventions aux salaires<sup>31</sup>. Le chapitre suivant fournit de plus amples détails concernant la dégradation des services de garde d'enfants depuis 1990.

### *Provinces : Volonté politique et capacité financière*

La croissance et le maintien des services de garde d'enfants ont été liés à la disponibilité des fonds fédéraux et aux initiatives fédérales, ainsi qu'à la volonté politique et à la capacité financière des provinces. Par exemple, à l'époque du Crédit social en Colombie-Britannique, le gouvernement provincial a limité son utilisation du RAPC à la prestation de subventions pour les frais de garde aux familles à faible revenu. Cependant, bien que la Colombie-Britannique ait été touchée par l'imposition par le gouvernement fédéral, en 1990, du plafond de 5 p. 100 sur la croissance, le gouvernement néo-démocrate, élu en 1991, a facilité et encouragé une expansion considérable du nombre de places en garderies réglementées (qui sont passées de 20 479, en 1991, à 31 976, en 1995)<sup>32</sup>. Cette politique a aussi accru la disponibilité des subventions pour les frais et permis d'accorder des subventions salariales et des subventions aux immobilisations et d'autres subventions périodiques. Dans ces deux cas, la volonté politique l'a emporté sur les considérations financières.

Par contre, le gouvernement du néo-démocrate élu en Ontario en 1990, qui avait également pris un engagement à l'égard des services de garde d'enfants, a dû composer non seulement avec le plafond imposé par le gouvernement fédéral au titre des dépenses du RAPC, mais aussi avec une grave récession. Le recours à l'aide sociale en Ontario a plus que doublé entre 1990 et 1993<sup>33</sup>. Comme le plafond de l'accroissement du remboursement sous le régime du RAPC a été maintenu à 5 p. 100 par le gouvernement fédéral, l'Ontario a dû supporter la majeure partie des coûts accrus de l'aide sociale. On

a estimé que le plafond du RAPC a coûté à l'Ontario 1,7 milliards de dollars en fonds fédéraux perdus pour le seul exercice 1992-1993<sup>34</sup>. Par conséquent, la capacité financière de l'Ontario d'assumer le coût non partagé de sa réforme promise des services de garde d'enfants et du programme de la prime enfance proposé par la Commission royale sur l'éducation a été sévèrement limitée par les mesures fédérales et la situation provinciale. Aucun des deux nouveaux programmes ne s'est concrétisé. Dans ce cas, il semble que les considérations financières l'aient emporté sur la volonté politique.

Des comparaisons entre les autres provinces permettent également d'illustrer l'interaction entre la capacité financière et la volonté politique. Le Manitoba et la Saskatchewan, deux provinces des Prairies adjacentes qui comptent à peu près la même population de base, ont eu des gouvernements aux orientations très différentes au cours des années 1980 (un gouvernement néo-démocrate pour le Manitoba et un gouvernement conservateur pour la Saskatchewan). Les deux provinces avaient accès au même partage des frais à durée indéterminée par l'intermédiaire du RAPC. Cependant, dès 1993, bien qu'au Manitoba, des services de garde réglementés aient été à la disposition de 12,7 p. 100 des enfants âgés de 0 à 12 ans dont la mère était sur le marché du travail, ces services étaient à la disposition de seulement 5,4 p. 100 des enfants appartenant à la même catégorie en Saskatchewan<sup>35</sup>.

Toutes les provinces de l'Atlantique ont des taux de chômage élevés et une faible capacité financière; aucune n'est considérée comme ayant un système de garde d'enfants bien défini. Cependant, à l'intérieur de ces paramètres, il existe des différences intéressantes. En 1993, Terre-Neuve ne pouvait offrir de services réglementés de garde d'enfants qu'à 4,9 p. 100 des enfants âgés de 0 à 12 ans dont la mère se trouvait sur le marché du travail, tandis que le taux comparable au Nouveau-Brunswick était de 10,5 p. 100<sup>36</sup>. Ainsi, même dans les provinces perpétuellement pauvres du Canada, le rôle de la volonté politique est manifeste.

### **1995 : année pivot pour les services de garde d'enfants**

Le gouvernement fédéral a commencé l'année 1995 en faisant face à deux problèmes de taille, lesquels ont influé sur les orientations politiques qui ont suivi. Il s'agit des inquiétudes suscitées par la possibilité de la séparation du Québec et des pressions financières engendrées par le déficit et la dette.

### ***Renforcement des tendances à la décentralisation : Inquiétudes au sujet du Québec***

Le gouffre politique qui existe entre le Québec et le reste du Canada a été élargi par la Constitution de 1982, laquelle a été rapatriée sans la signature du Québec. Durant l'ère Mulroney, deux autres tentatives en vue de faire participer le Québec à un nouvel accord constitutionnel ont échoué. Le premier accord, celui du lac Meech, n'a pas été ratifié par deux provinces. Le second, celui de Charlottetown, a échoué parce qu'il n'a pas été appuyé par les résultats de référendums tenus dans le reste du Canada et au Québec. Pour de nombreux Québécois, ces échecs témoignaient d'un rejet du reste du Canada; le Bloc Québécois est monté en force à la Chambre des communes du Canada; enfin, le

Parti Québécois a été réélu à la tête du Québec. Tous ces facteurs ont accru l'inquiétude des fédéralistes au sujet de l'avenir du Québec au sein du Canada. Il y a lieu de souligner que les accords du lac Meech et de Charlottetown (initiatives du gouvernement conservateur) visaient à répondre à la contestation du Québec par un abandon par le gouvernement fédéral de son rôle de chef de file dans les programmes sociaux, ce qui laissait présager de l'orientation qu'adopterait le gouvernement fédéral dans le budget de 1995 et dans le discours du Trône de 1996.

À la même époque, des aspirations à la décentralisation ont aussi émergé des autres provinces. Ce thème, qui n'est pas nouveau dans l'histoire du Canada, a été accentué lorsque les provinces se sont montrées moins disposées à ce que le gouvernement fédéral prenne la direction dans des domaines relevant de leur compétence, tandis que diminuaient les fonds consacrés par le gouvernement fédéral à l'élaboration et au maintien de ces programmes<sup>37</sup>. Certains gouvernements provinciaux, en tant qu'agents de prestation des programmes sociaux, se sont efforcés d'équilibrer des recettes à la baisse avec les attentes et les besoins constants de leurs électrices et électeurs. D'autres ont constaté que leurs propres idéologies concernant la réduction des coûts et des services étaient bien servies par le climat de transfert des responsabilités, de réduction des services et de déréglementation.

Le plafond de 1990 imposé unilatéralement par le gouvernement fédéral aux remboursements dans le cadre du RAPC a remis en question la sécurité des autres accords financiers conclus entre le gouvernement fédéral, les provinces et territoires. Les propositions formulées lorsque l'accord de Charlottetown a été déposé, en 1992, traduisent la perte de confiance des provinces. L'une des propositions visait la définition des objectifs nationaux en matière de programmes sociaux et le suivi de leur mise en œuvre par les provinces. Ce discours laissait aussi présager des modifications à la politique sociale qui allaient suivre.

### *Pressions financières*

Le déficit et la dette constituaient le second problème important sur lequel devait se pencher Ottawa au début de 1995. Entre 1979-1980 et 1994-1995, la situation financière d'Ottawa s'est constamment dégradée à mesure que baissait le ratio de ses recettes par rapport à ses dépenses et qu'augmentaient ses paiements d'intérêt en pourcentage de ses recettes, pour atteindre 33,6 p. 100<sup>38</sup>. La réaction que devait avoir le gouvernement fédéral a suscité bien des débats. Au cours de ces discussions, il a été proposé d'accroître la part des recettes provinciales provenant de l'impôt des sociétés (plutôt que de l'impôt sur le revenu des particuliers) ou d'abaisser les taux d'intérêt ou, encore, de prendre ces deux mesures. Néanmoins, au cours des années 1990, l'approche adoptée par le gouvernement fédéral et par tous les gouvernements provinciaux a consisté à réduire les dépenses gouvernementales au moyen de la privatisation et de la réduction des services, de compressions des effectifs de la fonction publique et du transfert des coûts au palier inférieur : les provinces, les administrations locales, les familles et les particuliers.

### ***Budget de 1995 : Réduction des dépenses et retrait du gouvernement fédéral***

Le gouvernement fédéral a réagi aux pressions financières et aux pressions en faveur de la décentralisation dont il faisait l'objet en présentant son deuxième budget, celui de février 1995. Dans ce budget, il annonçait des réductions importantes du financement accordé par le gouvernement fédéral aux provinces, ainsi qu'un nouveau mécanisme de financement qui marquait l'abandon de son rôle dans l'élaboration des programmes sociaux par l'intermédiaire de son pouvoir de dépenser, rôle qui avait façonné le filet de sécurité sociale du Canada durant les 40 années précédentes.

En 1994-1995, les sommes auxquelles avaient droit les provinces et les territoires en vertu du RAPC et du FPÉ étaient estimées à 17,3 milliards de dollars. En 1996-1997, selon le budget, elles devaient s'établir à 12,9 milliards de dollars<sup>39</sup>. Cela représentait une réduction de 4,4 milliards de dollars par rapport au montant qui aurait été transféré si on n'avait pas touché au RAPC et au FPÉ. Le budget fédéral de 1997 a fait passer les sommes à 19,3 milliards de dollars en 1994-1995, à 14,9 milliards de dollars en 1996-1997, à 12,5 milliards de dollars en 1997-1998 et à 11,3 milliards de dollars en 1998-1999<sup>40</sup>. Par la suite, le 28 avril 1997, le gouvernement s'est engagé à maintenir la portion en espèces du transfert à 12,5 milliards de dollars pour les années à venir au lieu de poursuivre la réduction, prévue dans le budget de 1996, jusqu'à 11,1 milliards de dollars pour 1999-2000. Cet engagement remet aux provinces et aux territoires 700 millions de dollars en 1998-1999 et 1,4 milliard de dollars en 1999-2000 et au cours des années subséquentes.

Comme le montre l'annexe A, le gouvernement fédéral avait déjà fixé des plafonds à l'augmentation de ses transferts ou utilisé la désindexation pour réduire son pouvoir de dépenser. Cependant, l'annonce de 1995 marquait un changement important car elle était très différente des annonces précédentes. Elle faisait état de *réductions* réelles *des dépenses* fédérales, et non pas simplement d'une réduction du taux de croissance de ces dépenses<sup>41</sup>.

Dans le budget de 1995, le gouvernement fédéral annonçait aussi que les transferts fédéraux aux provinces et aux territoires pour les programmes sociaux, la santé et l'enseignement postsecondaire sous le régime du RAPC et du FPÉ seraient regroupés en une subvention globale et unique. Cette subvention porterait le nom de Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux et entrerait en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1996.

Cette annonce signifiait :

- la perte de la protection cyclique intégrée de l'aide sociale et des services sociaux en période de récession;
- une réduction de la capacité du gouvernement fédéral de définir l'élaboration des programmes.

### *Perte de la protection cyclique intégrée*

Le partage des coûts avec le gouvernement fédéral dans le cadre du RAPC a aidé les provinces à réagir lorsque la situation économique entraînait un accroissement de la demande d'aide sociale et d'autres services sociaux. Jusqu'à ce que le gouvernement fédéral impose le plafond de 5 p. 100 aux augmentations annuelles pour l'Alberta, la Colombie-Britannique et l'Ontario, en 1990, toute province qui voyait augmenter le nombre de cas d'aide sociale pouvait s'attendre à recevoir des fonds supplémentaires du gouvernement fédéral. Cette importante garantie disparaît avec la formule de financement global du TCSPS. Les provinces devront gérer des coûts supplémentaires au titre de l'aide sociale sans bénéficier d'augmentations correspondantes des fonds fédéraux, même si, pour ce faire, elles doivent pratiquer des réductions dans d'autres programmes. Les services discrétionnaires et mal établis, comme les services de garde d'enfants, sont les plus exposés aux réductions.

### *Réduction de la capacité du gouvernement fédéral de définir l'élaboration des programmes*

Les transferts de fonds d'un gouvernement à un autre ont des effets différents selon la forme qu'ils prennent. Les programmes à frais partagés sont considérés comme de bons mécanismes de création de nouveaux programmes parce que le partage des frais exige un engagement préalable de fonds provinciaux. Le financement global, comme dans le cas du TCSPS, accroît les recettes des provinces mais ne leur fournit aucun incitatif pour mettre en place un service particulier. Le Caledon Institute of Social Policy a fait remarquer que, comme le TCSPS ne désigne expressément aucun programme pour les dépenses, les fonds fédéraux transférés par l'intermédiaire de ce mécanisme et censés être affectés à la santé, aux services sociaux et à l'enseignement postsecondaire pourraient servir à d'autres fins, par exemple à réduire la dette provinciale<sup>42</sup>.

Traditionnellement, un rôle fédéral et un mécanisme de partage des frais ont été indispensables à l'élaboration de services de base à la personne au Canada. Par exemple, notre actuel régime de soins de santé universel a vu le jour avec des accords de partage des frais entre le gouvernement fédéral et chaque province ou territoire, en vertu de la *Loi de 1957 sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques*. Ces accords ont permis au gouvernement fédéral de rembourser environ 50 p. 100 des coûts engagés par les provinces et les territoires pour la prestation d'une gamme fondamentale de services aux malades hospitalisés dans les établissements de soins de courte durée, de convalescence et de soins de longue durée. Ce partage des frais a aidé les provinces à établir leurs régimes hospitaliers respectifs. Le financement était conditionnel à l'universalité des avantages du programme pour tous les citoyens et citoyennes d'une province, selon des modalités uniformes, quels que soient l'âge, le sexe ou l'état physique<sup>43</sup>. Par la suite, la *Loi de 1966 sur les soins médicaux*, qui comportait également le partage des frais avec le gouvernement fédéral, a élargi l'assurance maladie universelle pour y inclure tous les services médicaux nécessaires rendus par un médecin, ce qui a aidé les provinces à mettre en place des services externes<sup>44</sup>. Ce n'est pas avant 1977, soit 20 ans après l'annonce initiale du partage des frais, que le gouvernement

fédéral a adopté une approche reposant sur une subvention globale pour financer les soins de santé, c.-à-d. le FPÉ.

### ***Transfert des pouvoirs du gouvernement fédéral aux provinces***

Le budget de 1995 a eu un troisième effet important : les exigences de la *Loi canadienne sur la santé* relatives aux services de santé, qui faisaient partie du FPÉ, seraient conservées, comme la condition du RAPC interdisant l'imposition d'un délai de résidence aux prestataires d'aide sociale. Cependant, les autres conditions du RAPC ne seraient plus en vigueur. L'intention implicite du gouvernement fédéral de ne plus partager la responsabilité de définir les programmes sociaux a été confirmée dans le discours du Trône de 1996. Ce dernier stipulait qu'il incombe aux provinces de façonner les services de santé et d'éducation et les services sociaux de la façon qui répond le mieux aux besoins particuliers de leurs propres résidents<sup>45</sup> et faisait remarquer que le gouvernement adoptait le TCSPS pour donner aux provinces une plus grande latitude pour concevoir et administrer les programmes sociaux de la façon la plus efficiente possible et pour répartir les fonds selon leurs propres priorités<sup>46</sup>.

Conformément au budget de 1995, le ministre fédéral des Ressources humaines s'est vu confier la tâche d'obtenir la collaboration de ses homologues des provinces et des territoires pour élaborer, d'un commun accord, un ensemble de principes et d'objectifs partagés, lesquels pourraient servir de base au nouveau transfert afin que tous les paliers de gouvernement puissent réaffirmer leur engagement à l'égard du bien-être de toutes les Canadiennes et de tous les Canadiens<sup>47</sup>. À la fin de l'été 1997, on n'avait pas encore annoncé de principes ou d'objectifs communs.

### ***Conclusions***

La frontière entre la compétence provinciale ou territoriale et la compétence fédérale en matière de programmes sociaux s'est déplacée avec le temps, à mesure que le gouvernement fédéral retirait une partie de son soutien financier et lorsque, par l'intermédiaire du TCSPS, il a réduit sa capacité de déterminer l'élaboration des programmes.

À l'échelon fédéral, les changements susmentionnés ont eu les effets suivants :

- ils ont permis de réduire substantiellement les dépenses et le déficit;
- ils ont réduit les possibilités de perception que le gouvernement fédéral s'ingère dans les domaines de compétence provinciale;
- ils ont signalé l'abandon par le gouvernement fédéral de son rôle dans les programmes sociaux et de ses initiatives en vue d'harmoniser les services sociaux dans l'ensemble du pays.

Ces changements, apportés sans mandat électoral ni consultation avec l'électorat, ont modifié à la fois la nature et le montant du financement fédéral destiné à la santé, aux programmes sociaux (lesquels comprenaient les subventions pour les frais de garde d'enfants destinés aux personnes réputées être dans le besoin) et à l'enseignement postsecondaire. Le transfert des pouvoirs aux provinces est le reflet des propositions contenues dans l'Accord de Charlottetown, qui n'a jamais été signé. Le transfert des responsabilités que représente l'octroi d'une subvention globale rendra très difficile la création d'un autre programme social national, par exemple pour les services de garde d'enfants, sous la direction du gouvernement fédéral et grâce au partage des frais avec celui-ci, comme cela s'est produit dans le cas des services médicaux.

Ces changements profonds ont été mis en œuvre au moyen du budget et d'un processus politique, plutôt que par l'intermédiaire de modifications constitutionnelles. Ils peuvent théoriquement être renversés de la même façon. Cependant, il reste toujours à déterminer si les dépenses fédérales continueront d'être suffisantes pour inciter les provinces à se conformer à des principes, à des conditions ou à des normes pancanadiens. Dans le budget de 1996, le gouvernement a annoncé un engagement quinquennal visant à ce que le transfert fédéral en espèces ne tombe pas au-dessous de 11 milliards de dollars entre 1998-1999 et 2002-2003<sup>48</sup>.

Par la suite, le 28 avril 1997, le gouvernement fédéral s'est engagé à maintenir à 12,5 milliards de dollars la portion en espèces du transfert. Ce montant minimum est destiné à la santé, à l'aide sociale et à des programmes sociaux connexes, ainsi qu'à l'enseignement postsecondaire. Étant donné que les coûts de la santé et de l'aide sociale risquent d'augmenter davantage que le taux d'inflation, le pouvoir d'achat des 12,5 milliards de dollars sera inférieur à ce qu'il est aujourd'hui. Par conséquent, il est probable que le pouvoir du gouvernement fédéral d'influer sur le comportement des provinces en utilisant son pouvoir de dépenser va diminuer.

À l'échelon provincial, l'avenir des services de garde d'enfants dépendra encore plus étroitement de la volonté politique et de la capacité financière des provinces. Le soutien des provinces aux services de garde d'enfants à l'échelle du Canada risque de diminuer, compte tenu des facteurs suivants :

- la réduction considérable du financement fédéral;
- la disparition de l'incitation à dépenser pour les services de garde d'enfants afin de pouvoir toucher un remboursement du gouvernement fédéral;
- la perte de la protection cyclique intégrée contre les brusques augmentations du besoin en aide sociale, qui met en danger des services comme la garde d'enfants.

Comme nous le verrons au chapitre suivant, les programmes provinciaux de services de garde d'enfants ont déjà commencé à perdre du terrain dans une bonne partie du Canada.



## CHAPITRE 3 : RÉDUCTION DES SERVICES ET DÉRÉGLEMENTATION

### Les services de garde d'enfants avant les années 1990

Comme nous l'avons souligné au chapitre 1, il n'existe pas de politique ou de plan pancanadiens en ce qui concerne les services de garde d'enfants. Au fil des ans, on a mis en place dans chacune des 12 administrations du Canada des programmes distincts de services de garde réglementés. Ces programmes ont certains éléments en commun, dont la réglementation du fonctionnement des services, les mécanismes de financement et une politique plus ou moins définie en matière de services de garde, selon la province ou le territoire. Cependant, les programmes présentent aussi de nombreuses différences, par exemple dans le montant du financement par l'État, dans les règlements sur les exigences matérielles que doivent respecter les établissements et sur le nombre de dispensatrices ou de dispensateurs de services de garde et leur formation, dans les méthodes et les calendriers de suivi et d'exécution des règlements, ainsi que dans la gamme de services offerts. Les moyens financiers des provinces et les idéologies des gouvernements provinciaux ont aidé à déterminer ces différences cruciales. Cependant, les initiatives en matière de politique et les décisions de financement du gouvernement fédéral ont également eu des répercussions considérables.

Durant une courte période, au cours des années 1980, il a semblé que tous les gouvernements des provinces et des territoires reconnaissaient qu'ils avaient un rôle à jouer pour assurer au moins la santé et la sécurité de base dans les services de garde. À la fin de la décennie, toutes les provinces et les deux territoires avaient adopté des règlements concernant les services de garde et avaient établi des systèmes pour surveiller la conformité aux normes fixées. Dans la plupart des provinces ou des territoires, on a semblé commencer à reconnaître que des services de garde de qualité constituaient un service essentiel pour les familles dans l'ensemble des activités sociales et économiques, qui nécessitait une certaine forme de financement par l'État. Dès 1989, les deux territoires et toutes les provinces, à l'exception de la Colombie-Britannique, accordaient des subventions périodiques aux services réglementés, même s'il ne s'agissait que de petites subventions visant à reconnaître le coût supplémentaire de la garde des nourrissons. Ces fonds provinciaux ont assuré une certaine stabilité financière aux programmes de services de garde d'enfants et ont encouragé leur croissance<sup>49</sup>.

En 1988, le gouvernement conservateur a proposé l'adoption d'une loi nationale sur les services de garde d'enfants et un financement global de 4 milliards de dollars sur sept ans pour aider les provinces à créer 200 000 nouvelles places dans les services de garde. Cependant, cette proposition a été fortement critiquée à cause de son approche décentralisatrice, de l'abandon du partage des coûts pour une durée indéterminée dans le cadre du RAPC, de l'engagement de fonds fédéraux pour sept ans seulement et de l'omission d'établir des normes ou des principes nationaux<sup>50</sup>. Cette loi est morte au Feuilleton après le déclenchement des élections fédérales de 1988. Les conservateurs n'ont pas présenté de nouveau projet de loi sur les services nationaux de garde d'enfants

et, après les élections de 1988, l'optimisme à l'égard de nouvelles possibilités de partage des frais ou d'une politique nationale de services de garde s'est éteint.

### **Contexte politique des services de garde d'enfants durant les années 1990**

La nouvelle décennie s'est accompagnée d'une grave récession qui a accentué les inquiétudes financières des gouvernements fédéral et provinciaux. Certaines provinces ont aussi adopté un programme néo-conservateur. Comme nous l'avons montré au chapitre 2, les modifications apportées, au milieu des années 1990, aux domaines de compétence du gouvernement fédéral et des provinces ont appuyé la primauté de la prise de décisions par les provinces sur le plan des services sociaux. Cela semble inciter certains gouvernements provinciaux à adopter une approche davantage axée sur le marché pour la prestation des services de garde d'enfants, par exemple à encourager la prestation de services de garde par des entreprises commerciales, comme au Nouveau-Brunswick<sup>51</sup>, ou à envisager de réduire les exigences de la réglementation, comme en Ontario<sup>52</sup>. Par ailleurs, en raison des réductions du financement fédéral, il est plus difficile pour les provinces pauvres de soutenir les services de garde d'enfants, même si elles en ont le désir.

### **Changements apportés aux services de garde d'enfants durant les années 1990**

Dans toutes les régions du Canada, les familles connaissent des problèmes semblables, en ce qui concerne les services de garde d'enfants. On peut répartir ces problèmes dans trois catégories :

- abordabilité
- disponibilité
- qualité

Le présent chapitre porte sur les changements qui se sont produits entre 1989 et 1995 dans les services de garde d'enfants, sous l'angle de chacune de ces trois catégories. On a choisi 1989 comme année de référence, car le plafond fixé en 1990 pour le remboursement du RAPC a été financièrement et symboliquement crucial pour les services de garde.

On ne dispose d'aucune donnée nationale dans la plupart des domaines visés. Bon nombre des statistiques utilisées s'appuient donc sur les systèmes de collecte de données de provinces et territoires particuliers, et parfois sur des estimations ou sur des renseignements obtenus des principaux répondants. Cette absence de données nationales uniformes a présenté un problème pour la réalisation de la présente recherche; d'autres chercheuses et chercheurs ont également mentionné ce problème, que la mise en œuvre du TCSPS va accentuer. Les provinces ne seront plus tenues de fournir au gouvernement fédéral des données comparables sur leurs dépenses au titre des services de garde d'enfants, comme c'était le cas dans le cadre du RAPC. Par contre, le

gouvernement du Commonwealth de l'Australie recense annuellement tous les services de garde d'enfants, ce qui lui permet de produire des données statistiques nationales de base sur ces services<sup>53</sup>.

Les données que nous présentons concernent les services de garde des enfants âgés de moins de 6 ans, groupe pour lequel ces services sont le plus utilisés. Cela ne signifie pas pour autant que la disponibilité, l'abordabilité et la qualité n'ont pas d'importance lorsqu'il s'agit des enfants d'âge scolaire. Par exemple, en 1993, seulement 5 p. 100 des enfants âgés de 6 à 12 ans dont les parents travaillaient à plein temps et pour lesquels il y avait une place réglementée, comparativement à 9 p. 100 des nourrissons et des jeunes enfants, et à 30 p. 100 des enfants âgés de 3 à 5 ans<sup>54</sup>. Sauf en Colombie-Britannique et au Québec, le nombre de places en garderie pour les enfants d'âge scolaire a très peu augmenté depuis 1993<sup>55</sup>.

Lorsqu'on étudie la colonne de mise à jour de 1996 dans les tableaux 2 et 3, il importe de se rappeler que ces données sont fondées sur des perceptions plutôt que sur des statistiques.

### ***Abordabilité***

Deux facteurs déterminent si les services de garde d'enfants sont abordables ou non pour les parents : les frais que le parent doit payer et le montant du financement gouvernemental offert pour les services de garde d'enfants.

#### *Des frais à la hausse, un revenu familial à la baisse*

Au Canada, les services de garde d'enfants sont financés surtout par les frais que doivent payer les parents. En 1991, une enquête nationale a permis de constater que ces frais représentaient jusqu'à 82 p. 100 des budgets de fonctionnement des garderies dans deux provinces, et plus de 55 p. 100 de ces frais dans trois autres provinces et dans un territoire<sup>56</sup>. L'abordabilité est donc directement liée à la viabilité financière des programmes de services de garde d'enfants.

Comme le montre le tableau 1, les frais exigés des parents ont augmenté dans toutes les provinces et au Yukon entre 1989 et 1993. Ils ont de nouveau augmenté entre 1993 et 1995 dans sept administrations (Terre-Neuve, Nouveau-Brunswick, Saskatchewan, Alberta, Colombie-Britannique et les deux territoires). Au cours de la même période, le revenu familial moyen a diminué. En 1994, le revenu national moyen après impôts d'une famille ayant des enfants âgés de moins de 18 ans était de 43 700 \$, comparativement à 47 300 \$ en 1989 (mesuré en dollars de 1994)<sup>57</sup>.

### *Subventions pour les frais de garde à l'intention des familles à faible revenu*

Toutes les provinces et les deux territoires subventionnent les frais de garde d'enfants des parents à faible revenu qui satisfont à certains critères. Cependant, dans cinq provinces (Terre-Neuve, Île-du-Prince-Édouard, Nouvelle-Écosse, Ontario et Manitoba), la disponibilité de cette subvention est limitée par un plafond imposé au budget total des subventions ou au nombre total de familles qui peuvent recevoir cette subvention<sup>58</sup>. Une sixième province, le Québec, limite aussi la disponibilité des subventions pour les frais, mais utilise à cette fin un mécanisme différent. Ces plafonds empêchent peut-être certains parents de recevoir une subvention, même s'ils y sont admissibles en raison de leur niveau de revenu. Les plafonds sont fixés par les provinces (ou par les municipalités, dans le cas de l'Ontario) en fonction de leurs priorités budgétaires, apparemment sans qu'il soit tenu compte de l'évolution des besoins des parents ou de la collectivité.

**Tableau 1**  
**Frais moyens, services réglementés en garderie à plein temps,**  
**par administration**

Administration	1989	1993	1995
Terre-Neuve et Labrador	Enfants d'âge préscolaire – 354 \$ par mois	Nourrissons – de 360 \$ à 380 \$ par mois	Enfants d'âge préscolaire 450 \$ par mois
Île-du-Prince-Édouard	Nourrissons – 390 \$ par mois Enfants d'âge préscolaire – 325 \$ par mois	Nourrissons – 530 \$ par mois Enfants d'âge préscolaire – 375 \$ par mois	Nourrissons – 530 \$ par mois Enfants d'âge préscolaire – 375 \$ par mois
Nouvelle-Écosse	Nourrissons et jeunes enfants – 305 \$ par mois	Données non disponibles	Nourrissons – 500 \$ par mois Enfants d'âge préscolaire – 400 \$ par mois
Nouveau-Brunswick	Nourrissons – 302 \$ par mois Enfants d'âge préscolaire – 266 \$ par mois	Nourrissons – 383 \$ par mois Enfants d'âge préscolaire – 335 \$ par mois	Nourrissons – 405 \$ par mois Enfants d'âge préscolaire – 373 \$ par mois
Québec	Nourrissons – 352 \$ par mois Enfants d'âge préscolaire – 350 \$ par mois	Nourrissons – 407 \$ par mois Enfants d'âge préscolaire – 328 \$ par mois	Moyenne, nourrissons et enfants d'âge préscolaire – 404 \$ par mois
Ontario	Nourrissons – 599 \$ par mois Enfants d'âge préscolaire – 447 \$ par mois	Nourrissons – de 502 \$ à 1 109 \$ par mois Enfants d'âge préscolaire – de 460 \$ à 753 \$ par mois	Données non disponibles
Manitoba	Nourrissons – 322 \$ par mois Enfants d'âge préscolaire – 256 \$ par mois	Nourrissons – 529 \$ par mois Enfants d'âge préscolaire – 348 \$ par mois	Nourrissons – 529 \$ par mois Enfants d'âge préscolaire – 348 \$ par mois
Saskatchewan	Nourrissons – 425 \$ par mois Enfants d'âge préscolaire – 322 \$ par mois	Nourrissons – 418 \$ par mois Enfants l'âge préscolaire – 328 \$ par mois	Nourrissons – 431 \$ par mois Enfants d'âge préscolaire – 358 \$ par mois
Alberta	300 \$ par mois	Nourrissons – 382 \$ par mois Enfants d'âge préscolaire – 348 \$ par mois	Nourrissons – 430 \$ par mois Enfants d'âge préscolaire – 375 \$ par mois
Colombie-Britannique	Nourrissons – 546 \$ par mois Jeunes enfants – 469 \$ par mois Enfants d'âge préscolaire – 392 \$ par mois	Nourrissons – 608 \$ par mois Jeunes enfants – 496 \$ par mois Enfants d'âge préscolaire – 366 \$ par mois	Nourrissons – 660 \$ par mois Jeunes enfants – 575 \$ par mois Enfants d'âge préscolaire – 440 \$ par mois
Territoires du Nord-Ouest	De 450 \$ à 500 \$ par mois	500 \$ par mois	Nourrissons – 543 \$ par mois Enfants d'âge préscolaire – 536 \$ par mois
Yukon	Nourrissons – 454 \$ par mois Enfants d'âge préscolaire – 373 \$ par mois	Nourrissons – 500 \$ par mois Enfants d'âge préscolaire – 450 \$ par mois	Nourrissons – 560 \$ par mois Enfants d'âge préscolaire – 500 \$ par mois

**Sources :** Childcare Resource and Research Unit, 1990, 1993, 1997.

**Remarque :** \* Il existe des écarts considérables en Ontario. Ces fourchettes proviennent d'un échantillon de localités urbaines et rurales et de diverses collectivités de tailles différentes.

Même lorsqu'une subvention pour les frais de garde est offerte, sa valeur peut ne pas avoir augmenté au même rythme que les augmentations des frais exigés des parents. Comme le montre le tableau 2, c'est précisément ce qui se produit depuis 1989 à l'échelle du Canada.

- À l'Île-du-Prince-Édouard, la subvention maximale pour les frais de garde est demeurée inchangée, même si les frais moyens ont augmenté entre 1989 et 1993.
- À Terre-Neuve, en Alberta, au Manitoba et au Yukon, la subvention maximale est demeurée inchangée entre 1993 et 1996, même si les frais ont augmenté dans trois de ces quatre administrations.
- Au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse, au Québec et en Colombie-Britannique, le montant des subventions pour les frais de garde a augmenté entre 1993 et 1995. Toutefois, dans ces quatre provinces, les parents doivent payer la différence entre les frais réels (qui ont aussi augmenté) et la subvention<sup>59</sup>.
- En 1996, la Saskatchewan a majoré le montant de la subvention pour les frais de garde des nourrissons et des jeunes enfants, pour ensuite la ramener de 235 \$ à 225 \$ par mois pour les enfants d'âge préscolaire et de 235 \$ à 200 \$ par mois pour les enfants d'âge scolaire.
- En Ontario, dans de nombreuses municipalités, les montants des subventions ont diminué au cours des deux ou trois dernières années<sup>60</sup>.

### *Subventions périodiques*

Les subventions périodiques (de fonctionnement, d'entretien, d'amélioration des salaires) représentent une autre forme de financement gouvernemental des services de garde réglementés. Elles ont commencé à être versées par presque toutes les provinces au cours des années 1980. Elles sont importantes du point de vue de l'abordabilité, car elles fournissent une partie des fonds nécessaires pour couvrir les coûts de fonctionnement d'un service de garde d'enfants, p. ex. les salaires.

**Tableau 2**  
**Subventions pour les frais de garde d'enfants, pour les enfants âgés de 0 à 6 ans, dans le cadre des programmes de garderie réglementés, par administration**

Administration	1989	1993	1995	Mise à jour de 1996
Terre-Neuve et Labrador	maximum de 360 \$ par mois frais d'utilisation – aucun	le montant dépend des coûts réels frais d'utilisation – aucun	le montant dépend des coûts réels frais d'utilisation – aucun	aucun changement
Île-du-Prince-Édouard	maximum de 320 \$ à 400 \$ par mois, selon l'âge de l'enfant frais d'utilisation – aucun	maximum de 340 \$ à 440 \$ par mois selon l'âge de l'enfant frais d'utilisation – aucun	même montant qu'en 1993 frais d'utilisation – aucun	Augmentation prévue du budget provincial total des subventions pour les frais consenties aux parents en 1997
Nouvelle-Écosse	maximum de 280 \$ par mois frais d'utilisation – 1,25 \$ par jour	maximum de 330 \$ à 420 \$ par mois, selon l'âge de l'enfant frais d'utilisation – 1,50 \$ par jour	maximum de 337 \$ à 429 \$ par mois, selon l'âge de l'enfant frais d'utilisation – 1,75 \$ par jour	le taux de subvention de 1997 demeure inchangé; les frais d'utilisation ont augmenté de 50 cents par jour
Nouveau-Brunswick	maximum de 240 \$ à 280 \$ par mois, selon l'âge de l'enfant frais d'utilisation – aucun	le montant est le même qu'en 1989 frais d'utilisation – aucun	maximum de 300 \$ à 340 \$ par mois, selon l'âge de l'enfant frais d'utilisation – aucun	aucun changement
Québec	maximum de 254 \$ par mois frais d'utilisation – 20 \$ par mois	maximum de 285 \$ par mois frais d'utilisation – 20 \$ par mois	maximum 485,80 \$ par mois frais d'utilisation – 20 \$ par mois	subvention réduite de 2,43 \$ par jour en 1996
Ontario	le montant de la subvention pour les frais de garde, l'existence de frais d'utilisation et leur montant sont laissés à la discrétion de la municipalité qui administre le programme de subventions	le montant de la subvention pour les frais de garde, l'existence de frais d'utilisation et leur montant sont laissés à la discrétion de la municipalité	le montant de la subvention pour les frais de garde, l'existence de frais d'utilisation et leur montant sont laissés à la discrétion de la municipalité	selon les répondantes et répondants principaux, les subventions pour les frais de garde diminuent et les frais d'utilisation augmentent à mesure que diminuent les fonds provinciaux accordés aux municipalités
Manitoba	maximum de 256 \$ par mois frais d'utilisation – 22 \$ par mois	maximum – 542 \$ par mois frais d'utilisation – 2,50 \$ par jour	même montant qu'en 1993 frais d'utilisation – mêmes qu'en 1993	un plafond a été imposé au fonds total de la subvention

Saskatchewan	maximum de 235 \$ par mois frais d'utilisation – 10 p. 100 du coût réel	même montant qu'en 1989 frais d'utilisation – mêmes qu'en 1989	même montant qu'en 1989 frais d'utilisation – mêmes qu'en 1989	Augmentation de la subvention pour les nourrissons et pour les jeunes enfants, mais réduction pour les enfants plus âgés, en 1997
Alberta	maximum de 280 \$ par mois frais d'utilisation – 40 \$ par mois	maximum de 300 \$ à 370 \$ par mois, selon l'âge de l'enfant frais d'utilisation – 40 \$ par mois	même montant qu'en 1993 frais d'utilisation – 40 \$ par mois	aucun changement
Colombie-Britannique	maximum de 230 \$ par mois frais d'utilisation – aucun	maximum de 350 \$ à 574 \$ par mois, selon l'âge de l'enfant frais d'utilisation – aucun	maximum de 368 \$ à 585 \$ par mois, selon l'âge de l'enfant frais d'utilisation – aucun	aucun changement
Territoires du Nord-Ouest	une famille peut recevoir jusqu'au plein montant du coût réel, à la discrétion du gouvernement frais d'utilisation – aucun	une famille peut recevoir jusqu'au plein montant du coût réel, à la discrétion du gouvernement frais d'utilisation – aucun	maximum de 700 \$ par mois frais d'utilisation – aucun	aucun changement
Yukon	maximum de 350 \$ à 450 \$ par mois, selon l'âge de l'enfant frais d'utilisation – aucun	maximum de 450 \$ à 500 \$ par mois, selon l'âge de l'enfant frais d'utilisation – aucun	le montant est le même qu'en 1993 frais d'utilisation – aucun	aucun changement

**Sources :** Childcare Resource and Research Unit, 1990, 1994, 1997; interviews menées avec les principaux répondantes et répondantes aux fins de la présente étude.

**Remarque :** Les frais d'utilisation correspondent au montant que doit verser le parent pour couvrir le coût réel des services de garde d'enfants, même s'il est admissible à une subvention complète. Les municipalités de l'Ontario sont responsables du versement de la subvention pour les frais de garde et elles établissent leurs propres taux.

Entre 1990 et 1996, Terre-Neuve et le Nouveau-Brunswick ont cessé d'accorder des subventions périodiques. En outre, le montant de ces subventions a été réduit au Manitoba, en Alberta, en Ontario et à l'Île-du-Prince-Édouard. Certaines subventions périodiques font l'objet d'un gel à l'Île-du-Prince-Édouard, en Ontario, au Manitoba, en Colombie-Britannique et au Yukon, ce qui empêche les nouvelles garderies d'en bénéficier. À l'Île-du-Prince-Édouard, le gel est entré en vigueur en 1991 et il touche maintenant 30 des 132 garderies de cette province<sup>61</sup>. Dans un document de consultation du gouvernement provincial, publié en 1996, l'Ontario a annoncé son intention de pratiquer d'autres réductions dans les subventions d'amélioration des salaires<sup>62</sup>. On trouvera à l'annexe E des renseignements détaillés sur les changements apportés aux subventions périodiques dans chacune des provinces et dans les deux territoires, tant pour la garde de jour en garderie que pour la garde de jour en milieu familial.

Les principaux répondantes et répondants de Terre-Neuve, du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse et du Yukon ont tous fait remarquer que les recettes de leur province ou de leur territoire dépendent beaucoup du financement fédéral. Si la valeur du financement diminue, comme elle l'a fait par suite de la désindexation du FPE, des réductions seront probablement imposées par les gouvernements provinciaux ou territorial. Dans d'autres cas, p. ex. au Manitoba, les changements sont perçus comme le résultat combiné des réductions du financement fédéral et de l'idéologie du gouvernement provincial. Les principaux répondantes et répondants de l'Alberta et de l'Ontario ont indiqué que les réductions effectuées dans ces provinces étaient surtout le reflet de l'idéologie du gouvernement provincial.

Le gouvernement de l'Alberta a justifié ses réductions dans les subventions de fonctionnement en affirmant que les fonds pourraient être mieux utilisés s'ils servaient à majorer les subventions pour les frais de garde<sup>63</sup>. Le montant de ces subventions est néanmoins demeuré inchangé au cours des années 1990, tandis que les subventions périodiques ont été réduites à maintes reprises<sup>64</sup>. Une réduction des subventions provinciales entraîne habituellement une augmentation des frais pour les parents. Cette augmentation peut annuler toute majoration du montant de la subvention. De même, il se peut que l'augmentation du nombre de subventions pour les frais de garde ne rende pas les services de garde d'enfants plus abordables, p. ex. si les frais augmentent.

### *Conclusion*

Entre 1989 et 1995, les frais de garde ont augmenté, les revenus moyens des familles ont diminué, les subventions pour les frais de garde sont devenues plus difficile à obtenir, en raison des plafonds imposés au budget total des subventions ou au nombre de familles qui peuvent recevoir une subvention, et les subventions n'ont pas augmenté au même rythme que les majorations des frais. Les services de garde réglementés sont ainsi devenus moins abordables. Les facteurs jugés les plus pertinents par les principaux répondantes et répondants de chacune des provinces et des deux territoires sont indiqués au tableau 3.

## ***Disponibilité des services de garde d'enfants***

### *Garde de jour en garderie*

Le tableau 4 montre que le nombre officiel de places en garderie a augmenté chaque année à l'échelle du pays, entre 1989 et 1995. Toutefois, comme le montre également ce tableau, il s'est produit entre 1992 et 1995 une *réduction* du nombre de places en garderie dans quatre provinces (Terre-Neuve, Île-du-Prince-Édouard, Nouvelle-Écosse et Alberta).

**Tableau 3**  
**Raisons perçues de la diminution de l'abordabilité, par administration**

Facteur	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qc	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	T.N.-O	Yukon
Les subventions n'ont pas augmenté au même rythme que les frais.	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui		Oui	Oui	Oui		Oui
Les revenus familiaux n'ont pas augmenté au même niveau que l'augmentation des frais.	Oui	Oui	Oui		Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui		Oui
Le budget total des subventions pour les frais de garde a diminué ou a plafonné. Par conséquent, certains parents admissibles ne peuvent pas obtenir de subvention.	Oui	Oui	Oui			Oui		Oui	Oui			
Les critères d'admissibilité aux subventions pour les frais de garde ont été resserrés. Les parents qui auraient été admissibles auparavant ne le sont plus.	Oui	Oui	Oui	Oui		Oui		Oui	Oui			Oui
Le niveau de revenu supérieur pour l'admissibilité a été abaissé.			Oui			Oui						Oui
Les frais d'utilisation ou la surcharge, ou les deux, ont augmenté.			Oui		Oui	Oui		Oui	Oui	Oui		

**Sources :** Questionnaires envoyés par la poste et interviews téléphoniques avec des personnes œuvrant dans le domaine des services de garde d'enfants, dans chacune des provinces et dans les deux territoires.

**Remarque :** Il n'y a pas de diminution perçue de l'abordabilité dans les Territoires du Nord-Ouest.

**Tableau 4**  
**Nombre de places en garderies réglementées, à plein temps et par administration, de 1989 à 1995**

Administration	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Terre-Neuve	1 863	2 402	2 680	2 764	2 554	2 983	2 946
Île-du-Prince-Édouard	1 457	1 681	1 767	1 934	1 982	1 772	1 751
Nouvelle-Écosse	5 773	5 977	6 649	6 926	6 989	6 986	6 892
Nouveau-Brunswick	4 738	5 568	5 909	6 444	7 344	7 731	7 838
Québec	40 666	41 212	43 226	44 157	46 355	49 117	52 911
Ontario	97 038	107 546	108 866	118 329	118 938	124 110	128 093
Manitoba	10 220	10 171	10 942	11 492	11 533	11 576	11 537
Saskatchewan	3 705	3 795	3 880	4 135	4 301	4 409	4 653
Alberta	42 955	54 872	55 043	45 252	43 615	45 428	43 262
Colombie-Britannique	21 020	18 489	20 476	22 105	27 761	27 791	31 976
Territoires du Nord-Ouest	684	694	769	883	775	873	1 182
Yukon	612	719	640	750	752	745	838
Totaux nationaux	230 731	253 126	260 847	265 171	272 899	283 521	293 879

**Sources :** Les données de 1989 à 1994 inclusivement proviennent des publications annuelles pertinentes du gouvernement fédéral intitulées *Situation de la garde de jour au Canada*. Celles de 1995 proviennent de *Child Care and Kindergarten in Canada, 1995* (Childcare Resource and Research Unit). Les écarts entre les statistiques du tableau ci-dessus et les statistiques pertinentes du document intitulé *Situation de la garde de jour au Canada*, pour l'Alberta et la Colombie-Britannique en 1994, pour la Nouvelle-Écosse en 1992 et pour le Québec, de 1991 à 1994 inclusivement, traduisent les modifications apportées par les gouvernement provinciaux lorsqu'on leur a demandé de vérifier les statistiques.

**Remarque :** Les statistiques de 1995 de la Colombie-Britannique se rapportent en réalité aux données de mars 1996.

Le tableau 4, qui montre le nombre officiel de places en garderie, ne donne peut-être pas une image complète de la situation. Les fonctionnaires du Nouveau-Brunswick, de la Saskatchewan, de la Colombie-Britannique et du Yukon qui ont participé à l'étude du secteur des services de garde d'enfants effectuée par Développement des ressources humaine Canada ont signalé des places vacantes en garderie dans leur province ou territoire. La répondante de la Saskatchewan a évalué le taux de vacance à 15 p. 100<sup>65</sup>. Les principales répondantes et répondants à la présente étude dans huit provinces (Terre-Neuve, Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick, Île-du-Prince-Édouard, Ontario, Manitoba, Alberta et Colombie-Britannique) ont indiqué que certaines places réglementées ne sont pas dotées en personnel. Ils ont attribué cette situation à des frais de garde trop élevés pour les parents. Il semblerait donc que, dans toutes les provinces à l'exception du Québec, des places en garderie réglementée ne sont pas dotées en personnel et ne sont donc pas disponibles. Si des places ne sont pas dotées en personnel, cela ne signifie pas pour autant l'absence de besoin; cette situation traduit plutôt l'incapacité des parents de payer les frais que doit exiger la garderie pour couvrir la totalité de ses coûts de fonctionnement.

#### *Garde de jour en milieu familial*

Toutes les provinces et tous les territoires, à l'exception de Terre-Neuve, offrent des services réglementés de garde de jour en milieu familial. Depuis 1989, le nombre officiel de places réglementées pour la garde de jour en milieu familial a augmenté à la grandeur du pays. Cependant, entre 1993 et 1995, 32 places ont disparu à l'Île-du-Prince-Édouard, 275 au Manitoba et 290 en Alberta<sup>66</sup>. On ne dispose pas de statistiques sur les places pour les années subséquentes. Les principales répondantes et répondants ont attribué cette disparition de places pour la garde en milieu familial à l'incapacité des parents d'acquitter les frais des services de garde réglementés.

#### *Conclusions*

Les bases de données provinciales et territoriales ont peut-être surévalué le nombre réel de places réglementées disponibles. À mesure que les frais des services de garde réglementés deviennent moins abordables pour les parents, les garderies réduisent leurs niveaux de dotation, ce qui fait disparaître des places. En outre, certaines dispensatrices ou certains dispensateurs de services en milieu familial de garde de jour réglementés abandonnent leur profession.

Le nombre croissant de places réglementées vacantes permet de minimiser le problème sous-jacent du manque d'abordabilité et de prétendre qu'on n'a pas besoin d'autres places réglementées. Comme on a encore besoin de services de garde d'enfants, l'existence de places vacantes indique probablement qu'on a de plus en plus recours à la garde de jour non réglementée. Il s'agit de services de garde d'enfants qui n'ont pas à respecter même des normes de base en matière de santé et de sécurité et qui ne sont pas surveillés par une

personne de l'extérieur, comme c'est le cas pour la garde réglementée. Les femmes sont alors moins certaines que la santé et la sécurité de leurs enfants sont protégées et que leur développement est facilité et encouragé par des programmes actifs.

### *Qualité*

Pour la Fédération canadienne des services de garde à l'enfance, les services de garde de qualité sont ceux qui soutiennent et facilitent le bien-être et le développement physique, affectif, social et intellectuel de l'enfant et aident la famille à jouer son rôle dans l'éducation<sup>67</sup>. À l'échelon provincial, il s'est produit un certain nombre de changements qui portent atteinte au niveau de qualité des programmes de services de garde réglementés. Nous avons déjà parlé de l'élimination et de la réduction des subventions périodiques des provinces et des territoires. Parmi les autres changements, il y a lieu de mentionner la réduction réelle ou la possibilité de réduction des règlements existants dans certaines provinces, les réductions pratiquées dans l'infrastructure qui soutient la qualité, et le transfert des responsabilités en matière de réglementation du gouvernement provincial à des groupes locaux.

### *Réduction du financement provincial ou territorial*

Le niveau du financement est l'un des plus importants facteurs qui influent sur la qualité. Comme l'a fait remarquer un groupe de chercheuses et de chercheurs américains, un faible niveau de financement a des répercussions négatives directes sur la qualité des services de garde d'enfants, car les principaux moyens de contrôler les coûts sont le maintien de ratios élevés d'enfants par membre du personnel et de faibles salaires. Il devient alors difficile d'attirer et de garder un personnel plus instruit, facteur le plus important qui influe sur la qualité des services<sup>68</sup>. Une grande étude effectuée à plusieurs endroits aux États-Unis a permis d'établir que les garderies les mieux financées étaient en mesure d'embaucher un plus grand nombre d'employées et d'employés formés en éducation de la prime enfance, avaient des ratios moins élevés d'enfants pour chaque éducatrice ou éducateur et connaissaient des taux de roulement du personnel inférieurs à ceux des garderies moins bien financées. Les chercheuses et les chercheurs ont conclu que le niveau de financement influe directement sur le niveau de qualité des services de garde d'enfants<sup>69</sup>.

### *Réglementation réduite*

Les recherches effectuées au Canada et aux États-Unis ont constamment montré que la qualité est plus élevée dans les services de garde réglementés que dans les services non réglementés<sup>70</sup>. De plus, dans les établissements réglementés, la qualité est plus élevée dans les programmes dispensés dans les provinces ou les territoires disposant de règlements qui régissent la formation du personnel, le nombre d'enfants par dispensatrice ou dispensateur de soins (ratio) et la taille du groupe qui répondent le mieux aux exigences indiquées par la recherche<sup>71</sup>.

Au Canada, chaque province ou territoire établit ses propres normes en matière de réglementation. Nombre de ces normes sont bien inférieures aux niveaux qui, selon les recherches, sont nécessaires à la prestation de programmes de qualité. Par exemple, la plupart des provinces permettent un ratio plus élevé d'enfants par dispensatrice ou dispensateur de soins que le ratio souhaitable selon les recherches et, dans les provinces où il existe des exigences concernant la taille des groupes, ceux-ci sont plus nombreux que les normes proposées par les recherches pour favoriser le bien-être des enfants<sup>72</sup>.

Depuis 1991, les règlements régissant les services de garde d'enfants ont subi des réductions limitées. L'Alberta a porté de un pour trois à un pour quatre le ratio d'enfants âgés de 13 mois à 18 mois par dispensatrice ou dispensateur de soins et fait passer de 6 à 8 enfants la taille de groupe permise pour ce groupe d'âge. Cette province a aussi fait passer de un pour cinq à un pour six le ratio de jeunes enfants par dispensatrice ou dispensateur de soins et de 10 à 12 la taille de groupe pour ce groupe d'âge<sup>73</sup>. En Nouvelle-Écosse, le nombre d'enfants dont peuvent s'occuper les services de garde d'enfants non réglementés a été porté de trois à six. L'Ontario a annoncé son intention d'accroître le nombre d'enfants d'âge préscolaire par dispensatrice ou dispensateur de services réglementés de garde de jour en milieu familial et de permettre aux dispensatrices et aux dispensateurs de soins de jour réglementés en milieu familial de s'occuper de deux enfant d'âge scolaire de plus avant et après les heures de classe<sup>74</sup>. À cause des augmentations du nombre d'enfants par dispensatrice ou dispensateur de soins en Alberta et en Ontario, les dispensatrices et les dispensateurs accorderont moins d'attention à chaque enfant. Les principaux répondants et répondantes à la présente étude dans quatre autres provinces (Terre-Neuve, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse et Manitoba) ont fait savoir que les règlements de ces provinces régissant les services de garde d'enfants font l'objet d'un examen et ont dit craindre que cet examen serve à proposer des réductions des exigences réglementaires.

### *Réductions dans l'infrastructure qui soutient la qualité*

Une enquête effectuée auprès de 52 spécialistes des services de garde d'enfants, au Canada et aux États-Unis, a révélé que les spécialistes s'entendaient pour dire que, pour que les règlements gouvernementaux soient efficaces, les fonctionnaires doivent en surveiller l'application et veiller à les faire respecter<sup>75</sup>. La surveillance est plus efficace lorsque les fonctionnaires ont des connaissances le domaine de l'éducation de la prime enfance et peuvent examiner la situation en fonction d'une solide connaissance des besoins et des tâches en matière de développement des enfants servis. Les principaux répondants et répondantes qui œuvraient dans le domaine des services de garde d'enfants ont signalé une fréquence réduite des contrôles sur place effectués par les fonctionnaires dans six provinces (Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Ontario, Manitoba, Saskatchewan et Alberta). Dans tous les cas, cette surveillance réduite était parfois perçue comme une mesure de réduction des coûts. Durant les années 1980, l'Ontario exigeait que tous ses fonctionnaires chargés d'accorder des permis aux services de garde d'enfants aient une formation en éducation de la prime enfance et une expérience des services de garde d'enfants. Cette exigence n'a plus cours<sup>76</sup>.

La disponibilité de la formation dispensée avant et durant la prestation des services, dans le domaine du développement de l'enfant, favorise la qualité en aidant les dispensatrices et les dispensateurs de soins à comprendre ce qu'il convient de s'attendre d'un enfant d'un âge donné et les types d'activités qui encouragent le développement de l'enfant. Selon les principaux répondants et répondantes, au cours des deux ou trois dernières années, les frais de scolarité exigés dans les collèges ont augmenté dans toutes les administrations, à l'exception de la Colombie-Britannique et du Yukon. Les collèges et les universités de certaines provinces, p. ex. l'Ontario et l'Île-du-Prince-Édouard, ont non seulement augmenté les frais de scolarité, mais aussi institué de nouveaux frais d'utilisation<sup>77</sup>. En outre, il est plus difficile d'obtenir des subventions ou des prêts pour étudiants et le montant de ces subventions ou de ces prêts n'a pas augmenté au même rythme que la hausse des frais de scolarité. Par exemple, les subventions accordées par l'intermédiaire du Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario (RAFEO) ne couvrent plus les frais de scolarité de base de plusieurs cours d'éducation de la prime enfance donnés dans la province<sup>78</sup>.

En Ontario et à Terre-Neuve, le nombre de professeurs a été réduit dans les collèges<sup>79</sup>. Ceux qui restent ont donc des classes plus nombreuses et doivent consacrer un plus grand nombre d'heures à la supervision de stages. Ils ont ainsi moins de contacts personnels avec les étudiantes et les étudiants et sont moins disponibles pour offrir de la formation sur place aux dispensatrices et aux dispensateurs de soins qui ne sont pas étudiants.

### *Transfert des responsabilités*

Comme nous l'avons déjà fait remarquer, le niveau des exigences réglementaires et de surveillance pour en assurer le respect est important. L'Alberta transfère actuellement la responsabilité de tous les services sociaux, y compris les services de garde d'enfants, à 17 conseils locaux de services sociaux. Les principaux répondants et répondantes qui travaillent dans les services de garde d'enfants en Alberta ont dit craindre que cette situation entraîne une réduction des normes réglementaires. En Ontario, la proposition du gouvernement provincial de transférer aux municipalités les responsabilités relatives à la réglementation des services sociaux, comme les services de garde d'enfants, suscite des craintes semblables.

### ***Conclusion***

L'érosion du financement par l'État des services de garde réglementés et la réduction des règlements et de la surveillance ainsi que de l'infrastructure de soutien des services de garde d'enfants mettent en danger la qualité de ces services au Canada.

## **Résumé du chapitre**

Par suite des réductions du financement fédéral et du transfert des responsabilités aux provinces, l'avenir des services de garde d'enfants dépend encore plus que dans les années 1980 de la volonté politique des provinces et, dans une moindre mesure, de leur situation financière. Dans plusieurs provinces, le retrait du gouvernement fédéral s'est accompagné d'une compression des dépenses et d'une réduction de la réglementation. Dans certains cas, comme en Alberta et en Ontario, les principaux répondants et répondantes ont déterminé que la principale cause de ces mesures est l'idéologie du gouvernement provincial.

D'autres provinces, comme la Nouvelle-Écosse, le Québec, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique, ont tenté de protéger les services de garde d'enfants, malgré les réductions du financement fédéral. Nos données, si limitées soient-elles, viennent appuyer l'idée que ce sont surtout la volonté politique des provinces et leur situation financière qui influent sur le sort des services de garde d'enfants dans une province donnée.



## CHAPITRE 4 : RÉPERCUSSIONS SUR LES FEMMES

### Introduction

La prestation de soins, que ce soit à un enfant ou à une personne malade, handicapée ou âgée, est une activité complexe qui suppose l'effort mental, affectif et physique nécessaire pour s'occuper de la personne qui reçoit des soins, répondre à ses attentes et lui apporter un soutien<sup>80</sup>. Dans notre société, la plupart des soins directs sont dispensés par des femmes, qu'elles soient mères, épouses ou filles de parents âgés, ou qu'elles travaillent dans les professions d'aide. Les hommes fournissent aussi des soins, mais le font habituellement différemment des femmes. Pour les hommes, donner des soins signifie le plus souvent qu'ils assument la responsabilité de leur prestation, par exemple en payant la rémunération d'une auxiliaire familiale plutôt qu'en dispensant eux-mêmes les soins.

Les attentes d'aujourd'hui selon lesquelles les femmes doivent être les principales dispensatrices de soins sont partiellement le reflet de l'évolution de la société industrielle moderne. L'accent mis, dans l'économie de marché, sur la valeur « productive » du travail des hommes, au sein du marché du travail rémunéré très visible, a occulté l'importance du travail des femmes au foyer, qui n'est pas rémunéré et, dans une large mesure, est invisible. Une bonne partie de la prestation de soins par les femmes continue d'avoir lieu au foyer, par exemple dans le cas d'une mère et de ses enfants ou d'une dispensatrice de services de garde d'enfants en milieu familial. Compte tenu de l'invisibilité du travail des femmes, on n'a pas intégré dans la conception de nos politiques sociales ou de nos services publics la compréhension des éléments complexes que comporte la prestation de soins<sup>81</sup>. Cette compréhension ne se reflète pas non plus dans la valeur attribuée à ce travail. Par exemple, lorsque le soin des enfants a été transféré à la sphère publique (le marché), il est demeuré sous-évalué. Dans toutes les provinces du Canada, les salaires des dispensatrices ou des dispensateurs de services de garde d'enfants vont du salaire minimum à cinq ou six dollars de plus que celui-ci<sup>82</sup>. Le salaire moyen d'une employée ou d'un employé d'entrepôt, dont le travail exige moins de compétences, d'instruction, d'expérience et certainement moins de responsabilités, est de 58 p. 100 plus élevé<sup>83</sup>.

Comme l'a fait remarquer la Commission d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi en 1984, les services de garde d'enfants sont la rampe d'accès qui assure aux mères de famille un accès égal à la population active<sup>84</sup>. Pour les mères seules ou les mères à faible revenu, la disponibilité de services de garde abordables par d'autres personnes que les parents peut faire toute la différence entre l'autonomie financière et la dépendance à l'égard de prestations d'aide sociale minimales. La pénurie de services de garde abordables dispensés par d'autres personnes que les parents peut forcer les mères de famille à demeurer à l'écart du marché du travail rémunéré pendant plusieurs années ou à travailler à temps partiel seulement.

Les services de garde d'enfants peuvent alléger le fardeau de la responsabilité parentale à plein temps des mères qui ne sont pas aux études ou sur le marché de travail rémunéré. Ils peuvent aussi informer et soutenir toutes les mères de famille et, lorsqu'ils sont de qualité, ils peuvent apporter aux enfants un enrichissement et une stimulation sociale qui complètent l'apport des parents.

La prestation de services de garde d'enfants est une importante source d'emploi pour les femmes. En 1991, selon les données du recensement, 181 830 femmes travaillaient dans l'une ou l'autre des catégories d'emploi suivantes : gardiennes d'enfants (dispensatrices de soins chez elles), bonnes d'enfants, aides familiales, éducatrices ou éducatrices adjointes dans les services de garde d'enfants). Les femmes représentaient 97 p. 100 du nombre total de personnes employées dans l'une ou l'autre de ces quatre catégories<sup>85</sup>. La majorité des professeurs en éducation de la prime enfance dans les collèges et les universités sont aussi des femmes.

Le présent chapitre traite des répercussions de la réduction des services et de la déréglementation, dont il a été question au chapitre précédent, sur les femmes en tant que mères, sur les femmes en tant qu'employées des services de garde d'enfants et sur l'égalité d'accès des femmes à ces services.

### **Répercussions sur les femmes en tant que mères**

La réduction des fonds gouvernementaux affectés aux services de garde d'enfants, surtout depuis 1990, a eu pour effets

- de réduire les choix offerts aux femmes en ce qui concerne leur activité sur le marché du travail rémunéré;
- de réduire les choix offerts aux femmes, en ce qui concerne le type de garde d'enfants qu'elles utilisent;
- de réduire le soutien apporté aux mères qui ne sont ni aux études ni sur le marché du travail;
- d'accroître les probabilités de stress chez les mères de famille.

### ***Réduction des choix offerts aux femmes, en ce qui concerne leur activité sur le marché du travail rémunéré***

En dépit des discours politiques soutenant le contraire, p. ex. l'affirmation par certains hommes et femmes politiques provinciaux que la réaffectation de fonds des subventions de fonctionnement aux subventions pour les frais de garde offre davantage de choix aux parents, les choix s'en trouvent en réalité réduits. Le choix des parents est limité lorsque les services de garde réglementés ne sont pas abordables ou ne sont pas disponibles. Dans ces cas, les parents n'ont que les choix suivants :

- avoir recours aux services de garde non réglementés;
- faire en sorte que l'un des parents ou le parent seul demeure à l'écart du marché du travail rémunéré ou ne travaille qu'à temps partiel afin d'être à la maison pour s'occuper des enfants;
- faire en sorte d'avoir des quarts de travail à des heures différentes, afin qu'il y ait toujours un des parents à la maison (cette « solution » a ses propres conséquences, par exemple, une importante réduction du nombre d'heures que les membres de la famille passent ensemble);
- laisser l'enfant sans surveillance ou sous la garde d'une sœur ou d'un frère aîné.

Les dispensatrices et les dispensateurs de services non réglementés de garde en milieu familial sont moins susceptibles d'avoir une remplaçante ou un remplaçant que leurs homologues des services réglementés (lesquels sont souvent associés à une agence de garde en milieu familial). Une mère de famille peut donc se trouver sans gardienne d'enfants si sa dispensatrice de services non réglementés tombe malade ou se trouve dans l'impossibilité de fournir les soins, pour un autre motif quelconque. La pénurie de services de garde fiables peut inciter les femmes à demeurer à l'extérieur du marché du travail rémunéré ou à travailler seulement à temps partiel, par exemple lorsque leurs enfants sont à l'école.

L'impossibilité d'occuper un emploi rémunéré accroît les probabilités de vivre dans la pauvreté, en particulier pour les mères seules. En 1995, la fréquence de la pauvreté dans les familles comptant au moins un enfant âgé de moins de 12 ans tombait de 90,7 p. 100, dans le cas des familles sans soutien de famille, à 32,6 p. 100, dans celui des familles ayant un seul soutien, et à 7,5 p. 100, dans celui des familles à deux soutiens<sup>86</sup>. Même si la femme ne craint pas la pauvreté, elle renonce à des gains directs, perd des possibilités d'avancement professionnel et touchera des prestations plus faibles du Régime de pension du Canada ou du Régime de rentes du Québec et des revenus de retraite moindres, d'une façon générale (régime enregistré d'épargne-retraite, régime de retraite privé, etc.) que ceux qu'elle aurait autrement touchés.

Une femme qui occupe un emploi à temps partiel parce que les services de garde à plein temps ne sont pas abordables ou disponibles gagne moins que si elle travaillait à plein

temps et a un accès réduit ou insuffisant aux avantages sociaux consentis par l'employeur. En 1989, 26 p. 100 du personnel à temps partiel du secteur des services était couvert par des régimes d'assurance médicale supplémentaire, comparativement à 70 p. 100 du personnel à plein temps. Vingt-deux pour cent seulement avaient un régime de retraite d'entreprise, comparativement à 58 p. 100 du personnel à plein temps<sup>87</sup>. En outre, une femme qui travaille à temps partiel peut donner l'impression de ne pas avoir d'aspirations professionnelles à long terme, ce qui réduit ses possibilités d'avancement. Le travail à temps partiel correspond donc à l'insécurité financière à long terme.

### ***Réduction des choix offerts aux femmes quant au type de services de garde d'enfants qu'elles utilisent***

Comme le montre le tableau 1, les frais moyens des services réglementés de garde d'enfants, dans le cas des enfants âgés de 3 et de 4 ans, vont de 340 \$ à 450 \$ par mois dans les provinces et sont plus élevés dans les deux territoires. Cela représente près de la moitié du revenu après impôts des femmes, dans de nombreuses professions exercées dans les secteurs du travail de bureau et des services. Certaines femmes qui ne sont pas sur le marché du travail rémunéré n'ont pas d'autre choix que d'utiliser les services de garde non réglementés.

### ***Réduction du soutien des mères qui ne sont pas sur le marché du travail rémunéré***

Les bibliothèques, les centres de prêt de matériel et les groupes de parents et d'enfants aident les mères à s'acquitter de leur rôle éducatif en offrant aux enfants des sources de stimulation supplémentaires. Ils apportent ainsi une contribution unique au développement des enfants. La garde occasionnelle d'enfants permet aux mères qui ne sont pas sur le marché du travail rémunéré de s'occuper de leurs besoins urgents ou personnels et de profiter de services de formation et d'autres services communautaires. Les divers types de programmes susmentionnés sont parfois financés par des subventions municipales. Par exemple, le Westcoast Child Care Resource Centre de Vancouver reçoit une partie de son budget de fonctionnement de la municipalité. Si les fonds provinciaux accordés à la municipalité sont réduits en raison de la réduction des transferts fédéraux à la province, la municipalité doit faire un choix difficile entre l'augmentation des taxes foncière ou la diminution des services. Des services comme ceux du centre Westcoast peuvent être victimes des transferts de responsabilités fédéraux ou provinciaux parce qu'ils sont considérés comme « passagers », comparativement avec les services « durables » comme les routes et les égouts.

### ***Augmentation du stress***

Le stress associé au fait de confier un enfant à une personne qui ne fait pas partie de la famille pour pouvoir occuper un emploi rémunéré est atténué si la mère sait que les soins dispensés protégeront la santé et la sécurité de son enfant et faciliteront son développement. Il est plus facile de se sentir en confiance lorsque l'enfant se trouve dans des conditions conformes aux normes réglementaires et s'il est constamment

surveillé par une personne de l'extérieur. Cependant, comme nous l'avons montré au chapitre précédent, la disponibilité des services de garde réglementés semble aller en diminuant dans bon nombre de provinces.

Les mères qui n'ont pas d'autres choix que d'utiliser des services de garde non réglementés peuvent éprouver du stress. Ces services ne sont assujettis à aucune norme, même pas à des normes élémentaires de santé et de sécurité. Il n'y a souvent qu'une seule personne adulte sur place qui ne fait l'objet d'aucune surveillance régulière par une personne de l'extérieur. Il peut également être possible d'inscrire les enfants dans une garderie où ils auront la possibilité d'acquérir l'aptitude à nouer et à entretenir des liens avec leurs camarades et de profiter d'un programme organisé conçu par du personnel formé.

Comme nous l'avons souligné au chapitre précédent, même au sein des services de garde réglementés, la certitude de bénéficier d'un programme qui facilitera le développement des enfants va en diminuant à mesure que les gouvernements provinciaux réduisent la fréquence de leurs visites de surveillance et modifient leurs règlements.

### **Répercussions sur les femmes en tant que travailleuses**

Par suite des changements décrits dans les deux chapitres précédents, les femmes en tant que travailleuses vivent de l'insécurité au travail, voient leurs conditions de travail se dégrader et ont moins accès aux possibilités d'instruction.

#### ***Insécurité au travail***

Comme nous l'avons déjà fait remarquer, certaines dispensatrices de services de garde d'enfants ont perdu leur emploi parce que les garderies ne dotent plus en personnel toutes leurs places réglementées. Les principaux répondants et répondantes de plusieurs provinces signalent que la plupart des dispensatrices de services de garde d'enfants et des employées des programmes de soutien aux familles, par exemple dans les centres de jour pour parents et enfants, craignent de perdre leur emploi.

Les réductions des transferts fédéraux pratiquées sous le régime du FPÉ ont été associées à la perte de postes d'enseignantes et d'enseignants dans le domaine de l'éducation de la prime enfance en Ontario<sup>88</sup> et à Terre-Neuve<sup>89</sup>. Les répondantes et les répondants des autres provinces ont dit craindre la suppression de postes d'enseignantes et d'enseignants dans leurs provinces respectives. Le risque a été attribué à une baisse des inscriptions, causée par l'augmentation des frais et un accès réduit aux prêts étudiants.

### ***Dégradation des conditions de travail et augmentation du stress en milieu de travail***

Les dispensatrices de services de garde non réglementés signalent déjà que le stress a augmenté en raison des réductions du financement et de la nécessité qui en résulte de conserver le matériel des programmes et d'exercer des tâches supplémentaires sans rapport immédiat avec le soin des enfants. Lorsqu'on augmente le nombre d'enfants permis par dispensatrice ou dispensateur de soins, comme cela a été le cas en Alberta, comme il est proposé en Ontario et, comme on semble l'envisager dans les autres provinces, les dispensatrices ou dispensateurs de soins se trouvent aux prises avec un dilemme, sachant que le développement optimal des enfants nécessite une attention personnelle, tandis que diminue leur capacité de le faire. Les recherches ont montré que les dispensatrices et les dispensateurs de soins signalent un accroissement du stress lorsqu'on augmente le nombre d'enfants par personne qui dispense les soins<sup>90</sup>.

Certaines dispensatrices de services de garde d'enfants qui ont perdu leur emploi dans les garderies feraient, dit-on, de la garde de jour en milieu familial. Lorsqu'elles travaillent dans une garderie, ces personnes savent quel sera leur salaire chaque semaine; elles travaillent huit heures par jour et bénéficient de certains avantages sociaux, p. ex. de vacances payées. Par contre, les dispensatrices de services de garde de jour en milieu familial travaillent en moyenne 10 heures par jour. La plupart n'ont pas d'avantages sociaux et beaucoup ne sont payées que pour les jours où elles travaillent et seulement pour les enfants dont elles s'occupent. Elle n'ont aucune assurance qu'elles pourront travailler à plein temps ou à la mesure de leur capacité et elles subissent des fluctuations de revenu sur lesquelles elles n'ont aucun contrôle<sup>91</sup>. En outre, on a estimé qu'une dispensatrice de services de garde en milieu familial peut consacrer jusqu'à 40 p. 100 de son revenu gagné à des coûts directement liés au travail, comme la nourriture et les fournitures<sup>92</sup>. Le personnel des garderies n'a pas à assumer ces dépenses. Lorsque des personnes qui ont travaillé dans une garderie doivent commencer à fournir des services de garde de jour en milieu familial, elles perdent automatiquement leur sécurité financière, leurs avantages sociaux et leurs possibilités d'avancement.

Les répondantes et les répondants de neuf administrations ont fait savoir que leur gouvernement provincial ou territorial encourage activement la mise en place de services de garde de jour en milieu familial plutôt que de financer des places en garderie. Dans certains cas, on a eu l'impression que le gouvernement reconnaissait à juste titre que les dispensatrices de services de garde en milieu familial peuvent avoir un horaire souple, ce qui représente un avantage pour les 40 p. 100 des femmes sur le marché du travail qui ont un horaire non conventionnel ou irrégulier<sup>93</sup>. Cependant, la répondante d'une des provinces s'est dit convaincue que ce changement d'orientation s'inscrivait dans les mesures de réduction des coûts, puisque les dispensatrices ou les dispensateurs de services de garde en milieu familial ont des revenus et des frais généraux inférieurs à ceux des garderies.

### *Accès réduit aux possibilités d'instruction*

Les changements dont nous avons traité aux chapitres 2 et 3 influent de deux façons sur l'accès des femmes aux possibilités d'instruction. Tout d'abord, ils ont rendu moins abordables les études collégiales et universitaires. En second lieu, l'abordabilité des services de garde d'enfants, qui constituent un soutien essentiel pour les mères étudiantes, a aussi diminué. Il s'en est suivi un accès inégal aux études pour les femmes qui sont aussi mères de famille.

### *Frais de scolarité et autres frais*

Les répondantes et les répondants de toutes les provinces, à l'exception de la Colombie-Britannique et du Yukon, ont signalé une augmentation des frais de scolarité de l'ordre de plusieurs centaines de dollars par semestre au cours des deux ou trois dernières années. Durant la même période, les prêts étudiants ont diminué ou n'ont pas augmenté et sont maintenant plus difficiles à obtenir. Il s'en est suivi une réduction importante de la capacité de payer, non seulement pour les femmes qui désirent suivre des cours en éducation de la prime enfance, mais aussi pour tous les étudiants et étudiantes des collèges et des universités. Selon les principaux répondants et répondantes, les fonds fédéraux perdus pour la formation, les réductions apportées aux transferts du FPÉ et les autres réductions pratiquées dans les transferts sous le régime du TCSPS (qui ne sont pas destinés uniquement à l'enseignement postsecondaire, mais aussi aux services sociaux et à la santé) contribuent directement à cette situation.

Lorsque la diminution de l'abordabilité entraîne une baisse du nombre d'étudiantes et d'étudiants, les places en classe ne sont pas occupées. Les principaux répondants et répondantes ont dit craindre que les places vides occasionnent l'abolition de programmes à plein temps en éducation de la prime enfance, qui sont financés en fonction du nombre d'inscriptions. Les principaux répondants et répondantes avaient aussi l'impression que les cours complémentaires, comme les cours du soir à temps partiel et les cours à distance, risquaient d'être supprimés parce que les étudiants ont de la difficulté à en acquitter les frais. Il s'agit des cours que suivent les femmes qui travaillent déjà dans le domaine pour améliorer leurs compétences et ainsi accroître leurs possibilités d'avancement professionnel.

### *Accès réduit aux services de garde d'enfants*

Jusqu'à récemment, les mères étudiantes pouvaient recevoir de l'aide pour répondre à leurs besoins en services de garde d'enfants, soit sous la forme d'une subvention pour les frais de garde d'enfants dans le cadre d'un programme de formation du gouvernement, soit sous la forme d'une subvention d'étudiante ou d'étudiant ou, encore, par l'intermédiaire des programmes collégiaux ou universitaires de services de garde d'enfants subventionnés par l'établissement pour que les frais exigés des parents demeurent bas. Ce n'est généralement plus le cas. Par exemple, les personnes qui reçoivent des subventions par l'intermédiaire du Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario (RAFEO) ne sont plus considérées comme

admissibles à une subvention régulière pour les frais de garde d'enfants, mais peuvent demander une bourse du RAFEO pour la garde d'enfants<sup>94</sup>. Les enseignantes et enseignants de deux programmes d'éducation de la prime enfance en Ontario ont dit craindre que ce changement ait amené des étudiantes et des étudiants à abandonner leurs études ou à suivre des cours à temps partiel<sup>95</sup>. Les enseignantes et les enseignants interrogés dans le cadre de la présente étude ont fait savoir que l'administration et le financement de programmes de services de garde d'enfants et l'attribution de subventions à ces programmes par les collèges et les universités risquaient d'être supprimés. Le maintien de programmes de services de garde d'enfants ne s'inscrit pas dans le mandat officiel de ces établissements. Les services de garde d'enfants sont donc plus exposés aux compressions que les services d'« enseignement » durant les périodes de restrictions financières.

### **Répercussions sur l'égalité d'accès**

Les modifications apportées aux services de garde d'enfants dont il a été question au chapitre précédent élargiront les écarts dans la disponibilité des services de garde réglementés et accroîtront la polarisation fondée sur la situation socio-économique.

#### ***Élargissement des écarts dans la disponibilité***

En 1993, le pourcentage des enfants âgés de moins de 12 ans dont la mère se trouvait sur le marché du travail et pour lesquels il existait une place réglementée dans les services de garde d'enfants variait d'un « sommet » de 16,6 p. 100, en Alberta, à 5,4 p. 100 en Saskatchewan et à 4,9 p. 100 à Terre-Neuve et au Labrador<sup>96</sup>. Bien que la pénurie de services de garde d'enfants constitue un problème pour toutes les familles à l'échelle du Canada, ce problème est encore plus grand pour les familles dont un enfant a des besoins particuliers<sup>97</sup>, pour les femmes autochtones<sup>98</sup>, pour les familles en milieu rural<sup>99</sup> et, par extension, pour les collectivités francophones hors Québec et pour les familles d'immigrants et de réfugiés.

Les écarts dans la disponibilité des services de garde d'enfants au Canada ne se sont pas creusés en réponse aux besoins uniques des familles et des collectivités. Bien au contraire, ils correspondent aux différences sur le plan des moyens économiques, p. ex. entre les provinces « riches » et les provinces « pauvres » et aux différentes volontés politiques, comme nous l'avons vu au chapitre 2. Le retrait du gouvernement fédéral de l'élaboration des politiques et des programmes dans le domaine des services sociaux, signalé par le remplacement du RAPC par le TCSPS, maintiendra et accentuera probablement les écarts existants. Tout d'abord, les provinces « pauvres », qui n'ont jamais été capables d'obtenir les mêmes niveaux de services de garde d'enfants que les provinces « riches », auront de la difficulté à protéger ce qu'elles ont et il leur sera impossible de rattraper les provinces « riches ». En second lieu, sans l'incitation au partage des frais qu'offrait le RAPC, les provinces dont l'idéologie politique n'est pas favorable aux services de garde réglementés pourront réduire les dépenses qu'elles y consacrent.

#### ***Polarisation accrue fondée sur la situation socio-économique***

Une analyse des données de 1988 recueillies dans le cadre de l'*Étude nationale canadienne sur la garde des enfants* a permis de constater que les enfants des familles dont le revenu est inférieur à 10 000 \$ ou supérieur à 50 000 \$ étaient plus susceptibles de fréquenter les services de garde réglementés que les enfants des familles ayant des revenus intermédiaires<sup>100</sup>. Cette polarisation peut être attribuable au fait que les familles à faible revenu étaient admissibles à la subvention intégrale pour les frais de garde et que les familles à revenu supérieur étaient en mesure d'acquitter ces frais. Étant donné qu'en 1988, il n'y avait pas de stigmatisation particulière rattachée aux subventions pour les frais, des enfants de milieux socio-économiques différents ont participé au même programme.

Des interviews menées avec des fonctionnaires provinciaux aux fins de la présente étude ont révélé que les subventions pour les frais de garde s'adressent de plus en plus aux prestataires d'aide sociale et que l'on s'attend à ce que ces subventions permettent au parent d'entrer sur le marché du travail rémunéré. Les principaux répondants et répondantes non gouvernementaux ont dit craindre que cette façon de cibler les subventions de frais les associe au « bien-être social ». Il se peut donc que certains parents en mesure d'acquitter les frais intégraux n'utilisent pas les services de garde réglementés parce qu'ils ne veulent pas que leurs enfants se mêlent à ceux des prestataires d'aide sociale. Si cela se produit, on perdrait ainsi un mélange sain des groupes socio-économiques.

### **Résumé du chapitre**

Les services de garde d'enfants sont essentiels aux femmes dans leur rôle de mères de famille, car ils les aident à obtenir l'égalité économique et les soutiennent dans leur rôle de parents. En outre, les femmes constituent 97 p. 100 des personnes qui dispensent des services de garde d'enfants. La réduction de l'abordabilité et de la disponibilité de ces services au cours des dernières années a réduit les choix offerts aux femmes, en ce qui concerne l'activité sur le marché du travail rémunéré; elle a aussi réduit le soutien aux mères de famille qui n'entrent pas dans cette catégorie, a intensifié l'insécurité d'emploi, a entraîné la dégradation des conditions de travail des dispensatrices de services de garde d'enfants et a réduit l'accès des femmes aux possibilités d'instruction.



## CHAPITRE 5 : DES PROMESSES, TOUJOURS DES PROMESSES

### Suivi des engagements fédéraux

La première proposition fédérale concernant un programme pancanadien de garde d'enfants a été présentée par le gouvernement conservateur de Brian Mulroney. Toutefois, les recommandations contenues dans le rapport de 1987 du Comité spécial sur la garde d'enfants ont suscité beaucoup de controverse. Le rapport recommandait de meilleurs allègements fiscaux pour les parents, le soutien des services de garde d'enfants à but lucratif (commerciaux) et le maintien d'un système limité de subventions. Un projet de loi nationale sur la garde des enfants déposé au cours de l'été 1988 a fait l'objet de nombreuses critiques. On reprochait au gouvernement fédéral de ne pas assurer la direction, de ne pas avoir établi de normes ou de principes pancanadiens et d'avoir élargi le rôle du ministre des Finances au chapitre des programmes sociaux<sup>101</sup>. Ce projet de loi est mort au Feuilleton lors du déclenchement des élections fédérales de 1988. Bien que les conservateurs aient remporté ces élections, ils n'ont jamais présenté de nouveau un projet de loi nationale concernant la garde des enfants, ni de programme pancanadien de garde d'enfants.

### *Les élections fédérales de 1993 et le Livre rouge*

Le Parti libéral du Canada a adopté une approche différente durant la campagne électorale de 1993. Pour la première fois, il a présenté ses promesses électorales et en a parfois même établi les coûts dans un document qui a reçu une large diffusion, le *Livre rouge*. Les libéraux y affirmaient que l'intégrité de leur gouvernement dépendrait du respect de leurs engagements, énoncés dans le *Livre rouge*.

La campagne électorale fédérale de 1993 fut la première à replacer la garde d'enfants dans un contexte économique, et les libéraux aussi bien que les néo-démocrates ont reconnu qu'elle permettait de soutenir à la fois l'emploi des parents et la création d'emplois. Le *Livre rouge* contenait l'engagement à faciliter la garde des enfants en ajoutant 50 000 nouvelles places en garderie réglementée (en plus de celles qui existaient déjà) au cours de chaque année qui suivrait une année de croissance économique de 3 p. 100, jusqu'à un total de 150 000 places<sup>102</sup>. Le financement proposé devait s'ajouter aux frais partagés déjà prévus par le Régime d'assistance publique du Canada<sup>103</sup>. Les libéraux ont proposé que les 1,8 milliard de dollars que coûterait cette expansion soient partagés entre le gouvernement fédéral (40 p. 100, soit 720 millions de dollars), les gouvernements provinciaux et territoriaux (40 p. 100, soit 720 millions de dollars) et les parents (20 p. 100, soit 360 millions de dollars), et les frais exigés des parents seraient calculés selon la capacité de payer<sup>104</sup>.

## ***Qu'est-il arrivé entre 1993 et 1996? Au programme, puis plus rien***

### *Garde d'enfants et réforme des programmes sociaux*

Peu après les élections de 1993, le gouvernement libéral annonçait une réforme en profondeur des programmes sociaux. En ce qui concernait le secteur de la garde d'enfants, la réforme des programmes sociaux semblait être une bonne occasion de renforcer l'idée d'un programme national de garde d'enfants. Toutefois, lorsque le budget de 1994 a révélé les objectifs d'économie que visait cette réforme, il est devenu manifeste longtemps avant le début des travaux que la réforme visait avant tout la réduction des dépenses gouvernementales. Les libéraux ont néanmoins appuyé dans le budget de 1994 l'engagement contenu dans le *Livre rouge* en réservant 120 millions de dollars à la garde des enfants pour l'exercice 1995-1996, et 240 millions de dollars pour l'exercice 1996-1997<sup>105</sup>.

Lors de la publication, en octobre 1994, du document intitulé *La sécurité sociale dans le Canada de demain*, qui devait être la pierre angulaire de la réforme des programmes sociaux, ce document a été bien accueilli par le secteur des garderies. Il s'agissait du premier texte, à l'échelon fédéral, à reconnaître la place occupée par la garde d'enfants au centre de trois thèmes : le travail et l'emploi, l'acquisition du savoir et la sécurité. Le document indiquait que la garde d'enfants était « un élément solidement ancré au sein » de ces trois domaines de discussion, « une aide essentielle en matière d'emploi », mais « bien plus qu'une mesure d'emploi, si elle permet aux enfants de jouir d'un milieu propice au développement et à l'apprentissage<sup>106</sup> ». Ce document a été suivi peu après d'une analyse en profondeur de la garde d'enfants, dans *Garde d'enfants et développement de l'enfant : Un document d'information*. On y déclarait que « [l]e gouvernement fédéral propose que les thèmes communs “services de qualité, accessibles, abordables et comptables au gouvernement” forment la base d'une vision commune de la garde des enfants et du développement de l'enfant dans l'ensemble du Canada » et on y proposait « un cadre [national] de principes permettant d'orienter et de consolider les investissements dans les services de garde des enfants et les programmes de développement de l'enfant<sup>107</sup> ». Le document d'information se terminait par la réitération de l'engagement pris par le gouvernement fédéral « [d']améliorer le réseau canadien des services de garde et d'élaborer, de concert avec les autres gouvernements, les parents et la population, un cadre national touchant les services de garde d'enfants et les programmes de développement de l'enfant<sup>108</sup> ». On y reprenait également l'engagement contenu dans le *Livre rouge* d'investir 720 millions de nouveaux dollars dans l'expansion des services de garde d'enfants sur une période de trois ans, à partir de 1995-1996<sup>109</sup>.

Le rapport du gouvernement fédéral sur la réforme des programmes sociaux a été publié en janvier 1995. On y observait que :

de nombreux témoins... ont souligné la nécessité au cours des négociations futures entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, d'une série de principes qui seraient au cœur d'un programme national de garde d'enfants. [Ils] ont mis l'accent sur la nécessité de revoir la façon dont le gouvernement fédéral finance la garde d'enfants. À leur avis, il sera nécessaire, à l'avenir, de se diriger vers un mode de financement mieux ciblé<sup>110</sup>.

Le rapport mentionnait que la garde d'enfants est un élément capital de la réforme sociale. Le Conseil de perfectionnement des ressources humaines du gouvernement fédéral a déclaré : « Le moment est venu de faire preuve de courage, d'affirmer notre volonté collective et de redéfinir les programmes sociaux de manière qu'ils assurent le bien-être des enfants canadiens et de leurs parents », puis a demandé « Comment aborder cette nouvelle orientation sociale pour le Canada<sup>111</sup>? »

#### *Garde d'enfants et budget de 1995*

Le budget fédéral de 1995 est arrivé presque immédiatement après la publication du rapport sur la réforme des programmes sociaux. Le ministre des Finances y répondait à la question posée par le Conseil de perfectionnement des ressources humaines sur la façon de se diriger vers une nouvelle vision sociale pour le Canada. Il annonçait dans le budget le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux et la réduction des paiements de transfert, décrite au chapitre 2. De plus, les affectations expressément destinées aux services de garde et réservées dans le budget de 1994 avaient disparu. La garde d'enfants était plutôt devenue l'une des composantes du nouveau Fonds d'investissements dans les ressources humaines (FIRH), destiné à financer des programmes favorisant l'employabilité. Cela supposait un changement d'optique, axé sur les possibilités offertes par la garde d'enfants, comme instrument d'appui à l'employabilité, et s'éloignant de l'idée reconnue dans le rapport sur la réforme des programmes sociaux, selon laquelle le développement de l'enfant faisait partie intégrante de la conception de la garde des enfants.

#### *Référendum du Québec — automne 1995*

Au cours de la période qui s'est écoulée entre le dépôt du budget fédéral de 1995, en février, et le référendum sur la souveraineté du Québec, à l'automne de cette même année, l'inquiétude du gouvernement fédéral et de la population s'est intensifiée au sujet de la séparation possible du Québec et de la composition future du Canada. Le gouvernement fédéral est devenu extrêmement méfiant à l'égard de toute initiative risquant d'être considérée comme une intrusion dans les champs de compétence du Québec. Toutefois, en dépit du TCSPS, des compressions budgétaires et des inquiétudes au sujet de l'unité nationale, la garde d'enfants est demeurée au programme du

gouvernement fédéral, peut-être pas à l'avant-plan, mais au moins parmi les questions en attente, grâce au moins en partie à l'intérêt du ministre du Développement des ressources humaines, Lloyd Axworthy. Les résultats du référendum du Québec, dont une très faible majorité de la population s'est prononcée pour le *statu quo*, ont secoué le gouvernement fédéral et l'ont incité à redoubler de prudence devant les projets susceptibles d'être interprétés comme empiétant sur les compétences provinciales.

#### *Annonce du ministre Axworthy*

Toutefois, malgré les préoccupations du gouvernement fédéral au sujet de l'unité nationale et l'importance capitale accordée au déficit, le ministre du Développement des ressources humaines a été en mesure d'annoncer, le 13 décembre 1995, qu'une offre de 630 millions de dollars répartis sur une période de trois ans avait été présentée aux provinces et aux territoires en vue de la mise en œuvre d'un programme à frais partagés portant sur la garde des enfants<sup>112</sup>. Ces 630 millions de dollars étaient les fonds promis dans le *Livre rouge* pour la garde d'enfants, qui n'avaient pas encore été affectés au nouveau programme de garde des enfants autochtones et aux nouvelles initiatives de recherche sur la garde d'enfants. L'espoir du ministre Axworthy que plusieurs provinces participent à une première série de programmes de développement de l'enfant était fondé sur une série de discussions préliminaires tenues avec les gouvernements provinciaux, au cours desquelles la Nouvelle-Écosse, la Colombie-Britannique et le Nouveau-Brunswick s'étaient clairement montrés intéressés à poursuivre les discussions<sup>113</sup>.

#### *Comité de ministres sur la refonte et le renouvellement de la politique sociale*

Par ailleurs, les activités se rapportant à la politique sociale se poursuivaient dans une optique différente, par le truchement des initiatives provinciales. Le Comité de ministres sur la refonte et le renouvellement de la politique sociale a été formé par les provinces après la conférence annuelle des premiers ministres de 1995. Toutes les provinces y ont participé, à l'exception du Québec, et le Comité a reçu le mandat d'élaborer une vision provinciale de la politique sociale à l'échelle du pays. Dans son rapport de décembre 1995 aux premiers ministres, le Comité affirmait que les provinces et les territoires devaient assumer un rôle de chef de file en ce qui concernait les questions nationales touchant les secteurs de compétence provinciale et s'exprimer d'une seule voix au sujet des éléments essentiels du débat national portant sur la politique sociale<sup>114</sup>. Il faisait également remarquer que le gouvernement fédéral ne devrait pas utiliser son pouvoir de dépenser pour « lancer de nouveaux programmes sans avoir d'abord obtenu l'accord des provinces quant à la nature de la participation fédérale<sup>115</sup> ». Le rapport proposait que les services sociaux soient une compétence exclusive des provinces. Étant donné qu'au Canada, la garde d'enfants a habituellement été considérée comme un service social, le rapport semblait supposer que cette question serait entièrement de compétence provinciale. En mars 1996, la proposition avait été appuyée par tous les gouvernements provinciaux et territoriaux, sauf le Québec, et le rapport avait été envoyé au Premier ministre du Canada<sup>116</sup>.

En 1996, la conférence annuelle des premiers ministres a produit un deuxième document où étaient réitérées les propositions contenues dans le document de décembre 1995. On pouvait également y lire que le gouvernement fédéral ne devrait pas avoir le pouvoir d'imposer unilatéralement des conditions concernant les programmes sociaux<sup>117</sup>. Cette fois encore, le document avait été accepté par les deux territoires et par toutes les provinces, sauf le Québec<sup>118</sup>.

### ***Stratégie de retrait***

À la suite d'un remaniement ministériel survenu au début de 1996, le ministre Axworthy a été remplacé par Doug Young au ministère du Développement des ressources humaines. Il est vite devenu manifeste que M. Young avait pour priorité la refonte de l'assurance-chômage. À la mi-février, la stratégie fédérale de retrait du secteur de la garde des enfants a fait surface. Même avant les négociations officielles entre les gouvernements fédéral et provinciaux, le ministre Young annonçait que les provinces n'avaient pas manifesté suffisamment d'intérêt pour permettre au gouvernement fédéral de continuer à s'occuper des questions relatives à la garde d'enfants<sup>119</sup>, même si, en réalité, plusieurs provinces s'étaient clairement montrées intéressées à poursuivre les discussions à ce sujet.

### ***Discours du Trône de 1996***

Le discours du Trône de 1996 contenait un autre message au sujet de la garde d'enfants. Dans des termes faisant écho à l'Accord de Charlottetown, le gouvernement fédéral s'engageait à ne pas utiliser son pouvoir de dépenser pour créer de nouveaux programmes à frais partagés dans les domaines de compétence exclusivement provinciale sans le consentement de la majorité des provinces. Tout nouveau programme devait être conçu de façon à ce que les provinces non participantes reçoivent une compensation, à condition qu'elles établissent des programmes équivalents ou comparables<sup>120</sup>. Selon les renseignements déjà disponibles à la suite des discussions préliminaires avec les provinces au sujet de la garde d'enfants, il était manifeste que les provinces qui se disaient prêtes à aller de l'avant pour instaurer un nouveau programme relatif à la garde d'enfants n'étaient pas majoritaires. Dans la déclaration susmentionnée, le gouvernement fédéral annonçait son intention de s'imposer lui-même des limites quant au rôle qu'il devait jouer dans le domaine des programmes sociaux.

### ***Régime national de prestations pour enfants***

En 1996, il est devenu manifeste que la garde d'enfants ne figurait plus au programme du gouvernement fédéral. Les gouvernements fédéral et provinciaux concentraient plutôt leur énergie sur un programme de sécurité du revenu, le nouveau régime national de prestations pour enfants.

En 1996, le gouvernement fédéral et toutes les provinces, à l'exception du Québec, ont commencé à élaborer ensemble une nouvelle prestation pour enfants. La stratégie à cet égard a été acceptée par un nouveau ministre du Développement des ressources

humaines, Pierre Pettigrew, et a été annoncée par le ministre des Finances, Paul Martin, dans le discours du budget de 1997. Le régime national de prestations pour enfants comprenait la prestation fiscale pour enfants existante, le supplément du revenu gagné et d'autres sommes. Le gouvernement fédéral versera ces prestations pour tous les enfants qui vivent dans une famille dont le revenu est inférieur à 25 000 \$. En retour, les gouvernements provinciaux pourront réduire d'un montant égal les versements d'aide sociale aux familles à faible revenu qui comptent des enfants. Les provinces ont convenu qu'elles pourraient utiliser l'argent ainsi libéré pour offrir des services aux enfants, notamment des programmes de petits déjeuners et la garde d'enfants pour les familles à faible revenu<sup>121</sup>.

## **Vers le nouveau contrat social**

### ***Qu'est-ce que le contrat social?***

[TRADUCTION] Le contrat social est l'ensemble des droits et obligations qui existent entre les citoyens canadiens et les ordres de gouvernement, qui expriment notre sens commun de finalité sociale et de citoyenneté partagée et lui confèrent sa signification. Le contrat social combine notre sens des responsabilités collectives (chez les citoyennes et citoyens), notre pacte fédéraliste (entre les régions) et notre contrat de gouvernement (entre les citoyennes et citoyens et les ordres de gouvernement)<sup>122</sup>.

Par conséquent, un contrat social comporte certaines attentes en ce qui concerne les droits, les obligations et les relations entre les citoyennes et citoyens et leur gouvernement et, dans une fédération comme le Canada, entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Il ne s'agit pas d'un plan directeur ni d'un contrat statique. Il évolue plutôt au fil du temps, à mesure que changent les perceptions et les besoins<sup>123</sup>.

## *Évolution d'un nouveau contrat social*

La combinaison du FPÉ, qui assure un financement global, et du RAPC à frais partagés, sous le régime du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux, a amené une redéfinition des rôles et des responsabilités des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux dans le domaine des services sociaux. Le financement global prévu par le TCSPS est actuellement dépourvu de principes ou de conditions. Il représente un abandon du modèle de direction du gouvernement fédéral, qui avait été particulièrement évident durant les années 1960<sup>124</sup> et avait servi à définir et à financer les programmes sociaux et à mettre de l'avant des normes fondamentales à l'échelle du Canada. Les limites que s'impose lui-même le gouvernement fédéral quant au rôle qu'il entend jouer dans les programmes sociaux confèrent une authenticité à la primauté recherchée depuis longtemps par les provinces et les territoires dans ce secteur. Le TCSPS peut donc être considéré comme l'un des éléments de l'assise d'un nouveau contrat social.

Tout comme les rôles et les responsabilités ont évolué entre le gouvernement fédéral et ceux des provinces et des territoires, les droits et les obligations ne sont plus les mêmes entre les citoyennes et citoyens et leurs gouvernements, à tous les paliers. Cette évolution est illustrée par des initiatives comme les prestations aux aîné(e)s, qui viennent remplacer la Sécurité de la vieillesse, la privatisation des services à la personne par quelques gouvernements provinciaux et l'adoption des prestations nationales pour enfants au lieu du financement de places en garderie. Tous ces changements entraînent la modification de l'équilibre entre les programmes universels et les programmes ciblés, une transition des services sociaux surtout publics vers une privatisation plus grande des services sociaux... et d'un financement direct des services par l'État vers un recours au régime fiscal pour redistribuer le revenu aux personnes et aux familles<sup>125</sup>. On peut considérer cette évolution vers la privatisation — que ce soit par le truchement de la commercialisation de ce qui était auparavant un service public ou du transfert des responsabilités aux familles ou aux personnes — comme un autre élément de l'assise d'un nouveau contrat social. Elle aura des répercussions particulières sur les femmes, puisque, comme nous l'avons montré au chapitre précédent, celles-ci sont les premières sources de la prestation de soins dans notre société.

Nous avons déjà indiqué au chapitre 2 comment les contours de ce contrat social ont été établis, dans une large mesure par la réponse du gouvernement fédéral aux préoccupations suscitées par l'avenir du Québec à l'intérieur du Canada, par des pressions favorables vers la décentralisation qui se faisaient sentir dans toutes les provinces, et par une fixation sur le déficit. Il importe d'observer qu'il n'y a pas eu de mandat électoral ni de consultations publiques indiquant que les Canadiennes et les Canadiens appuient ce nouveau contrat social. Le mandat accordé au gouvernement par la victoire électorale de 1993 n'annonçait pas ce nouveau partage des compétences fédérales et provinciales associé au TCSPS, ni les réductions massives des paiements de transfert fédéraux qui l'ont accompagné. Dans le *Livre rouge* de 1993, les libéraux, désireux de former le nouveau gouvernement du Canada, ont critiqué le gouvernement de Mulroney en faisant remarquer que, depuis 1984, les conservateurs avaient

systematiquement affaibli le réseau de soutien social que plusieurs générations avaient travaillé à établir. Ils avaient non seulement enlevé des milliards de dollars aux services de santé et aux programmes qui assurent le soutien des enfants, des personnes âgées et des gens qui ont perdu leurs emplois, mais ils avaient également ouvert la voie à une société polarisée, divisée entre les riches et les pauvres, les personnes instruites et les personnes non instruites, dont la classe moyenne diminuait graduellement<sup>126</sup> ».

### ***La garde des enfants, première victime du nouveau contrat social***

Il est particulièrement intéressant d'étudier la garde d'enfants dans le cadre du nouveau contrat social qui se dessine. Nous avons déjà montré dans le présent document que ni les provinces, ni le gouvernement fédéral, ni la situation économique ne sont les seuls responsables du reniement par les libéraux de leurs engagements à l'égard de la garde d'enfants, mais que tous ont leur part de responsabilité. C'est plutôt, comme l'ont fait observer Bach et Phillips, que la garde d'enfants a été la première victime de l'établissement par le gouvernement fédéral et les provinces d'un nouveau contrat social<sup>127</sup> — un contrat social qui n'est plus fondé sur le financement direct des services par l'État, mais plutôt sur le recours au régime fiscal pour redistribuer le revenu afin que les personnes et les familles puissent prendre leurs propres dispositions pour obtenir ces services ». Dans le chapitre qui suit, nous examinerons la question de la garde d'enfants dans le nouveau contrat social qui voit le jour.

## CHAPITRE 6 : LE CANADA PEUT-IL SE PASSER DE SERVICES DE GARDE D'ENFANTS?

### **La garde d'enfants comme instrument de politique**

Ces dernières années, il est devenu de plus en plus manifeste que l'existence de garderies de qualité revêt une importance capitale dans toute une gamme de stratégies visant à atteindre de vastes objectifs nationaux en matière de politique. Ces objectifs sont notamment les suivants : favoriser le développement optimal de *tous* les enfants, réduire la fréquence de la pauvreté chez les enfants, bâtir une économie saine et favoriser l'égalité économique et sociale des femmes.

#### *Favoriser le développement sain de tous les enfants*

Un grand nombre de travaux de recherche montrent comment la garde des enfants, la famille et diverses autres variables se combinent pour influencer profondément sur le développement social et intellectuel des enfants. Ces travaux révèlent que des services de garde de qualité favorisent le développement d'aptitudes intellectuelles et sociales qui continuent de se manifester à l'école primaire et constituent l'un des fondements du succès dans la vie. Par contre, des services de mauvaise qualité peuvent avoir des répercussions négatives sur le développement des enfants. Ces constatations s'appliquent, quelle que soit la situation socio-économique<sup>128</sup>. De nos jours, on comprend et reconnaît l'importance pour l'ensemble de la société d'un développement sain de l'enfant et l'apport positif de services de garde de qualité au développement sain. Les rapports récemment publiés par un certain nombre d'organismes nationaux qui ne s'occupent habituellement pas des questions relatives à la garde d'enfants et les engagements internationaux pris par le gouvernement du Canada viennent souligner cette nouvelle compréhension.

#### *Forum national sur la santé*

Le Forum national sur la santé, réunissant des spécialistes du secteur de la santé, a été formé par le Premier ministre immédiatement après les élections de 1993. Son mandat est de « faire des recommandations au gouvernement fédéral pour améliorer le système de santé et la santé de la population<sup>129</sup> ». Le Premier ministre en est le président et la vice-présidence est assurée par le ministre fédéral de la Santé. Le rapport de 1997 du Forum national se distingue par l'accent qui y est mis sur la corrélation entre les facteurs sociaux, la santé durant toute la vie et l'utilisation du système de santé. Le rapport fait remarquer que « les six premières années d'une vie sont cruciales, car c'est le moment où le cerveau

se développe, et si ce processus s'accomplit de façon saine et normale, il fournira à l'être toutes les possibilités de devenir un membre actif et productif de la société<sup>130</sup> ». Le rapport présente la conclusion suivante :

Tous les enfants ont droit à de bons services de garde, et la plupart des familles en ont besoin. Au Canada, pourtant, ils présentent des lacunes inacceptables en fait de qualité, de disponibilité et de coût. Des services de garde de piètre qualité sont inacceptables, car ils ne favorisent pas le développement d'enfants en bonne santé. La qualité peut avoir une incidence sur le développement des enfants, quelle que soit la classe sociale à laquelle ils appartiennent. Tous les parents devraient avoir accès à de bons de services de garde et d'éducation préscolaire à prix abordable selon ce que peut payer la famille<sup>131</sup>.

Dans son rapport, le forum recommande que : « les gouvernements veillent en priorité à ce que les familles aient accès à de tels services [de garde d'enfants de bonne qualité] pendant la petite enfance. Les divers ordres de gouvernement devraient conjuguer leurs efforts pour négocier des solutions acceptables de part et d'autre<sup>132</sup> ».

#### *Ministres provinciaux et territoriaux de la Santé*

Dans le *Rapport sur la santé des Canadiens*, rédigé par le Comité consultatif fédéral, provincial et territorial sur la santé de la population, en prévision de la réunion des ministres de la Santé qui a eu lieu en septembre 1996, on déclare que l'un des principaux défis que doit relever le Canada est de favoriser le développement sain de l'enfant. On y fait remarquer que « [d']après des études fort sérieuses, la façon dont on prend soin des enfants lorsqu'ils sont très petits influe sur leur capacité d'adaptation, sur leur résistance aux maladies de même que sur leur état de santé général et sur leur bien-être ultérieur dans la vie... Notre façon de réagir au stress et aux difficultés de la vie, notre capacité de communiquer avec autrui, notre capacité d'exprimer nos émotions et de réagir à celles des autres, tous ces facteurs conditionnent fortement notre santé<sup>133</sup> ». Le rapport conclut que dans les secteurs d'action gouvernementale les plus importants, il faudrait « faire en sorte que les enfants soient entourés de familles et de collectivités unies et chaleureuses, de même que de soignants attentionnés. Garantir à tous les enfants un environnement physique de qualité, qui soit sûr et viable<sup>134</sup> ». Le gouvernement fédéral ainsi que tous les territoires et provinces, y compris le Québec, ont appuyé ce rapport<sup>135</sup>.

#### *Conseil national de la prévention du crime*

Le Conseil national de la prévention du crime est un organisme mis sur pied au sein du ministère de la Justice du Canada et dont les membres sont nommés. Dans son rapport de 1996, le Conseil fait remarquer que la plus grande partie des fonds consacrés à la prévention du crime servent à tenter de prévenir d'autres délits chez les jeunes déjà en conflit avec la loi. Après avoir expliqué que l'influence de la qualité des services de garde sur l'apprentissage par les enfants des habiletés sociales, de la maîtrise de leurs impulsions agressives et du respect de l'autorité a été prouvée, les auteurs concluent que

ces services sont d'importants éléments de prévention de la délinquance et qu'ils devraient être accessibles à tous les enfants<sup>136</sup>.

### *Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant*

Le Canada a pris des engagements officiels envers ses enfants sur la scène internationale en signant en 1990 la *Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant*, dont il a participé activement à la rédaction. En 1990, Brian Mulroney, alors Premier ministre, a accueilli un sommet mondial des Nations Unies visant à mettre cette initiative de l'avant. La convention traite d'un large éventail de sujets, y compris la pauvreté, la santé, l'éducation et la protection contre la violence physique. Elle dispose que « [l]a responsabilité d'élever l'enfant et d'assurer son développement incombe au premier chef aux parents [mais les États] accordent l'aide appropriée aux parents et aux représentants légaux de l'enfant dans l'exercice de la responsabilité qui leur incombe d'élever l'enfant et assurent la mise en place [...] de services chargés de veiller au bien-être des enfants. » En particulier, les États « prennent toutes les mesures appropriées pour assurer aux enfants dont les parents travaillent le droit de bénéficier des services et établissements de garde d'enfants<sup>137</sup> ».

### *Réduire la fréquence de la pauvreté chez les enfants*

En 1989, les représentants élus à la Chambre des communes du Canada ont adopté à l'unanimité la résolution « de s'employer à réaliser l'objectif d'éliminer la pauvreté chez les enfants au Canada d'ici l'an 2000<sup>138</sup> ».

Lorsque le gouvernement fédéral et les provinces ont annoncé la Prestation nationale pour enfants, en 1997, ils ont manifesté leur intention de s'occuper de la question de la pauvreté chez les enfants. Toutefois, les transferts de revenu aux particuliers ne suffisent pas à eux seuls pour résoudre le problème. Aider les parents à entrer sur le marché du travail rémunéré, à condition que l'aide accordée fasse monter les revenus au-dessus du seuil de la pauvreté, est aussi une stratégie importante de lutte contre la pauvreté chez les enfants. On a constaté que l'absence de services de garde d'enfants abordables et de qualité faisait obstacle à la présence des mères à faible revenu sur le marché du travail. Une étude du Projet d'autosuffisance du gouvernement fédéral a constaté que la difficulté d'obtenir des services de garde abordables auxquels la mère peut se fier est un facteur qui distingue les mères prestataires de l'aide sociale qui choisissent d'entrer sur le marché du travail de celles qui ne le font pas<sup>139</sup>.

Les provinces et les territoires ont reconnu le besoin de services de garde d'enfants abordables, dans le cadre de la stratégie visant à réduire la fréquence de la pauvreté chez les enfants. Les participantes et participants à la réunion du Comité de ministres sur la refonte et le renouvellement de la politique sociale, tenue en 1996, ont discuté de

l'établissement d'une prestation fiscale pour enfants destinée à aider les familles à faible revenu, tout en reconnaissant que les parents à faible revenu ont besoin de services comme la garde d'enfants à prix abordable<sup>140</sup>. Une opinion semblable a été exprimée à la réunion des ministres responsables des services sociaux et de la santé, en janvier 1997<sup>141</sup>.

### ***Bâtir une économie saine***

La création d'une économie saine comporte deux volets. Tout d'abord, il faut maximiser l'efficacité de la main-d'œuvre existante et, en second lieu, il faut établir les fondements d'une main-d'œuvre compétente et efficace pour l'avenir. Il existe de nombreuses preuves que la disponibilité de services de garde d'enfants abordables, stables et de qualité accroît l'efficacité des parents au travail. L'*Étude nationale sur la garde des enfants* a permis de constater que les parents qui ont de la difficulté à trouver ou à conserver des services de garde d'enfants convenables disent s'inquiéter de leurs enfants pendant qu'ils sont au travail et se sentent moins engagés à l'endroit de leur travail à cause des problèmes que leur cause la garde de leurs enfants<sup>142</sup>. Leur productivité s'en trouve ainsi compromise.

Dans le cadre d'un sondage auprès de 22 000 familles canadiennes, 40 p. 100 des mères qui occupent un emploi ont dit avoir beaucoup de difficulté à équilibrer leurs responsabilités professionnelles et familiales<sup>143</sup>. Une troisième étude, effectuée au Canada auprès de 1 600 organisations et plus de 11 000 employés et employées, a permis de constater que les travailleuses et les travailleurs qui trouvent difficile d'équilibrer les responsabilités professionnelles et familiales ont dû s'absenter du travail pendant 4,5 jours en moyenne au cours des six mois précédant le sondage. Par contre, celles et ceux qui n'éprouvent pas ces difficultés ne se sont absentés du travail que durant 2,5 jours en moyenne durant de la même période<sup>144</sup>.

Les études susmentionnées indiquent que l'accès à des services de garde d'enfants abordables et de qualité revêt une importance capitale lorsqu'il s'agit de soutenir le rendement des parents en tant que travailleuses et travailleurs au sein de la population active.

Le succès sur un marché mondial dominé par les connaissances et les technologies nouvelles repose sur une main-d'œuvre très alphabétisée et possédant un niveau élevé d'habiletés numériques, capable de résoudre les problèmes et de s'adapter. Selon une estimation produite en 1995 par Développement des Ressources humaines Canada, 55 p. 100 de tous les nouveaux emplois créés entre 1995 et l'an 2000 exigeront au moins 12 années d'études régulières<sup>145</sup>. Des recherches effectuées au Canada et aux États-Unis ont montré que la maturité scolaire dès l'âge de 6 ans est un facteur important qui permet de prédire si l'enfant sera capable de se rendre à la fin des études secondaires<sup>146</sup>. Le degré de maturité scolaire chez un enfant de 6 ans est fonction de l'exposition de cet enfant durant les premières années de sa vie à un milieu chaleureux et favorable à son

développement, à l'apprentissage de la langue et à des activités stimulantes<sup>147</sup>. Dans cette perspective, l'ensemble de notre société a tout à gagner en favorisant le développement des jeunes enfants, en aidant les parents à jouer leur rôle parental, ce qui comprend la disponibilité de services de garde abordables et de qualité.

### *Favoriser l'égalité des femmes*

Le Canada a signé trois accords internationaux concernant la promotion de l'égalité des femmes : la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* (CEDEF), les *Stratégies prospectives d'action de Nairobi pour la promotion de la femme* (SPA), ainsi que la *Déclaration* et le *Programme d'action* de Beijing. Le gouvernement fédéral a déclaré qu'il s'efforcera de faire respecter, à l'intérieur du Canada, les engagements internationaux contenus dans la CEDEF et les SPA<sup>148</sup>.

La secrétaire d'État (Situation de la femme) a reconnu en 1995 que la CEDEF est un accord « entraînant des obligations juridiques<sup>149</sup> ». L'article 11.2 c) de cette convention précise que les signataires doivent prendre les mesures voulues afin « d'encourager la fourniture de services sociaux d'appui nécessaires pour permettre aux parents de combiner les obligations familiales avec les responsabilités professionnelles et la participation à la vie publique, en particulier en favorisant l'établissement et le développement d'un réseau de garderies d'enfants<sup>150</sup> ».

Les SPA n'ont pas le même statut juridique officiel que la CEDEF, mais représentent la sanction morale découlant d'un vote consensuel de 159 pays. Elles indiquent que l'absence de services de garde est un obstacle fondamental à l'égalité d'accès des femmes aux possibilités de développement économique et d'instruction. Le paragraphe 230 dispose expressément que les pouvoirs publics devraient consacrer des sommes plus importantes aux services de garde<sup>151</sup>.

La *Déclaration* et le *Programme d'action* de Beijing réitèrent l'engagement des pays signataires à respecter la CEDEF et à assurer la mise en œuvre complète et efficace des SPA. On y souligne précisément que l'éducation des enfants devrait être une responsabilité commune des parents et de l'ensemble de la société, et que la maternité ne doit pas restreindre l'entière participation des femmes aux diverses sphères de la société<sup>152</sup>.

Le gouvernement fédéral a dit s'être engagé à « contribuer aux programmes provinciaux qui appuient l'autonomie des femmes et leur mieux-être financier » et « à cette fin, il continuera de chercher à forger de nouveaux partenariats avec les provinces et les territoires afin d'étudier des modes de financement des services de garderie »<sup>153</sup>. Toutefois, l'évolution des rôles et des responsabilités des gouvernements et la diminution

du financement fédéral décrites dans le présent document nuisent aux services de garde d'enfants et, de ce fait, aux efforts des femmes pour atteindre l'égalité, qu'il s'agisse de l'égalité d'accès à l'éducation et à la formation, de l'égalité sur le marché du travail rémunéré ou de la participation égale à la société en général.

### **La garde d'enfants en tant que problème d'importance nationale**

Comme l'ont laissé entendre le Forum national sur la santé et le Conseil national de la prévention du crime, des services de garde d'enfants de qualité rapportent des avantages collectifs aussi bien qu'individuels. Lorsque les familles peuvent être autosuffisantes sur le plan économique, grâce à l'existence de services de garde fiables et abordables qui permettent aux parents de travailler, lorsque les parents occupant des emplois ne sont pas dérangés au travail par des inquiétudes suscitées par la garde de leurs enfants, lorsque les enfants reçoivent une stimulation sociale et intellectuelle qui les prépare à entrer à l'école à l'âge de 6 ans, l'ensemble de la société en profite. Du point de vue fiscal, des services de garde de qualité contribuent à l'assiette fiscale, car les parents qui sont sur le marché du travail paient des impôts. Des services communautaires comme les garderies peuvent également compter parmi l'ensemble des liens qui assurent le genre de cohésion sociale reconnue comme un élément essentiel des sociétés prospères et démocratiques<sup>154</sup>. Ainsi, la disponibilité de services de garde abordables et de qualité sert l'intérêt de la population, et les dépenses gouvernementales qui y sont consacrées doivent être considérées comme un investissement public, plutôt que comme une simple dépense.

### **La garde d'enfants, une cause type**

Dans le présent document, nous avons examiné les hauts et les bas de la garde d'enfants dans le programme politique depuis les années 1970, en mettant tout particulièrement l'accent sur les années 1990. Nous avons constaté les répercussions négatives de la réduction du déficit, du transfert des responsabilités, de la réduction des dépenses et de la déréglementation, survenus ces dernières années à tous les ordres de gouvernement. Nous avons souligné que les objectifs dont l'importance est reconnue pour le Canada en tant que pays, à savoir, le sain développement de l'enfant, la prospérité économique et sociale et l'égalité des femmes, seront difficiles à atteindre s'il n'existe pas de services de garde abordables et de qualité. De plus, il sera difficile pour le Canada de respecter ses engagements internationaux à l'égard des enfants et de l'égalité des femmes s'il n'y a pas suffisamment de services de garde. Enfin, nous avons montré que les rôles et les responsabilités des divers ordres de gouvernement ont changé si radicalement qu'il est difficile de déterminer comment un programme d'importance nationale comme la garde d'enfants pourra voir le jour.

Dans la section qui suit, nous aborderons la garde des enfants comme une cause type permettant de déterminer comment les nouveaux arrangements gouvernementaux, ou nouveau contrat social, pourraient servir à résoudre des questions d'importance nationale. Nous y examinerons cinq façons possibles<sup>155</sup> de concevoir la garde des enfants dans le « nouveau » Canada. Ce faisant, nous tenterons de déterminer les points

forts et les lacunes de chaque option et les obstacles qui s'y rattachent. Nous mesurerons l'efficacité éventuelle de chaque option en nous fondant sur sa capacité d'assurer l'égalité d'accès à des services de garde abordables et de qualité, dans toutes les régions du pays, de façon à appuyer les objectifs nationaux. Dans le présent document, nous avons indiqué que la promotion d'un développement sain pour tous les enfants, la réduction de la fréquence de la pauvreté chez les enfants, la création d'une économie saine et la promotion de l'égalité des femmes sont des objectifs nationaux convenables.

***Première option : Chaque province ou territoire établit sa propre façon de procéder, sans la participation du gouvernement fédéral.***

Cette option est le reflet de la situation qui existe depuis la mise en œuvre du TCSPS et semble totalement dépourvue de points forts. L'une de ses lacunes est que, comme nous l'avons déjà montré, elle n'assure pas un accès équitable à des services de garde abordables et de qualité d'un océan à l'autre, ni même d'une région à l'autre. Une autre lacune est que, compte tenu de toute une gamme d'idéologies et de façons d'aborder les politiques actuelles dans les provinces, il y a peu de chances que les diverses administrations établissent des principes ou des programmes semblables. C'est pourquoi cette option semble incompatible avec la prestation de services de garde d'enfants susceptibles d'appuyer des objectifs nationaux comme la promotion du développement de tous les enfants ou l'appui à la création d'une économie saine à l'échelle du pays. Un troisième point faible est que l'adoption de cette option rendrait difficile l'élaboration ou la mise en œuvre de mécanismes de responsabilité publique, ou même de surveillance des services de garde d'enfants dispensés dans l'ensemble du pays.

***Deuxième option : Le gouvernement fédéral joue un rôle de chef de file et utilise son pouvoir de dépenser pour assurer le respect par les provinces et les territoires des principes pancanadiens établis à l'échelon fédéral.***

D'une façon limitée, cette approche a été appliquée aux services de garde d'enfants, dans le cadre d'un partage des coûts en vertu du Régime d'assistance publique du Canada. Sous une forme plus évoluée, cette façon de procéder reflète la situation actuelle dans le cas des services de santé prévus par la *Loi canadienne sur la santé*, bien que les dépenses fédérales en cette matière soient maintenant comprises dans le financement global du TCSPS. L'adoption de cette option ferait appel à un financement et à une surveillance de la part du gouvernement fédéral, mais les services seraient dispensés à l'échelon provincial ou territorial.

L'un des points forts de cette option est qu'elle fournirait un moyen cohérent d'élaborer une politique nationale permettant d'effectuer la mise en place de programmes semblables mais non identiques à l'échelon des provinces, des territoires et des Premières nations, en ce qui concerne la garde des enfants, la surveillance de la prestation et des résultats des services, ainsi que des mécanismes de responsabilité publique concernant les dépenses. Elle serait donc susceptible de permettre la prestation de services de garde en mesure d'appuyer les objectifs nationaux. En second lieu, cette

option encouragerait l'institution d'un système permettant l'égalité d'accès dans l'ensemble du pays. Le point faible de cette option et les obstacles à sa mise en œuvre viennent des transferts récents d'un ordre de gouvernement à l'autre de la responsabilité des programmes sociaux, comme nous l'avons déjà vu. À l'heure actuelle, le rôle de chef de file joué par le gouvernement fédéral dans le domaine de la garde d'enfants a peu de chances d'être acceptable pour les provinces.

***Troisième option : Les gouvernements provinciaux, territoriaux et fédéral travaillent en collaboration à l'élaboration d'un cadre pancanadien***

Cette option présente l'avantage de prévoir le genre de collaboration compatible avec l'esprit de partenariat et de dialogue entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux prôné dans le discours du Trône de 1996. Il s'agit également de l'approche suivie pour élaborer la Prestation nationale pour enfants. Bien que les provinces semblent disposées à accepter la participation du gouvernement fédéral à un transfert de revenus, la reconnaissance des services sociaux comme une compétence provinciale pourrait nuire à l'acceptation par les provinces d'un rôle fédéral qui ne serait pas simplement symbolique dans le cas des services de garde d'enfants. Le fait que cette option exige qu'au moins un des intervenants prenne l'initiative, que toutes les provinces s'entendent et que le gouvernement fédéral assume un rôle très important sur le plan du financement est un autre point faible de cette option.

***Quatrième option : Les provinces et les territoires, sans le gouvernement fédéral, travaillent ensemble à l'élaboration d'une approche pancanadienne.***

Cette option pourrait présenter l'avantage de rallier l'accord des provinces et des territoires sans la participation du gouvernement fédéral. Toutefois, à l'instar de la troisième option, celle-ci exige qu'au moins un des intervenants prenne l'initiative et que les provinces et les territoires parviennent à s'entendre, ce qui pourrait se révéler difficile. Même si toutes les parties s'accordaient pour accepter un plan particulier, il resterait quand même difficile de déterminer qui aurait la responsabilité ultime d'en surveiller l'application et d'en assurer le respect. En outre, le financement serait un problème important.

***Cinquième option : Une province prend l'initiative d'adopter un solide plan concernant la garde d'enfants et donne ainsi l'exemple au reste du Canada. Le gouvernement fédéral apporte une contribution financière au programme et les autres provinces finissent par emboîter le pas.***

C'est ainsi que le modèle de l'assurance-maladie a vu le jour. Une province, la Saskatchewan, a instauré en 1961 un régime d'assurance-maladie financé par l'État. En moins de cinq ans, le gouvernement fédéral a commencé à partager le coût des services médicaux approuvés dans cette province. En moins de 10 ans, il partageait une partie du coût des services de santé dans toutes les provinces. Au fil des ans, le gouvernement

fédéral a fini par jouer un rôle de plus en plus important sur le plan des politiques et du financement, qui a culminé avec l'adoption de la *Loi canadienne sur la santé*, en 1984.

On peut voir comment cette option pourrait s'appliquer à la garde d'enfants en examinant ce qui se passe actuellement au Québec. Contrairement au reste du Canada, le Québec a annoncé certains changements extrêmement importants dans le domaine des garderies, qui doivent se produire au cours des prochaines années. Il s'agit notamment de l'intégration des maternelles et de la garde d'enfants, de dispositions de financement universelles et de l'élargissement d'une politique complémentaire concernant les congés pour obligations familiales. Le Québec a demandé au gouvernement fédéral de partager le coût de ces mesures. Si la garde d'enfants continue à se dégrader dans le reste du Canada, le Québec pourrait devenir un modèle à imiter pour les autres provinces, à mesure que les parents des autres provinces voudront exercer des pressions sur leurs gouvernements provinciaux pour faire adopter ce modèle, et sur le gouvernement fédéral pour obtenir son aide.

Cette option présente l'avantage de ne pas nécessiter plus d'une province ou d'un territoire pour sa mise en œuvre et de pouvoir donner lieu à un programme national de garde d'enfants. Son principal point faible est qu'elle risque de n'être adoptée que par une seule province ou un petit nombre de provinces.

### ***Conclusion***

La première option, c'est-à-dire le *statu quo*, n'assure pas un accès équitable dans toutes les régions du pays et ne permet pas l'établissement d'un système de garde d'enfants capable d'appuyer les objectifs nationaux. N'importe laquelle des quatre autres options pourrait soutenir des objectifs nationaux, à condition qu'un ordre de gouvernement prenne l'initiative. Toutefois, quelle que soit l'option adoptée, il faudra toujours beaucoup de collaboration, d'engagement et d'esprit d'équipe entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux.

### ***Principes directeurs***

Une série de principes et des objectifs clairement établis fournissent un point de référence permettant d'évaluer à la fois la conception et la mise en œuvre des politiques et des services. La liste de principes ci-dessous est tirée de sources diverses, notamment d'une décennie de travail de la part de l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, ainsi que du rapport des délibérations d'un atelier sur la garde d'enfants tenu en 1994 par le gouvernement fédéral<sup>156</sup>. Ces principes sont également le reflet des articles 18, 19, 24, 27 et 29 de la *Convention relative aux droits de l'enfant* des Nations Unies, dont le Canada est signataire

### *Les enfants*

1. La société a la responsabilité collective d'offrir à *tous* les enfants les soins et les services nécessaires pour assurer leur bien-être et leur développement optimal, à la fois physique, social, affectif, linguistique et intellectuel.
2. Chaque enfant a droit à l'égalité d'accès au genre de service de garde qui assurera son bien-être et favorisera son développement, quels que soient son lieu de résidence, son degré de capacité ou d'incapacité, sa race, sa culture ou sa langue, ou encore la situation professionnelle de ses parents.
3. Les enfants handicapés, quel que soit le type ou le degré de leur incapacité, ont le droit de s'inscrire dans les mêmes services de garde que les enfants non handicapés, de même que celui d'obtenir l'aide dont ils ont besoin pour être en mesure de s'en prévaloir.

### *Les parents*

4. C'est aux parents qu'incombe en premier lieu la responsabilité de leurs enfants. Ils ont le droit de choisir comment leurs enfants seront élevés, que ce soit en restant à la maison, en utilisant des services de garde, ou en combinant ces deux choix.
5. La société a la responsabilité collective de prévoir un milieu favorable à l'éducation des enfants de *toutes* les familles, y compris des politiques prévoyant des congés de maternité et des congés pour obligations familiales, ainsi qu'un financement qui met les services de garde à la portée de toutes les familles désireuses de s'en prévaloir, quel que soit le revenu familial.

### *Les femmes*

6. Chaque femme a le droit d'être active sur le marché du travail et de prendre part à la vie sociale, culturelle et politique de sa collectivité. La disponibilité des services de garde d'enfants aide les femmes à se prévaloir de ce droit.

### *Les personnes qui dispensent des services de garde*

7. Les éducatrices et éducateurs des jeunes enfants ainsi que les autres personnes qui travaillent dans les services de garde ont droit à de bonnes conditions de travail, de même qu'à des salaires et des avantages sociaux correspondant à leur niveau d'instruction, à leurs responsabilités et à leur formation professionnelle.

## *La société*

8. La société a le droit de s'attendre à ce que les services de garde d'enfants qui reçoivent des fonds publics rendent des comptes aux personnes qu'ils servent, à la collectivité dans laquelle ils se trouvent et aux contribuables, pour la prestation de services de qualité, répondant aux besoins et faisant le meilleur usage possible de leurs ressources humaines et financières.
9. La société a le droit de s'attendre à ce que les services de garde d'enfants qui reçoivent des fonds publics fonctionnent en bannissant les préjugés, en respectant les valeurs, la culture et la langue de chaque famille et en encourageant la participation des parents.

## ***Exigences que devrait respecter un système national de garde d'enfants***<sup>157</sup>

Un système national de garde d'enfants devrait être :

1. ***Complet***, c'est-à-dire qu'il devrait prévoir une gamme complète de possibilités relatives à la garde d'enfants et à l'éducation de la prime enfance, y compris des services de garde à temps plein et à temps partiel, de garde de jour en milieu familial, de garde d'enfants dans les cas d'urgence, de garde saisonnière, de garde occasionnelle pour les parents au foyer, des services de soutien pour les parents au foyer et les autres dispensatrices et dispensateurs de soins (comme des programmes d'accueil et des possibilités de formation), la garde au domicile de l'enfant dans des cas particuliers, lorsque c'est la solution qui convient le mieux, ainsi que des soutiens complémentaires à la famille, comme les congés de maternité et de paternité payés, les congés parentaux et les congés pour obligations familiales.
2. ***Universel***, c'est-à-dire qu'il devrait prévoir un nombre suffisant de services de garde abordables pour que tous les enfants de 0 à 12 ans et leur famille désireux de les utiliser puissent y avoir accès, quels que soient la région où ils habitent, le revenu familial, le degré ou le type d'incapacité de l'enfant ou la situation professionnelle des parents. Universel ne signifie PAS obligatoire. On ne présume pas non plus que toutes les familles avec des enfants de 0 à 12 ans désirent obtenir des services de garde. Dans le but de répondre à ce besoin de services universellement disponibles, il devrait y avoir des mécanismes convenables de financement et de planification locale permettant d'établir la quantité et la combinaison voulues de types de services qui répondent aux besoins de la collectivité.
3. ***Abordable***, c'est-à-dire des services de garde que peuvent se payer toutes les familles désireuses de s'en prévaloir. Pour répondre à ce besoin, le gouvernement devrait contribuer une portion importante des fonds nécessaires au fonctionnement des services de garde d'enfants.

4. **De qualité**, c'est-à-dire des services de garde dont les programmes s'appuient sur les meilleures connaissances disponibles au sujet du comportement des adultes et possèdent des caractéristiques compatibles avec le bien-être et le développement optimal de l'enfant. Pour faire respecter cette exigence, il faut des normes réglementaires quant à la formation des travailleuses et des travailleurs en garderie, au nombre d'enfants par dispensatrice ou dispensateur de soins, ainsi qu'à la taille des groupes conformes aux critères jugés souhaitables par les recherches. Afin de maintenir la qualité, il faut exercer une certaine surveillance de la conformité aux règlements et imposer des sanctions en cas de non-conformité, assurer la formation continue du personnel, accorder un soutien aux personnes qui dispensent des soins de jour en milieu familial et effectuer constamment des recherches sur les facteurs qui touchent les enfants, les familles ainsi que les dispensatrices et dispensateurs de services de garde. Comme les recherches indiquent que les services sans but lucratif sont plus susceptibles d'être de qualité que les services à but lucratif, les services de garde d'enfants ne devraient pas être à but lucratif.
5. **Souple**, c'est-à-dire que le système devrait offrir un nombre suffisant de places, une vaste gamme de possibilités d'inscription à l'intérieur des programmes et d'un programme à l'autre afin que des services de garde soient disponibles à tout moment et que, durant les jours où ils sont nécessaires, ils conviennent aux enfants ayant des besoins spéciaux et respectent la diversité culturelle et linguistique. Pour assurer le respect de cette exigence, il faut un financement suffisant ainsi que des mécanismes permettant aux parents et à la collectivité de contribuer à la planification des services.
6. **Responsable**, c'est-à-dire que les dispensatrices et les dispensateurs de services devraient être responsables et tenus de rendre des comptes aux enfants, aux parents et à la collectivité qu'ils servent, ainsi qu'aux contribuables. Pour assurer le respect de cette exigence, il faut des mécanismes permettant l'apport continu des parents et de la collectivité aux décisions concernant les politiques et les programmes, une régie assurée par des conseils communautaires ou par des représentantes ou des représentants municipaux élus, ainsi qu'une surveillance pour assurer la qualité des services et leur pertinence par rapport aux besoins des utilisatrices et des utilisateurs et de la collectivité.
7. **Coordonné**, c'est-à-dire que le système devrait assurer le bien-être continu de l'enfant en maintenant des liens entre les services de garde d'enfants ainsi qu'entre les services de garde et les services récréatifs et scolaires. Pour assurer le respect de cette exigence, il devrait y avoir des mécanismes officiels de planification à l'échelon de la collectivité.

## Le « Nouveau » Canada peut-il fonctionner?

[TRADUCTION] « D'une façon ou d'une autre, le sort de l'humanité durant le prochain millénaire dépendra de la restauration des pouvoirs publics<sup>158</sup>. »

L'examen qui précède des cinq possibilités en ce qui concerne l'élaboration d'un système national de garderies illustre les défis que devra relever le « nouveau » Canada. L'une ou l'autre option, à l'exception de la première, pourrait entraîner la création d'un système pancanadien de garde d'enfants capable d'appuyer des objectifs nationaux. Le présent document laisse entendre que les divers ordres de gouvernement du Canada ont besoin d'un cas type ou d'un projet de démonstration permettant d'établir si le « nouveau » Canada qui commence à voir le jour peut vraiment fonctionner. Nous affirmons également que l'élaboration d'un plan d'action pour la garde d'enfants pourrait être ce cas type. Il faut l'entreprendre le plus tôt possible, avant que les politiques et les programmes provinciaux en matière de garde d'enfants se dégradent davantage.

Au cours des prochaines années, il pourrait se présenter des occasions propices à l'étude de ce « cas type » pour la garde d'enfants. Le Programme national pour les enfants pourrait en offrir l'occasion. Ce programme, envisagé pour la première fois en 1996, est une initiative conjointe des ministres provinciaux responsables des services sociaux ou des ressources humaines et des ministres de la Santé. Un Programme national pour les enfants visant à fournir une « perspective nationale, pour ce qui est du sain développement des enfants » devrait être « mis en œuvre dans les plus brefs délais<sup>159</sup> ». Il semble être le moyen logique de réaliser des progrès pour toutes les questions se rapportant aux enfants, y compris la garde d'enfants et l'éducation de la prime enfance. La nature intersectorielle du Programme national pour les enfants apporterait une force, un poids et une cohérence tout à fait particuliers à son utilisation comme cas type de la garde d'enfants et pourrait répondre convenablement à la nature intersectorielle unique de la garde d'enfants.

La population appuie fortement la garde d'enfants : 65 p. 100 des répondantes et répondants à un sondage d'opinion effectué en 1996 appuyaient l'idée d'un programme national de garde d'enfants<sup>160</sup>. Des secteurs nombreux et diversifiés de la société contemporaine appuient le principe d'un programme national de garde d'enfants et se sont engagés à continuer à exercer des pressions pour en obtenir la mise en place. Le défi consiste à élaborer un plan d'action national concernant la garde d'enfants, qui servirait convenablement les enfants, les femmes, les familles, les employeurs, les collectivités et la société dans son ensemble. La garde d'enfants ne devrait pas être la première victime du nouveau contrat social, mais plutôt son premier succès.



## ANNEXE A

### RETRAIT DU FINANCEMENT FÉDÉRAL

L'annonce du TCSPS a été le prolongement naturel du retrait du gouvernement fédéral du partage des coûts et de la réduction des montants de financement global distribués aux provinces et aux territoires à partir des années 1970.

#### *Retrait du partage des coûts*

##### *Mise en œuvre de la subvention globale de Financement des programmes établis (FPÉ)*

Selon l'accord de partage des coûts de l'enseignement postsecondaire signé en 1967, le gouvernement fédéral payait 50 p. 100 de la moyenne nationale des frais de fonctionnement, ou un montant précis par personne, au choix de la province. Le Québec faisait exception. Cette province avait choisi de ne pas participer à cet accord et se prévalait plutôt d'abattements de 8,5 points d'impôt sur le revenu des particuliers. La *Loi sur les soins médicaux* de 1966-1967 précisait qu'Ottawa devait verser 50 p. 100 de la moyenne nationale du coût de l'assurance-maladie<sup>161</sup>. Le pourcentage exact des coûts remboursés par le gouvernement fédéral variait considérablement d'une province à l'autre, allant de 41 à 75 p. 100 pour l'assurance-maladie, de 47 à 60 p. 100 pour l'assurance-hospitalisation et de 43 à 76 p. 100 pour l'enseignement postsecondaire<sup>162</sup>. L'Accord sur le financement des programmes établis (FPÉ) de 1977 réunissait en une seule subvention globale les montants versés pour l'assurance-hospitalisation, l'assurance-maladie et l'enseignement postsecondaire. Un des objectifs énoncés était d'assurer l'égalité entre les provinces, en ce qui concernait le montant de financement fédéral qu'elles recevaient pour les services médicaux et l'enseignement postsecondaire. Fait tout aussi important, les accords avaient prévu un financement fédéral qui resterait indépendant de la croissance des coûts des services de santé et de l'enseignement postsecondaire dans les provinces. Les provinces (sauf le Québec) devaient recevoir des points d'impôt et des versements en espèces. Le montant de ces versements a été fixé à un chiffre par personne plus ou moins égalisé, qui serait indexé selon la moyenne triennale du Produit national brut (PNB) et la croissance démographique de la province<sup>163</sup>.

##### *Abandon du partage des coûts, qui devait être d'une durée indéterminée selon le Régime d'assistance publique du Canada*

Avec l'adoption en 1966 du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), selon lequel le gouvernement fédéral remboursait aux provinces jusqu'à 50 p. 100 des dépenses admissibles pour la garde d'enfants, *quel que soit* le montant de ces dépenses, le gouvernement fédéral participait pour la première fois au financement et à la prestation de services de garde d'enfants<sup>164</sup>. Au début, le partage des coûts prévu par le RAPC se limitait à l'octroi de subventions pour aider les familles admissibles à faible revenu à payer les frais de garde. En 1972, on y ajoutait un partage des frais de fonctionnement (frais généraux) pour les places utilisées par les enfants dont les parents

recevaient une subvention de remboursement des frais de garde. Une modification des lignes directrices concernant la « probabilité d'un besoin », apportée en 1984, permettait aux provinces d'inclure des familles qui auparavant n'auraient pas été admissibles à la subvention pour les frais de garde, en vertu du RAPC<sup>165</sup>. Par suite des modifications, les dépenses fédérales pour la garde d'enfants, dans le cadre du RAPC, sont passées de 114,5 millions de dollars, en 1985-1986, à 143,9 millions de dollars, en 1987-1988<sup>166</sup>. La disparition de l'accord concernant la durée indéterminée signifiait que les dépenses fédérales continueraient à croître tant que les provinces et les territoires augmenteraient leurs dépenses au chapitre de la garde d'enfants

En 1987, le gouvernement conservateur a présenté un projet de stratégie nationale en matière de garde d'enfants, qui devait comprendre une loi nationale autorisant des dépenses de l'ordre de 3 milliards de dollars, réparties sur sept ans (portées plus tard à 4 milliards), pour la garde d'enfants, par le truchement d'un nouvel accord de financement avec les provinces, en remplacement des dispositions existantes du RAPC concernant la garde d'enfants<sup>167</sup>. Les modifications proposées fixaient un plafond aux contributions fédérales, lesquelles seraient versées durant une période déterminée. Le projet de loi comportait également une formule visant à reconnaître que les provinces n'étaient pas toutes capables de contribuer de la même façon au financement. La combinaison d'un plafond du financement fédéral et de négociations avec chaque province et territoire aurait transformé l'accord de partage des coûts du RAPC, en vigueur pour une durée indéterminée, en l'équivalent de subventions négociées de financement global. Toutefois, contrairement à ce qui se produit dans le cas du financement global, les provinces et les territoires auraient quand même été obligés d'engager des dépenses pour obtenir leur part. Après le déclenchement des élections fédérales de 1988, le projet de loi, dont le Sénat débattait encore, est mort au Feuilleton. Même si les conservateurs ont remporté les élections, ils n'ont jamais présenté d'autre projet de loi concernant la garde d'enfants durant leur deuxième mandat.

En 1990, le gouvernement fédéral résiliait unilatéralement ses accords de partage des coûts dans le contexte du RAPC en annonçant que ses contributions à l'Alberta, à la Colombie-Britannique et à l'Ontario se limiteraient à une croissance annuelle de 5 p. 100 pendant deux ans. Dans les budgets des années suivantes, le gouvernement fédéral prolongeait le plafond de croissance des coûts partagés dans ces trois provinces jusqu'à la fin de l'exercice 1994-1995. Le budget de 1995 est venu à son tour prolonger ce plafond de croissance des remboursements à l'Alberta, à la Colombie-Britannique et à l'Ontario jusqu'à la fin de l'exercice 1995-1996; à partir de ce moment, le RAPC a été remplacé par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux. Depuis l'entrée en vigueur du TCSPS, les trois provinces qui avaient été assujetties au plafond des remboursements du RAPC n'ont jamais reçu de compensation pour les pertes qu'elles avaient subies antérieurement. Les transferts aux provinces prévus par le TCSPS ont été répartis entre elles, en 1996-1997, dans la même proportion que si elles avaient toutes reçu les versements combinés du RAPC et du FPÉ en 1995-1996<sup>168</sup>.

Le ministère fédéral des Finances a estimé à 2,3 milliards de dollars, entre 1990-1991 et 1994-1995, la perte subie par l'Alberta, la Colombie-Britannique et l'Ontario en raison

du plafond des remboursements effectués dans le cadre du RAPC<sup>169</sup>. Toutefois, l'Ontario à elle seule estime ses pertes cumulatives à 7,7 milliards de dollars pour la même période<sup>170</sup>.

Le budget de 1994 des libéraux annonçait que les montants accordés aux provinces dans le cadre du RAPC ou de tout autre régime devant lui succéder ne seraient pas supérieurs en 1996-1997 à ce qu'ils avaient été en 1993-1994<sup>171</sup>. En termes réels, cela signifiait que si une province ou un territoire augmentait considérablement ses dépenses dans le cadre du RAPC, elle ou il ne recevrait pas d'augmentation correspondante des transferts de fonds fédéraux. L'accord à durée indéterminée relatif au partage des coûts était, de ce fait, abandonné.

### ***Réduction du financement***

#### *Financement des programmes établis*

Le FPÉ comportait deux éléments : un transfert global d'argent et le transfert de points d'impôt sur le revenu (ce qui signifiait que l'impôt sur le revenu équivalant à la valeur de ces points serait versé directement aux provinces et aux territoires plutôt qu'au gouvernement fédéral). Jusqu'en 1983, les transferts en espèces, fondés sur le niveau d'avant 1977 des versements fédéraux pour frais partagés se rapportant aux dépenses provinciales au chapitre de la santé et de l'enseignement postsecondaire, avaient été augmentés chaque année en fonction de la croissance démographique et de l'augmentation totale du Produit national brut (PNB). Par la suite, le volet de l'enseignement postsecondaire a été limité à une croissance de 6 p. 100, puis de 5 p. 100 l'année suivante. En 1986, le gouvernement annonçait que les transferts relatifs au FPÉ seraient fondés sur la croissance du PNB, moins deux points de pourcentage. Cette désindexation signifiait que le montant des transferts était peu susceptible d'augmenter en fonction de l'inflation. En 1989, l'indexation a été limitée à la croissance du PNB, moins trois points de pourcentage. L'année suivante, les transferts des années 1990-1991 et 1991-1992 ont été gelés à leur niveau de 1989-1990. Ce gel a été prolongé en 1991 jusqu'à la fin de 1994-1995<sup>172</sup>.

La désindexation partielle imposée en 1986 et en 1989 a eu pour conséquence le retrait de milliards de dollars des transferts fédéraux de fonds aux provinces. On a estimé que les provinces et les territoires, pris ensemble, auraient perdu entre 1986 et l'an 2000 environ 98 milliards de dollars en paiements de transfert au titre des programmes sociaux qui leur auraient été accordés en vertu des dispositions du FPÉ, comparativement à ce qu'elles auraient reçu si le gouvernement fédéral n'avait pas apporté les modifications dont nous venons de parler<sup>173</sup>.

### *Mise en œuvre du TCSPS*

Comme nous l'avons fait remarquer précédemment, le gouvernement fédéral avait déjà commencé à imposer des limites à la croissance de ses transferts ou à réduire le pouvoir d'achat qui s'y rapportait au moyen de la désindexation. L'annonce du TCSPS était différente car elle se rapportait à des compressions budgétaires réelles, et non pas simplement à une réduction du taux de croissance des dépenses fédérales.

## ANNEXE B

### PRINCIPAUX RÉPONDANTS ET RÉPONDANTES

#### *Niveau national*

Dianne Bascombe  
Fédération canadienne des services de garde à l'enfance

Jane Beach  
Consultante, Étude nationale canadienne sur la garde des enfants

Barbara Cameron  
Department of Political Science  
Université York

Robert Glossop  
L'Institut Vanier de la famille

Sharon Hope Irwin  
SpeciaLink  
(Association nationale pour les enfants handicapés)

Jamie Kass  
Conseillère en puériculture  
Syndicat des postiers du Canada

Rosemarie Popham  
Groupe de défense des enfants pauvres

Suzanne Peters  
Canadian Policy Research Networks Inc.

Penni Richmond  
Congrès du Travail du Canada

Sherri Torjman  
Caledon Institute of Social Policy

David Ross  
Conseil canadien de développement social

Bill Warriner  
Saskatchewan Inter-governmental Affairs et  
Deputy Ministers' Support Group

Ron Yzerman  
Développement des ressources humaines Canada

***Alberta***

Neil Irvine  
Directeur, Programmes des garderies  
Alberta Family and Social Services

Chris McCaffrey  
Early Childhood Professional Association of Alberta

Karen Charlton  
Coordonnatrice, Système de garderies, ville de Medicine Hat  
Membre du conseil d'administration  
Fédération canadienne des services de garde à l'enfance

Jake Kuiken  
Services à l'enfance, ville de Calgary

Annette LaGrange  
Department of Curriculum and Instruction  
Université de l'Alberta

Avril Pike  
Membre du conseil d'administration  
Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance

***Colombie-Britannique***

David Gilbert  
Directeur, Child Care Branch  
Ministry of Women's Equality

Maryanne Bird  
Directrice générale  
Westcoast Child Care Resource Centre

Jean Campbell  
Ministry of Skills, Education and Training

Gyda Chud  
ECE Continuing Education, Langara College

Rita Chudnovsky  
Membre du conseil d'administration  
Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance

Penny Coates  
Coordonnatrice des garderies  
Ville de Vancouver

Susan Harney  
Coalition of Child Care Advocates  
of British Columbia

Trudy Norton  
Early Childhood Educators of B.C.

### ***Manitoba***

Gisela Rempel  
Directrice, Services de garde d'enfants  
Ministère des Services à la famille

Dorothy Dudek  
Association manitobaine d'aide à l'enfance

Marie Rosset  
Family Day Care Association of Manitoba

### ***Nouveau-Brunswick***

Diane Lutes  
Conseillère provinciale pour les services de garderie  
Bureau pour la famille et Services de prévention  
Ministère de la Santé et des Services communautaires

Gayle Keith-Mitton  
Early Childhood Coalition/Petite Enfance N.B.

Hélène Legare  
Early Childhood Coalition/Petite Enfance N.B.

Marthe Maillet  
Membre du conseil d'administration  
Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance

***Terre-Neuve et Labrador***

Don Gallant  
Family and Rehabilitative Services  
Department of Social Services

Joanne Morris  
Early Childhood Education Department  
Cabot College

Corriene Murphy  
Association of Early Childhood Educators of  
Newfoundland and Labrador

Carmella Singleton  
Membre du conseil d'administration  
Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance

Glynis Taylor  
Association of Early Childhood Educators of  
Newfoundland

***Nouvelle-Écosse***

Joan Parks  
Director, Prevention and Child Care Services  
Department of Community Services

Valerie Blauuw-Thompson  
Membre du conseil d'administration  
Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance

Sharon Beals  
Certification Council of Early Childhood  
Educators of Nova Scotia

Sue Wolstenholme  
Membre du conseil d'administration  
Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance

Margie Vingeault  
Child Care Advocacy Association of Nova Scotia,  
membre de la Nova Scotia Round Table on Child Care

## ***Territoires du Nord-Ouest***

Margaret Jean Patterson  
Manager, Early Childhood Programs  
Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

Gillian Moir  
Membre du conseil d'administration  
Fédération canadienne des services de garde à l'enfance

## ***Ontario***

Bryan Stanish  
Direction des services de garde d'enfants  
Ministère des Services sociaux et communautaires

Karen Chandler  
Early Childhood Education Department, George Brown College,  
ex-présidente du Comité de la formation  
Fédération canadienne des services de garde à l'enfance

Robyn Gallimore  
Association of Early Childhood Educators of Ontario

Carol Gott  
Coalition ontarienne pour l'amélioration des services de garde d'enfants

Kelly Hill  
Association des services de bien-être des municipalités

Shirley Hoy  
Commissaire des services sociaux  
Municipalité de la communauté urbaine de Toronto

Christa Freiler  
Social Planning Council  
Municipalité de la communauté urbaine de Toronto

Donna Lero  
Department of Family Services  
Université de Guelph  
Kerry McCuaig  
Coalition ontarienne pour l'amélioration des services de garde d'enfants

Marna Ramsden  
Directrice générale, Division des services à l'enfance  
Municipalité de la communauté urbaine de Toronto

Kim Rudd  
Membre du conseil d'administration  
Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance

### ***Île-du-Prince-Édouard***

Kathleen Flanagan Rochon  
Early Childhood and Family Services Consultant  
Health and Community Services Agency

Mark Forrest  
Membre du conseil d'administration  
Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance

Ann Hayes-McKenzie  
Early Childhood Development Association of P.E.I.

Alice Taylor  
Early Childhood Education Program, Holland College

### ***Québec***

Daniel Berthiaume  
Membre du conseil d'administration  
Fédération canadienne des services de garde à l'enfance

Barbara Kaiser  
Membre du conseil d'administration  
Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance

Claudette Pitre-Robin  
Concertation interrégionale des garderies du Québec

### ***Saskatchewan***

Deborah Bryck  
Directrice, Child Care Division

Mary Ann Knoll  
Saskatchewan Child Care Association

Marta Juorio  
Membre du conseil d'administration  
Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance

Bernadette Vangool  
Membre du conseil d'administration  
Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance

***Yukon***

Debbie Mauch  
Superviseure, Child Care Services Unit  
Department of Health and Social Services

Kris Bruneau  
Yukon Child Care Association

Rebecca Scherer  
Membre du conseil d'administration  
Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance



## ANNEXE C

### QUESTIONNAIRE À L'INTENTION DES REPRÉSENTANTES ET DES REPRÉSENTANTS DES ORGANISMES PROVINCIAUX ET TERRITORIAUX DE GARDE D'ENFANTS

Veillez cocher chacune des réponses pertinentes aux questions suivantes. Dans certains cas, par exemple pour la première question, plus d'une réponse est possible et vous pouvez en cocher plusieurs. Si vous ne savez pas trop quoi faire, veuillez téléphoner à frais virés à Gillian Doherty, au (905) 845-2550.

Dans la mesure du possible, veuillez renvoyer le questionnaire rempli dans l'enveloppe-réponse affranchie ci-jointe avant le **13 janvier 1997**.

Questionnaire rempli par : \_\_\_\_\_

1. On semble généralement croire que l'abordabilité des services réglementés de garde d'enfants a diminué au cours des cinq ou six dernières années. Est-ce le cas dans votre province ou territoire?

Non \_\_\_\_

Oui \_\_\_\_

Je ne sais pas \_\_\_\_

Si vous avez répondu « oui », laquelle des réponses ci-dessous s'appliquent? Vous pouvez cocher plus d'une réponse.

Les frais ont augmenté, mais pas le montant de la subvention pour les frais de garde. \_\_\_\_

Les frais ont augmenté, mais la rémunération moyenne des parents n'a pas augmenté au même rythme. \_\_\_\_

Les parents à faible revenu ont plus de difficulté à obtenir une subvention qui les aurait aidés à payer ces frais parce que le budget total des subventions a diminué. \_\_\_\_

Les parents à faible revenu ont plus de difficulté à obtenir une subvention qui les aurait aidés à payer ces frais parce que les critères d'admissibilité ont été resserrés. \_\_\_\_

Le niveau supérieur de revenu (celui au-dessus duquel un parent n'est plus admissible) a été réduit. \_\_\_\_

Autre, veuillez préciser \_\_\_\_\_

2. Les statistiques officielles sur le nombre de places dans les garderies (réglementées) dans les provinces et les territoires laissent croire que le nombre de places disponibles dans les garderies a très peu diminué, voire pas du tout. Toutefois, certains des principaux intervenants et intervenantes ont laissé entendre que des places se perdent simplement parce qu'on n'y affecte plus de personnel (bien qu'elles restent officiellement sur les listes des garderies réglementées). La raison en est que les garderies ne parviennent plus à remplir toutes leurs places. Est-ce le cas dans votre province ou territoire?

Non \_\_\_\_

Oui \_\_\_\_

Je ne sais pas \_\_\_\_

3. On a laissé entendre que certains dispensateurs ou dispensatrices de services réglementés de garde en milieu familial s'occupent d'un plus petit nombre d'enfants que celui pour lequel un permis a été accordé. Cela pourrait se produire parce que les parents n'ont pas les moyens d'acquitter les frais, ce qui fait que les dispensatrices ou les dispensateurs de services ne parviennent pas à remplir toutes leurs places. Est-ce le cas dans votre province ou territoire?

Non \_\_\_\_

Oui \_\_\_\_

Je ne sais pas \_\_\_\_

4. Dans certaines provinces ou certains territoires, il semble que le gouvernement encourage activement les garderies commerciales (à but lucratif). Est-ce le cas dans votre province ou territoire?

Non \_\_\_\_

Oui \_\_\_\_

Je ne sais pas \_\_\_\_

5. Certains des principaux intervenants et intervenantes ont laissé entendre que, dans leur province ou territoire, le gouvernement a tendance à encourager l'aménagement d'un plus grand nombre de places dans les services de garde en milieu familial plutôt que dans les garderies. Est-ce le cas dans votre province ou territoire?

Non \_\_\_

Oui \_\_\_

Je ne sais pas \_\_\_

6. À certains endroits, il semble que la fréquence des visites de contrôle sur place (pour l'octroi de permis) effectuées par le gouvernement ait diminué au cours des cinq ou six dernières années.

Est-ce le cas dans votre province ou territoire?

Non \_\_\_

Oui \_\_\_

Je ne sais pas \_\_\_

Y a-t-il des rumeurs laissant entendre que ce pourrait être le cas?

Non \_\_\_

Oui \_\_\_

7. Des changements se sont-ils produits depuis l'été de 1995 dans l'un ou l'autre des éléments suivants :

Le montant, le type, ou les deux, des subventions de fonctionnement versées aux **garderies**, c'est-à-dire une subvention accordée chaque année à une garderie par le gouvernement de votre province ou territoire, par exemple une subvention de fonctionnement, une subvention d'encouragement à recevoir des nourrissons, une subvention d'amélioration des salaires, une subvention pour besoins spéciaux?

Non \_\_\_

Oui \_\_\_

Le montant maximal de la subvention pour les frais de garde par enfant?

Non \_\_\_

Oui \_\_\_

Le montant que doit payer un parent subventionné, qu'on appelle parfois des « frais d'utilisation » ou « récupération »?

Non \_\_\_\_ Oui \_\_\_\_

Avez-vous entendu dire, ou a-t-il été annoncé officiellement que des changements seraient apportés dans les trois éléments susmentionnés en 1997?

Non \_\_\_\_ Oui \_\_\_\_

Si vous avez répondu « oui » à l'une ou l'autre des questions ci-dessus, veuillez fournir quelques détails dans l'espace ci-après, par exemple les montants, l'année de mise en œuvre.

**Merci de votre aide.**

## ANNEXE D

### PARTICIPANTES ET PARTICIPANTS AU FORUM

***Jane Beach***

Consultante, Étude nationale canadienne sur la garde des enfants

***Karen Charlton***

Ville de Medicine Hat, Alberta

***Gyda Chud***

Early Childhood Education Department  
Langara College, Vancouver

***Sharon Hope Irwin***

SpeciaLink, Nouvelle-Écosse  
(programme national pour l'intégration des enfants handicapés)

***Jaime Kass***

Conseillère en puériculture  
Syndicat des postiers du Canada

***Mary Ann Knoll***

Saskatchewan Child Care Association

***Donna Lero***

Department of Family Studies  
Université de Guelph, Ontario

***Kerry McCuaig***

Coalition ontarienne pour l'amélioration des services de garde d'enfants

***Joanne Morris***

Fédération canadienne des services de garde à l'enfance  
Terre-Neuve

***Rosemarie Popham***

Groupe de défense des enfants pauvres

***Kathleen Flanagan Rochon***

Conseillère de la petite enfance et de la famille  
Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard



## ANNEXE E

### Annexe E-1 Subventions périodiques accordées aux programmes réglementés de garderie à plein temps pour les enfants âgés de 0 à 6 ans, par administration

Administration	Type de subvention	1993	1995	Commentaires et mise à jour
Terre-Neuve et Labrador	Subvention de fonctionnement	aucune	aucune	Subventions suspendues en 1993 et non rétablies
Île-du-Prince-Prince-Édouard	Subvention de fonctionnement	0,91 \$ par jour, par place	aucun changement	En 1991, la subvention d'entretien des garderies a été gelée et les garderies qui ont ouvert leurs portes après cette date ne peuvent pas l'obtenir. Cette mesure touche 30 garderies sur 132. En 1993, toutes les subventions de fonctionnement ont été réduites de 9 p. 100 par rapport au niveau de 1992, à l'exception des subventions d'encouragement pour nourrissons
	Subvention d'encouragement pour nourrissons	250 \$ par nourrisson, par année	aucun changement	
	Subvention pour besoins spéciaux	jusqu'à 11 \$ l'heure	aucun changement	
Nouvelle-Écosse	Amélioration des salaires	3,25 \$ par jour, par place	aucun changement	Aucun changement
	Subvention d'encouragement pour nourrissons	21,00 \$ par nourrisson, par jour	21,45 \$ par nourrisson, par jour	
	Subvention pour le matériel	130 \$ par place, par année	aucun changement	
	Subvention pour besoins spéciaux	jusqu'à 22 \$ par enfant, par jour	aucun changement	
Nouveau-Brunswick	Subvention de fonctionnement	13,55 \$ par place, par année	aucune	En 1994, les subventions de fonctionnement ont été réduites de 50 p. 100; en 1995, elles ont été supprimées
	Subvention pour besoins spéciaux	3 000 \$ par place, par année	aucun changement	
Québec	Subvention de fonctionnement	34 202 \$ par année, plus 30 p. 100 du revenu de la garderie	Selon une formule, environ 2 500 \$ à 3 000 \$ par année, par enfant d'âge préscolaire, montant auquel s'ajoute la subvention pour nourrissons 8 \$ par nourrisson, par jour 19,66 \$ par enfant, par jour, plus un montant maximal de 1 629 \$ pour le matériel spécial	En 1996, le gouvernement provincial a annoncé que les nouvelles garderies à but lucratif ne seraient pas admissibles aux subventions de fonctionnement périodiques
	Subvention d'encouragement pour nourrissons	6,59 \$ par nourrisson, par jour		
	Subvention pour besoins spéciaux	18,31 \$ par enfant, par jour, plus jusqu'à 1 567 \$ pour le matériel spécial		

## ANNEXE E-2

**Subventions périodiques accordées aux programmes réglementés de garderie à plein temps  
pour les enfants âgés de 0 à 6 ans, par administration**

Administration	Type de subvention	1993	1995	Commentaires et mise à jour
Ontario	Amélioration des salaires	Environ 5 000 \$ par année, par personne employée	Environ 6 000 \$ par année, par personne employée	La subvention d'amélioration des salaires a été plafonnée en 1996; par conséquent, les nouvelles garderies ne peuvent pas l'obtenir. Dans un document de consultation de 1996 du gouvernement, on propose de réduire cette subvention pour toutes les garderies afin d'augmenter les subventions pour les frais de garde
	Subvention pour besoins spéciaux	Le montant dépend de la disponibilité des fonds et des besoins de l'enfant	Le montant dépend de la disponibilité des fonds et des besoins de l'enfant	
Manitoba	Subvention de fonctionnement	1 196 \$ par place d'enfant d'âge préscolaire, par année	aucun changement	En 1993, les subventions de fonctionnement ont diminué de 4 p. 100 par rapport à l'année précédente pour les services de garde d'enfant et de 50 p. 100 pour les garderies éducatives. Les garderies qui ont ouvert leurs portes après 1992 ne sont pas admissibles aux subventions de fonctionnement
	Subvention d'encouragement pour nourrissons	1 768 \$ par nourrisson, par année	aucun changement	
	Subvention pour besoins spéciaux	Disponible en théorie, mais il y a actuellement une liste d'attente	aucun changement	
Saskatchewan	Subvention de fonctionnement	nourrissons = 40 \$, jeunes enfants = 35 \$, enfants d'âge préscolaire = 30 \$ par place, par mois	aucun changement	En 1996, une subvention d'amélioration des salaires a été mise en place et promise pour trois ans. Chaque personne employée reçoit 75 \$ par mois
	Subvention aux centres pour adolescents	425 \$ par enfant, par mois	De 200 \$ à 300 \$ par enfant, par mois (selon les besoins)	
	Subvention pour besoins spéciaux	200 \$ par enfant, par mois		
Alberta	Subvention de fonctionnement	nourrissons = 180 \$, jeunes enfants = 100 \$, enfants d'âge préscolaire = 78 \$ par place, par mois	nourrissons = 165 \$, jeunes enfants = 85 \$, enfants d'âge préscolaire = 65 \$ par place, par mois	En 1990, la subvention de fonctionnement était la suivante : nourrissons = 257 \$, jeunes enfants = 131 \$, enfants d'âge préscolaire = 78 \$ par place, par mois  En 1996, la subvention de fonctionnement a encore été réduite jusqu'à une moyenne de 73 \$ par place
	Subvention pour besoins spéciaux	Le montant dépend de la disponibilité des fonds et des besoins de l'enfant	aucun changement	

**ANNEXE E-3**  
**Subventions périodiques accordées aux programmes réglementés de garderie à plein temps**  
**pour les enfants âgés de 0 à 6 ans, par administration**

Administration	Type de subvention	1993	1995	Commentaires et mise à jour
Colombie-Britannique	Subvention de fonctionnement	aucune	aucune	Bien qu'il n'y ait pas eu d'annonce officielle, les garderies signalent que, depuis la fin de 1995, la subvention d'amélioration des salaires et la subvention d'encouragement pour nourrissons ont été gelées*
	Amélioration des salaires	aucune	Selon une formule; le montant varie donc d'un centre à l'autre	
	Subvention d'encouragement pour nourrissons	5 \$ par nourrisson, par jour	5 \$ par nourrisson, par jour	
	Subvention pour besoins spéciaux	Le montant dépend des besoins de l'enfant	Le montant dépend des besoins de l'enfant	
Territoires du Nord-Ouest	Subvention de fonctionnement	De 5,00 \$ à 9,50 \$ par place, par jour; le montant dépend de l'emplacement géographique	Jusqu'à 14,25 \$ par place, par jour; le montant dépend de l'emplacement géographique de la garderie	En 1996, on a mis en place une subvention pour besoins spéciaux de 7,50 \$ par enfant, par jour
	Subvention pour besoins spéciaux	aucune	aucune	
Yukon	Subvention de fonctionnement	Selon une formule, une garderie d'environ 20 places en moyenne recevrait 34 200 \$ par année	Aucun changement dans l'approche, mais les subventions de fonctionnement ne sont offertes qu'aux garderies qui ont obtenu leur permis avant septembre 1995. Si une garderie qui reçoit une subvention ferme ses portes, une garderie qui a obtenu son permis après septembre 1995 devient alors admissible à une subvention.	Aucun changement
	Subvention d'encouragement pour nourrissons	Le coût supplémentaire de la garde de nourrissons est calculé dans la formule de la subvention de fonctionnement		
	Subvention pour besoins spéciaux	Le coût supplémentaire de la garde d'un enfant ayant des besoins spéciaux est calculé dans la formule de subvention de fonctionnement		

**Sources :** Child Care Resource and Research Unit, 1993; 1997; interviews menées avec les principaux répondants et répondantes aux fins de la présente étude.

**Remarques :** Les subventions d'amélioration des salaires versées à une garderie doivent servir uniquement à augmenter les salaires des membres du personnel. Les subventions d'encouragement pour nourrissons visent à reconnaître le coût supplémentaire de la garde de nourrissons. Une subvention pour besoins spéciaux vise à reconnaître le coût supplémentaire de la garde d'un enfant qui a des besoins spéciaux.

\* Les garderies qui ont commencé leurs activités en novembre 1995 ou après signalent qu'on a rejeté leurs demandes de subventions d'amélioration des salaires des membres du personnel. Les garderies qui existaient avant n'ont pas pu obtenir de subventions d'amélioration des salaires pour les nouveaux membres du personnel. Aucune nouvelle garderie n'a pu obtenir de subvention d'encouragement pour nourrissons.

**ANNEXE E-4**  
**SUBVENTIONS PÉRIODIQUES AUX SERVICES RÉGLEMENTÉS DE GARDE DE JOUR EN**  
**MILIEU FAMILIAL, PAR ADMINISTRATION**

Administration	1993	1995	Commentaires et mise à jour
Terre-Neuve et Labrador	Aucun service réglementé de garde de jour en milieu familial	Aucun service réglementé de garde de jour en milieu familial	Aucun service réglementé de garde de jour en milieu familial
Île-du-Prince-Édouard	450 \$ par année (Cela représente une réduction de 9 p. 100 par rapport aux niveaux de 1992)	aucun changement	aucun changement
Nouvelle-Écosse	10 p. 100 du taux journalier approuvé ou 1,65 \$ par jour, par place	aucun changement	aucun changement
Nouveau-Brunswick	aucune	aucune	aucun changement
Québec	22 800 \$ pour les établissements de 50 places ou plus, 11 400 \$ pour ceux de moins de 50 places, plus 312 \$ par enfant, par année et 1 253 \$ par personne qui dispense des services de garde	23 498 \$ pour les établissements de 50 places ou plus, 11 849 \$ pour les autres, plus 325 \$ par enfant, par année et 1 302 \$ par personne qui dispense des services de garde	aucun changement
Ontario	Subvention d'administration aux établissements basée sur une formule; la province ne peut pas fournir les chiffres réels	Subvention d'administration aux établissements basée sur une formule; la province ne peut pas fournir les chiffres réels	aucun changement
Manitoba	Jusqu'à 572 \$ pour un nourrisson et 195 \$ pour un enfant d'âge préscolaire, par mois	aucun changement	aucun changement
Saskatchewan	nourrissons = 40 \$, jeunes enfants = 35 \$, enfants d'âge préscolaire = 30 \$ par enfant, par mois	aucun changement	aucun changement
Alberta	103 \$ par nourrisson ou par jeune enfant et 65 \$ par enfant d'âge préscolaire par mois à l'organisme de surveillance	95 \$ par nourrisson ou par jeune enfant, pour les 10 premiers enfants, puis 71 \$, 65 \$ par enfant, pour les enfants âgés de 3 ans à 4 ans et demi, 53 \$ par enfant pour les enfants de plus de 4 ans et demi	En 1996, la subvention a été réduite jusqu'à une moyenne de 73 \$ par enfant
Colombie-Britannique	3 \$ par nourrisson ou par jeune enfant, par jour	3 \$ par nourrisson ou par jeune enfant, par jour	aucun changement
Territoires du Nord-Ouest	De 5 \$ à 9,50 \$ par place, par jour; le montant dépend de l'emplacement géographique	Jusqu'à 14,24 \$ par place, par jour; le montant dépend du lieu géographique	aucun changement
Yukon	Basé sur une formule calculée selon l'âge des enfants et le coût des services de garde	Aucun changement dans l'approche, mais les subventions ne sont accordées qu'aux garderies qui ont obtenu leur permis avant septembre 1995	aucun changement

**Sources** : Childcare Resource and Research Unit, 1993; 1997; interviews menées avec les principaux répondants et répondantes aux fins de la présente étude.

## GLOSSAIRE

### **Abordabilité**

L'abordabilité dépend de la proportion du revenu familial après impôts nécessaire pour acheter des services de garde d'enfants. Si, par exemple, l'achat de services de garde coûte 10 p. 100 du revenu après impôts de la famille, ces services seront jugés abordables, car il reste encore un revenu suffisant pour payer la nourriture, le logement, des vêtements et d'autres biens. Les services de garde d'enfants ne seraient pas jugés abordables s'il fallait verser pour les obtenir 50 p. 100 du revenu après impôts.

### **Financement des programmes établis (FPÉ)**

Accord conclu entre le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires, selon lequel le gouvernement fédéral transférait aux provinces et aux territoires de l'argent et des points d'impôt sur le revenu. Ce programme visait à aider à dispenser des services de santé et d'enseignement postsecondaire. Toutefois, rien n'obligeait les provinces et les territoires à utiliser réellement les fonds à cette fin. Ce programme a été remplacé par le TCSPS.

### **Garde d'enfants en milieu familial**

Services de garde d'enfants fournis par des personnes autres que les parents, au domicile de ces personnes.

### **Régime d'assistance publique du Canada (RAPC)**

Accord conclu entre le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires, permettant au gouvernement fédéral de rembourser aux provinces et aux territoires certaines de leurs dépenses admissibles pour les services sociaux, y compris la garde d'enfants. Ce régime a été remplacé par le TCSPS.

### **Services de garde réglementés**

Services de garde d'enfants en garderie ou en milieu familial, assujettis à une réglementation établie par la province ou le territoire où ils sont dispensés. Ces services doivent se conformer à des normes gouvernementales et sont surveillés par une personne de l'extérieur.

**Services en garderie**

Services de garde réglementés et surveillés qui sont dispensés à des groupes d'enfants par des personnes autres que leurs parents, dans un établissement autre que le domicile de l'enfant.

**Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS)**

Subvention globale accordée par le gouvernement fédéral aux provinces et aux territoires à titre de contribution à leurs dépenses engagées pour les services de santé, l'aide sociale et les programmes sociaux connexes, ainsi que pour l'enseignement postsecondaire.

## BIBLIOGRAPHIE

- Abella, Rosalie S. (1984). *Égalité en matière d'emploi : Rapport d'une commission d'enquête*, Ottawa, Commission d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi.
- Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance (1993). *Des services de garde pour les femmes immigrantes et pour les femmes appartenant à une minorité visible. Campagne de garde à l'enfance, 1993*, Ottawa, Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance.
- Bach, Sandra et Susan Phillips (1997). « Constructing a new social union: Child care beyond infancy? », dans *How Ottawa spends, 1997-1998. Seeing red: A Liberal report card*, G. Swimmer (dir.), Ottawa, Carleton University Press.
- Baines, Carol T., Patricia M. Evans et Sheila M. Neysmith (1991). « Caring: Its impact on the lives of women. », dans *Women's Caring*, Carol T. Baines, Patricia M. Evans et Sheila M. Neysmith (dir.). Toronto, McClelland and Stewart.
- Battle, Ken et Sherri Torjman (1993). *Federal social programs: Setting the record straight*, Ottawa, The Caledon Institute of Social Policy.
- (1995a). *Lest we forget: Why Canada needs strong social programs*, Ottawa, The Caledon Institute of Social Policy.
- (1995b). *How Finance re-formed social policy*, Ottawa, The Caledon Institute of Social Policy.
- Betcherman, Gordon et Richard Chaykowski (1996). *The changing workplace: Challenges for public policy*, Ottawa, Direction générale de la recherche appliquée, Développement des ressources humaines Canada.
- Biggs, Margaret (1996). « Building blocks for Canada's new social union. », document de travail non publié, Ottawa, Canadian Policy Research Networks Inc.
- Cameron, Barbara (1992). *Structure and management*, document rédigé pour la Conférence nationale sur la garde d'enfants, Ottawa, du 15 au 19 octobre 1992, Ottawa, Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance.
- Campagne 2000 (1995). *Rapport*, Toronto, Campagne 2000.
- Canada (1982). *Loi constitutionnelle de 1982*, Ottawa, Imprimeur de la Reine pour le Canada.

- Canada, Chambre des communes (1987). Comité spécial sur la garde des enfants, *Des obligations partagées*, Ottawa, Imprimeur de la Reine pour le Canada.
- Canada, Chambre des communes (1995). Comité permanent du développement des ressources humaines, *Équité, sécurité et perspectives d'avenir : Les Canadiens, maîtres d'œuvre du renouveau social*, Ottawa, Groupe Communication Canada.
- Canada, Développement des ressources humaines (1994a). *Situation de la garde de jour au Canada, 1993*, Ottawa, ministre d'Approvisionnement et Services Canada.
- (1994b). *La sécurité sociale dans le Canada de demain : Document de travail*, Ottawa, Développement des ressources humaines Canada.
- (1994c). *Garde d'enfants et développement de l'enfant : Un document d'information*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services du Canada.
- (1995). *Situation de la garde de jour Canada, 1994*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services du Canada.
- (1996). Communiqués, Ottawa, le 13 décembre.
- Canada, Multiculturalisme et Citoyenneté (1991). *Convention relative aux droits de l'enfant*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services du Canada.
- Canada, Santé nationale et Bien-être social (1974). *Situation de la garde de jour au Canada, 1974*, Ottawa, ministre de la Santé nationale et du Bien-être social.
- (1980). *Situation de la garde de jour au Canada, 1979*, Ottawa, Santé nationale et Bien-être social.
- (1990). *Situation de la garde de jour au Canada, 1989*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services du Canada.
- (1991). *Situation de la garde de jour au Canada, 1990*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services du Canada.
- (1992). *Situation de la garde de jour au Canada, 1991*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services du Canada.
- (1993). *Situation de la garde de jour au Canada, 1992*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services du Canada.
- Canadian Institute for Advanced Research (1994). *Symposium proceedings: Meeting the needs of children*, Ottawa, le 1<sup>er</sup> octobre 1994, Toronto, Canadian Institute for Advanced Research.

- Childcare Resource and Research Unit (1990). *Child care information sheets: The provinces and territories, 1989*, Toronto, Centre for Urban and Community Studies, Université de Toronto.
- (1993). *Child care in Canada: Provinces and territories, 1993*, Toronto, Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto.
- (1997). *Child Care in Canada: Provinces and Territories, 1995*, Toronto, Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto.
- Coalition nationale pour des services de garderie ruraux (1995). *Presentation to the Standing Committee on Human Resources Development*, Langruth, Manitoba, Coalition nationale pour des services de garderie ruraux.
- Comité consultatif fédéral, provincial et territorial sur la santé de la population (1996). *Rapport sur la santé des Canadiens*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services du Canada.
- Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada (1970). *La situation de la femme au Canada*, Ottawa, Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada.
- Commonwealth de l'Australie, Department of Community Services and Health (1991). *Annual census of child care services*, Canberra, Commonwealth de l'Australie.
- Condition féminine Canada (1985). *Les stratégies prospectives d'action de Nairobi pour la promotion de la femme*, Ottawa, Condition féminine Canada.
- (1995b). *À l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle : Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes*, Ottawa, Condition féminine Canada.
- (1995c). *Programme d'action de Beijing : Principales réalisations de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes*, Ottawa, Condition féminine Canada.
- Conférence annuelle des Premiers ministres (1997). Communiqué, St. Andrews-by-the-Sea, 8 août.
- Conseil canadien de développement social (1993). *Focus on child care*, Ottawa, Conseil canadien de développement social.
- (1996). *Le progrès des enfants au Canada*, Ottawa, Conseil canadien de développement social.

- Conseil de ministres sur la refonte et le renouvellement de la politique sociale (1995). *Rapport aux Premiers ministres*, St. John's, Terre-Neuve, Conseil de ministres sur la refonte et le renouvellement de la politique sociale.
- (1996). *Issues paper on social policy reform and renewal: Next steps*, Jasper, Alberta, Conseil de ministres sur la refonte et le renouvellement de la politique sociale.
- Conseil national de la prévention du crime (1996). *It takes a whole community to prevent youth crime*, Ottawa, Conseil national de la prévention du crime.
- Courchene, Thomas J. (1994). *Social Canada in the millennium*, Toronto, C.D. Howe Institute.
- Cox, Wendy (1996). « Provinces used as an excuse to kill child care pledge », *The Vancouver Sun*, 17 février.
- Culkin, Mary L., John Morris et Suzanne Helburn (1991). « Quality and the true cost of child care », *Journal of Social Issues*, vol. 47, n° 2.
- Doherty, Gillian (1991). *Factors related to quality in child care: A review of the literature*, Toronto, ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario.
- (1994). « Quality child care: Contextual factors », *Interaction*, vol. 7, n° 2.
- (1996). *The great child care debate: The long-term effects of non-parental child care*, Toronto, Childcare Resource and Research Unit, Centre for Urban and Community Studies, Université de Toronto.
- (1997). *Zero to six: The basis for school readiness*, Ottawa, Direction générale de la recherche appliquée, Développement des ressources humaines Canada.
- Doherty, Gillian et Barbara Stuart (1996). *A profile of quality in Canadian child care centres*, Guelph, Ontario, Department of Family Studies, Université de Guelph.
- Doherty, Gillian, Ruth Rose, Martha Friendly, Donna S. Lero et Sharon Hope Irwin (1995). *Child care: Canada can't work without it*, Toronto, Childcare Resource and Research Unit, Centre for Urban and Community Studies.
- Dupré, Stefan J. (1996). « Taming the monster: Debt, budgets and federal-provincial fiscal relations at the fin de siècle. », dans *Provinces and Canadian provincial politics*, Christopher Dunn (dir.), Peterborough, Ontario, Broadview Press.

Duxbury, Linda et Christopher Higgins (1994). « Families in the economy. », dans *Canada's changing families: Challenges to public policy*, Maureen Baker (dir.), Ottawa, L'Institut Vanier de la famille.

Fédération canadienne des services de garde à l'enfance (1991). *Énoncé de principe national sur la qualité dans les services de garde*, Ottawa, Fédération canadienne des services de garde à l'enfance.

Fédération canadienne des services de garde à l'enfance/Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance (1992). *Caring for a living*, Ottawa, Fédération canadienne des services de garde à l'enfance.

Forum national sur la santé (1996). *La santé au Canada, un héritage à faire fructifier*, Ottawa, ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux.

Friendly, Martha (1994). *Child care policy in Canada: Putting the pieces together*, Don Mills, Ontario, Addison-Wesley Publishers Limited.

Friendly, Martha and Mab Oloman (1996). « Child care at the centre: Child care on the social, economic and political agenda in the 1990s », dans *Remaking Canadian social policy: Social security in the late 1990s*, Jane Pulkingham et Gordon Ternowetsky (dir.), Halifax, Fernwood Publishing.

*The Globe and Mail*, 16 février 1996.

Gouvernement du Canada (1995a). *Budget en bref*, Ottawa, ministère des Finances.

——— (1995b). *Plan budgétaire*, Ottawa, ministère des Finances.

——— (1996a). *Plan budgétaire*, Ottawa, ministère des Finances.

——— (1996b). *Discours du Trône ouvrant la deuxième session de la trente-cinquième Législature du Canada*, Ottawa, Imprimeur de la Reine pour le Canada.

——— (1997). *Plan budgétaire*, Ottawa, ministère des Finances.

Guest, Denis (1985). *The emergence of social security in Canada*, Vancouver, University of British Columbia Press.

Insight Canada Research (1996). *National Child Care Survey*, Toronto, Insight Canada Research.

Jetté, Debby et Christine Dumont-Smith (1994). *Our children, our responsibility: Blueprint for action*, Ottawa, Conseil national des autochtones du Canada.

- Krahn, Harvey (1992). *La qualité des emplois dans le secteur des services*, Ottawa, Statistique Canada, n° 71-534F 11-612F au catalogue.
- LaGrange, Annette et Malcolm Read (1993). « Those who care », dans *Focus*, vol. 1.
- MacBride-King, Judith (1990). *Concilier le travail et la famille : un défi de taille dans les années 1990*, Ottawa, Conference Board du Canada.
- Mendelson, Michael (1995). *Looking for Mr. Good-Transfer: A guide to the CHST negotiations*, Ottawa, The Caledon Institute of Social Policy.
- Mijanovich, Tod et David Long (1995). *Créer une solution de rechange à l'aide sociale*, Ottawa, Direction générale de la recherche appliquée, Développement des ressources humaines Canada.
- Ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario (1996). *Amélioration des services de garde d'enfants en Ontario : Examen des services de garde d'enfants de l'Ontario*, Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario.
- Parti libéral du Canada (1993). *Pour la création d'emplois, pour la relance économique : Le plan d'action libéral pour le Canada*, Ottawa, Parti libéral du Canada.
- Phillips, Deborah, Carollee Howes et Marcy Whitebook (1992). « The social policy context of child care: Effects of quality », dans *American Journal of Community Psychiatry*, vol. 20, n° 1.
- Phillips, Susan D. (1989). « Rock-a-bye Brian: The National Strategy on Child Care », dans *How Ottawa spends: The buck stops where?*, Katherine A. Graham (dir.), Don Mills, Ontario, Oxford University Press, p. 165 à 208.
- Reid, Angus (1996). *Shakedown: How the new economy is changing our lives*, Toronto, Doubleday Canada Ltd.
- Rose, Ruth et Diane Richard (1994). « Qui profite des programmes publics de financement des services de garde? Le cas du Québec », dans *Articles sur l'égalité économique*, rédigés pour le Colloque sur l'égalité économique, Ottawa, les 29 et 30 novembre 1993, Ottawa, Condition féminine Canada.
- Secrétariat d'État (Situation de la femme) (1993). *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, Ottawa, Secrétariat d'État (Situation de la femme).
- La 16<sup>e</sup> Conférence annuelle des Premiers ministres (1996). Communiqué, St John's, le 28 mars.

Smith, Peter K. et Kevin J. Connolly (1986). « Experimental studies of the preschool environment: The Sheffield Project », dans *Advances in early education and day care*, vol. IV, Steven Kilmer (dir.), Greenwich, Conn., JAI Press.

Townson, Monica (1985). *Le financement de la garde des enfants : dispositions actuelles*. Études servant de base au Rapport du groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, Condition féminine Canada.

Nations Unies (1991). *Convention relative aux droits de l'enfant*, Ottawa, ministre des Approvisionnement et Services du Canada.

Whitebook, Marcy, Carolee Howes et Deborah Phillips (1990). *Who cares? Child care teachers and the quality of care in America*, Oakland, Californie, The National Child Care Staffing Study.



## Notes

- 1 Doherty, 1994, p. 36.
- 2 Doherty *et al.*, 1995, tableau 8, p. 46
- 3 *Ibid.*, p. 50.
- 4 Jetté et Dumont-Smith, 1994.
- 5 Coalition nationale pour des services de garderie ruraux, 1995.
- 6 Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, 1993.
- 7 Friendly et Oloman, 1996, p. 273.
- 8 Doherty *et al.*, *op. cit.*, p. 39 à 44. L'abordabilité dépend de la proportion du revenu familial après impôts nécessaire pour acquitter les frais des services de garde d'enfants. Si, par exemple, ces frais représentent 10 p. 100 du revenu après impôts d'une famille, les services sont plus abordables que si les frais représentent 50 p. 100 de ce revenu.
- 9 Friendly et Oloman, *op. cit.*, p. 281.
- 10 *Ibid.*, p. 282.
- 11 Friendly, 1994, p. 143.
- 12 Parti libéral du Canada, 1993, p. 4. Les libéraux se sont engagés à consacrer 720 millions de dollars de plus aux services de garde d'enfants sur trois ans. En 1997, le gouvernement fédéral a dépensé environ un tiers de moins (105 millions de dollars) qu'en 1993 pour les services de garde d'enfants destinés à la population générale et environ 274 millions de dollars de moins que ce qu'il avait promis dans le *Livre rouge* (Bach et Phillips 1997, tableau 10.1, p. 246).
- 13 Voir l'analyse au chapitre 3 et les annexes E-1 et E-2.
- 14 Le gouvernement du Québec a fait exception. Malgré plusieurs demandes, il n'a pas été possible d'obtenir une interview.
- 15 Cameron, 1992, p. 7.
- 16 Guest, 1985, p. 180.
- 17 *Loi constitutionnelle de 1982*, paragraphe 36(2).
- 18 Mendelson, 1995, p. 4.
- 19 Townson, 1985.
- 20 Ron Yzerman, Développement des ressources humaines Canada, communication personnelle.
- 21 Canada, Santé nationale et Bien-être social, 1974, p. 2.
- 22 *Ibid.*
- 23 Canada, Santé nationale et Bien-être social, 1990, p. 3.
- 24 *Ibid.*
- 25 Doherty *et al.*, 1995, p. 4.
- 26 Courchene, 1994, p. 151.
- 27 Dupré, 1996, p. 387.
- 28 *Ibid.*, tableau 1, p. 381.
- 29 Canada, Santé nationale et Bien-être social, 1990, *op. cit.*, p. 3.

30 Développement des ressources humaines Canada, 1994, p. 3.  
31 Voir tableaux 1 et 2, chapitre 3.  
32 Renseignements pour les rapports annuels du gouvernement fédéral intitulés *Situation de  
la garde de jour au Canada*, complétés de données de Nicole Ryan, du ministère de la  
Santé de la Colombie-Britannique.  
33 Dupré, *op. cit.*, p. 389.  
34 Courchene, *op. cit.*, tableau 33, p. 216.  
35 Doherty *et al.*, *op. cit.*, tableau 8, p. 46.  
36 *Ibid.*  
37 Courchene, *op. cit.*, p. 127.  
38 Dupré, *op. cit.*, tableau 2, p. 385.  
39 Battle et Torjman, 1995a, p. 14.  
40 Gouvernement du Canada, 1995b, tableau 3.7, p. 64.  
41 Dupré, *op. cit.*, p. 389.  
42 Battle et Torjman, 1995b, p. 4.  
43 Guest, *op. cit.*, p. 147 et 148.  
44 *Ibid.*, p. 162 et 163.  
45 Gouvernement du Canada, 1996b, p. 7.  
46 *Ibid.*  
47 Gouvernement du Canada, 1996a, p. 53.  
48 *Ibid.*, p. 57.  
49 Friendly et Oloman, 1996, p. 276.  
50 Phillips, 1989, p. 172.  
51 Gayle Keith-Mitton, Hélène Legaré et Marthe Maillet, Nouveau-Brunswick,  
communication personnelle.  
52 Ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario, 1996, p. 24.  
53 Commonwealth de l'Australie, Department of Community Services and Health, 1991.  
54 Doherty *et al.*, 1995, tableau 7, p. 44.  
55 Childcare Resource and Research Unit, 1997.  
56 Fédération canadienne des services de garde à l'enfance et Association canadienne pour  
la promotion des services de garde à l'enfance, 1992, tableau A58, p. 34.  
57 Conseil canadien de développement social, 1996, p. 19.  
58 Principaux répondants et répondantes de chaque province, communication personnelle.  
59 Principaux répondants et répondantes de chaque province, communication personnelle.  
60 Contrairement aux autres provinces et aux territoires, les subventions en Ontario sont  
administrées par chaque municipalité et par des sociétés approuvées. Il n'y a donc pas  
de collecte centrale des données. Les renseignements fournis proviennent des  
principaux répondants et répondantes de l'Ontario.  
61 Kathleen Flanagan Rochon, Île-du-Prince-Édouard, communication personnelle.  
62 Ministère des services sociaux et communautaires de l'Ontario, 1996, *op. cit.*, p. 15.  
63 Chris McCaffey et Avril Pike, Alberta, communication personnelle.

64 *Ibid.*

65 Jane Beach, consultante pour l'étude du secteur des services de garde d'enfants de  
Développement des ressources humaines, communication personnelle.

66 Données de 1993 et de 1994 tirées des publications annuelles pertinentes du  
gouvernement fédéral intitulées *Situation de la garde de jour au Canada* (Canada,  
Développement des ressources humaines Canada 1994, 1995) et données de 1995  
provenant de *Child Care in Canada: Provinces and Territories, 1995* (Childcare  
Resource and Research Unit 1997).

67 Fédération canadienne des services de garde à l'enfance, 1991.

68 Culkin *et al.*, 1991, p. 71 et 72.

69 Whitebook *et al.*, 1990, p. 112.

70 Doherty, 1994, p. 32 à 36.

71 Doherty et Stuart, 1996; Phillips *et al.*, 1992, p. 25 à 51.

72 Doherty *et al.*, *op. cit.*, p. 9.

73 Childcare Resource and Research Unit, 1997.

74 Ministère des services sociaux et communautaires de l'Ontario, 1996, *op. cit.*, p. 24.

75 Doherty, 1991.

76 Gillian Doherty, communication personnelle.

77 Karen Chandler, George Brown College, Ontario; Alice Taylor, Holland College, Île-du-  
Prince-Édouard, communication personnelle.

78 Karen Chandler, George Brown College, Ontario, et président sortant, Comité de la  
formation, Fédération canadienne des services de garde à l'enfance, communication  
personnelle.

79 Karen Chandler, George Brown College, Ontario; Glynis Taylor, Westviking College,  
Terre-Neuve communication personnelle.

80 Baines *et al.*, 1991, p. 11.

81 *Ibid.*

82 Fédération canadienne des services de garde à l'enfance et Association canadienne pour  
la promotion des services de garde à l'enfance, 1992.

83 *Ibid.*, Résumé, p. 1.

84 Abella, 1984, p. 178.

85 Calculs spéciaux effectués à partir du recensement de 1991 de Statistique Canada, pour  
l'étude du secteur canadien des services de garde d'enfants.

86 Calculs spéciaux effectués pour le présent document par le Centre de statistiques  
internationales, Conseil canadien de développement social.

87 Krahn, 1992, tableau 1.9, p. 22.

88 Karen Chandler, George Brown College, Ontario, communication personnelle.

89 Glynis Taylor, Westviking College, Terre-Neuve, communication personnelle.

90 Smith et Connolly, 1986, p. 27 à 67.

91 LaGrange et Read, 1993, p. 7 à 11; Rose et Richard, 1991, p. 227 à 245.

92 Rose et Richard, *Ibid.*, p. 241.

93 Betcherman et Chaykowski, 1996, p. 8.

- 94 Scott Henderson, Student Support Branch, Régime d'aide financière aux étudiantes et  
étudiants de l'Ontario (RAFEO), ministère de l'Éducation de l'Ontario, communication  
personnelle.
- 95 Karen Chandler, George Brown College, et Donna Lero, Université de Guelph,  
communication personnelle.
- 96 Doherty *et al.*, *op. cit.*, tableau 8, p. 48.
- 97 *Ibid.*, p. 52 et 53.
- 98 Jetté et Dumont-Smith, 1994.
- 99 Coalition nationale pour des services de garderie ruraux, 1995.
- 100 Conseil canadien de développement social, 1993, p. 6.
- 101 Phillips, 1989, p. 165 à 208.
- 102 Parti libéral du Canada, 1993, p. 40.
- 103 Bach et Phillips, 1997.
- 104 Parti libéral du Canada, *op. cit.* p. 40.
- 105 Battle et Torjman, 1995, p. 5.
- 106 Développement des Ressources humaines Canada, 1994a, p. 53.
- 107 Développement des Ressources humaines Canada, 1994b, p. 2.
- 108 *Ibid.*, p. 25.
- 109 *Ibid.*, p. 1.
- 110 Canada, Chambre des communes, 1995, p. 69.
- 111 *Ibid.*, p. 69 et 70.
- 112 Canada, Développement des ressources humaines, 1996, p. 2.
- 113 *The Globe and Mail*, 16 février 1996, p. A1; Cox, 1996, p. A5.
- 114 Conseil de ministres sur la refonte et le renouvellement de la politique sociale, 1996, p. 1  
et 4.
- 115 *Ibid.* p. 18.
- 116 La 16<sup>e</sup> Conférence annuelle des premiers ministres, 1996, p. 1.
- 117 Conseil de ministres sur la refonte et le renouvellement de la politique sociale, 1996,  
p. 4.
- 118 Bill Warriner, Department of Inter-Governmental Affairs de la Saskatchewan,  
communication personnelle.
- 119 *The Globe and Mail*; Cox, *op. cit.*
- 120 Gouvernement du Canada, 1996b, p. 7.
- 121 Bill Warriner, Department of Inter-Governmental Affairs de la Saskatchewan,  
communication personnelle.
- 122 Biggs, 1996, p. 1.
- 123 *Ibid.*
- 124 Guest, 1985, p. 147 et 148 et 155 à 159.
- 125 Bach et Phillips, *op. cit.*, p. 236.
- 126 Parti libéral du Canada, *op. cit.*, p. 74.
- 127 Bach et Phillips, *op. cit.*, p. 236.

128 Doherty, 1996.  
129 Forum national sur la santé, 1997, p. 7.  
130 *Ibid.*, p. 15.  
131 *Ibid.*, vol. II, p. 47.  
132 *Ibid.*  
133 Comité consultatif fédéral, provincial et territorial sur la santé de la population, 1996,  
p. 80.  
134 *Ibid.*  
135 Bill Warriner, Department of Inter-Governmental Affairs de la Saskatchewan,  
communication personnelle.  
136 Conseil national de la prévention du crime, 1996, p. 26 et 27.  
137 Multiculturalisme et Citoyenneté Canada, 1991, article 18, p. 9.  
138 Campagne 2000, 1995, p. 1.  
139 Mijanovich et Long, 1996, p. 1. Le Projet d'autosuffisance est un projet de recherche et  
de démonstration conçu pour déterminer si les mesures visant à rendre le travail plus  
rémunérateur que l'aide sociale peuvent amener un plus grand nombre de parents seuls  
qui vivent de l'aide sociale à lui préférer le travail. Le programme offre des versements  
mensuels en espèces aux participantes et aux participants qui abandonnent l'aide sociale  
pour travailler à plein temps. Ces montants en espèces s'ajoutent aux gains provenant  
d'un emploi.  
140 Bill Warriner, Department of Inter-Governmental Affairs de la Saskatchewan,  
communication personnelle.  
141 Kathy McPhee, Planification stratégique, Department of Community Services de la  
Nouvelle-Écosse, communication personnelle.  
142 Donna S. Lero, Department of Family Studies, Université de Guelph, calculs spéciaux  
effectués à partir des données de l'*Étude nationale canadienne sur la garde d'enfants*.  
143 Duxbury et Higgins, 1994, p. 30.  
144 MacBride-King, 1990, p. 31.  
145 Estimation produite par la Direction générale de la recherche appliquée, Développement  
des ressources humaines Canada, dans le cadre d'un autre travail effectué par Gillian  
Doherty.  
146 Doherty, 1997.  
147 *Ibid.*  
148 Condition féminine Canada, 1995a, p. 81.  
149 *Ibid.*, p. 6.  
150 Secrétariat d'État, 1993, p. 194.  
151 Condition féminine Canada, 1985, p. 54.  
152 Condition féminine Canada, 1995b, p. 3.  
153 Condition féminine Canada, 1995a, p. 23 et 24.  
154 The Canadian Institute for Advanced Research, 1994, p. 3 et 4.  
155 Depuis la rédaction du présent document, une autre façon de concevoir la  
garde des enfants dans le « nouveau » Canada est apparue. L'un des architectes du filet  
de sécurité sociale, Tom Kent, a reconnu la garde d'enfants comme un problème

d'importance nationale. Il affirme que l'évolution des politiques et des dispositions fiscales entre le gouvernement fédéral et les provinces, telle que nous la décrivons ici, a mis en danger le régime d'assurance-maladie, et bien sûr les programmes sociaux. M. Kent propose que le gouvernement fédéral adopte un nouveau leadership en matière de politique, en fournissant tout l'argent nécessaire pour un régime d'assurance-maladie des enfants et pour un programme pancanadien de garde d'enfants. On pourra trouver d'autres détails au sujet de cette proposition dans les ouvrages ci-dessous :

Kent, T. (1996) *How to strengthen the welfare state. Policy Options*. Juin, p. 36-39, Montréal : Institut de recherches politiques.

Kent, T. (sous la direction de), (1997). *In pursuit of the public good*. Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press.

Kent, T. (1997). *Medicare: How to keep and improve it, especially for children*. Ottawa : Caledon Institute of Social Policy.

156 Ces principes ont été énoncés pour la première fois sous cette forme dans Doherty *et al.*, 1995, p. 77 et 78. Texte utilisé avec la permission de l'éditeur.

157 *Ibid.*, p. 79-80. Texte utilisé avec la permission de l'éditeur.

158 Eric Hobsbawn, cité dans Reid, 1996, p. 225.

159 Conférence annuelle des Premiers ministres provinciaux, Communiqué, p. 3.

160 Insight Canada Research, 1996, p. 1.

161 Courchesne, 1994, p. 110.

162 *Ibid.*, p. 109.

163 *Ibid.*, p. 109 et 110.

164 En 1942, le gouvernement fédéral avait accepté de rembourser 50 p. 100 des dépenses engagées par les provinces pour soutenir les services de garde des enfants dont les mères travaillaient dans des industries de guerre considérées comme essentielles. L'Ontario et le Québec furent les deux seules provinces à en profiter. À la fin de la guerre, le gouvernement fédéral a annulé cet accord de partage des frais (Friendly 1994, p. 129).

165 Ron Yzerman, Développement des ressources humaines Canada, communication personnelle.

166 Phillips, 1989, p. 165 à 208.

167 Les autres composantes de cette stratégie étaient les suivantes : doubler la déduction pour frais de garde d'enfants, adopter un crédit d'impôt pour enfants et établir un fonds spécial de recherche et de projets spéciaux pour sept ans. Ce fonds est par la suite devenu la Caisse d'aide aux projets en matière de garde des enfants.

168 Mendelson, 1995, p. 6.

169 Battle et Torjman, 1993, p. 5.

170 Battle et Torjman, 1995a, p. 2.

171 *Ibid.*, p. 12.

172 Dupré, 1996, p. 387.

173 Battle et Torjman, 1993, p. 1.



**RAPPORTS DE RECHERCHE  
FINANCÉS PAR CONDITION FÉMININE CANADA  
SUR LE TRANSFERT CANADIEN EN MATIÈRE DE SANTÉ ET DE  
PROGRAMMES SOCIAUX (TCSPS)  
ET SES RÉPERCUSSIONS DANS LA VIE DES FEMMES**

**Benefiting Canada's Children: Perspectives on Gender and Social Responsibility  
(Des prestations pour les enfants du Canada : perspectives sur l'égalité des sexes et la responsabilité sociale)**

Christa Freiler et Judy Cerny

Groupe de défense des enfants pauvres

**Qui donnera les soins? Les incidences du virage ambulatoire et des mesures d'économie sociale sur les femmes du Québec**

**(Who Will be Responsible for Providing Care? The Impact of the Move Toward More Ambulatory Care and of Social Economic Policies on Quebec Women)**

Association féminine d'éducation et d'action sociale (AFÉAS), Denyse Côté, Éric Gagnon, Claude Gilbert, Nancy Guberman, Francine Saillant, Nicole Thivierge et Marielle Tremblay

**Women and the CHST: A Profile of Women Receiving Social Assistance, 1994**

**(Les femmes et le TCSPS : profil des femmes à l'assistance sociale en 1994)**

Katherine Scott

Centre de statistiques internationales, Conseil canadien du développement social

**Women and the Equality Deficit: The Impact of Restructuring Canada's Social Programs**

**(Les femmes et le déficit en matière d'égalité : l'incidence de la restructuration des programmes sociaux du Canada)**

Shelagh Day et Gwen Brodsky

Day, Brodsky and Associates

**The Impact of Block Funding on Women with Disabilities**

**(L'incidence du financement global sur les femmes ayant un handicap)**

Shirley Masuda

DAWN Canada

**Women's Support, Women's Work: Child Care in an Era of Deficit Reduction, Devolution, Downsizing and Deregulation**

**(Le soutien aux femmes, le travail des femmes et la garde d'enfants, à l'ère de la réduction du déficit, du transfert des responsabilités, de la réduction de la taille de l'État et de la déréglementation)**

Gillian Doherty, Martha Friendly et Mab Oloman

Doherty Inc.

**RAPPORTS DE RECHERCHE  
FINANCÉS PAR CONDITION FÉMININE CANADA  
SUR L'ACCÈS DES FEMMES AU SYSTÈME JUDICIAIRE**

**A Complex Web: Access to Justice for Abused Immigrant Women in New Brunswick**

**(Une toile complexe : l'accès au système de justice pour les femmes immigrantes victimes de violence au Nouveau-Brunswick)**

Baukje Miedema et Sandra Wachholz

**Lesbian Struggles for Human Rights in Canada** (not published)

**(La lutte des lesbiennes pour la reconnaissance de leurs droits fondamentaux au Canada)** (non publié)

Ann Robinson et Sandi Kirby

**L'accès à la justice pour des victimes de harcèlement sexuel : l'impact de la décision *Béliveau-St-Jacques* sur les droits des travailleuses à l'indemnisation pour les dommages**

**(Access to Justice for Sexual Harassment Victims: The Impact of *Béliveau St-Jacques* on Female Workers Right to Damages)**

Katherine Lippel et Diane Demers

**Getting a Foot in the Door: Women, Civil Legal Aid and Access to Justice**

**(Un pied dans la porte : les femmes, l'aide juridique en matière civile et l'accès à la justice)**

Lisa Adario

Association nationale de la femme et du droit

**Family Mediation in Canada: Implications for Women's Equality**

**(La médiation familiale au Canada : ses implications pour l'égalité des femmes)**

Yvonne Peters, Sandra Goundry et Rosalind Currie

Equality Matters! Consulting