



Canadian Council on Social Development  
Conseil canadien de développement social

## **Le financement des services de garde et d'éducation des jeunes enfants au Canada**

*par Gordon Cleveland et Michael Krashinsky*

**Document de référence préparé pour  
la conférence nationale du CCDS  
sur les service de garde au Canada**



**DES SERVICES DE GARDE  
POUR TOUS!**  
UN ENJEU POUR LE 21<sup>e</sup> SIÈCLE

**Winnipeg, 12 – 14 novembre 2004**



# **Le financement des services de garde et d'éducation des jeunes enfants au Canada**

*par Gordon Cleveland et Michael Krashinsky*

Des services de garde et d'apprentissage de qualité pour les jeunes enfants peuvent apporter des avantages importants aux enfants, à leurs familles et à la société en général. On peut prévoir que dans l'avenir, la garde d'enfants au Canada prendra la forme d'un service public accessible à tous les enfants, comme cela a déjà été observé dans de nombreux autres pays. Après de longues années de débats et de discussions, le gouvernement fédéral du Canada a décidé de prendre les devants en mettant sur pied un mécanisme pancanadien d'apprentissage et de garde des jeunes enfants, à savoir un programme national de services de garde d'enfants. Les questions dont traite ce bref article sont toutes reliées au financement de ce programme de services de garde. Nous nous demandons plus précisément qui devrait payer, combien cela devrait coûter et comment le financement devrait être octroyé aux fournisseurs de services.

Résumer les ententes de financement actuelles concernant les services de garde au Canada est chose facile. Jusqu'aux récentes réformes adoptées au Québec, la plupart des services de garde et d'éducation dont bénéficiaient les enfants d'âge préscolaire au Canada étaient financés par les familles individuelles. Ces services étaient achetés et vendus sur le marché privé, les administrations publiques offrant un certain financement à l'égard de services particuliers et de certaines familles. L'école maternelle fait exception. Toutes les provinces et tous les territoires l'offrent à titre de service public gratuit à tous les enfants de cinq ans, à la demi-journée ou à longueur de journée au cours de l'année scolaire. En Ontario, bon nombre de conseils scolaires offrent ce service aux enfants de quatre ans. Au Québec, les services d'éducation et de garde des jeunes enfants sont également fournis à titre de service public à longueur de journée, pendant toute l'année, aux enfants de 0 à 4 ans. La prestation des services se fait dans des centres de garde et en milieu familial, les parents versant une contribution de 7 dollars par jour. Dans le reste du Canada, certains types de services de garde d'enfants (en garderie, en milieu familial, et parfois dans des garderies éducatives et des établissements préscolaires) sont accrédités et réglementés, mais le soutien financier gouvernemental à l'égard de ces services est limité. Les familles à très faible revenu peuvent demander une subvention pour services de garde lorsque les parents travaillent ou étudient. En outre, la déduction pour frais de garde d'enfants permet aux familles dans lesquelles les deux parents occupent un emploi de payer des services de garde déductibles d'impôt, jusqu'à concurrence de 7 000 \$ par année par enfant d'âge préscolaire; les services de garde d'enfants sont en effet considérés aux fins de l'impôt comme une dépense admissible liée au travail, de sorte que le revenu utilisé pour payer ces services n'est pas imposable.

Pour être efficace, le régime de financement d'un nouveau programme d'apprentissage et de garde des jeunes enfants devra présenter les caractéristiques suivantes :

- financement adéquat et fiable;
- responsabilisation devant le public à l'égard des sommes dépensées;
- répartition équitable des coûts et avantages;
- utilisation efficace des fonds publics.

Outre qu'il revêt en soi de l'importance, le dernier point – celui de l'utilisation efficace des fonds publics – constitue un facteur clé d'adhésion du public. Il s'agit plus précisément d'obtenir le plus possible de services, de la meilleure qualité possible compte tenu des sommes dépensées, en contrôlant les coûts à mesure que le programme évolue et en veillant à ce que la qualité, la

commodité et l'accessibilité des services puissent être adaptés de manière à procurer le plus grand avantage possible aux enfants et aux parents, tout cela en veillant à ce que le coût global demeure abordable. Aux quatre sujets de préoccupation précités viennent s'ajouter des questions importantes liées à la nature de la transition de la combinaison actuelle de services et de modes de financement vers le futur programme. Ces questions de mise en œuvre «progressive» pourraient revêtir une importance particulière quant au maintien de l'appui politique et de l'élan de réforme.

Nous avons longuement écrit, dans d'autres publications (Cleveland et Krashinsky, 1998, 2001, 2003b) au sujet des avantages que présentent pour le public des services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants de bonne qualité. Nous n'avons pas l'intention de revenir ici sur ces arguments. En ce qui nous concerne, le débat sur la question de savoir si les services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants devraient être financés surtout par les parents ou surtout par le secteur public est clos. Selon nos calculs (Cleveland et Krashinsky, 1998, 2003b), les avantages supplémentaires, sur le plan social et économique, d'un programme d'apprentissage et de services de garde pour les enfants de 2 à 5 ans financé par le secteur public sont supérieurs aux coûts par un ratio d'au moins deux à un. Qui plus est, les jeunes parents à court d'argent ne choisiront pas automatiquement le type de services qui, par leur qualité, maximiseront les avantages sociaux, s'ils ne bénéficient pas d'un solide soutien financier et si le secteur public n'encourage pas l'expansion d'établissements qui offrent des services d'apprentissage et de garde axés sur le développement. Les services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants devraient être financés en grande partie par le secteur public, peut-être avec une contribution des parents.

Maintenant que nous avons établi que les services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants seront financés par le secteur public, il nous reste à régler plusieurs questions importantes :

1. Est-ce que le nouveau programme de services de garde d'enfants devrait offrir un financement axé sur la demande (c'est-à-dire un financement pour les individus) ou axé sur l'offre (c'est-à-dire un financement des services)? En d'autres termes, les fonds publics seront-ils versés aux parents pour qu'ils les dépensent, ou seront-ils octroyés aux fournisseurs de services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants pour qu'ils financent leurs services? À cette question sont associées de nombreuses autres questions liées au financement.
2. Les services devraient-ils être fournis par le secteur public, par le secteur privé ou par les deux? Si le secteur privé joue un rôle, est-ce qu'on devrait faire appel exclusivement à des fournisseurs sans but lucratif, ou est-ce que le secteur public devrait également financer des fournisseurs de services commerciaux?
3. Quel devrait être le montant de la contribution des parents? Les services devraient-ils être gratuits pour les utilisateurs, les contributions devraient-elles se fonder sur le revenu des parents, devrait-on imposer un tarif fixe (comme au Québec) ou est-ce que les parents devraient assumer un certain pourcentage des coûts?
4. Comment la contribution du secteur public devrait-elle être financée? Au moyen des impôts sur le revenu, des taxes ou frais d'affaires, d'un impôt spécial ou des recettes générales? Quelles devraient être les parts respectives du gouvernement fédéral, des gouvernements provinciaux (et des administrations municipales)?
5. De quelle manière devrait-on mettre en œuvre progressivement les nouveaux programmes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants? Le gouvernement fédéral a convenu d'allouer 5 milliards de dollars en 5 ans pour le financement initial d'un programme national de garde d'enfants. Devrait-on utiliser cet argent pour élargir les programmes existants de subventions générales et de subventions de fonctionnement, en envisageant de se donner

pour objectif de rendre le soutien financier plus universel? Devrait-on plutôt procéder à une mise en œuvre progressive plus directe de programmes universellement accessibles, de la même façon qu'au Québec (à partir de 5 ans et 4 ans), ou peut-être en commençant avec les enfants en bas âge et en augmentant l'âge progressivement?

(Nous ne traitons pas directement dans ce document du financement des services de garde pour les enfants Autochtones ou pour les enfants ayant des besoins spéciaux.)

### ***Financement axé sur la demande ou axé sur l'offre***

Le financement axé sur la demande représente le financement octroyé directement aux parents, que ce soit sous la forme d'un crédit d'impôt sur les dépenses admissibles au titre de la garde ou d'un genre de bon que les parents peuvent «dépenser» pour acquérir des services de garde d'enfants. Le financement axé sur l'offre vise un ensemble de fournisseurs agréés de services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants.

Le débat à savoir si le financement des services de garde devrait être axé sur la demande ou sur l'offre est teinté des idéologies préconçues implicites défendues par la majorité des intervenants concernés. Ceux qui sont favorables à un financement axé sur la demande croient le plus souvent que les marchés fonctionnent relativement bien, qu'il est très important de préserver pour les parents la possibilité de faire un choix dans une gamme de services de garde, que les choix faits par les parents susciteront une concurrence entre les différents fournisseurs éventuels de services de garde, que cette concurrence garantira la prestation des services au plus faible coût possible au niveau de qualité choisi, et que les fournisseurs chercheront constamment à innover pour attirer l'argent des parents. La plupart des partisans du financement axé sur la demande croient en outre que les fournisseurs privés à but lucratif sont ceux qui répondront le mieux à de tels incitatifs du marché, ce qui les amène à penser que les entreprises à but lucratif devraient à coup sûr pouvoir bénéficier des fonds versés aux parents par le secteur public (sous la forme de crédits d'impôt ou de bons, p. ex.).

Les défenseurs d'un financement axé sur l'offre (selon lequel les fonds sont alloués directement aux services, les parents faisant un choix parmi les services gratuits ou à faible coût ainsi offerts) croient le plus souvent que le marché des services d'apprentissage et de garde pour les jeunes enfants ne fonctionne pas particulièrement bien. En d'autres termes, le fait d'octroyer des fonds supplémentaires aux parents ne permet pas de remédier à toutes les «lacunes du marché». Plus précisément, les marchés ne fonctionnent bien que si les acheteurs peuvent réellement contrôler ce qu'ils achètent et récompenser les entreprises qui fournissent au meilleur prix les services de la meilleure qualité. Comme c'est le cas avec les soins médicaux, les soins de longue durée et l'éducation, il est difficile pour les consommateurs de juger de la qualité des services d'éducation fournis aux jeunes enfants. En règle générale, si l'on se fonde sur des évaluations faisant appel à des mesures objectives de la qualité (basées sur le développement des enfants), les parents surestiment la qualité des services de garde qu'ils achètent. Le financement axé sur l'offre, soutient-on, offre aux administrations publiques le pouvoir de contrôler, de promouvoir et de réglementer la qualité, chose que ne permet pas le financement axé sur la demande.

Les partisans du financement axé sur l'offre insistent habituellement pour dire que les fonds publics devraient être octroyés exclusivement au public (par l'entremise du système d'éducation, p. ex.) ou aux services sans but lucratif. Les services d'apprentissage et de garde à but lucratif du secteur privé sont fortement incités à réduire leurs coûts. Dans un contexte où la qualité varie et peut difficilement être évaluée avec exactitude par les acheteurs, les fournisseurs

à but lucratif sont susceptibles de fournir des services de garde qui sembleront être d'un haut niveau de qualité (installations attrayantes, dans des pièces claires et joyeuses, p. ex.), sans l'être en réalité (moins d'éducatrices, et plus d'aides-éducatrices, d'employées et de dirigeants ayant des niveaux d'instruction et de formation moins élevés, attention moins grande accordée aux programmes éducatifs, p. ex.). Par conséquent, dans un marché concurrentiel, ces producteurs à faible coût auront tendance à pousser hors du marché les entreprises qui offrent réellement des services de meilleure qualité.

Si nous suivons jusqu'au bout la logique associée à ces deux options, nous pouvons constater que les programmes d'apprentissage et de services de garde pour les jeunes enfants financés par le secteur public seront très différents selon que le financement sera axé sur la demande ou sur l'offre. Dans un modèle de financement axé sur la demande, on observera une tendance au financement de services présentant des niveaux de qualité beaucoup plus variés et à une réglementation plus souple des normes de qualité. Les prix des services de garde varieraient considérablement, les fournisseurs des quartiers aisés offrant des services supplémentaires aux familles, ce qui entraînerait l'établissement d'un genre de régime de services «à deux vitesses». Les fournisseurs commerciaux tenteraient probablement d'attirer des enfants n'ayant pas de difficultés d'apprentissage ou de problèmes comportementaux (cette clientèle étant moins coûteuse à servir), de sorte que les problèmes de développement plus épineux se concentreraient dans le secteur des services sans but lucratif et des services publics. On observerait d'importants développements commerciaux dans le secteur de l'apprentissage et de la garde des jeunes enfants. Plus précisément, on verrait naître de grandes sociétés cotées en bourse, qui créeraient des chaînes de centres de services à l'échelle du pays (comme en Australie et aux États-Unis), ce qui déboucherait sur des économies de coûts à l'échelle des chaînes de services, mais aussi sur une certaine rigidité. Ces sociétés militeraient avec efficacité contre l'adoption de règlements plus stricts en matière de qualité et contre l'imposition de limitations à l'égard des décisions d'affaires.

Si le financement était axé sur l'offre, les services seraient fournis soit par le secteur public, soit par des entités sans but lucratif. La concurrence entre les fournisseurs serait sensiblement moins forte, et les administrations publiques participeraient plus activement à l'établissement des normes de qualité, des lignes directrices sur les programmes éducatifs et des mesures de contrôle des coûts. Les prix des services de garde dans les différents centres de garde seraient plus uniformes. Les parents interviendraient plus activement auprès des conseils consultatifs et des conseils d'administration. Parallèlement, il est probable qu'en raison de la concurrence moins vive, les différents centres seraient moins incités à innover ou à exercer un contrôle sur les coûts (ce sont plutôt les administrations publiques qui les encourageaient à innover et à contrôler les coûts).

Il convient de souligner que dans un régime de financement axé sur l'offre, deux modèles de prestation des services et de financement sont possibles.

1. Se fonder sur le modèle existant des écoles prématernelles, suivant lequel les services d'apprentissage et de garde pour les jeunes enfants sont offerts dans des écoles ou à proximité de celles-ci, les services de garde et l'éducation prématernelle étant intégrés d'une manière ou une autre, selon l'une des deux formules suivantes :
  - a. éducation prématernelle dispensée à longueur de journée scolaire, des services supplémentaires étant fournis au même endroit avant et après les heures d'école et pendant les jours fériés;

- b. services intégrés fournis par un personnel formé à la fois d'éducatrices du préscolaire et de travailleuses des services de garde.
2. Le deuxième modèle axé sur l'offre ressemblerait à celui qui a été mis sur pied au Québec pour les enfants de moins de 5 ans, suivant lequel un nombre élevé de centres de la petite enfance, qui sont des organismes communautaires sans but lucratif, coordonnent chacun de leur côté un réseau de services (fournis par des centres de services de garde et des garderies en milieu familial), le tout étant géré par une plateforme administrative.

### ***Secteur public, secteur privé et organismes sans but lucratif***

Des preuves solides permettent d'affirmer que les centres de services de garde d'enfants sans but lucratif fournissent des services de meilleure qualité que les centres à but lucratif, même lorsque l'on tient compte des différences d'accès au financement public sous certaines juridictions. Les centres sans but lucratif embauchent du personnel plus instruit et mieux formé, et ils encouragent les employés à tirer davantage profit des possibilités de perfectionnement continu, tout en offrant des salaires plus élevés et de meilleurs avantages à tous les employés. En outre, les centres sans but lucratif sont plus susceptibles de fournir des services aux enfants issus de familles à faible revenu, aux enfants qui ont des besoins spéciaux et aux tout-petits. Cependant, le statut d'organisme sans but lucratif est loin d'être une garantie de bonne qualité.

Pour examiner les différences entre les fournisseurs de services du secteur public, les fournisseurs sans but lucratif et les fournisseurs commerciaux, il faut se placer dans le bon contexte, c'est-à-dire tenir compte de la «théorie mandant-mandataire». Étant donné que la prestation de services d'apprentissage et de garde pour les jeunes enfants répond à un intérêt public, nous voulons que les fournisseurs de services (les mandataires) s'emploient loyalement, dans la mesure du possible, à combler les désirs du gouvernement (le mandant). Idéalement, le mandataire devrait signer un contrat par lequel il s'engagerait à fournir des résultats déterminés, et le mandant devrait surveiller et mesurer les résultats de la prestation des services de manière à faire respecter les conditions du contrat. Cela est cependant difficile à réaliser, pour deux raisons. Premièrement, l'intérêt public est complexe, et il est difficile de l'énoncer clairement (dans un contrat de services juridiquement valide, p. ex.). Un intérêt public important est lié à la bonne qualité des services, mais il existe aussi un intérêt public lié à l'efficacité de la prestation des services et à l'obtention du plus faible coût possible compte tenu du niveau de qualité désiré. Un autre intérêt public concerne l'obtention de services relativement souples, susceptibles d'être adaptés aux besoins des parents et aux besoins des enfants (heures des services de garde et possibilités ou problèmes spéciaux en matière d'apprentissage, p. ex.). Deuxièmement, on relève de fortes asymétries sur le plan de l'information entre le mandant et le mandataire, en ce sens que seul le mandataire connaît le niveau de qualité et le coût véritables des services fournis. Il est difficile pour les administrations publiques de quantifier et de surveiller les résultats des services. Dans une telle situation, on estime que les organismes sans but lucratif ont des objectifs qui s'écartent moins de ceux du mandant (de l'intérêt public) que de ceux des fournisseurs de services à but lucratif.

Le fait d'offrir un financement public uniquement aux services du secteur public ou aux services sans but lucratif permettra le plus souvent d'éviter les pires excès associés à un développement commercial incontrôlé des services de garde d'enfants, tout en permettant d'améliorer la responsabilisation devant le public à l'égard de l'utilisation des fonds. Cependant, cela ne garantira pas en soi la qualité, l'innovation, l'attention aux besoins particuliers des parents et des

enfants ou l'efficacité par rapport aux coûts. Un financement des fournisseurs sans but lucratif axé sur l'offre devrait être assorti d'importantes initiatives publiques en matière de surveillance et d'amélioration de la qualité (collecte de données, rapports publics, évaluation continue de la qualité, etc.). Il serait probablement bon de veiller à ce que les fournisseurs sans but lucratif et les fournisseurs du secteur public soient rétribués suivant une formule fondée sur le nombre d'utilisateurs (réduction du financement des services lorsque les inscriptions sont inférieures à 95% de la capacité, p. ex.), de manière à exercer une légère « pression du marché » sur les organismes fournisseurs de services. Il serait important également que les taux de financement reflètent les besoins réels en ressources (coûts des services), de façon que les fournisseurs de services ne soient pas tentés de réduire leurs coûts en s'abstenant de fournir des services aux tout-petits, aux enfants qui ont des besoins spéciaux, aux enfants dont l'anglais est la langue seconde<sup>1</sup>, etc.

### *Contribution des parents*

Si bon nombre des avantages associés aux services d'apprentissage et de garde pour les jeunes enfants profitent à la société, certains autres contribuent à accroître le revenu et le bien-être des familles individuelles. Les familles qui auront recours à des services de garde d'enfants de qualité financés par le secteur public seront en mesure d'accroître leurs revenus. De ce fait, les parents verseront des sommes plus élevées au titre de l'impôt sur le revenu, des charges sociales et des taxes de vente. Cependant, il n'est pas déraisonnable que les parents acquittent également de modestes frais directs. Au Québec, les frais de 7 dollars par jour par enfant (environ 1 800 dollars par année, soit de 20% à 30% des coûts, selon l'âge de l'enfant) ne semblent pas constituer un obstacle important pour la plupart des familles, qui bénéficient en échange de services de garde commodes, de bonne qualité et axés sur le développement. Dans divers pays européens, certains services d'apprentissage et de garde pour les jeunes enfants perçoivent des frais (p. ex. environ 20% des coûts au Danemark, environ 10% en Finlande et environ 30% en Norvège, les services étant gratuits en France; dans chacun de ces pays, l'éducation préscolaire est gratuite pendant au moins un an, et elle est habituellement dispensée par le système d'éducation). Il y a des familles pour qui des frais même modestes rendront les services de garde inaccessibles; il pourrait être possible d'indemniser les familles à faible revenu qui utilisent des services de garde d'enfants en agissant sur le régime fiscal, par exemple en modifiant le programme de déduction pour frais de garde d'enfants, ce qui déboucherait dans les faits sur une réduction du prix des services de garde.

Une contribution parentale réduira le montant des dépenses à financer par le biais du régime fiscal, renforcera le sentiment d'équité chez les contribuables sans enfant et apportera aux parents l'assurance qu'ils sont en droit de se plaindre si la qualité des services est déficiente. C'est là une attente raisonnable dans la mesure où la contribution parentale ne restreint pas l'accessibilité de façon marquée.

Les frais fixes imposés au Québec ont beaucoup à offrir. Faciles à administrer, ils sont perçus comme équitables et ils procurent aux parents le sentiment d'être partie prenante dans les services qu'ils reçoivent. Un tarif dégressif lié au revenu est manifestement plus équitable, mais il requiert la collecte de renseignements personnels auprès des familles pour octroyer aux familles «dans le besoin» des avantages comparables à l'aide sociale. Le fait d'imposer des frais

---

<sup>1</sup> NDT : Les auteurs renvoient ici à des garderies en milieu anglophone. S'il était question d'un milieu francophone, il parleraient plutôt des enfants ayant le français comme langue seconde.



fixes tout en allouant une indemnisation aux familles à faible revenu par le biais du régime fiscal pourrait constituer un moyen efficace de régler la question de l'équité tout en évitant la stigmatisation.

### ***Comment devrait-on financer la contribution publique?***

Les services de garde et d'éducation sont deux secteurs de compétence essentiellement provinciale, mais la plupart des gouvernements provinciaux se sont montrés incapables ou peu désireux de fournir les fonds nécessaires pour mettre sur pied des programmes préscolaires universels. Le gouvernement fédéral a un meilleur accès aux ressources fiscales, et il a le mandat d'élaborer le cadre des programmes sociaux nationaux, dans la mesure où les provinces et les territoires y consentent. Étant donné que la prestation de services d'apprentissage et de garde de bonne qualité pour les jeunes enfants est coûteuse, il est politiquement sensé de partager le fardeau du financement entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux, même dans un contexte où les économistes soulignent qu'il n'y a au bout du compte qu'un seul contribuable pour l'ensemble des juridictions.

Le gouvernement fédéral aura manifestement un rôle important à jouer dans le financement, tout particulièrement si les provinces et territoires moins fortunés doivent offrir des programmes de bonne qualité. Cependant, il n'existe pas de méthode claire pour déterminer quelle devrait être la répartition fédérale-provinciale-territoriale (et encore moins pour déterminer quelle serait une contribution municipale adéquate).

La plupart des pays financent les services de garde et d'éducation pour les jeunes enfants au moyen des recettes générales du gouvernement plutôt qu'au moyen d'impôts spéciaux (impôts dont les recettes sont consacrées exclusivement aux fins pour lesquels ils sont perçus). Font exception à cet égard des pays comme la France et les Pays-Bas, où une part importante du financement vient des entreprises du secteur privé (en France, les entreprises contribuent à un fonds d'allocations familiales qui fournit environ 25% du financement total; aux Pays-Bas, les employeurs contribuent à une fondation pour les services de garde qui achète aux noms de leurs employés des places dans les services de garde). Si les services de garde étaient fournis au Canada par l'entremise du système d'éducation, des fonds importants seraient obtenus par le biais des taxes foncières municipales, dans la mesure où une portion déterminée du taux annuel par mille serait consacrée à l'éducation et aux services de garde. En un tel cas, les autorités provinciales devraient verser des subventions aux autorités municipales pour compenser les variations de l'assiette fiscale.

### ***Mise en place progressive des services d'apprentissage et de garde pour les jeunes enfants***

S'il est vrai que des services d'apprentissage et de garde de bonne qualité pour les jeunes enfants peuvent présenter de grands avantages, il est vrai également que les coûts en sont sensiblement élevés. Quelques calculs sommaires rapides permettent de déterminer ce que seront probablement les coûts, et aussi ce que seront probablement les principaux facteurs de coût. Les calculs se fondent sur des services fournis dans des centres de services de garde; les services de garde fournis en milieu familial sont habituellement moins coûteux mais ils peuvent aussi être de qualité moindre. Les calculs présentés dans le tableau qui suit indiquent le coût annuel des services de garde à plein temps dans des centres de garde, selon différents ratios éducatrices-enfants et deux niveaux possibles de rémunération des éducatrices, des aides-éducatrices et des directrices. On suppose qu'il y a une directrice pour 50 enfants (non inclus

dans le ratio éducatrices-enfants), que 75% des employées qui y travaillent avec les enfants sont des éducatrices et 25% des aides-éducatrices, et que les coûts de location ou d'amortissement et les coûts de fonctionnement non liés aux services éducatifs font augmenter les coûts totaux de 20%. Les centres sont ouverts 10 heures par jour, 260 jours par année. Dans la colonne des salaires moins élevés, les éducatrices gagnent 26 000 dollars par année (moyenne pour l'ensemble du pays), les aides-éducatrices 18 000 dollars en moyenne et les directrices 30 000 dollars. Dans la colonne des salaires plus élevés les éducatrices gagnent 35 000 dollars, les aides-éducatrices 24 000 dollars, et les directrices 50 000 dollars. Une somme est également incluse au titre des avantages sociaux.

**Tableau 1 : Coûts annuels estimatifs des services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants dans des centres de services, selon le ratio éducatrices-enfants et le niveau salarial du personnel**

<b>Ratio éducatrices-enfants</b>	<b>Salaires moins élevés</b>	<b>Salaires plus élevés</b>
<b>1:15</b>	3 700 \$	5 200 \$
<b>1:12</b>	4 400 \$	6 200 \$
<b>1:10</b>	5 100 \$	7 200 \$
<b>1:9</b>	5 600 \$	7 800 \$
<b>1:8</b>	6 200 \$	8 600 \$
<b>1:7</b>	7 000 \$	9 700 \$
<b>1:6</b>	8 000 \$	11 000 \$
<b>1:5</b>	9 500 \$	13 000 \$
<b>1:4</b>	11 600 \$	15 900 \$
<b>1:3</b>	15 200 \$	20 700 \$

Nota : Des précisions sur les hypothèses peuvent être obtenues auprès des auteurs; les chiffres sont arrondis à 100 dollars près.

Le tableau fait ressortir clairement plusieurs choses au sujet des coûts associés aux services d'apprentissage et de garde pour les jeunes enfants. Premièrement, le coût annuel pour des services de garde pour les enfants plus âgés (c'est-à-dire ceux qui sont visés par les ratios de 1:8 à 1:15) est beaucoup plus faible que le coût pour les bambins, car on a besoin pour ces derniers de plus de personnel pour fournir à chacun des services de garde de qualité. Deuxièmement, les coûts varient considérablement en fonction du ratio éducatrices-enfants (ils augmentent rapidement à mesure que le ratio éducatrices-enfants diminue) dans la fourchette des ratios de 1:6 à 1:3. Troisièmement, lorsque les niveaux de rémunération du personnel augmentent, le coût annuel des services de garde augmente presque dans les mêmes proportions.

Nous tirons plusieurs conclusions.

- Premièrement, il est sensé de commencer à mettre en place des services universels de garde d'enfants en fonction de l'âge, c'est-à-dire en commençant avec les enfants d'âge préscolaire plus avancé. On tirera les meilleurs avantages de l'utilisation des fonds publics en les consacrant aux enfants plus âgés, le ratio des avantages par rapport aux coûts étant probablement le plus élevé dans leur cas. Cela permettra de fournir des services à une masse critique de parents qui pourront par la suite se faire les défenseurs d'un élargissement des services universels. Un succès initial aidera probablement à «vendre» aux sceptiques actuels les services universels d'apprentissage et de garde pour les jeunes enfants.
- Deuxièmement, la baisse du ratio éducatrices-enfants constituerait un moyen très coûteux de poursuivre l'objectif extrêmement important que constitue l'amélioration

de la qualité des services de garde. Il est probable que d'autres moyens pour améliorer la qualité des services seront envisagés en premier.

- Troisièmement, il ne fait aucun doute que les niveaux de rémunération du personnel des centres de services de garde, actuellement peu élevés, devraient augmenter, et augmenteront dans les faits. Comme cela aura une influence marquée sur les coûts totaux, il sera important de mettre à profit les hausses de salaire et d'avantages pour encourager les employés à parfaire leur formation et leurs études, de façon que la hausse des coûts s'accompagne d'une amélioration de la qualité des services de garde.

### *Conclusions*

- Le Canada n'a actuellement pas de «système» d'apprentissage et de garde pour les jeunes enfants. Si l'on fait abstraction du système récemment mis en place au Québec et de l'éducation préscolaire dans les écoles, le marché des services de garde pour les jeunes enfants est un marché commercial, auquel vient se greffer le versement de subventions aux familles à faible revenu.
- Compte tenu des avantages que présente pour le public l'accès des jeunes enfants à des services adéquats axés sur le développement, et compte tenu de l'influence positive auprès des jeunes familles sur le plan de l'emploi, l'apprentissage et la garde des jeunes enfants devraient être des services financés par le secteur public. La formule de financement devra apporter un appui aux services en question, faire l'objet d'une surveillance minutieuse, rendre des comptes au public, assurer une répartition équitable des avantages et garantir une utilisation efficace des ressources publiques limitées.
- Étant donné que les avantages que présentent pour le public les services d'apprentissage et de garde pour les jeunes enfants dépendent de la qualité des services sur le plan du développement, il faudra concevoir la formule de financement de manière à promouvoir la qualité. Il est difficile pour les familles individuelles d'évaluer la qualité. Pour promouvoir la qualité, il est plus facile de financer directement les services que de financer directement les familles individuelles.
- Le statut d'organisme sans but lucratif n'est pas une garantie de qualité, mais de façon générale, les entités sans but lucratif fournissent de meilleurs services de garde, et il est peu probable que l'octroi de fonds publics importants à des fournisseurs commerciaux permette de promouvoir soit la responsabilisation devant le public, soit l'amélioration de la qualité des services.
- Étant donné que les familles, à titre individuel, tirent avantage des services d'apprentissage et de garde pour les jeunes enfants, et compte tenu que les coûts des services de garde sont élevés, il ne serait pas déraisonnable de prévoir une certaine contribution parentale aux services pour les enfants de la prématernelle. Le régime de frais quotidiens fixes mis en place au Québec présente bon nombre d'avantages.
- Le gouvernement fédéral a entrepris une initiative d'envergure sur le plan financier visant à établir un programme national de services de garde d'enfants. Si un système doit être mis sur pied, le gouvernement fédéral devra jouer un rôle important, et les

autres administrations devront elles aussi apporter des contributions financières élevées.

- Étant donné que l'apprentissage préscolaire et les services de garde (pour les enfants de 3 à 5 ans) constituent une priorité importante pour de nombreuses familles, comme il coûte beaucoup moins cher de fournir des services de garde aux enfants plus âgés qu'aux enfants plus jeunes, et comme il existe déjà un précédent bien établi de prestation par le secteur public de services d'éducation pour les enfants d'âge préscolaire, il pourrait être judicieux pour le secteur public d'accorder la priorité à la mise sur pied de services d'apprentissage et de garde pour les enfants de cinq ans et de quatre ans, pour viser ensuite les enfants de trois ans et de deux ans. Cela supposera, au départ, l'élaboration de modèles innovateurs qui permettront une harmonisation des services existants à l'intention des enfants d'âge préscolaire avec les concepts plus généraux d'apprentissage qui sont associés aux services de garde pour les enfants.

## Bibliographie

CLEVELAND, GORDON ET MICHAEL KRASHINSKY (2003a),  
*Financing ECEC Services in OECD Countries*, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.

CLEVELAND, GORDON ET MICHAEL KRASHINSKY (2003b),  
*Fact and Fantasy: Eight Myths About Early Childhood Education and Care* Childcare Resource and Research Unit, Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto.

CLEVELAND, GORDON ET MICHAEL KRASHINSKY (2001),  
*Our Children's Future: Child Care Policy in Canada*. University of Toronto Press, Toronto.

CLEVELAND, GORDON ET MICHAEL KRASHINSKY (1998),  
*The Benefits and Costs of Good Childcare: The Economic Rationale for Public Investment in Young Children*. Childcare Resource and Research Unit, Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto.

-----

*Gordon Cleveland et Michael Krashinsky sont professeurs en Division de la gestion, Université de Toronto à Scarborough.*