



Canadian Council on Social Development  
Conseil canadien de développement social

**L'apprentissage et la garde des jeunes enfants  
au Canada :  
Qui établit les règles? Qui devrait les établir?**

*par Rianne Mahon*

**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**



# L'apprentissage et la garde des jeunes enfants au Canada : Qui établit les règles? Qui devrait les établir?

*par Rianne Mahon*

L'objet du présent document est de contribuer au débat sur le cadre de travail le plus pertinent pour élaborer et maintenir un système pancanadien d'apprentissage et de garde des jeunes enfants (AGJE) du genre que les Canadiens demandent depuis longtemps. Ce système aurait les caractéristiques suivantes :

- **Accessibilité universelle** : L'apprentissage des jeunes enfants – de la naissance au début de l'école – devrait être comme l'éducation – c'est-à-dire un droit du public, accessible à tous ceux qui veulent s'en prévaloir. Aucun enfant ne devrait en être exclu en raison du revenu, de la situation d'emploi des parents, du lieu de résidence ou de la citoyenneté officielle.
- **Grande qualité** : Une foule de constatations scientifiques appuie la notion selon laquelle les enfants commencent à apprendre, dans le sens général du terme, dès la naissance. Les parents doivent jouer un rôle important dans leur développement, en particulier au cours des premières années, mais ils méritent également l'aide de la société. Le système de garde d'enfants du Canada doit donc offrir bien plus que ce qu'il offre actuellement. En outre, il doit favoriser le développement général de l'enfant. Il doit être un système d'*apprentissage et de garde* des jeunes enfants. Cela signifie un environnement physique sain, sûr et stimulant, des rapports personnel-enfants équilibrés, et des programmes fondés sur des connaissances profondes de la garde et de l'apprentissage, qui reconnaissent que les enfants ont des droits. Les professionnels de l'apprentissage des jeunes enfants bien formés et équitablement rémunérés sont les mieux placés pour offrir de tels services. Cela implique que les parents s'investissent davantage que de se prévaloir simplement du droit de savoir comment s'est passée la journée de l'enfant. Les parents et la collectivité dans son ensemble peuvent également assumer un rôle important en participant à l'établissement des buts et des objectifs d'un tel programme.<sup>1</sup> Enfin, cela signifie choisir de recourir à des établissements publics ou sans but lucratif pour assurer la prestation des services.<sup>2</sup>
- **Complet** : En tant que citoyens, les enfants et leurs parents ont des droits universels, mais cela ne veut pas dire qu'ils ont les mêmes besoins. Le système d'AGJE devrait servir tant l'enfant qui est encore à la maison avec ses parents que celui qui a besoin de services de garde à temps partiel ou à plein temps, tout le long de l'année. Il doit également venir en aide aux enfants à besoins spéciaux, et respecter la diversité culturelle et linguistique de la population, et en tenir compte. Cela est particulièrement important pour les enfants autochtones que la société délaisse depuis longtemps.
- **Responsabilité** : Ceux qui dépensent les deniers publics doivent rendre compte au public – directement et indirectement, par l'entremise des gouvernements élus. Il existe de nombreuses formes de surveillance gouvernementale (systèmes de réglementation et de contrôle de longue date, plus le nouvel accent mis sur la présentation de rapports sur des résultats mesurables), mais les questions entourant les éléments nécessaires pour la participation efficace des citoyens sont particulièrement importantes en l'occurrence.

---

<sup>1</sup> Dans son rapport intitulé *Petite enfance, grands défis*, l'OCDE note que l'évaluation de la qualité nécessite davantage que la mise en application de systèmes d'évaluation experts. Dans le meilleur système qui soit, les parents et les autres membres de la collectivité locale élaborent conjointement le programme avec les fournisseurs de soins aux enfants. Cf. la page neuf et passim.

<sup>2</sup> Je reviendrai sur ce point ci-dessous, mais le lien entre la meilleure qualité et les établissements publics ou sans but lucratif est évident dans les nombreuses études que nous avons effectuées pendant la dernière décennie.

- ***Axé sur les collectivités locales*** : Il est facile de concevoir et d'administrer des programmes sociaux prévoyant des transferts des gouvernements aux particuliers au niveau national (ou provincial), mais les services sociaux, comme l'AGJE, sont offerts dans les collectivités. C'est ce niveau d'intervention qui est le mieux en mesure de reconnaître les besoins précis et de produire le degré d'intégration dont a besoin un système réellement complet. Comme le dit Clyde Hertzman, « Dans les communautés, la conception d'environnements favorisant le développement des jeunes enfants, l'allocation de ressources et la prestation de programmes devraient relever des autorités intersectorielles, lesquelles sont plus susceptibles d'être sensibles aux valeurs culturelles et aux réalités géographiques du milieu. »<sup>3</sup> Toutefois, les systèmes locaux doivent manifestement fonctionner au sein d'un cadre élargi, conçu pour assurer une qualité uniforme et un niveau de prestation des services équilibré d'une province à l'autre et dans l'ensemble du pays.

Les gouvernements peuvent recourir à divers moyens d'action à cette fin : l'argent (sous forme de responsabilité publique, subventions aux établissements et/ou aux parents, déductions fiscales ou crédits d'impôt), la réglementation, les investissements dans la formation des enseignants chargés de l'AJE, le parrainage de projets pilotes, la diffusion de l'information, et le financement de la recherche. Comme nous le verrons, le cadre de travail régissant actuellement le système d'AGJE du Canada ne convient malheureusement pas. Dans la prochaine section, nous décrivons la façon dont le système en place – les déductions fiscales fédérales et le financement de la recherche, les subventions conjointes fédérales-provinciales, le contrôle provincial sur les normes, la formation et le genre d'établissements de garde d'enfants – a été élaboré. Ce système constitué d'éléments disparates a permis des écarts considérables dans les niveaux de prestation des services d'AGJE réglementés, les normes provinciales, les méthodes de prestation des services et le genre d'établissements de garde d'enfants. Dans la dernière section, nous exposons des réflexions sur le genre d'architecture nécessaire pour produire le genre de système décrit ci-dessus et passons en revue trois nouvelles conceptions.

### **Qui administre le système d'AGJE au Canada?**

Les ententes intergouvernementales sont au coeur du cadre de travail actuel régissant la garde d'enfants, comme c'est le cas pour la plupart des programmes sociaux au Canada. Au lieu de les ébaucher simplement, il est utile de faire un retour en arrière et d'examiner l'évolution de ce système, ce qui révélera le rôle des collectivités locales, qui est aujourd'hui largement oublié, et nous permettra de passer en revue visions des réformes antérieures. Dans celles-ci, nous trouverons quelques éléments désuets, mais une continuité de vision et d'objet.

Les toutes premières crèches collectives ont été créées et administrées par les collectivités locales – oeuvres de bienfaisance locales et administrations municipales – préoccupées des enfants dont les mères étaient forcées de travailler. Les écoles maternelles, qui s'adressaient aux enfants de la classe moyenne, demeuraient séparées, bien qu'elles n'aient été intégrées au système scolaire que plus tard – dans certains cas, bien plus tard. Au cours de la Seconde Guerre mondiale, cela a changé, quoique brièvement, lorsque le gouvernement fédéral a accepté de prendre en charge une partie des coûts de la garde d'enfants de mères dont on avait besoin pour que les usines et les hôpitaux continuent de fonctionner. À la fin de la guerre, le gouvernement fédéral s'est retiré de ce service. Cependant, à Toronto, où de nombreuses crèches avaient été créées pendant la guerre, les protestations locales se

---

<sup>3</sup> « À la défense d'une stratégie de développement des jeunes enfants », dans *Isuma*, volume 1, n° 2, 2000.

sont révélées suffisamment fortes pour pousser la province à passer à l'action.<sup>4</sup> Par suite de l'adoption de la Day Nurseries Act de l'Ontario, en 1946, cette province est devenue la première au Canada à spécifier des normes devant être respectées pour recevoir des fonds provinciaux, et elle était encore la seule province à avoir réalisé un système de réglementation au moment de l'adoption du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), en 1966 – qui ramenait le financement fédéral dans le tableau. En fait, seules l'Ontario et l'Alberta avaient développé la capacité de satisfaire ce besoin croissant et utilisaient les fonds du RAPC à cette fin, lorsque la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada a présenté son rapport, en décembre 1970.

### **Garde d'enfants, service de bien-être social ou égalité des femmes?**

Pour la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada, la garde d'enfants importait pour l'égalité des femmes, en général, et n'était pas simplement un service offert à celles qui avaient besoin de travailler pour sortir de la pauvreté, et les gouvernements avaient un rôle prépondérant à jouer dans le système canadien de garde d'enfants qui se faisait jour lentement. Conformément à l'esprit du RAPC, la Commission convenait que les municipalités, « où s'exercent les pressions du public en vue d'ouvrir un établissement »,<sup>5</sup> ne disposaient pas des ressources nécessaires pour satisfaire la demande. Les provinces étaient les mieux positionnées pour intervenir. Cependant, elles ne pouvaient pas s'acquitter de la tâche à elles seules. Comme l'« offre d'une garderie est très importante pour les femmes du Canada »<sup>6</sup>, le gouvernement fédéral devrait avoir une responsabilité continue. La garde d'enfants devrait donc être enlevée du Régime d'assistance publique du Canada et être enchâssée dans une *Loi nationale sur la garde des enfants*, qui établirait un cadre de travail et offrirait des incitations pour la prise de mesures provinciales. Compte tenu de l'expérience limitée des provinces dans ce domaine à cette époque-là, la Commission a également suggéré que le gouvernement fédéral fournisse des services consultatifs aux provinces et territoires. À leur tour, ces derniers devraient créer des conseils, afin de planifier un réseau de centres, d'établir et de mettre à exécution des normes, et de fournir des renseignements et des services consultatifs aux groupes de parents et aux collectivités locales.<sup>7</sup>

Ces idées ont été développées en profondeur dans les recommandations émanant de la première conférence nationale sur les garderies, en 1971. La conférence a imaginé le genre de services complets et intégrés ébauchés ci-dessus et a suggéré que les conseils provinciaux-territoriaux se composent de représentants des secteurs de la santé, de l'éducation et du bien-être social, ainsi que d'utilisateurs. Au niveau local, la conférence a demandé instamment que les fonds fédéraux soient conditionnels à la représentation de parents aux conseils de gestion des services de garde d'enfants. Contrairement à la Commission, la conférence prévoyait que les municipalités continuent d'assumer un rôle. (Comme nous le verrons, la Commission s'est révélée plus visionnaire à cet égard.) À l'exception de l'Ontario et de l'Alberta, le développement de la capacité réglementaire des provinces allait de pair avec la centralisation, au détriment des municipalités. Ces dernières ont disparu des conceptions subséquentes d'un nouveau système de gouvernance jusqu'aux premières années de la présente décennie.

---

<sup>4</sup> Cf. l'excellente thèse de doctorat de Susan Prentice, *Militant mothers in domestic times: Toronto's postwar childcare struggle*, York University, 1993.

<sup>5</sup> Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada, page 269.

<sup>6</sup> Ibidem, page 269.

<sup>7</sup> Un certain nombre de provinces ont actuellement de telles commissions, par exemple, le Comité de réglementation des garderies d'enfants du Manitoba, le Conseil consultatif des ministres sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants de la Saskatchewan et le Conseil provincial sur la garde d'enfants de la Colombie-Britannique.

La conférence considérait également la participation du fédéral comme une nécessité. Le rapport majoritaire n'exposait pas une vision aussi audacieuse que celle de la Commission en ne demandant pas une nouvelle législation. Cependant, il suggérait la création d'un Bureau national des affaires de l'enfance et de la famille, qui serait chargé du financement, y compris les lignes directrices sur l'utilisation des fonds fédéraux, qui aideraient les provinces à établir des normes optimales, la fourniture de services de consultants, et le parrainage de la recherche sur le développement de l'enfant. Les deuxième et troisième propositions ont fini par être adoptées, mais pas la première (qui est importante).

N'ayant pas l'aval des défenseurs de la garde d'enfants, les personnes aux prises avec la bureaucratie fédérale, afin de mettre en oeuvre les idées de la Commission, ont dû abandonner l'idée d'une *Loi nationale sur la garde des enfants*, optant plutôt pour un changement progressif. La principale contribution du gouvernement fédéral<sup>8</sup> à la garde d'enfants continuait donc d'être canalisée par le RAPC, jusqu'à son abolition, en 1996. Le système principal a donc acquis les caractéristiques suivantes :

- Il s'agissait d'une entente de partage des coûts entre le gouvernement fédéral et les provinces. Les municipalités étaient ainsi évincées de la garde d'enfants, sauf en Ontario et en Alberta;<sup>9</sup>
- Le financement fédéral n'était pas plafonné, mais les provinces devaient participer à hauteur de 50 %. Cela s'est révélé plus difficile pour les provinces plus pauvres, un fait reconnu par la suite par le Groupe d'étude Cook, qui recommandait des contributions fédérales différentes - de 25 % à 75 %, en fonction de la capacité de chaque province;
- Dans le cadre de l'option des « services de bien-être », qui offrait des niveaux d'aide plus généreux, le financement fédéral se limitait aux fournisseurs de services publics ou sans but lucratif, ce qui a influé sur la tendance dans nombre de provinces, mais pas toutes d'entre elles : 77 % de tous les établissements de garde d'enfants sont exploités par des organismes sans but lucratif. L'Alberta, Terre-Neuve et le Nouveau-Brunswick, toutefois, comptent une forte proportion d'établissements à but lucratif;
- En vertu du RAPC, le gouvernement fédéral perpétuait l'idée de la garde d'enfants comme un service pour les familles « dans le besoin », plutôt que comme un droit universel. Les paramètres étaient élargis, ce qui aurait permis aux provinces de subventionner les familles ayant un revenu allant jusqu'aux échelons supérieurs du revenu moyen (aucune d'entre elles ne s'est prévaluée entièrement de cette option). Néanmoins, l'ombre du « bien-être » planait toujours.
- Conformément à cette approche concernant le « bien-être », les fonds du RAPC, comme la déduction pour frais de garde d'enfants, étaient affectés principalement à la demande. Comme le note l'OCDE dans son rapport intitulé *Petite enfance, grands défis*, toutefois, des

---

<sup>8</sup> En outre, la déduction pour frais de garderie, en 1971; le Programme Perspectives -Jeunesse et le PIL des années soixante-dix et l'aide à l'éducation postsecondaire des spécialistes en développement de la petite enfance offerts par Emploi et Immigration Canada, appelé ultérieurement Développement des ressources humaines Canada. Le gouvernement fédéral est également chargé de la garde des enfants autochtones, de familles de militaires et des nouveaux immigrants et réfugiés. La mise en place de services de consultants fédéraux sur la garde d'enfants, qui ont beaucoup oeuvré à la promotion de l'expansion des services de garde d'enfants dans tout le pays, a aussi aidé à donner un élan à la deuxième conférence nationale sur la garde des enfants en 1982.

<sup>9</sup> En Alberta, cela a duré jusqu'à la fin des années soixante-dix et au début des années quatre-vingts, lorsque le gouvernement provincial a centralisé le contrôle de la réglementation et du financement des services de garde d'enfants d'âge préscolaire. L'Ontario est la seule province où les municipalités assument toujours un rôle majeur dans le financement et la planification des services de garde d'enfants.

investissements publics importants dans les services et l'infrastructure sont nécessaires, afin de mettre en place et de maintenir un système de services d'AGJE de grande qualité.

Dans leurs rapports respectifs, la Commission royale d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi Abella (1984) et le Groupe d'étude Cook sur la garde des enfants (1986) reconnaissaient publiquement les insuffisances de ce cadre de travail. À ce moment-là, le passage de la compétence municipale à la compétence provinciale était devenu la norme. Les provinces étaient chargées de l'octroi des permis et du respect des normes, de la formation, des normes d'emploi et des relations de travail. Pourtant, la participation fédérale était nécessaire pour que les services de garde d'enfants servent de tremplin à l'égalité des femmes (Abella) et pour que le Canada développe un système complet, de grande qualité et accessible à tous ceux qui en avaient besoin (Cook). Le Groupe d'étude Cook a fait valoir que le gouvernement fédéral devrait exercer son pouvoir de dépenser pour promouvoir un tel système. Conscient de la résistance croissante de certaines provinces, il a noté ce qui suit :

Bien que nous partagions les objectifs de ceux qui recommandent des normes nationales... nous pensons que, vu que la responsabilité en matière de réglementation et d'octroi de permis concernant les services de garde d'enfants incombe en premier lieu aux provinces, le gouvernement fédéral devrait faire preuve de retenue lorsqu'il envisage d'imposer des conditions au financement fédéral. (Rapport du Groupe d'étude Cook, page 287)

À bien des égards importants, le gouvernement Mulroney n'a pas pris en considération les recommandations du Groupe d'étude Cook. Sa législation sur la garde d'enfants aurait sorti la garde d'enfants de l'ombre de l'aide sociale, mais il aurait fallu en payer le prix – les établissements à but lucratif auraient été admissibles à l'éventail complet de financements fédéraux et les contributions fédérales auraient été plafonnées. Le Parlement n'a pas pu adopter le projet de loi avant le déclenchement des élections, en 1988, et, compte tenu de l'opposition généralisée à laquelle le projet de loi s'était heurté, le nouveau gouvernement Mulroney ne s'est pas donné la peine de le remettre sur le tapis. Par contre, un programme modeste, mais pas dénué d'importance, versant des fonds fédéraux pour la recherche et le développement dans le domaine de l'éducation et de la garde des jeunes enfants, a survécu.<sup>10</sup>

En 1993, le gouvernement fédéral a finalement créé le secrétariat d'État à l'Enfance et à la Jeunesse<sup>11</sup> (au sein de DRHC). Toutefois, le nouveau gouvernement Chrétien n'a pas créé le programme de garde d'enfants promis dans le « Livre rouge ». <sup>12</sup> La préoccupation du gouvernement fédéral quant au déficit a contribué à faire échouer les tentatives du ministre d'alors, Lloyd Axworthy, de négocier une nouvelle entente sur la garde d'enfants. <sup>13</sup> Pourtant, la question est

---

<sup>10</sup> Ainsi que l'allocation pour les frais de garde d'enfants non acquittés pour les mères au foyer.

<sup>11</sup> Vers la fin de son existence, après les élections de 2004, le Ministère avait les responsabilités suivantes : la recherche, y compris l'Enquête nationale longitudinale, les projets Comprendre la petite enfance et de R&D dans le cadre du Programme de partenariats pour le développement social, la PNE, le PANE, l'initiative de DPE, le congé parental de l'AE, et le secrétariat du Groupe de travail FPT sur l'enfance et la famille dans le cadre de l'ECUS. En ce qui concerne la garde d'enfants comme telle, il y a eu plusieurs initiatives importantes comme l'Enquête nationale des soins aux enfants de 1988, *Oui, ça me touche!*, Table ronde pour le développement des ressources humaines du secteur des services de garde à l'enfance, et Child Care Resource and Research Unit.

<sup>12</sup> Le Livre rouge présentait l'esquisse d'un nouveau système de garde d'enfants prévoyant que les gouvernements fédéral et provinciaux absorbent chacun 40 % des coûts, alors que les parents – qui payent actuellement la part du lion – ne paieraient que 20 % des coûts, les montants réels variant en fonction de la capacité de payer de chacun, ce qui aurait représenté un grand pas vers le genre de système décrit dans l'introduction.

<sup>13</sup> En décembre 1995, le ministre Axworthy a proposé un nouveau programme à frais partagés, le gouvernement fédéral versant une contribution de 630 millions de dollars en cinq ans. Aucune norme nationale n'était proposée et la référence

demeurée dans le programme du gouvernement, les défenseurs de la garde d'enfants se faisant davantage entendre grâce à la présence de deux autres débats – la pauvreté chez les enfants et la « petite enfance ». Ces deux débats, toutefois, pouvaient amener un changement d'orientation complet. D'une part, l'attention accrue accordée à la pauvreté chez les enfants, combinée aux efforts visant l'employabilité des parents (des mères), appuyait le maintien d'une approche ciblée concernant la garde d'enfants. D'autre part, le fait même de reconnaître l'importance de la « petite enfance », qui devait beaucoup aux travaux d'experts en DPE, comme Fraser Mustard, donnait éventuellement de nouvelles raisons à l'investissement public dans un système d'AGJE universellement accessible, complet et de grande qualité.

Au lieu d'introduire un nouveau programme de garde d'enfants, le gouvernement Chrétien a remplacé le RAPC par une nouvelle (et bien moins importante) subvention globale, le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux. Le passage du financement conditionnel au financement global signifiait que les provinces n'étaient plus tenues de faire des versements de contrepartie aux fonds fédéraux. Elles étaient également libres de décider de l'affectation des fonds fédéraux (considérablement réduits), la garde d'enfants perdant souvent en faveur de domaines très en vue, comme la santé. En outre, le gouvernement fédéral ne pouvait aucunement tenir les provinces et territoires responsables de l'utilisation des fonds fédéraux. Enfin, dans le discours du Trône de février 1996, le gouvernement fédéral a promis de ne pas exercer son pouvoir de dépenser pour créer de nouveaux programmes dans les champs de compétence des provinces sans le consentement de la majorité de celles-ci. Cette promesse a été ultérieurement codifiée dans l'Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS), en 1999. Dans la nouvelle ère de relations fédérales-provinciales ainsi inaugurée, le conseil prudent du Groupe d'étude Cook concernant l'exercice de ce même pouvoir de dépenser par le gouvernement fédéral, afin d'établir des normes pancanadiennes, commençait à sembler réellement audacieux.

### **La garde d'enfants à l'ère de l'ECUS**

À quoi ressemble cette nouvelle ère? L'Entente-cadre sur l'union sociale conclue entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux<sup>14</sup> en 1999, afin de permettre le renouvellement des programmes sociaux du Canada et d'établir un mécanisme stable et durable pour leur financement, en est un élément clé. Elle promettait des programmes de qualité comparable, quel que soit le lieu de résidence au Canada. Comme nous l'avons fait remarquer ci-dessus, toutefois, l'ECUS codifiait les limites que s'imposait volontairement le gouvernement fédéral quant à l'exercice de son pouvoir de dépenser. Point positif, l'ECUS ne nécessite pas l'unanimité, mais uniquement la sanction de la majorité des provinces. Bien qu'elle n'établisse pas un mécanisme de règlement des différends précis, elle définit les principes à suivre pour en mettre un en place.

En outre, l'ECUS promettait d'instaurer un nouveau mécanisme de reddition de compte – la présentation de rapports publics sur les indicateurs de rendement convenus –, afin de combler la lacune créée par l'adoption du financement global. En vertu de l'entente, chaque gouvernement signataire s'engageait notamment à :

---

à l'accent exclusif sur les services de garde d'enfants réglementés avait été remplacé par le terme plus vague de « services de grande qualité ». Peu après, le ministre Axworthy était nommé à la tête d'un autre portefeuille et, avant même le début de toute négociation officielle avec les provinces et territoires, la proposition était abandonnée. Cf. Bach et Phillips, *Constituting a New Social Union: Child Care Beyond Infancy* dans *How Ottawa Spends 1997-1998: Seeing Red: A Liberal Report Card*, G. Swimmer, rédacteur, Carleton University Press, 1997.

<sup>14</sup> Sauf le Québec



- Contrôler et à mesurer les résultats de ses programmes sociaux et à présenter régulièrement des rapports sur leur rendement à ses électeurs;
- Échanger des renseignements et les pratiques exemplaires à l'appui de l'élaboration des mesures du rendement, et à collaborer avec les autres gouvernements, afin de développer des indicateurs comparables pour mesurer les progrès vers l'atteinte des objectifs convenus;
- Recourir à des tierces parties, le cas échéant, pour aider à évaluer les progrès faits dans la réalisation des priorités sociales.

Il existe certains parallèles ici avec les développements dans l'Union européenne (UE), en particulier son remplacement du gouvernement par directives par la « méthode de coordination transparente ». Celle-ci fonctionne grâce à des lignes directrices collectivement définies, combinées à un échéancier pour l'atteinte des objectifs, et requiert l'établissement d'indicateurs et de repères quantitatifs et qualitatifs. Chaque pays les traduit ensuite en des plans nationaux comprenant des objectifs précis et la présentation de rapports d'étape annuels, qui sont soumis à l'examen des pairs. M. Saint Martin, toutefois, fait valoir que, alors que l'UE peut se fier à la Commission européenne et aux États membres pour assurer la surveillance, dans l'ECUS, c'est un « public » vaguement défini (ou le public de chaque province), qui doit assumer ce rôle.<sup>15</sup> Ce n'est possible que lorsque le public est aidé par une institution capable de « garantir l'indépendance, la transparence et la qualité du travail ». <sup>16</sup> Nous reviendrons à ce point dans la section suivante.

Enfin, l'ECUS ne fait rien pour ramener les municipalités dans le tableau de la politique sociale. De même que dans les anciennes ententes régies par le RAPC, les municipalités demeurent des « créatures des provinces ». Elles n'ont pas obtenu de place à la table des négociations. Comme Jenson et Mahon le font valoir, les relations fédérales-provinciales continuent de se développer depuis l'instauration de la politique sociale moderne, dans les années quarante, mais l'importance de la croissance de la population essentiellement urbaine du Canada depuis les années soixante doit encore se traduire par des pratiques de gouvernance renouvelées, qui incluent les administrations municipales.<sup>17</sup> Les problèmes que pose cette omission sont devenus de plus en plus évidents et ont mené à des discussions sur « un nouveau pacte pour les villes canadiennes ».

Les « enfants » et la garde d'enfants font partie de l'ECUS depuis le départ. Le Plan d'action national pour les enfants (PANE) a commencé à prendre forme en 1997, avant l'ECUS. Il décrivait dans les grandes lignes l'entente conclue entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux pour élaborer conjointement une stratégie complète, transversale et à long terme, afin de s'assurer que tous les enfants canadiens ont la meilleure chance possible de développer leur plein potentiel. Le PANE promettait d'élaborer des mesures des résultats claires à l'appui de cet engagement. Même si le PANE semblait être en faveur de l'universalité, la première mesure prise dans le cadre de l'ECUS, la Prestation nationale pour enfants (PNE), portait principalement sur la pauvreté chez les enfants<sup>18</sup> et la suppression des « facteurs de désincitation au travail » des programmes sociaux, tout en offrant des aides, comme la garde d'enfants, aux « parents » pour qu'il

---

<sup>15</sup> Cf. Denis Saint Martin, *Coordinating Interdependence: Governance and Social Policy Redesign in Britain, the European Union and Canada*, RCRPP, mai 2004, pour une comparaison inspirante de l'utilisation de ces nouveaux instruments de gouvernance dans l'UE et dans l'ECUS. Il conclut que la technique horizontale « nommer et blâmer » visant à coordonner l'action ne donnerait aucun résultat au Canada où la responsabilité verticale convient mieux.

<sup>16</sup> Ibidem, page vi.

<sup>17</sup> Jenson et Mahon, *Bringing Cities to the Table: Child Care and Intergovernmental Relations* RCRPP 2002, page 1.

<sup>18</sup> La PNE faisait l'objet de travaux lorsque l'ECUS a été conclue, mais elle cadrerait bien avec le nouveau mode de gouvernance établi grâce à l'ECUS et donnait suite à une des grandes priorités de celle-ci, la pauvreté chez les enfants.

se détachent de l'aide sociale. La PNE comprenait un nouveau supplément du faible revenu, que les provinces étaient invitées à récupérer auprès des bénéficiaires de l'aide sociale et à réinvestir dans les services de soutien, comme la garde d'enfants.

Lancée en 2000, l'initiative de Développement de la petite enfance, comprenait le « renforcement du développement, de l'apprentissage et des soins des jeunes enfants » comme un des quatre secteurs où les provinces et territoires pouvaient dépenser les nouveaux fonds fédéraux.

Conformément à l'ECUS, en vertu de l'entente, les gouvernements participants s'engageaient à exercer des contrôles et à présenter des rapports aux Canadiens en utilisant 11 indicateurs dans cinq domaines.<sup>19</sup> En négociant l'entente, toutefois, et pour que toutes les provinces la signent, le gouvernement fédéral a abandonné son objectif original prévoyant d'exiger que les provinces et territoires investissent dans l'ensemble des quatre secteurs.<sup>20</sup> Comme il n'était plus nécessaire d'investir dans l'AGJE, moins de 10 % des plus de 300 millions de dollars de fonds fédéraux ont été affectés à la garde d'enfants. Six des 13 gouvernements seulement ont investi des fonds dans la garde d'enfants et aucune des plus grandes provinces – Ontario, Alberta et Colombie-Britannique – ne l'a fait.

### **Les villes, le Comité du caucus libéral fédéral et l'ECUS**

Les lacunes dans l'initiative de Développement de la petite enfance, toutefois, ont aidé à faire ressortir l'omission d'intégrer réellement les villes. En Ontario, une des provinces qui avaient refusé d'investir dans les services de garde d'enfants réglementés,<sup>21</sup> les municipalités avaient conservé un rôle dans la prestation de services de garde d'enfants. C'était principalement les grandes villes, comme Toronto et Ottawa, qui, fortes de leur mandat, avaient jeté les bases d'un système universel. En particulier, Toronto disposait d'une stratégie pour les enfants bien élaborée et l'infrastructure pour la plus forte concentration de programmes pour les enfants (à l'extérieur du Québec)...<sup>22</sup> Son programme de garde d'enfants impressionnant, qui supposait l'existence d'un droit du public, constituait la pierre angulaire de ce système.<sup>23</sup> À la fin des années quatre-vingt-dix, toutefois, ce système était de plus en plus menacé, en grande partie en raison de l'insuffisance du financement de la province.<sup>24</sup> Le rapport présenté par Coffey et McCain, demandé par la ville, comprenait les voies suivantes que le gouvernement fédéral pouvait éventuellement explorer :

- Utiliser l'ECUS pour former un partenariat pour la garde d'enfants calqué sur la récente initiative sur le logement, l'Initiative de soutien des partenariats communautaires (ISPC), qui permettrait de conclure des ententes de financement direct avec les municipalités dans les provinces qui n'investissent pas dans des services de garde d'enfants réglementés et de grande qualité en vertu de l'initiative sur le DPE;

<sup>19</sup> Cf. l'examen thématique effectué par l'OCDE du rapport de base canadien concernant l'éducation et l'accueil des jeunes enfants par Gillian Doherty, Martha Friendly et Jane Beach, 2004.

<sup>20</sup> *Final Report of the Commission on Early Learning and Child Care for the City of Toronto*, commission coprésidée par Coffey et McCain, page 19. Remarque : ne comprend pas non plus un mécanisme de règlement des différends.

<sup>21</sup> Il ne s'agissait pas simplement de compressions budgétaires, mais aussi d'une tendance réelle à utiliser de plus en plus des services de garderie non réglementés. En outre, le gouvernement provincial a omis de mettre en oeuvre la vision de Mustard et McCain concernant un système de DPE complet. Au contraire, leurs unités de DPE étaient tout juste des kiosques d'information (Coffey et McCain, page 20).

<sup>22</sup> Ibidem, page 14.

<sup>23</sup> Cf. Mahon, *Childcare as Citizenship Right? Toronto in the 1970s and 1980s* (dans un prochain numéro du *Canadian Historical Review* pour plus de détails sur la politique sous-tendant cette réalisation impressionnante.

<sup>24</sup> Il s'agit d'une situation plus compliquée. Cf. *Bringing Cities to the Table, Final Report of the Commission on Early Learning and Childcare as Citizenship Right?*

- S'engager publiquement à renouveler l'initiative sur le DPE, afin d'y ajouter les dispositions sur la responsabilité de l'ECUS, notamment la participation des citoyens à l'élaboration et à l'évaluation de l'entente, la vérification par des tiers et un mécanisme de règlement des différends;
- Informer le public que les provinces et territoires doivent investir dans l'ensemble des quatre secteurs;
- Faire participer les municipalités, les autorités locales et les collectivités au contrôle des dépenses provinciales;
- Jeter les bases de l'élaboration d'une nouvelle structure, qui permettrait d'entamer un dialogue utile entre les villes et le gouvernement principal sur les questions touchant les enfants.

À leur tour, les provinces et territoires devraient donner aux municipalités et aux conseils scolaires les pouvoirs et les ressources nécessaires pour intégrer les services existants dans un système complet. De manière plus générale, alors que les provinces devraient conserver le pouvoir d'établir les objectifs et les résultats des programmes, il devrait incomber aux municipalités de les concevoir et de les exécuter. Ainsi, grâce au rapport de Coffey et McCain, les municipalités revenaient dans le tableau pour la première fois depuis la conférence nationale sur la garde des enfants, en 1971.

La ville de Toronto n'était pas la seule administration municipale à exposer les limites de l'initiative sur le DPE. Des membres du caucus libéral fédéral l'ont également critiquée. Le comité de la politique sociale de celui-ci, présidé par un partisan de longue date de l'AGJE, John Godfrey, a repris avec vigueur le flambeau, afin d'élaborer une stratégie nationale pour la garde d'enfants véritable et efficace, qui favoriserait l'émergence d'un système universellement accessible, de grande qualité et complet. À cette fin, il fallait conclure une nouvelle entente intergouvernementale, qui pourrait s'inspirer des réalisations obtenus à ce jour dans le cadre de l'ECUS, mais qui devait aller au-delà des limites de la PNE et de l'initiative sur le DPE. Le comité du caucus a décrit quatre stratégies possibles pour réaliser cela :

- Ajouter un codicille à l'ADPE en vigueur, qui rendrait disponible de nouveaux fonds fédéraux dans le but express d'investir dans des services de garde d'enfants de grande qualité;
- Élaborer une nouvelle stratégie nationale pour la garde d'enfants, mettant à contribution le gouvernement fédéral et la majorité des provinces;
- Conclure des ententes bilatérales sur la garde d'enfants avec les provinces prêtes à aller de l'avant. Même si cette mesure permettait aux provinces et territoires d'avancer à leur propre rythme, ils devraient tous respecter une série commune de principes directeurs;
- Conclure de nouvelles ententes fédérales-municipales, par suite du précédent établi par l'ISPC, dans les secteurs où les provinces/territoires et le gouvernement fédéral ne peuvent pas trouver un terrain d'entente suffisant pour collaborer.

Ici aussi, l'on considère que les municipalités ont un rôle à jouer, mais, dans cette série de scénarios, uniquement si les gouvernements fédéral et provinciaux pouvaient conclure une entente.

Le caucus a diffusé son rapport en novembre 2002. En mars 2003, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont conclu un nouveau Cadre multilatéral sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants (CMAGJE). Pour nombre d'intervenants, cette entente est le premier pas véritable vers un système pancanadien d'AGJE. Pour la première fois, les fonds fédéraux peuvent être affectés au développement de l'offre de services de garde d'enfants de qualité : immobilisations et frais de fonctionnement, places de garde subventionnées, augmentations de salaire, formation, perfectionnement professionnel, et assurance de la qualité. Cependant, rien n'empêche une province

de continuer de s'attacher, comme auparavant, à corriger les dysfonctionnements du marché en offrant des places de garde subventionnées aux familles à faible revenu, et à fournir des services de renseignements et de renvois aux autres familles. En outre, contrairement aux dispositions du RAPC,<sup>25</sup> cette entente permet de verser des subventions aux établissements de garde d'enfants à but lucratif. Pour plus d'assurance, conformément au mode de gouvernance de l'ECUS, en vertu de l'entente, les provinces et territoires s'engagent à présenter des rapports annuels sur les points suivants : les genres de services et le montant d'argent dépensé au titre de chacun d'entre eux, le nombre de places pour les enfants d'âges différents (moins de six ans) dans chaque genre d'établissement, les données sur la politique de subventions et son rayonnement, les besoins en formation, les rapports personnel/enfants et la taille des groupes.<sup>26</sup> Une fois de plus, comme l'ECUS, toutefois, le CMAGJE prévoit de confier le rôle de surveillance à un « public » vaguement défini. Enfin, le montant engagé – 350 millions de dollars d'ici à la cinquième année – est beaucoup moindre que celui recommandé par le caucus libéral (10,9 milliards de dollars sur quatre ans) et bien plus faible que le 1 % du PIB (pour le Canada, 10 millions de dollars par an) recommandé par le réseau de services de garde d'enfants de l'Union européenne.<sup>27</sup>

### Qui devrait administrer le système d'AGJE du Canada?

La structure de gouvernance qui commençait à se faire jour après l'adoption du RAPC avait ainsi réussi à lever le fardeau des collectivités locales, mais souvent au prix de leur soutien dans l'ensemble. L'établissement des normes, le contrôle et la planification éventuelle incombaient principalement aux provinces. Le rôle du gouvernement fédéral se limitait principalement à financer 50 % des places de garde subventionnées destinées aux familles à faible revenu – les provinces déterminant simplement le plafond de revenu auquel elles ne seraient plus subventionnées. À l'époque du Groupe d'étude Cook, aucune province n'était préparée à se prévaloir de toute la latitude que donnait le RAPC. Au lieu de tendre vers l'universalité, les provinces ont laissé les familles à revenu moyen à élevé acquérir les services de garde qu'elles pouvaient se payer en leur accordant l'allègement très modeste fourni par la déduction pour frais de garderie.<sup>28</sup> Les décisions de contribuer aux frais d'immobilisation ou d'augmenter les salaires revenaient largement aux provinces et territoires. Même si le système fondé sur le RAPC accordait au moins un avantage quelconque aux services de garderie sans but lucratif, depuis l'avènement du TCSPS, il n'y a plus de limite de ce genre. Chaque province et territoire est libre de canaliser les fonds fédéraux vers des services de garderie à but lucratif.

Cette structure de gouvernance axée sur les provinces n'a pas réussi à assurer des services de garde d'enfants universellement accessibles, complets et de grande qualité dans tout le pays. Au contraire, il y a un ensemble disparate de services de garde d'enfants. Dans aucune province, sauf au Québec, l'AGJE est devenu un droit du public.<sup>29</sup> La majorité des familles sont encore forcées de dépendre de services non réglementés, des écarts considérables existant d'une province ou d'un territoire à

<sup>25</sup> Remarque : ceci était vrai uniquement dans le cadre de la voie des services de bien-être.

<sup>26</sup> Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, « Comprendre et résoudre la crise des services de garde à l'enfance : des avenues pour progresser », octobre 2003, pages 15 et 16.

<sup>27</sup> Ibidem, page 30.

<sup>28</sup> La plupart des provinces ont également contribué quelque peu aux frais d'immobilisations, mais, pour la plupart, on peut décrire ces contributions comme le genre de mesures de « démarrage » qui ne font pas grand chose pour développer l'infrastructure de services de garde d'enfants nécessaire. Cf. Cohen, Moss, Petrie et Wallace, *A New Deal for Children: Re-forming education and care in England, Scotland and Sweden*, chapitre 4, une critique de cette approche en Angleterre.

<sup>29</sup> Le Manitoba est la province qui se rapproche le plus du Québec, en ce qu'il a imposé un plafond aux frais demandés aux parents et a établi un échéancier clair en vue de l'expansion.

l'autre, et entre les zones urbaines et rurales.<sup>30</sup> Il y a également des écarts considérables d'une province ou d'un territoire à l'autre pour ce qui est des normes exigées des services de garde d'enfants réglementés, du degré de dépendance à l'égard des établissements de garde d'enfants à but lucratif par rapport aux établissements sans but lucratif ou publics,<sup>31</sup> et de l'équilibre entre les services de garde d'enfants offerts en établissement et en milieu familial. Le Québec est la seule province à avoir établi des lignes directrices types sur les services de garde d'enfants d'âge préscolaire. Dans aucune province, toutefois, l'on reconnaît officiellement que la garde d'enfants fait partie du système d'éducation général, c'est-à-dire, relevant du ministre responsable de l'éducation. Certains provinces (et villes) développent la capacité de coordination nécessaire, afin de mettre en oeuvre des stratégies cohérentes pour le développement des enfants (et des adolescents) dans lesquelles l'AGJE occupe une place importante. Il arrive trop fréquemment, toutefois, que divers ministères et directions générales s'accrochent à leurs propres pièces du « casse-tête » de l'AGJE, et il n'existe aucun mécanisme efficace pour les imbriquer l'une dans l'autre. Cette fragmentation est particulièrement évidente au niveau local, où les services sont véritablement offerts. Les municipalités et/ou les conseils scolaires, qui pourraient assurer une fonction de coordination importante, ont été largement écartés.<sup>32</sup> De toute évidence, un changement est nécessaire, mais quelles sont les options?

En examinant les options, il ressort clairement que les ententes intergouvernementales occupent une place prépondérante dans le contexte canadien. Avant de les aborder, toutefois, il est utile de traiter de deux autres questions : le genre d'établissement de garde d'enfants et la compétence ministérielle.

### **Genre d'établissement de garde d'enfants et « éducation »**

Le genre d'établissement de garde d'enfants – soit la question de savoir si les gouvernements doivent favoriser la prestation des services de garde d'enfants par des établissements à but lucratif – fait l'objet de controverses depuis le début. Le soutien de la prestation des services de garde d'enfants par ces établissements reflète un point de vue selon lequel la garde d'enfants est un service que l'on achète sur le marché. Vu sous cet angle, les gouvernements ont peut-être un rôle à jouer en établissant un cadre réglementaire et même en subventionnant les familles à faible revenu, mais en corrigeant ainsi les dysfonctionnement du marché, les entrepreneurs réagiront à la demande, et ce, efficacement. Pour ce qui est de la qualité, toutefois, de nombreuses études montrent que les établissements de garde d'enfants à but lucratif offrent systématiquement des services de moins bonne qualité que les établissements sans but lucratif. La plus récente étude, intitulée *Les services de garde : par défaut ou à dessein*, montre que l'écart ne peut pas être attribuable uniquement à l'accès accru aux deniers publics et/ou aux places de garderie subventionnées et/ou aux installations

---

<sup>30</sup> Cf. le rapport de l'étude de base de l'OCDE, tableaux 5 et 6.

<sup>31</sup> Dans trois provinces, les établissements de garde d'enfants à but lucratif comptent pour 50 % ou plus du nombre de places de garderie (Alberta, Terre-Neuve et Nouveau-Brunswick), la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard suivant de près. Les établissements de garde d'enfants sans but lucratif offrent 75 % ou plus des places de garderie en Saskatchewan, dans les Territoires du Nord-Ouest, au Manitoba, au Québec, en Ontario et au Yukon. (CRRU, *The Big Picture*, 1998).

<sup>32</sup> Au Québec, les Centres des petits enfants, chargés de réseauter les services de garde d'enfants d'âge préscolaire en établissement (sans but lucratif) et en milieu familial, relèvent de la compétence des conseils de développement régional. Ceux-ci se composent de représentants des municipalités, du secteur de l'éducation, du secteur de la santé, des services sociaux, des entreprises, et d'organismes communautaires et familiaux. Chaque CDR peut créer un comité chargé d'analyser les besoins locaux en matière de services de garde d'enfants et recommander au ministre d'élaborer de nouveaux services d'AGJE ou d'élargir les services existants. Tougas, *Reforming Quebec's Early Childhood Care and Education: The First Five Years*, document hors série n° 17 de CRRU, avril 2002 aux pages 13 et 14.

par les établissements de garde d'enfants sans but lucratif.<sup>33</sup> Les structures organisationnelles, les comportements et les caractéristiques des établissements de garde d'enfants à but lucratif ont une incidence négative sur les qualifications et les salaires du personnel, les possibilités de formation et les rapports personnel/enfants.

Lorsqu'il s'agit de la prestation des services de garde des jeunes enfants, toutefois, la qualité est aussi importante – si ce n'est plus – que pendant les années d'école. De même que les Canadiens pensent que le système scolaire n'a pas pour vocation de faire des bénéfices, cela s'applique également à l'AGJE. Cette position n'a peut-être pas la faveur des gouvernements de l'Alberta, du Nouveau-Brunswick et de Terre-Neuve, mais le principe importe trop pour la réalisation d'un système d'AGJE de grande qualité et universellement accessible pour être sacrifié à l'aune des bénéfices. En outre, les établissements de garde d'enfants à but lucratif comptent pour la part du lion dans le nombre de places de garderie dans la majorité des provinces, et le soutien de la majorité est tout ce dont l'ECUS a besoin.

Les services de garde d'enfants de qualité n'offrent pas seulement des soins, mais également des possibilités d'apprentissage adaptées à l'âge. C'est pourquoi l'étude de l'OCDE s'est jointe à de nombreux experts en éducation des jeunes enfants pour faire valoir qu'il est nécessaire d'établir des liens plus étroits entre l'AGJE et le système scolaire. Nombre de défenseurs des services de garde d'enfants ont également pensé que la garde d'enfants devrait sortir de l'ombre du « bien-être » et être rattachée aux ministères de l'éducation. C'est un service social auquel toutes les familles et tous les enfants devraient avoir droit. Une récente étude de Peter Moss et autres laisse entendre que, bien qu'il y ait peut-être beaucoup à gagner en rattachant l'AGJE aux ministères de l'éducation, ce n'est pas une panacée. Le transfert de la garde d'enfants au ministère de l'éducation a facilité le perfectionnement du système de garde d'enfants suédois, mais elle avait acquis ses principales caractéristiques – accessibilité quasi universelle à l'AGJE de grande qualité, principalement dans des établissements de garde d'enfants publics – avant le transfert. Inversement, le transfert de la garde d'enfants aux ministères de l'éducation en Angleterre et en Écosse n'a pas réussi à amener les changements en profondeur nécessaires. Les deux systèmes, en particulier celui de l'Angleterre, sont demeurés très fragmentés et enchâssés dans un régime tenant compte de la prépondérance du modèle du marché. À titre d'exemple canadien, l'AGJE des enfants d'âge préscolaire au Québec relève du ministère de la Famille et de l'Enfance, ce qui ne l'a pas empêché de faire des pas de géants vers un système de grande qualité et universellement accessible fondé principalement sur la prestation des services de garde d'enfants par des établissements sans but lucratif. Ainsi, il est préférable pour les défenseurs de l'AGJE de concentrer leur énergie sur de nouvelles ententes de financement et normes, plutôt que d'insister sur une entente pancanadienne en vue de transférer la garde d'enfants aux ministères provinciaux de l'éducation.

### **« Un nouveau pacte pour les villes » et la Commission Romanow**

Les paramètres clés de la réflexion sur les « intervenants qui devraient administrer » le système d'AGJE du Canada sont ceux établis par les ententes intergouvernementales. Comme nous l'avons vu, toutes les réflexions antérieures sur la façon de concevoir un système efficace, afin de promouvoir l'élaboration d'un système de garde d'enfants universellement accessible et de grande qualité dans tout le pays, ont porté sur cette dimension. Il n'est pas surprenant, toutefois, que chaque conception porte la marque de son époque. Ainsi, par exemple, la réflexion inhérente au rapport

<sup>33</sup> L'étude a porté principalement sur les provinces où les établissements de garde d'enfants à but lucratif comptent pour la majorité des places en garderie.

final de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme était conforme à la philosophie sous-tendant le RAPC : les municipalités ne disposaient pas des ressources nécessaires pour satisfaire le besoin croissant de services de garde d'enfants. Le gouvernement fédéral aurait donc dû soutenir le développement d'une capacité provinciale de concevoir et d'administrer un système pertinent dans les limites permises par la législation nationale. Rédigé plus d'une décennie plus tard, après l'échec des réformes de la sécurité sociale des années soixante-dix,<sup>34</sup> suivies d'une détérioration constante des relations fédérales-provinciales, le rapport du Groupe d'étude Cook était bien plus prudent concernant l'exercice, par le gouvernement fédéral, de son pouvoir de dépenser pour obtenir certaines normes communes. À leur tour, Coffey et McCain, et le Groupe de travail libéral ont tenu compte de deux développements plus récents : l'ECUS et la demande croissante d'« un nouveau pacte pour les villes ». Les caractéristiques clés du mode de gouvernance de l'ECUS ont été décrites ci-dessus. Le « nouveau pacte pour les villes » et la Commission Romanow méritent un peu plus d'attention.

Toutes les municipalités sont aux prises depuis longtemps avec les limites imposées par une assiette fiscale insuffisante, qui les obligent à dépendre principalement de l'impôt foncier. Au cours de la dernière décennie, cette situation s'est aggravée par le délestage des responsabilités lancé par la préoccupation du gouvernement fédéral quant à la dette et l'empressement des provinces de répercuter les coûts. En outre, tous les ordres de gouvernement sont entravés par les ententes politiques également archaïques, qui empêchent les municipalités de participer aux négociations intergouvernementales, malgré les nombreux secteurs de préoccupation commune. La mobilisation lancée par la Fédération canadienne des municipalités, afin de changer cet état de choses, a contribué à obtenir le « nouveau pacte pour les villes » promis. Grâce à la nomination du ministre d'État pour l'Infrastructure et les Collectivités en juillet 2004, ces préoccupations seront présentées au Cabinet pour la première fois depuis le ministère des Affaires municipales, qui a duré peu de temps dans les années soixante-dix. La nouvelle interprétation de l'« infrastructure » par le Ministère ne comprendra probablement pas uniquement l'infrastructure physique, mais également l'infrastructure « sociale », notamment les services sociaux, comme la garde d'enfants. Comme l'ont fait valoir Coffey et McCain, les municipalités sont des centres de développement humain et économique. Le nouveau ministre, John Godfrey, sait parfaitement que l'AGJE a une contribution importante à faire à cet égard.

Bien que les municipalités aient un intérêt dans ces changements, il importe également de reconnaître que les grandes villes du Canada – dont les plus grandes ont une population plus importantes que plusieurs provinces<sup>35</sup> – sont aux prises avec un éventail de défis plus difficiles que les autres villes. Avec leur économie postindustrielle, elles ont depuis longtemps des taux de participation des femmes au marché du travail plus élevés et demeurent au-dessus de la moyenne canadienne. Elles attirent la part du lion des nouveaux immigrants et leurs services sociaux doivent s'adapter à la diversité ethnique et culturelle que cela apporte. Les grandes villes du Canada ont également les plus fortes concentrations de pauvreté. En outre, elles sont souvent bien mieux dotées pour élaborer des stratégies sociales complètes, y compris celles qui visent les enfants. Toronto et Vancouver sortent des rangs à cet égard. Comme le fait remarquer le rapport de l'étude de base de l'OCDE :

---

<sup>34</sup> Si elles avaient réussi, des subventions fédérales aux services de garde d'enfants auraient pu être disponibles en se fondant sur l'universalité. Cf. Mahon, *The Never-Ending Story: The Struggle for Universal Childcare in the 1970s and 1980s*, *Canadian Historical Review*, volume 81 n° 4, 2000.

<sup>35</sup> Ainsi la population de Toronto est plus importante que celle des quatre provinces de l'Atlantique combinées. La ville de Toronto renferme 20 % de la population de l'Ontario et la région du Grand Toronto compte 16 % de tous les habitants du Canada.

La ville de Vancouver, en Colombie-Britannique, a établi des objectifs en vue d'un système de garde d'enfants complet, a un plan d'action pour les enfants et emploie un coordonnateur des services de garde d'enfants. Vancouver cherche systématiquement à obtenir des « contributions aux installations communautaires », comme des places de garderie, lorsqu'elle négocie avec des promoteurs immobiliers. En outre, elle met des fonds à la disposition des programmes de garde d'enfants sans but lucratif à des fins précises, comme les frais de lancement et l'amélioration des programmes. La ville de Toronto a un Comité consultatif sur la garde d'enfants, un ombudsman des enfants, un Comité d'action pour les enfants et les adolescents, et des processus de planification auxquels participent les fournisseurs de services et le public.<sup>36</sup>

Comme Toronto l'a appris dans les années quatre-vingts, toutefois, cela peut poser un inconvénient lorsque les villes demandent des fonds pour mettre en oeuvre leurs plans stratégiques aux provinces qui, comme on peut s'y attendre, se préoccupent d'assurer la croissance équitable dans toutes les régions de leur territoire. Il faut se demander s'il n'y a pas une certaine forme d'entente intergouvernementale, qui permettrait aux grands régions métropolitaines d'avancer à leur propre rythme, pendant que les provinces se concentrent sur les plus petites municipalités dans les autres régions de leur territoire.

La Commission Romanow sur l'avenir des soins de santé au Canada est intéressante. Bien qu'elle s'inscrive dans l'esprit de l'ECUS, elle établit une vision pancanadienne plus solide grâce au pacte proposé, qui engagerait les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux envers les principes d'universalité, d'équité, de souplesse (qualité et accès opportun aux services) et de responsabilité. Tout comme l'ECUS, la Commission envisageait l'élaboration d'une série commune d'indicateurs et de repères pour mesurer et suivre le rendement, et présenter des rapports sur les résultats aux Canadiens. Contrairement à l'ECUS, elle reconnaissait que cela ne pourrait produire une véritable responsabilité qu'en présence de soutiens institutionnels pertinents. Elle recommandait donc d'établir un Conseil de la santé, qui ferait office de mécanisme efficace et impartial dans la collecte et l'analyse des données sur le rendement. Elle enjoignait le Conseil d'accorder une grande priorité à la participation du public sous forme d'assemblées publiques locales, de branchements Internet, de dialogues avec les citoyens, ainsi qu'aux consultations régulières avec les intervenants par l'entremise d'un comité consultatif permanent. Enfin, en ce qui concerne les mécanismes de financement, l'objectif est d'assurer un financement stable, prévisible et à long terme pour un tel système grâce à un transfert en espèces désigné, assorti d'une disposition permettant une augmentation établie à l'avance et réaliste, compte tenu de la croissance économique et de la capacité de payer.

Il peut sembler utopique de s'attendre à ce qu'une nouvelle stratégie pancanadienne pour la garde d'enfants soit en mesure de donner suite aux recommandations en matière de santé de la Commission Romanow. Après tout, la santé est depuis longtemps un des rares programmes sociaux du Canada qui vise à offrir des soins universels de grande qualité à tous les habitants du pays. Cela contraste beaucoup avec la situation de la politique sur la garde d'enfants. Cependant, il importe de se souvenir que les efforts initiaux en vue d'adopter une politique pancanadienne sur la garde d'enfants n'ont commencé à être véritablement faits que dans les années soixante-dix, lorsque les gouvernements s'écartaient des réformes ambitieuses, alors qu'ils étaient aux prises avec les répercussions économiques de la crise du pétrole et de l'« économie à la Nixon ». Le gouvernement minoritaire libéral récemment élu a indiqué que, pour lui, la santé et la garde d'enfants sont deux dossiers prioritaires. Se pourrait-il que la garde d'enfants fasse maintenant des percées plus marquées dans le sillage des réformes des soins de santé?

---

<sup>36</sup> Page 71 de l'ébauche de rapport.



## Trois options

Nous présentons ci-dessous trois options, éclairée chacune par l'analyse esquissée dans les pages précédentes, soit le cadre multilatéral amélioré, une formule Romanow pour la garde d'enfants, et la participation des villes. Toutefois, certaines hypothèses s'appliquent aux trois options.

Premièrement, le Québec n'est pas partie prenante à l'ECUS et à ses initiatives de développement des enfants connexes. En outre, cette province est très en avance sur le reste du Canada en ce qui concerne l'établissement du fondement d'un système d'AGJE universel et de grande qualité. Lorsqu'une nouvelle stratégie pancanadienne pour la garde d'enfants sera négociée, le cas échéant, le Québec devrait recevoir sa part de l'aide fédérale, tout comme il l'a reçue en vertu des anciennes dispositions de retrait.

Deuxièmement, l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance voit juste en reconnaissant le droit des Premières nations et des Autochtones à l'autodétermination dans l'élaboration de leurs propres services, y compris l'AGJE.<sup>37</sup>

Troisièmement, dans les trois options, l'on suppose que le gouvernement fédéral a un rôle de soutien de la recherche et de la collecte des données. Aucun financement fédéral n'est destiné aux établissements de garde d'enfants à but lucratif. Même si le passage aux ententes sur le développement des ressources humaines bilatérales avec les provinces peut faire obstacle à un rôle direct dans la formation, le gouvernement fédéral devrait accroître son aide aux organismes bénévoles qui s'efforcent de développer l'effectif nécessaire pour les services de garde d'enfants sur le terrain. On pourrait également créer un fonds, afin de financer les efforts innovateurs en vue d'établir de nouvelles relations entre le système scolaire et l'AGJE. Non seulement les trois options devraient comprendre des lignes directrices conformes aux principes établis dans l'introduction, mais également un échéancier en vue de la réalisation d'un système universellement accessible, équitable et souple. Comme Coffey et McCain l'ont recommandé, le gouvernement fédéral devrait présenter au Parlement un rapport annuel sur les progrès faits vers un système d'AGJE universellement accessible et de grande qualité pour les Canadiens. Enfin, toutes les options devraient comprendre un moyen de renforcer le rôle des collectivités locales. Cela pourrait se faire en assurant la participation directe des municipalités et/ou des conseils scolaires, ou alors, en suivant la voie choisie par le Québec, avec des comités d'AGJE fonctionnant sous l'égide de conseils de développement régional ou de la santé.

La première option est la plus modeste, car elle consiste simplement à miser sur l'Entente-cadre multilatérale actuelle. Pour commencer à tendre vers un système d'AGJE universel et de grande qualité, il faut, au minimum, :

- établir des objectifs et un échéancier clairs pour l'expansion;
- modifier les procédures de présentation de rapports pour que les provinces et territoires prouvent que leurs règlements favorisent la qualité;
- montrer que les provinces et territoires progressent régulièrement vers l'universalité, lorsque les places de garde subventionnées demeurent;
- enlever l'information et le renvoi de la liste. Les fonds doivent être affectés à l'offre;

---

<sup>37</sup> Cf. page 5. Le rapport de l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, intitulé « Comprendre et résoudre la crise des services de garde à l'enfance : des avenues pour progresser », m'a aidé à aller au-delà des paramètres décrits par Coffey et McCain et le Groupe de travail libéral.

- ne pas utiliser les fonds fédéraux pour subventionner les établissements de garde d'enfants à but lucratif dans l'intérêt de la qualité et de la responsabilité;
- mettre en place un mécanisme de règlement des différends, assorti de pouvoirs de mise à exécution.

Lorsqu'une province ou qu'un territoire refuse d'appuyer ces changements, le gouvernement fédéral devrait mettre les fonds à la disposition des municipalités qui souhaitent respecter ces conditions.

La deuxième option s'inscrit dans l'esprit de la Commission Romanow en étendant ses ramifications à la garde d'enfants. Le point central serait un pacte intergouvernemental canadien pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants, confirmant une vision commune, fondé sur les principes décrits dans l'introduction et exposant les responsabilités des gouvernements respectifs. Il préciserait que, même si les gouvernements provinciaux et territoriaux sont responsables, en premier lieu, de l'élaboration des politiques et des programmes, de la réglementation et de la surveillance, et de l'amélioration de la qualité, le gouvernement fédéral

« assume lui aussi des responsabilités importantes du fait qu'il doit faire face à des problèmes d'envergure nationale et qu'il doit assurer une base stable pour le financement ». <sup>38</sup> Le pacte serait appuyé par une loi canadienne sur la garde d'enfants, équivalente à la *Loi canadienne sur la santé*, afin de lui donner les pouvoirs qui font défaut au Plan d'action national pour les enfants et à l'entente multilatérale. Qui plus est, peut-être, un conseil de l'AGJE serait établi pour recueillir et analyser les données sur le rendement, et donner des conseils et des analyses stratégiques aux ministres et aux sous-ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux. <sup>39</sup> Un tel conseil irait plus loin que la première option, ci-dessus, non seulement en fournissant un mécanisme solide impartial de collecte et d'évaluation des données, mais, tout comme le conseil proposé par la Commission Romanow, on demanderait à ce conseil de faire participer activement le public.

La troisième option contient toutes les caractéristiques de la deuxième, mais, de même que toutes les options respectent le statut distinct du Québec, des Premières nations et des Autochtones, elle fait des grandes villes du Canada des parties à l'accord. <sup>40</sup> Cette option reconnaîtrait le statut spécial des grandes villes du Canada, qui doivent relever des défis différents de ceux des petites villes, et qui ont également la capacité d'élaborer et de mettre en oeuvre leurs propres stratégies pour le développement de la petite enfance. Comme nous l'avons noté ci-dessus, leur volonté et leur capacité d'être de l'avant par rapport aux autres villes créent des problèmes pour les gouvernements provinciaux qui, par souci d'équité, sentent à juste titre le besoin d'affecter des ressources à l'aide aux petites villes et aux régions rurales mal desservies. Une autre façon d'aborder la question est de considérer qu'il s'agit d'une solution partielle aux objectifs fondés sur l'âge (p. ex., mettre l'accent sur l'accès universel de tous les enfants de trois à cinq ans du Canada à l'AGJE pendant les cinq premières années). Ce genre d'entente permettrait donc aux grandes villes d'ouvrir la voie. Toutefois, par souci d'équité, elles le feraient en respectant un cadre de travail qui comprend un échéancier de 15 ans pour atteindre l'objectif de services d'AGJE universellement accessibles de qualité comparable pour les Canadiens, quel que soit leur lieu de résidence.

<sup>38</sup> *Guidé par nos valeurs : L'avenir des soins de santé au Canada*, rapport final de la Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada, dirigée par Roy J. Romanow, novembre 2002, page 50.

<sup>39</sup> Cf. le rapport de la Commission Romanow, pages 58 et 59, pour de plus amples détails. Le mot « enfant » peut remplacer le mot « santé », au besoin.

<sup>40</sup> Il n'est pas nécessaire de se limiter aux « cinq grandes villes », mai on pourrait inclure les 22 villes représentées au « Caucus des maires des grandes villes » de la Fédération canadienne des municipalités.

La première option offre l'avantage de miser progressivement sur ce qui a déjà été réalisé. Si elle s'accompagne d'un financement suffisant,<sup>41</sup> elle représenterait un grand pas en avant. Elle omet, toutefois, de promouvoir un système d'AGJE complet du genre décrit, notamment, dans le rapport de Mustard et McCain. Elle ne comble pas non plus les attentes en matière de responsabilité, car elle ne prévoit aucun mécanisme institutionnel chargé de favoriser la participation significative du public. Par conséquent, même si les municipalités étaient autorisées à recevoir des fonds fédéraux réservés à des services de garde d'enfants de qualité, cela ne se ferait que si leur province ou territoire décidait de pas participer. Peu de mesures seraient prises pour encourager la participation locale dans les provinces et territoires signataires. Enfin, comme le fait remarquer l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, contrairement à la législation, qui ne peut être modifiée que par le Parlement et est assujettie à l'examen minutieux du processus politique, le cadre multilatéral est, en fin de compte, une déclaration d'intention des dirigeants politiques et insusceptible d'application valable.<sup>42</sup>

La troisième option est la plus audacieuse, en ce qu'elle s'écarte du point de vue « poupée gigogne » de la place des grandes régions métropolitaines dans les États modernes, vigoureusement renforcé par la constitution du XIX<sup>e</sup> siècle, qui fait des municipalités des « créatures des provinces ». Cette option reconnaît les défis particuliers que ces « villes-régions » doivent relever et leur souhait de se lancer dans le développement de l'infrastructure sociale et physique, qui influe sur leur « compétitivité et leur attractivité ». <sup>43</sup> La promesse du gouvernement Martin de conclure un « nouveau pacte pour les villes » et la nomination du défenseur des services de garde d'enfants de longue date, John Godfrey, comme nouveau ministre de l'Infrastructure et des Collectivités peuvent aider à faire de la place pour un tel virage radical. Cependant, même maintenant, il est improbable que le gouvernement fédéral réussisse à convaincre la majorité des provinces et des territoires de rompre ainsi avec le passé.

La deuxième option semble alors être celle qui convient le mieux. Certaines personnes, comme la majorité des participants à la première conférence nationale sur la garde des enfants, pourraient penser qu'il est plus sûr d'adopter l'option progressive. Pourtant, il importe de se souvenir de la façon dont ce choix a contribué à la mise sous contrôle de la garde d'enfants dans le RAPC, au lieu d'appuyer la demande d'une loi nationale sur la garde d'enfants formulée par la Commission royale. Le gouvernement minoritaire Martin a indiqué que la santé et la garde d'enfants sont ses grandes priorités. Il semble que la conjoncture soit appropriée pour défendre les solutions du genre proposées par la Commission Romanow dans ces deux domaines.

---

<sup>41</sup> Au moins égal au montant recommandé par le Groupe de travail libéral, mais de préférence plus proche du 1 % du PIB recommandé par le réseau de services de garde d'enfants de l'Union européenne.

<sup>42</sup> Page 13.

<sup>43</sup> Cf. le communiqué de presse émis après la cérémonie de clôture du Forum national sur la croissance économique des grandes villes du Canada, à Montréal, le 11 juin 2004. [www.fcm.ca/newfcm/Java/frame.htm](http://www.fcm.ca/newfcm/Java/frame.htm).