

Les services de garde à but lucratif
Passé, présent et avenir

Susan Prentice
Département de sociologie
Université du Manitoba
Octobre 2005

Les services de garde à but lucratif
Susan Prentice
Childcare Resource and Research Unit
Université de Toronto
Document hors-série 21
Octobre 2005 – 29 pages

Childcare Resource and Research Unit
Université de Toronto
455, avenue Spadina, pièce 305
Toronto (ON) M5S 2G8, Canada

Téléphone : (416)978-6895
Télécopieur : (416)971-2139
Courriel : crru@chass.utotonto.ca
Site Web : www.childcarecanada.org

Les points de vue présentés dans les publications du CRRU sont ceux des auteurs et ne correspondent pas nécessairement aux opinions du CRRU ou de ses bailleurs de fonds.

Page couverture : Opus House

Données de catalogage à la publication
Prentice, Susan, 1961-
Les services de garde à but lucratif : passé, présent et avenir / Susan Prentice

(Document hors-série 21)
Comprend des références bibliographiques

ISBN 0000000000 (to come)

1. Garderies – Canada. I. Université de Toronto. Childcare Resource and Research Unit. II Titre. III. Collection : Documents hors-série (Université de Toronto. Childcare Resource and Research Unit); numéro 21

HQ778.7.C3P73 2005 362.7'12'0971 C2005-906222-3

Remerciements de l'auteure

Merci à Martha Friendly et à Jane Beach pour leurs commentaires pertinents à la lecture des versions préliminaires de ce document. Ils ont servi à resserrer considérablement la preuve et l'argumentaire. Je suis reconnaissante au personnel du CRRU, Jennifer Cho, Carolyn Ferns, Cindy Murray et Michelle Turiano pour le soutien qu'elles m'ont apporté au chapitre de la bibliothèque et de la bibliographie, de la correction de texte, de la mise en page et de la production. Enfin, grand merci à l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance et à son service de revue de presse (production d'une compilation électronique : *Child Care News*) qui surveille les médias canadiens d'un bout à l'autre du Canada et rend la couverture médiatique des services de garde accessible à des lecteurs de tout le pays.

Biographie

Susan Prentice est professeure associée de sociologie à l'Université du Manitoba. Elle est l'ex-titulaire de la chaire d'études féminines Margaret Laurence. Elle est l'éditrice de *Changing Child Care : Five Decades of Child Care Advocacy and Policy in Canada* (2001, Halifax : Fernwood) et l'auteure de plusieurs articles sur les politiques contemporaines et historiques en matière de services de garde. On peut la joindre à susan_prentice@umanitoba.ca

Les services de garde à but lucratif : passé, présent et avenir

INTRODUCTION

Relativement ignorés pendant de nombreuses années sur le plan politique, les services de garde ont vu s'accroître, récemment, leur importance politique. En effet, en 2004, le gouvernement fédéral s'est engagé à créer un programme national de services éducatifs et de garde à l'enfance. En 2005, les premières bases de ce programme national ont été jetées dans la foulée d'une initiative sur cinq ans de cinq milliards de dollars et d'ententes bilatérales entre le gouvernement fédéral et les provinces et territoires. Deux années plus tôt, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux avaient conclu l'Entente-cadre multilatérale sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants, laquelle avait été précédée de près par l'Entente sur le développement de la petite enfance, signée en 2000.

Cette grande activité gouvernementale signale qu'il y aura croissance au chapitre des services de garde de sorte que d'importantes décisions en matière de politiques devront être prises. Le financement et l'offre des services de garde sont parmi les questions les plus importantes à aborder. Quel rôle joueront les gouvernements dans l'expansion et le développement des services? Est-ce que les nouveaux fonds publics et les politiques serviront le développement des services de garde à but lucratif (BL), des services de garde sans but lucratif (SBL) et publics ou continueront-ils plutôt, comme actuellement, à soutenir un mélange de tous ces services? Quels sont les meilleurs moyens de s'assurer de la qualité des services de garde et de leur plus grande accessibilité?

Les programmes de financement fédéraux et les choix des provinces ont entraîné de grandes différences à travers le pays dans la distribution des places selon qu'elles sont dans le secteur à but lucratif, sans but lucratif ou public. Le Canada compte approximativement 750 000 places réglementées pour répondre aux besoins de ses 4,8 millions enfants âgés de zéro à douze ans [Friendly et Beach, 2005, tableaux 4, 9 et 10]¹. Environ 80 p. cent des places en garderie² sont SBL et elles sont administrées par le secteur bénévole et communautaire sous la gouverne, principalement, de conseils d'administration composés d'une majorité de parents utilisateurs. Seule une petite partie des places en garderie SBL au Canada relèvent du secteur public, généralement des municipalités (surtout en Ontario) ou des commissions scolaires (tel que la garde scolaire au Québec) [Doherty, Friendly et Beach, 2003]. Le Canada se fie donc à des organismes SBL ainsi qu'à l'entreprise privée pour fournir la plupart des services

¹ À moins d'avis contraire, les données actuelles et antérieures sur l'offre de services de garde au Canada sont tirées de Friendly, M. et J. Beach (2005). *Early Childhood Education and Care in Canada, 2004*. Toronto, Childcare Resource and Research Unit, Université de Toronto.

² La majorité des places en services de garde réglementés au Canada sont en garderie; toutefois environ 18 p. cent de l'ensemble des places sont en services de garde en milieu familial réglementés. Ce document n'aborde pas la question du caractère à but lucratif ou sans but lucratif des services de garde en milieu familial puisque la notion de propriété dans le contexte de ce mode de garde est quelque peu différente.

de garde au pays. Le recours à des prestataires de services non étatiques n'est pas la norme dans les pays qui sont dotés de systèmes de services de garde universels et de bonne qualité.

En 2004, des experts de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont entrepris, dans le cadre d'une étude comparative impliquant vingt pays, un examen complet des modes de garde utilisés au Canada. Ils ont conclu que nos politiques nationales et provinciales en matière de garde et d'éducation des jeunes enfants étaient au « stade initial » et qu'une restructuration systémique s'imposait. Ils ont fait valoir que le Canada aurait intérêt à envisager de financer un système de gouverne publique. Cet examen international a mis en lumière l'approche fragmentée et bigarrée en matière de prestation de services de garde en vigueur dans notre pays. Les auteurs ont souligné le besoin de leadership fédéral et la nécessité d'augmenter substantiellement les investissements publics dans le domaine.

L'équipe d'experts de l'OCDE a également commenté le mode de gouvernance des services de garde. Ils ont rappelé aux Canadiennes et Canadiens l'expérience d'autres pays:

Un mécanisme de protection que d'autres pays utilisent consiste à ne fournir des deniers publics qu'aux services publics et sans but lucratif, puis de garantir la transparence financière de ces services grâce à la création de conseils de direction parentaux puissants. Concurrément, il faudrait que la prestation de services dans une ville ou dans un territoire, particulièrement pour ce qui est de la cartographie de l'endroit où ces services devraient être situés, soit supervisée par un organisme public [OCDE, 2004, page 88].

Un certain nombre de commentateurs publics font valoir que « la question des profits n'est pas pertinente » en matière de services de garde. La plupart des chercheurs réfutent cette affirmation. Des recherches universitaires font état de nombreux problèmes associés aux services de garde à but lucratif et soulèvent des avantages considérables résultant de services de garde sans but lucratif, communautaires, de bonne qualité et de gouverne publique.

En plus de passer en revue la preuve existante, ce document présente de nouvelles preuves et un argumentaire pour justifier que le Canada choisisse de favoriser le secteur public et sans but lucratif comme environnement optimal pour la croissance prévue des services de garde au Canada.

POURQUOI REVENIR SUR LA QUESTION DU MODE DE GOUVERNANCE DES SERVICES DE GARDE?

Devrait-il exister au Canada des services de garde à but lucratif? La question est plutôt redondante puisque toutes les provinces autorisent et délivrent des permis

aux garderies BL et qu'une majorité d'entre elles leur attribuent, à divers degrés, des fonds publics. En bout de ligne, donc, même si la plupart des garderies au Canada sont SBL, dans certaines provinces, le secteur à but lucratif occupe une place importante. La proportion de services de garde BL varie grandement au pays : elle est aussi élevée que 73 p. cent à Terre-Neuve et Labrador et aussi basse que 0 p. cent en Saskatchewan, dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut.

Graphique 1 : Pourcentage des places en garderie sans but lucratif, par province et territoire, 2004

Note : La C.-B. ne fournit plus de données distinguant les services de garde BL des services de garde SBL. Les chiffres du N.-B. ont été estimés par les fonctionnaires provinciaux.

Ce ne sont pas que des décisions provinciales en termes de financement et de politiques qui ont eu une incidence sur la distribution des services de garde BL et SBL à travers le pays. Les politiques fédérales ont également été déterminantes. De 1966 à 1995, lorsque le Régime d'assistance publique du Canada – un programme à frais partagés – était en place, seuls les services de garde SBL étaient admissibles à la part de financement fédéral consenti aux familles « susceptibles de devenir nécessiteuses » en fonction de l'évaluation de l'état de leurs revenus³. Suivant l'abolition du RAPC en 1996 et son remplacement par le Transfert canadien en matière de santé et de services sociaux – un mécanisme de financement global –, le gouvernement fédéral a perdu le mécanisme qui lui avait permis jusqu'ici d'influer sur le développement des services de garde BL ou SBL.

En 2004, le gouvernement fédéral a tablé sur quatre principes fondamentaux pour appuyer son nouveau programme national de services éducatifs et de garde à l'enfance : qualité, universalité, accessibilité et propice au développement de l'enfant, les principes QUAD. Mais le gouvernement fédéral n'a pas imposé de conditions afférentes au mode de gouvernance (BL ou SBL) des services de garde. Les provinces du Manitoba et de la Saskatchewan de leur côté se sont engagées à ne consentir de fonds publics qu'au seul secteur SBL, mais les autres provinces signataires d'ententes bilatérales ne se sont pas engagées à en faire autant.

Quoique dans l'ensemble la proportion totale de garderies BL au Canada ait lentement diminué depuis quelques années, cette tendance pourrait être renversée assez facilement. En vertu du jeu de l'offre et de la demande stimulé par les pressions du marché et les occasions d'affaires, on peut prédire la croissance du secteur BL et que ses représentants seront plus actifs et enclins à manifester leur intérêt. Il s'agit certainement de la leçon à tirer de l'expérience

³ En vertu des dispositions du RAPC relatives aux services de garde, les dépenses pouvaient être partagées de deux façons. Or, la façon moins astreignante et plus simple des « services sociaux » faisait en sorte que les dépenses afférentes aux services de garde BL n'étaient pas admissibles.

d'autres pays, par exemple aux États-Unis, au Royaume-Uni et, de façon plus dramatique encore, en Australie.

La décision prise en 1991 par l'Australie d'étendre son réseau de services de garde a provoqué un essor remarquable dans le secteur BL, lequel fournit actuellement plus de sept places sur dix. En fait, des fusions récentes d'entreprises australiennes ont créé une situation de monopole : plus de 20 p. cent des garderies du pays sont la propriété d'une seule grande société [Brennan, 1998; Monsebraaten, 2005; « Child care centres big business », 2005; « Editorial : Care more », 2005]. Si le Canada veut se mettre à l'abri des « grosses chaînes » de garderies (et de la prolifération de services de garde BL étrangers ou locaux), il doit être attentif à la preuve qui se dégage de la recherche et des politiques, notamment, en ce qui concerne les conséquences de favoriser par ses programmes de financement et ses politiques le secteur à but lucratif.

DE NOUVELLES PREUVES

La proportion de services de garde qui sont à but lucratif diminue et augmente tout à la fois au Canada

Historiquement, il y a toujours eu au Canada des services de garde à but lucratif, sans but lucratif et publics. Cependant, leurs proportions varient au fil du temps et en fonction des provinces et territoires. En 2004, plus de 79 p. cent des places en services de garde au Canada étaient SBL (y compris les places relativement peu nombreuses sous gouverne publique), une hausse par rapport à 70 p. cent en 1992. Ce chiffre masque toutefois des différences significatives entre provinces et territoires. Il serait plus exact de parler de *deux* tendances nationales.

De nouvelles données⁴ révèlent que dans certaines provinces, la proportion des garderies BL est en hausse tandis qu'elle chute dans d'autres parties du Canada. Dans cinq provinces (Terre-Neuve et Labrador, Île-du-Prince-Édouard, Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick et Ontario) et dans un territoire (Yukon), la proportion de places BL a augmenté au cours de la dernière décennie (1995 à 2004) et la proportion de places SBL a diminué. La proportion des services de garde BL en C.-B. était plus élevée en 2001 qu'au cours des années antérieures⁵. Dans trois provinces (Î.-P.-É., N.-É., N.-B.), l'augmentation au cours de la décennie a été importante. La proportion de places BL était plus élevée en 2004 qu'en 1992 à l'Île-du-Prince-Édouard, en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick et au Yukon, démontrant que cette tendance n'est pas nouvelle.

⁴ Les données dans cette section sont tirées de Friendly et Beach (2005) et de Childcare Research and Resource Unit (2005).

⁵ La C.-B. ne fournit plus de données permettant de distinguer entre ses services de garde à but lucratif de ses services de garde sans but lucratif depuis 2001.

Des facteurs passifs et des facteurs actifs sous-tendent ces pourcentages. En effet, dans certains endroits, l'implantation de garderies BL s'explique autant par le faible rôle que joue le gouvernement dans la planification et le développement des services de garde que par le financement de cette catégorie de services. Dans la plupart des provinces de l'Atlantique, par exemple, durant la longue période où les gouvernements ont privilégié une approche non interventionniste et où il n'existait pas de subventions de démarrage et d'immobilisation, beaucoup de garderies privées ont ouvert leurs portes. Dans d'autres régions du pays, attribuer du financement et d'autres types de soutien au secteur à but lucratif faisait explicitement partie des politiques gouvernementales.

Au cours de la dernière décennie, la proportion de services de garde BL a diminué dans quatre provinces (Québec, Manitoba, Saskatchewan, Alberta) et dans un territoire (Territoires du Nord-Ouest). Dans tous ces endroits, à l'exception de l'Alberta, les diminutions ont été minimales. Le Québec, le Manitoba, la Saskatchewan et les Territoires du Nord-Ouest ont commencé la décennie avec une forte proportion de services de garde SBL. En Alberta, toutefois, la situation est quelque peu différente. L'Alberta compte moins de places en services de garde réglementés en 2004 qu'elle n'en comptait en 1995 (47 959 à comparer à 51 088). Cela explique pourquoi, dans cette province favorable traditionnellement à l'entreprise privée, le nombre de garderies commerciales a chuté.

Graphique 2 : Augmentation et diminution du pourcentage de garderie à but lucratif, 1995-2004.

Pourcentage BL en 1995 Pourcentage BL en 2004

Note : On ne dispose pas de données 2004 pour la Colombie-Britannique et le Nouveau-Brunswick. Les chiffres du N.-B. pour 2004 ont été estimés par des fonctionnaires provinciaux. Les données de 2001 sont utilisées pour la C.-B. Il n'y a pas de données pour le Nunavut.

En examinant la distribution des nouvelles places au Canada au cours des trois dernières années, on constate une augmentation significative du nombre de garderies BL dans certaines des provinces les plus peuplées. En Ontario, l'augmentation du nombre de places dans le secteur BL de 2001 à 2004 a été trois fois plus élevée que dans le secteur SBL (une hausse de 10 732 places à comparer à 3 264 places). Au Québec, même s'il y a eu beaucoup moins de développement dans le secteur BL que dans le secteur SBL, l'augmentation du nombre de nouvelles places en garderie BL durant cette même période (2001-2004) a été deux fois plus élevée que durant la période de 1998 à 2001.

Il est intéressant de noter que la croissance du nombre total de places en services de garde et l'augmentation générale de la proportion de services de garde SBL peuvent masquer ce que certains observateurs appellent une « fragilité cachée ». Les chercheurs Kershaw, Forer et Goelman (2005) ont analysé des données sur les garderies en Colombie-Britannique. Ils ont trouvé

qu'environ le tiers des garderies (et la moitié des services de garde en milieu familial réglementés) ouvertes en 1997 avaient fermé leur porte en 2001. De ce pourcentage, un nombre disproportionné de garderies BL n'avaient plus pignon sur rue. Les chercheurs ont déterminé que la probabilité qu'une garderie SBL ouverte en 1997 soit encore ouverte en 2001 était 97 p. cent plus élevée que dans le cas d'une garderie BL. Ainsi, le mode de gouverne (BL ou SBL) d'une garderie est une variable importante pour expliquer la stabilité du service. Il y a beaucoup moins de stabilité dans le secteur des services de garde BL que dans celui des services de garde SBL.

En se basant sur des données récentes recueillies par Friendly et Beach (2005), même si le mode de gouverne des services de garde n'était pas précisé, on note une grande instabilité dans certaines provinces. Par exemple, en Ontario en 2003-2004, 349 nouvelles garderies ont ouvert leurs portes mais 256 garderies déjà existantes ont fermé. Cette situation soulève de l'inquiétude du point de vue de la qualité et de la stabilité des services offerts aux enfants et aux familles, de la stabilité à l'échelle communautaire et de la reddition de comptes.

Différences sur le plan de la qualité à l'échelle nationale : la qualité des services de garde BL est inférieure à la qualité des services de garde SBL

Le corpus grandissant de recherches réalisées dans plusieurs pays révèle un courant manifeste : les services de garde SBL ont tendance à être de meilleure qualité que les services de garde BL et cela, en grande partie, parce que les garderies BL « lésinent » sur un grand éventail d'indicateurs de qualité, notamment, les indicateurs liés au personnel [Karyo Communications Inc., 1984; Kagan, 1991; Phillips, Howe et Whitebook, 1992; Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance et Fédération canadienne des services de garde à l'enfance, 1993; Doherty, 1995; Childcare Resource and Research Unit, 1997; Whitebook, Howe et Phillips, 1998; Morris et Helburn, 2000; Mitchell, 2002; Cleveland et Krashinsky, 2005]⁶. Des recherches canadiennes récentes corroborent par ailleurs ces résultats. Nous les présentons ici et elles seront suivies d'études canadiennes réalisées antérieurement et dont les résultats sont pertinents.

Dans une étude réalisée en 2004 à partir de la base de données de l'étude pancanadienne *Oui, ça me touche!* (1998), les chercheurs Cleveland et Krashinsky ont examiné les différences sur le plan de la qualité entre les garderies BL et les garderies SBL. Dans *Oui, ça me touche!*, les chercheurs avaient trouvé qu'une majorité de garderies et de services de garde en milieu familial réglementés obtenaient généralement de faibles scores en termes de qualité [Doherty, Lero, Goelman, Tougas et LaGrange, 2000a; Goelman, Doherty, Lero, LaGrange et Tougas, 2001]. Les économistes Cleveland et

⁶ Pour d'autres références, veuillez consulter le dossier Enjeux du Childcare Resource and Research Unit, au <http://www.childcarecanada.org/res/issues/auspice.htm>.

Krashinsky ont analysé à nouveau les données de *Oui, ça me touche!*, en prenant en compte le mode de gouverne des garderies. Ils ont constaté que le score en termes de qualité des garderies SBL était de 10 p. cent supérieur à celui des garderies BL. De plus, ils ont découvert une présence disproportionnée de garderies BL dans le groupe de garderies présentant des niveaux de qualité inférieure.

Ils ont également démontré que la qualité variait à d'autres égards entre les garderies BL et SBL. Prises individuelles, certaines de ces variations sont minimales, mais leur effet cumulatif confirme le fossé entre les deux secteurs. Ainsi, même s'il existe des garderies BL de qualité supérieure et des garderies SBL de qualité inférieure, il se dégage une tendance manifeste. Les ratios enfants-éducatrices dans les garderies SBL ont tendance à être plus favorables à la qualité que dans les garderies BL. En effet, les garderies SBL ont tendance à maintenir des ratios inférieurs aux exigences de la réglementation. Les éducatrices responsables d'un groupe d'enfants en garderie SBL ont tendance à avoir plus de formation et d'expérience que leurs homologues des garderies BL. Les salaires des éducatrices sont généralement inférieurs dans les garderies BL (environ 25 p. cent de moins pour une éducatrice responsable d'un groupe d'enfants). Les garderies SBL accueillent un éventail plus large de groupes d'âge (notamment, plus de poupons) et d'enfants de classes socioéconomiques différentes (y compris plus d'enfants admissibles à l'aide financière et plus d'enfants à besoins particuliers). Les auteurs Cleveland et Krashinsky concluent que « les effets positifs sur la qualité du mode de gouverne de la garderie sont persistants, même lorsqu'un large éventail de variables sont prises en compte » [Cleveland et Krashinsky, 2004, p. 13].

Une autre analyse effectuée à partir de la base de données de *Oui, ça me touche!* a également démontré des différences en termes de qualité entre les garderies BL et les garderies SBL. Les chercheurs Doherty, Friendly et Forer (2002) ont identifié une tendance dans les garderies BL à offrir des services de qualité inférieure. Pour ce faire, ils ont pris en compte l'accès différentiel des deux catégories de garderies (BL et SBL) aux diverses ressources financières et services offerts. Les chercheurs ont démontré que la qualité inférieure des services offerts en garderie BL n'était pas simplement le résultat d'un accès moindre aux ressources disponibles mais était plutôt la conséquence de structures, comportements, caractéristiques et choix organisationnels ayant une incidence sur la qualité.

Deux études importantes réalisées récemment au Québec ont fait ressortir des différences importantes sur le plan de la qualité entre les garderies BL et les garderies SBL. En 2003, le gouvernement québécois a examiné la qualité des services de garde offerts aux enfants âgés de zéro à cinq ans. Les résultats révèlent qu'il y aurait lieu de s'inquiéter de la croissance des garderies commerciales au Québec étant donné que les services offerts dans les garderies BL sont de qualité considérablement inférieure à ceux offerts en garderie SBL.

(CPE) [Fournier et Drouin, 2004a, 2004b]. Les chercheuses de *Grandir en qualité* ont utilisé une échelle de quatre points, élaborée spécifiquement pour cette étude québécoise, pour mesurer la qualité observée dans des groupes nourrissons/tout-petits et des groupes d'enfants d'âge préscolaire. Les scores des garderies BL pour tous les aspects mesurés étaient généralement inférieurs à ceux obtenus par les garderies SBL. Ce résultat valait autant pour l'évaluation de la qualité globale que pour l'évaluation de chacune des quatre catégories. Les tableaux 1 et 2 illustrent les résultats pour les groupes nourrissons/tout-petits et pour les groupes d'âge préscolaire.

Tableau 1 : Qualité des services de garde offerts aux nourrissons/tout-petits au Québec, 2003 (*Grandir en qualité*)

	Garderies sans but lucratif (CPE)	Garderies à but lucratif
Score de qualité globale	3,05 bon	2,62 adéquat
Caractéristiques physiques	2,91 adéquat	2,33 faible
Structure et variété d'activités	3,02 bon	2,66 adéquat
Interactions entre les enfants et les éducatrices	3,12 bon	2,76 adéquat
Interactions entre les parents et les éducatrices	3,38 bon	2,96 adéquat

Tableau 2 : Qualité des services de garde offerts aux enfants d'âge préscolaire au Québec, 2003 (*Grandir en qualité*)

	Garderies sans but lucratif (CPE)	Garderies à but lucratif
Score de qualité globale	2,93 adéquat	2,58 adéquat
Caractéristiques physiques	2,89 adéquat	2,47 faible
Structure et variété d'activités	3,02 bon	2,69 adéquat
Interactions entre les enfants et les éducatrices	2,85 adéquat	2,54 adéquat
Interactions entre les parents et les éducatrices	3,18 bon	2,83 adéquat

Comme l'indique le Tableau 3 plus bas, c'est aux extrémités du spectre de la qualité – qualité supérieure et qualité insatisfaisante – que les différences entre les services de garde à but lucratif et sans but lucratif sont les plus manifestes. Au Québec, comme ailleurs, même s'il existe de bons services de garde et des services de garde médiocres dans les deux secteurs (BL et SBL), leur distribution en fonction des secteurs est remarquable. Les services de garde destinés aux nourrissons/tout-petits dans le secteur SBL étaient six fois plus susceptibles d'être de qualité supérieure (offrant des services de bonne ou de très bonne qualité, un score de 3,0 ou plus) à ceux offerts dans le secteur BL. Les services de garde destinés aux enfants d'âge préscolaire dans le secteur

SBL étaient quatre fois plus susceptibles de faire partie des services haut de gamme que ceux offerts dans le secteur BL. Les garderies BL étaient surreprésentées dans le groupe des garderies offrant des services de garde insatisfaisants. Les garderies BL étaient huit fois plus susceptibles que les garderies SBL d'offrir des services de garde de qualité insatisfaisante aux nourrissons/tout-petits et six fois plus susceptibles d'agir ainsi dans le cas des enfants d'âge préscolaire. Le constat à l'effet que les garderies BL se retrouvent rarement dans le peloton de tête de la qualité et sont plus susceptibles d'être au bas de l'échelle de la qualité avait déjà été souligné et décrit il y a près de vingt ans [Friendly, 1986].

Tableau 3 : Scores de qualité – élevés et bas – dans les groupes nourrissons/tout-petits et les groupes d'âge préscolaire, CPE et garderies du Québec, 2003 (Grandir en qualité)

	Pourcentage dont la qualité était bonne ou très bonne (3,0 ou plus)	Pourcentage dont la qualité était insatisfaisante (2,49 ou moins)
Groupes nourrissons et tout-petits		
Garderies à but lucratif	9,5	28,5
Garderies sans but lucratif (CPE)	60,6	3,4
Groupes d'enfants d'âge préscolaire		
Garderies à but lucratif	10,7	37,4
Garderies sans but lucratif (CPE)	41,8	5,5

Une autre étude récente importante réalisée au Québec, d'abord entreprise à titre d'étude longitudinale sur le développement de l'enfant, *Étude longitudinale sur le développement des enfants au Québec (ÉLDEQ)*, est arrivée à des résultats analogues⁷. S'intéressant à la relation entre la qualité des services de garde et les résultats des enfants, l'étude a pris en compte le mode de gouverne « publique » (c'est-à-dire sans but lucratif) et le mode de gouverne « privée » (c'est-à-dire à but lucratif) des services de garde. Les chercheurs de l'ÉLDEQ ont conclu que « les services de garde en installation et en milieu familial de gouverne publique étaient généralement de qualité supérieure aux services de garde de gouverne privée » [Japel et Tremblay, 2004, p. 39]. Ces chercheurs québécois ont également trouvé que les enfants de milieux défavorisés étaient moins susceptibles de fréquenter un service de garde et que lorsqu'ils en fréquentaient un, celui-ci était beaucoup plus susceptible d'être de faible qualité.

⁷ À l'instar de *Oui, ça me touche!* et de beaucoup d'autres études sur la qualité en services de garde, l'ÉLDEQ a utilisé les échelles d'évaluation de l'environnement préscolaire et de l'environnement des nourrissons et tout-petits étatsuniennes ECERS et ITERS. Ces échelles de sept points sont très utilisées dans la recherche sur les services de garde.

Examen d'études canadiennes antérieures sur la qualité

Les premières analyses effectuées dans le cadre de l'étude pancanadienne *Oui, ça me touche!* (1998) avaient démontré que non seulement les salaires étaient plus bas et le niveau de formation moins élevée dans les garderies commerciales mais que le taux de roulement des éducatrices y était plus élevé. Les chercheurs avaient également établi que les garderies BL accordaient une part moins importante de leur budget total aux salaires et une part plus grande aux dépenses d'immobilisation [Doherty, Lero, Goelman et Tougas, 2000b].

En 1997, les chercheuses Lyon et Canning ont réalisé une étude sur la qualité des services de garde dans quatre provinces de l'Atlantique. Elles ont démontré qu'il y avait des différences « significatives » de qualité en fonction du mode de gouverne des garderies. En fait, il s'agissait du « facteur le plus net » associé aux scores obtenus sur l'échelle d'évaluation de l'environnement préscolaire (ECERS) [Lyon et Canning, 1997, page 139]. Les scores obtenus par les garderies SBL étaient plus élevés que ceux des garderies BL et ce, nonobstant la province et le milieu (rural ou urbain).

Dans le cadre d'une étude sur les services de garde offerts aux nourrissons et aux bambins à Calgary, Friesen (1992) en s'appuyant sur l'échelle d'évaluation de l'environnement des nourrissons et des tout-petits (ITERS) a démontré que la qualité de plus de la moitié des garderies BL étudiées était « faible » tandis que seulement 15,4 p. cent des garderies SBL offraient des services de faible qualité [Freisen, 1992]. De plus, toujours en Alberta, une enquête effectuée par les inspecteurs en santé publique d'Edmonton a démontré que « près dans près de la moitié des garderies BL, les soins dispensés aux enfants étaient inadéquats [cité dans Ross, 1978, page 93].

Une étude montréalaise réalisée par les chercheurs Mills, Bartlett et White (1995), première étude comparant la qualité en garderie BL et SBL jugée par des pairs, a révélé que « les garderies BL offraient un environnement inférieur aux garderies SBL en termes de qualité du milieu de travail pour les éducatrices et de qualité du milieu d'apprentissage et de développement pour les enfants (page 49).

Différences sur le plan du respect de la réglementation entre les garderies à but lucratif et les garderies sans but lucratif

On estime généralement que les règlements en matière de services de garde au Canada, qui accompagnent la loi sur les services de garde de chaque province et territoire, sont insuffisants pour assurer une bonne qualité de services. Néanmoins, le respect de ces normes minimales sert souvent d'étalon pour mesurer la qualité et constitue effectivement un bon point de départ.

Des recherches menées dans plusieurs provinces démontrent que les garderies à but lucratif sont plus susceptibles que les garderies sans but lucratif de ne pas se plier aux exigences minimales de la réglementation. Le Manitoba illustre bien ce propos. Moins de 10 p. cent des places offertes au Manitoba sont à but lucratif, une proportion relativement constante depuis plusieurs années.

Contrairement au Québec⁸, au Manitoba, les mêmes normes s'appliquent à toutes les garderies. Néanmoins, de 1988-1989 à 2003-2004, la proportion de garderies sanctionnées pour leur non-conformité aux normes de qualité a été beaucoup plus élevée dans le secteur BL que dans le secteur SBL⁹. Le gouvernement manitobain émet un avis de non-conformité dans le cas de « violations graves du règlement ». La suspension d'un permis ou le refus de délivrance d'un permis est un phénomène encore plus rare. De 1988 à 2004, il y a eu au total 17 avis de non-conformité adressés à des garderies SBL et 26 à des garderies BL. Au cours de la même période, il y a eu seulement cinq suspensions ou refus de permis. Aucune garderie SBL n'a fait l'objet d'une telle procédure. Toutes les garderies sévèrement sanctionnées appartenaient au secteur à BL.

Étant donné qu'au Manitoba les services de garde SBL sont beaucoup plus nombreux que les services de garde BL, les chiffres bruts relatifs à ces avis de non-conformité masquent la réalité. La tendance générale est la suivante : le pourcentage annuel d'avis de non-conformité (portant sur la qualité et le non-respect de la réglementation) adressés sur une période de seize ans aux garderies SBL est de 0,23 p. cent comparativement à 3,9 p. cent pour les garderies BL. Autrement dit, les avis de non-conformité sont seize fois plus élevés dans les garderies BL au Manitoba que dans les garderies SBL [Prentice, 2000b].

Des recherches réalisées à Toronto sont arrivées à des révélés semblables en ce qui concerne le pourcentage de non-conformité à la réglementation. L'étude de West en 1988 sur les garderies torontoises a démontré que les garderies BL étaient moins susceptibles que les garderies SBL de respecter les exigences de la réglementation et étaient, par conséquent, plus susceptibles que ces dernières d'avoir un permis conditionnel. Seulement 13 p. cent des garderies BL détenaient un permis exempt de conditions à comparer à 37 p. cent des garderies SBL. Cinq pour cent des garderies BL détenaient un permis provisoire et aucune garderie SBL. Par ailleurs, les visites prévues et imprévues de conseillers aux programmes en garderie BL étaient beaucoup plus nombreuses en moyenne qu'en garderie SBL et les garderies BL étaient plus susceptibles de

⁸ Au Québec, depuis 2000, les deux tiers des éducatrices des CPE (garderies SBL) doivent détenir un diplôme collégial ou universitaire en éducation de la petite enfance et ces éducatrices formées doivent être présentes sur le plancher 70 p. cent du temps. Dans les garderies à but lucratif, seulement un tiers des éducatrices doivent détenir un diplôme en éducation de la petite enfance et elles doivent être présentes sur le plancher 50 p. cent du temps.

⁹ Calculs réalisés à partir des rapports annuels du ministère de la Famille et du Logement du Manitoba (consultez aussi Prentice, 2000b).

faire l'objet de plaintes que n'importe quelle autre catégorie de services de garde. Enfin, les dépassements de ratios éducatrices-enfants étaient beaucoup plus fréquents dans les garderies BL. On pouvait lire dans le rapport qu'environ « cinquante-quatre pour cent (plus de la moitié) des garderies BL comptaient une infraction à leur dossier à comparer à 15 p. cent des garderies SBL, contrôlées par des parents ou communautaires » [West, 1988, p. 38].

Il y a plus de dix ans au Québec, après investigation, 9,7 p. cent des plaintes déposées à l'endroit des garderies BL étaient retenues à comparer à seulement 1,9 p. cent à l'endroit des garderies SBL [cité dans Doherty, 1991].

Les rapports publics illustrent à quel point il est difficile d'obliger le secteur à but lucratif de se conformer aux normes minimales. En juillet 2005, en Alberta, l'autorité en matière de délivrance de permis a refusé de renouveler le permis d'une garderie commerciale de Red Deer suivant l'émission de douze avis de non-conformité [« Officials close », 2005]. Un certain nombre d'autres garderies BL ont vu leur permis révoquer en Alberta. Au début de 2005, dans un incident très médiatisé, on nous apprenait que les employés d'une garderie avaient fermé les portes pour la nuit et étaient rentrés à la maison oubliant du même coup un nourrisson à l'intérieur. Trois semaines plus tard, lorsqu'un deuxième poupon fut laissé seul dans la même garderie, les autorités provinciales ont révoqué le permis du propriétaire [« Daycare shut », 2005; « Probe started », 2005]. En février 2005, une garderie BL de Calgary a été fermée suivant des infractions portant sur la qualité et la sécurité [Dohy, 2005].

Cette tendance de non-conformité au règlement en Alberta a des antécédents. En 1994, un examen mené par le bureau de l'Ombudsman déterminait que 737 plaintes avaient été déposées l'année précédente à l'endroit de garderies [Bureau de l'Ombudsman de l'Alberta, 1994]. À ce moment-là, les deux tiers environ des services de garde en Alberta étaient à but lucratif. Dans son rapport, l'Ombudsman faisait remarquer qu'un certain nombre de garderies avaient accumulé un nombre important d'infractions au règlement, parfois au-delà de deux cent, mais qu'en dépit de cela, elles restaient ouvertes. Le rapport donnait l'exemple d'une garderie qui, au cours d'une période de quatre ans et dix mois, avait reçu la visite des inspecteurs et des autorités à quatre-vingt-sept reprises et avait accumulé 276 avis de non-conformité, mais demeurait néanmoins ouverte.

CONSIDÉRATIONS STRATÉGIQUES

L'angle sous lequel sont examinés les services de garde à but lucratif s'articule depuis fort longtemps autour d'arguments d'efficacité, d'efficacités et de reddition de comptes. Pris ensemble, ce sont les thèmes qui ont constitué la trame de fond de l'examen, dans le contexte d'une politique sociale, des garderies BL et SBL. Un des arguments déterminants contre l'investissement de fonds publics dans le secteur BL soulève la question de l'efficacité de permettre à des particuliers d'engranger des profits à partir des impôts des contribuables. Un

autre argument, tout aussi probant, s'articule autour de la qualité moindre des services offerts en garderie BL par rapport à ceux offerts en garderie SBL. Tout cela soulève la question de la reddition de comptes et de la pertinence d'utiliser des fonds publics pour soutenir le secteur commercial. Des recherches réalisées ces dernières années de même que des événements récents renforcent ces arguments.

Règles de commerce et services de garde

Un avis juridique de 2004 sur les obligations commerciales du Canada en vertu de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) et de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) ajoute des arguments économiques au débat entourant les services de garde à but lucratif. L'avis juridique du cabinet d'avocats d'Ottawa, Sack, Glodblatt et Mitchell, soulève de sérieuses réserves quant à la pertinence d'investir des nouveaux fonds publics dans les services de garde BL [Shrybman, 2004]. L'avis souligne que les règles commerciales superposent d'autres obligations à l'autorité et aux compétences des gouvernements fédéral et provinciaux. Les décisions rendues en matière de commerce sont exécutoires et lient les parties. En bout de ligne, elles accordent aux investisseurs étrangers « le droit sans réserve et unilatéral d'invoquer des effets préjudiciables ». En vertu de l'ALÉNA, la capacité de nos gouvernements de déterminer de la composition des conseils d'administration (à majorité de consommateurs), de circonscrire le secteur à but lucratif et de spécifier des mesures ou des règles susceptibles d'être « plus astreignantes que nécessaires » est limitée.

Les services sociaux sont soumis aux règles du commerce international. Les seules exemptions, en vertu de l'ALÉNA, sont les services établis ou maintenus aux fins de « l'intérêt public ». Les services de garde font spécifiquement partie de cette rubrique. Selon l'interprétation étatsunienne, les services de garde fournis par l'entreprise privée ne seraient pas considérés comme un service social établi aux fins de « l'intérêt public ». L'avis juridique de Shrybman insiste sur le fait que si de nouveaux investissements publics étaient consentis aux garderies BL il serait, à toutes fins pratiques, impossible plus tard d'en réduire l'importance ou de les éliminer. Aussi, l'accord général sur le commerce des services (GATS) de l'OMC « limiterait sérieusement les capacités du Canada, ou empêcherait le Canada, de créer des services éducatifs et de garde à l'enfance à titre de services publics » [Shrybman, 2004, page 9].

Le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) souligne que parce qu'il y a très peu d'investissements étrangers dans le secteur des services de garde au Canada il sera possible de protéger notre nouveau programme de services de garde en autant qu'il laisse peu de prise, voire aucune prise, aux entrepreneurs privés. Si le système national de services de garde en construction comprend les garderies BL, les entreprises privées seront en droit de réclamer une part du « marché » des services de garde [SCFP, 2004]. Le SCFP conclut que la

meilleure protection pour le Canada est de se doter d'un système public de services de garde SBL. Les enchères sont trop importantes pour « temporiser » puisque dès le moment où un service ou programme public sera ouvert aux entreprises privées, les règles de l'ALÉNA et du GATS seront, à toutes fins pratiques, impossibles à changer.

Changements stratégiques : créer un climat fiscal et réglementaire propice aux garderies à but lucratif

Des changements récents survenus sur le plan de la réglementation et des programmes de financement dans un certain nombre de provinces et de territoires ont réduit ou éliminé le traitement différentiel consenti aux garderies BL ou SBL. À l'échelle provinciale, quelques-uns de ces changements sont le résultat de décisions prises par des gouvernements favorables aux entreprises. Dans d'autres cas, ils sont le résultat d'un lobby très actif en faveur des services de garde à but lucratif. Et parfois, ces deux phénomènes ont convergé pour expliquer les changements de politiques survenus localement. L'abolition en 1995 du Régime d'assistance publique du Canada a mis fin à la capacité du gouvernement fédéral d'utiliser son pouvoir de dépenser pour influencer sur le mode de gouverne (BL ou SBL) des services de garde, retirant du même coup un obstacle au développement des garderies commerciales.

Un survol rapide de changements survenus à l'échelle des provinces révèle des instances récentes où les provinces « ont aboli » des politiques qui traitaient différemment les services de garde selon qu'ils étaient à but lucratif ou sans but lucratif ou mis en œuvre des politiques favorables aux garderies commerciales. À Terre-Neuve et Labrador, l'association des propriétaires de garderies privées a réussi en 1996 à faire modifier la politique provinciale en matière de services de garde. En réaction aux pressions exercées par ce lobby, le gouvernement provincial a communiqué une directive exigeant des garderies en milieu de travail qu'elles cessent d'accueillir des enfants dont les parents ne travaillaient pas dans l'entreprise. La province s'est rendue à l'argument du lobby des garderies commerciales à l'effet qu'une contribution en nature en substitution du coût habituel de loyer nuisait aux règles de la concurrence et du marché dans le secteur des services de garde à but lucratif [Friendly et Beach, 2005].

En 2003, le Québec a abandonné sa politique en faveur des services de garde SBL et a décidé d'accroître le financement public consenti aux garderies commerciales. En 2000, le Québec avait adopté une politique différentielle en ce qui a trait à la formation exigée des éducatrices en garderie. C'est ainsi que les garderies BL peuvent avoir un pourcentage d'éducatrices formées plus faible que les garderies SBL. Et les garderies commerciales exercent de nouvelles pressions pour obtenir d'autres changements à la faveur de leur industrie¹⁰.

¹⁰ Visitez le site Web de l'Association des garderies privées du Québec au http://www.agpq.ca/index_english.htm

En 2000, pour la première fois, la Nouvelle-Écosse accordait aux garderies BL, au même titre qu'aux garderies SBL, le droit de recevoir les subventions pour frais de garde destinées aux familles à faible revenu [Friendly et Beach, 2005].

Dans le centre du Canada, les élections de 1995 en Ontario ont entraîné l'abolition de plusieurs politiques favorables aux services de garde SBL. De 1998 à 2004, le secteur des services de garde à but lucratif en Ontario a augmenté du tiers (de 17 p. cent à 22 p. cent de l'ensemble des places en garderie dans la province). Suivant le changement de gouvernement en 2003, un certain nombre de politiques favorables aux services de garde SBL ont été réintroduites, mais le gouvernement actuel doit dorénavant faire face à un secteur BL plus imposant et actif que jamais sur le plan politique¹¹.

Dans une décision dont les effets ont pris une tangente opposée, l'Alberta a resserré, en 1998, le contrôle exercé sur son système de subventions et a éliminé un certain nombre de subventions continues; cela a eu pour effet de réduire de 13 p. cent le nombre de places dans le secteur commercial [Friendly et Beach, 2005].

Sur la côte ouest, la Colombie-Britannique a ouvert l'accès au programme provincial de bonification salariale aux garderies à but lucratif en 1994. De 1995 à 2001, le ratio éducatrices-enfants dans les garderies commerciales a augmenté [Friendly et Beach, 2005].

Tableau 4 : Politiques et financement destinés aux services de garde à but lucratif

	Réglementation autorise les services de garde BL	Financement continu versé aux services de garde BL*	Services de garde BL ont droit aux subventions pour frais de garde	Pourcentage de places en garderie BL %
Terre-Neuve et Labrador	Oui	Oui**	Oui	73
Île-du-Prince-Édouard	Oui	Oui - garderies établies avant 1993 non subventionnées	Oui	70
Nouvelle-Écosse	Oui	Non	Oui – garderies BL accès aux subventions mobiles mais pas aux subventions régulières	45
Nouveau-	Oui	Oui	Oui	70 (est.)

¹¹ Consultez le site Web de la Association of Day Care Operators of Ontario au <http://www.adco-o.on.ca/>

Brunswick				
Québec	Oui	Oui	S/O***	12
Ontario	Oui	Oui – pas totalement pour les BL	Oui	22
Manitoba	Oui	Oui – aux seules BL établies avant 1993	Oui	8
Saskatchewan	Oui	Non	Non	0
Alberta	Oui	Oui	Oui	54
Colombie- Britannique	Oui	Oui	Oui	42 (2001)****
Territoires du Nord-Ouest	Oui	Oui	Oui	0
Nunavut	Oui	Non	Oui	0
Yukon	Oui	Oui	Oui	26

* On indique « oui » pour le financement continu si des fonds, autres que les subventions, sont consentis aux garderies commerciales et cela, même si les règles sont différentes en fonction du secteur, y compris l'année d'établissement.

** Versée directement aux éducatrices en garderie BL et SBL pour encourager la formation.

*** Depuis sa réforme des services de garde, le Québec n'a plus recours à un système de subventions continues.

**** 2001 est la dernière année pour laquelle on dispose de données pour la C.-B.

Le Tableau 4 illustre l'appui que reçoit le secteur à but lucratif par le truchement des politiques et des programmes de financement provinciaux. Toutes les provinces délivrent des permis aux garderies commerciales et la plupart de ces garderies ont accès à une forme ou une autre d'aide financière soutenue. Seule la Saskatchewan ne leur donne pas accès aux subventions pour frais de garde destinées aux familles à faible revenu.

En se reportant aux programmes de financement provinciaux et territoriaux présentés dans le tableau, on voit que les propriétaires des garderies commerciales peuvent accumuler des actifs personnels significatifs sous forme d'immobilisation, y compris terrains, édifices et biens d'équipement. Cela vient s'ajouter aux avantages financiers provenant des profits dégagés à partir d'économies réalisées sur les coûts de main-d'œuvre; par exemple lorsqu'un propriétaire de garderie embauche moins d'éducatrices ou des éducatrices moins formées que ne le font les garderies SBL. Quand les garderies commerciales ont accès aux subventions de fonctionnement, aux subventions pour le personnel et à d'autres catégories de subventions ou quand la contribution des parents est défrayée par des subventions pour frais de garde que peuvent monnayer les garderies BL, c'est grâce aux impôts des contribuables que les propriétaires de ces garderies privées voient leurs profits provenant de l'exploitation de leur entreprise et leurs gains en capital s'accroître. Ainsi, ces propriétaires engrangent des profits et des actifs qui ont été payés, du moins en partie, par les fonds publics. Les biens d'équipement en

tant qu'actifs privés peuvent être vendus à titre personnel. Dans le contexte de la hausse rapide du prix des bâtisses et des terrains, les propriétaires de garderie ont la possibilité bien réelle de faire des gains substantiels grâce aux investissements publics qu'ils n'ont pas à rembourser.

Pour illustrer les avantages fiscaux et politiques dont profite le secteur à but lucratif, on peut se référer à la métaphore de « l'engendrement » : le secteur BL fait valoir ses intérêts en prônant des changements politiques, lesquels engendrent un accroissement du secteur BL. En exerçant des pressions pour modifier les règlements provinciaux (notamment, ceux qui sont dispendieux pour assurer la qualité : formation du personnel, ratios éducatrices-enfants et taille des groupes), on peut faire en sorte que le contexte réglementaire soit plus favorable, plutôt que moins, aux garderies BL. L'histoire récente du Québec constitue à cet effet un exemple des plus frappants. Même si au départ l'initiative énergique mise de l'avant en 1997 pour doter l'ensemble du Québec d'un système de services de garde ne réservait au secteur à but lucratif qu'un rôle faible et temporaire, en 2004, les garderies commerciales avaient obtenu des concessions majeures au chapitre de la dotation du personnel et du financement et leur part des places totales s'était accrue.

Ainsi, non seulement les garderies BL offrent-elles des services de garde de qualité moindre sur toutes les échelles, mais elles stimulent la croissance d'un puissant lobby politique en faveur de l'entreprise privée dans le domaine des services de garde [Prentice, 1988, 2000a]. Ceci s'avère vrai non seulement au Canada mais le phénomène a été documenté aux États-Unis [Nelson, 1982] et en Australie [Fraser, 2005]. En vertu de la capacité des décisions en matière de commerce internationale de renforcer cette influence, les arguments politiques contre la croissance du secteur à but lucratif sont encore plus probants.

Capital social et inclusion sociale : les services de garde en tant que bien collectif

Certains observateurs se réfèrent au concept de « bien collectif » pour s'opposer à la privatisation des services de garde et pour justifier qu'on y investisse des fonds publics. Lorsque l'on conceptualise les services de garde en tant que « bien collectif » plutôt que « produit de consommation », leur relation étroite au capital social et à l'inclusion sociale devient manifeste. Le concept de capital social, dans son sens large, s'applique aux valeurs des personnes et aux ressources auxquelles elles ont accès. Celles-ci sont à la fois le produit et le résultat de relations et de liens collectifs et sociaux [Edwards, 2004; Putnam, 2000]. Ce concept de capital social a eu une influence considérable sur les décideurs qui cherchent des moyens de revitaliser les collectivités et de mobiliser des réseaux locaux. Capital social et inclusion sociale sont étroitement liés. Or, l'inclusion sociale est une autre valeur fondamentale en matière de politique sociale et de services sociaux [Freiler, 2003; Friendly et Lero, 2002].

Mary Tuominen fait valoir que la dimension communautaire et l'aspect public des services de garde « remettent en question la valeur et la pratique de consentir au secteur à but lucratif un rôle dans le domaine » [1991, page 451]. Elle souligne, comme d'autres personnes l'ont fait, que c'est leur caractère SBL et le soutien de l'État qui confèrent une reconnaissance sociale aux services de garde et valorisent leur importante contribution à long terme au chapitre de la santé sociale et économique de la société [Moss et Penn, 1996].

Si les services de garde au Canada étaient considérés comme un bien collectif et un investissement de nature publique, ils constitueraient un droit au même titre que les soins de santé et l'éducation. Dans un contexte où les services de garde sont un produit de consommation, les parents et les enfants deviennent de simples consommateurs et les services éducatifs fournis par le personnel se résument à des coûts de main-d'œuvre. Si, à l'opposé, les services de garde étaient considérés comme un bien collectif et un investissement public, ils s'articuleraient autour du développement de la conscience communautaire, de l'engagement citoyen et du droit. La garde à l'enfance en tant que bien collectif et universel entraînerait une réorganisation fondamentale de l'ordre de nos revendications sociales.

Comme l'a expliqué Gosta Esping-Anderson (2004), si les pays souhaitent fournir à leurs citoyennes et citoyens des chances égales d'épanouissement, ils doivent modifier leurs façons de soutenir les familles et les enfants et il leur faut investir massivement dans les services de garde. L'ampleur et la profondeur des changements sociaux et économiques observés indiquent bien que les enfants ne peuvent plus relever strictement de la responsabilité personnelle de leurs parents. Adoptant une perspective internationale, Gosta Esping-Anderson souligne qu'en l'absence de subventions publiques aux services de garde, on se replie sur l'industrie des services de garde BL ou le familialisme, deux choix dont « l'inefficacité est démontrée ». L'industrie des services de garde se contente de répondre au pouvoir d'achat des parents et le familialisme repose sur l'oppression des femmes. Le chercheur conclut ainsi : « Si nous visons l'égalité des chances, on doit reconnaître comme société la nécessité de garantir à tous les enfants l'accès à des services de garde de qualité » [2004, page 105]. Il nous rappelle qu'une politique prônant des services de garde à l'enfance de qualité et universels est gagnante à tous les égards. Il s'agit d'un investissement productif pour assurer des chances d'épanouissement à tous les enfants et l'égalité et le mieux-être social.

CONCLUSION

De nouveaux arguments stratégiques et de nouvelles preuves sur le plan des politiques démontrent que lorsque les politiques gouvernementales et les programmes de financement découragent le secteur à but lucratif, la proportion de garderies commerciales est moindre et la qualité des services de garde est plus élevée. Inversement, lorsque la législation et les programmes de

financement appuient le développement des services de garde BL, la proportion de garderies commerciales est plus élevée et la qualité des services de garde est plus faible. Dans un environnement propice au développement des garderies commerciales, le secteur BL trouve et accentue les possibilités d'enchâsser plus profondément ses intérêts. Le rôle de la réglementation est infime pour tempérer le secteur BL : la délivrance des permis et la réglementation s'appuient généralement sur des normes minimales qui sont par ailleurs souvent contournées. Contraindre au respect des normes minimales est une procédure dispendieuse pour les provinces et territoires. Des fonds qui autrement serviraient à améliorer la qualité des services doivent y être affectés. À mesure que les règles du commerce international se transforment, il se pourrait même que cette petite fenêtre permettant d'investir des fonds publics dans les services de garde se referme. Les sociétés privées sont susceptibles d'obtenir gain de cause dans leurs arguments juridiques à l'effet que la réglementation et les programmes de financement nuisent aux profits.

Voilà le cadre en vertu duquel le gouvernement fédéral commence à bâtir le programme national de services de garde promis lors de la dernière élection fédérale, en vertu duquel il conclut des ententes bilatérales avec les provinces et territoires et en vertu duquel il distribue le reste des cinq milliards de dollars consentis pour la période 2005 à 2010. Une place sur cinq au Canada est offerte par un service de garde à but lucratif, un pourcentage qui diminue à l'échelle nationale depuis quelques années mais qui pourrait augmenter considérablement à mesure que les fonds publics deviennent disponibles. Ainsi, la preuve et les arguments historiques contre le développement de services de garde à but lucratif continuent d'être impérieux et le deviennent de plus en plus à mesure que nous accumulons des données canadiennes.

Si le Canada accepte de respecter les obligations auxquelles il s'est engagé à l'endroit des enfants et des familles et s'il décide d'agir sur les constats des experts de l'OCDE, il devra restructurer les services de garde et cette restructuration systémique devra s'appuyer sur un nouveau paradigme. Au lieu de tout axer sur les places et les services, il faudra se concentrer sur le *système* en tant que tel. Si collectivement nous visons la création d'un système pancanadien de services de garde à l'enfance, il faudra que l'objectif principal et le but ultime soient un système de services de garde sans but lucratif et de gouverne publique. Le Canada fera du progrès dans cette direction ou vivra des échecs en fonction des décisions politiques qu'il prendra et de la capacité des Canadiens et Canadiennes de créer des institutions qui correspondent à leurs croyances. Les sondages d'opinion publique confirment qu'une majorité de la population canadienne souhaite un système de services de garde de qualité et subventionnés par l'État [Fédération canadienne des services de garde à l'enfance et Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, 2003]. La difficulté consistera à traduire cette volonté populaire dans un ensemble de politiques et de services, une tâche énorme compte tenu du déficit social et démocratique qui caractérise le Canada d'aujourd'hui.

Bibliographie

Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance et Fédération canadienne des services de garde à l'enfance (1993). *Garde à l'enfance: Étude sur la rémunération et les conditions de travail dans le domaine de la garde à l'enfance*. Ottawa, ON: auteurs.

Brennan, D. (1998). Children's services and policy activism. In A. Yeatman (éd.), *Activism and the policy process* (pp. 81 - 103). St. Leonards NSW, Australia: Allen et Unwin.

Brodbeck, T. (2005, January 18). Wrong to rule out for-profit care. *Winnipeg Sun*. Extrait le 28 septembre 2005, de http://www.canoe.ca/NewsStand/Columnists/Winnipeg/Tom_Brodbeck/2005/01/18/pf-901602.html

Bureau de l'Ombudsman de l'Alberta (1994). *Own motion review: Alberta family and social services, investigations of licensed day care centres*. Edmonton, AB: Province de l'Alberta.

Child care centres big business in 2004. (2005, January 1). *Sydney Morning Herald*. Extrait le 28 septembre 2005, de <http://www.smh.com.au/news/Business/Child-care-centres-big-business-in-2004s/2005/01/01/1104345015085.html>

Childcare Resource and Research Unit. (1997). *Que nous dit la recherche à propos des services de garde de qualité?* (Feuillelet d'information). Toronto, ON: auteur.

Childcare Resource and Research Unit. (2005). *Trends and analysis: Early childhood education and care in Canada, 2004*. Toronto, ON: Author.

Cleveland, G. et Krashinsky, M. (2004). *The quality gap: A study of nonprofit and commercial child care centres in Canada*. Toronto, ON: University of Toronto at Scarborough, Division of Management.

Cleveland, G., et Krashinsky, M. (2005). *The non-profit advantage: Producing quality in thick and thin child care markets*. Toronto, ON: University of Toronto at Scarborough, Division of Management.

Daycare shut down after second baby left alone. (24 février 2005). *CBC News*.
Extrait le 28 septembre 2005, de <http://www.cbc.ca/story/Canada/national/2005/02/24/edm-day-care-050224.html>

Doherty, G. (1991). *Factors related to quality in child care: A review of the literature*. Toronto, ON: Ministère des services sociaux et communautaires de l'Ontario.

Doherty, G. (1995). *Quality matters: Excellence in early childhood programs*. Don Mills, ON: Addison-Wesley.

Doherty, G., Friendly, M. et Beach, J. (2003). *Examen thématique de l'éducation et l'accueil des jeunes enfants de l'OCDE: Document de base sur le Canada*. Ottawa, ON: Gouvernement du Canada.

Doherty, G., Friendly, M. et Forer, B. (2002). *Child care by default or design? An exploration of differences between non-profit and for-profit Canadian child care centres using the 'You bet I care!' data sets*. Document hors-série numéro18. Toronto, ON: Childcare Resource and Research Unit, University of Toronto.

Doherty, G., Lero, D., Goelman, H., Tougas, J. et LaGrange, A. (2000a). *Oui, ça me touche! Des milieux accueillants où l'on apprend: La qualité dans les services de garde en milieu familial réglementés au Canada..* Guelph, ON: Centre for Families, Work and Well-being.

Doherty, G., Lero, D., Goelman, H. et Tougas, J. (2000b). *Oui, ça me touche!: Étude pancanadienne sur la rémunération, les conditions de travail et les pratiques en garderie au Canada*. Guelph, ON: Centre for Families, Work and Well-being, University of Guelph.

Dohy, L. (2005, February 4). Fire drill day care ordered to close. *Calgary Herald*, p. B1.

Éditorial: Caring more for children in child care. (13 mai 2005). *The Age*. Extrait le 28 septembre 2005 de

<http://www.theage.com.au/news/Editorial/Caring-more-for-children-in-child-care/2005/05/12/1115843309221.html>

- Edwards, R. (2004). 'Present and absent in troubling ways': Families and social capital debates. *The Sociological Review*, 52(1), 1 - 21.
- Esping-Anderson, G. (2004). Against social inheritance. In A. Giddens (Ed.), *The progressive manifesto: New ideas for the centre left* (pp. 97-119). Cambridge: Policy Network.
- Fédération canadienne des services de garde à l'enfance et Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance (2003). *Que veut la population? Feuillet d'information 1*: Fédération canadienne des services de garde à l'enfance et Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance Ottawa, ON: auteurs.
- Fournier, C. et Drouin, C. (2004a). *La qualité éducative dans les installations des centres de la petite enfance, faits saillant 1*. Québec: Gouvernement du Québec.
- Fournier, C. et Drouin, C. (2004b). *La qualité éducative dans les garderies privées, faits saillants 3*. Québec: Gouvernement du Québec.
- Fraser, A. (17 mars 2005). Yes, ex-Minister, you're hired. *The Australian*. Extrait le 28 septembre 2005, de http://action.web.ca/home/crru/rsrscs_crru_full.shtml?x=73891
- Freiler, C. (2003). From risk to human development: Social inclusion as a focus of individual and collective well-being. *Perception*, 26(1&2),4-5.
- Friendly, M. (1986). *Daycare for-profit: Where does the money go? Presented to the Special Committee on Child Care*. Toronto, ON: Childcare Resource and Research Unit, University of Toronto.
- Friendly, M., et Beach, J. (2005). *Early childhood education and care in Canada, 2004* (6^e édition). Toronto, ON: Childcare Resource and Research Unit, University of Toronto.
- Friendly, M. et Lero, D. (2002). *Social inclusion through early childhood education and care*. Toronto, ON: Laidlaw Foundation.

- Friesen, B. (1992). *A sociological examination of the effects of auspice on day care quality*. Thèse de doctorat. Calgary, ALTA: Department of Sociology, University of Calgary.
- Goelman, H., Doherty, G., Lero, D., LaGrange, A. et Tougas, J. (2001). *Oui, ça me touche!: Des milieux accueillants où l'on apprend: La qualité dans les garderies au Canada..* Guelph, ON: Centre for Families, Work and Well-being, University of Guelph.
- Japel, C., et Tremblay, R. (2004). La qualité des services de garde: Résultats de l'Étude longitudinale du développement des enfants du Québec (ÉLDEQ). *European Society for Social Pediatrics*.
- Kagan, S. (1991). Examining profit and nonprofit child care: An odyssey of quality and auspice. *Journal of Social Issues*, 47(2), 87 - 104.
- Karyo Communications Inc. (1984). *The bottom line: Wages and working conditions of workers in the formal day care market*. Ottawa, ON: Conseil canadien du statut de la femme, Groupe de travail sur la garde d'enfant.
- Kershaw, P., Forer, B. et Goelman, H. (2004). *Hidden fragility: Closure among child care services in BC*. Vancouver, BC: Consortium for Health, Intervention, Learning & Development (CHILD), University of British Columbia.
- Lyon, M. et Canning, P. (1997). Auspice, location, provincial legislation and funding of daycare in Atlantic Canada: Relationships with centre quality and implications for policy. *The Canadian Journal of Research in Early Childhood Education*, 6(2), 139 - 155.
- Mill, D., Bartlett, N. et White, D. (1995). Profit and nonprofit day care: A comparison of quality, caregiver behaviour and structural features. *The Canadian Journal of Research in Early Childhood Education*, 4(2), 45 - 53.
- Mitchell, L. (2002). *Differences between community-owned and privately-owned early childhood education and care centres: A review of evidence*. Wellington, NZ: New Zealand Council for Educational Research.
- Monsebraaten, L. (5 février 2005). Canadian mines 'big-box' daycare. *Toronto Star*, p. A1.

Morris, J. et Helburn, S. (2000). Child care centre quality differences: The role of profit status, client preferences and trust. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(3), 377 - 399.

Moss, P. et Penn, H. (1996). *Transforming nursery education*. London: Paul Chapman Publishing.

Nelson, J. (1982). The politics of federal day care regulations. In E. Zigler & E. Gordon (Eds.), *Day care: Scientific and social policy issues* (pp. 257 - 306). Boston: Auburn House.

- Officials close Red Deer day care centre for not meeting standards. (20 juillet 2005). *Presse canadienne*. Extrait le 28 septembre 2005, de http://action.web.ca/home/crru/rsrscs_crru_full.shtml?x=80462
- Organisation pour la coopération et le développement économiques (2004). *Canada: Note de présentation - politique sur les services éducatifs et de garde à l'enfance*. Paris: OCDE, Direction de l'éducation, Organisation pour la coopération et le développement économiques
- Phillips, D. A., Howe, C. et Whitebook, M. (1992). The social policy context of child care: Effects on quality. *American Journal of Community Psychology*, 20, 25 - 51.
- Prentice, S. (1988). Kids are not for-profit: The politics of profit-making daycare. In F. Cunningham (Ed.), *Social movements and social change; the politics and practice of organizing* (pp. 98 - 128). Toronto, ON: Between the Lines.
- Prentice, S. (2000a). The business of child care: The issue of auspice. In L. Prochner & N. Howe (Eds.), *Early childhood care and education in Canada: Past, present and future* (pp. 273 - 289). Vancouver, BC: University of British Columbia Press.
- Prentice, S. (2000b). *A decade of decline: Regulated child care in Manitoba, 1989 - 1999*. Winnipeg, MB: Canadian Centre for Policy Alternatives-MB.
- Probe started after baby left in dark, locked daycare. (28 janvier 2005). *CBC News*. Extrait le 28 septembre 2005, de <http://www.cbc.ca/story/Canada/national/2005/01/28/baby-050128.html>
- Putnam, R. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- Ross, A. (1978). Corporate care. In K. Gallagher-Ross (Ed.), *Good day care*. Toronto, ON: Women's Press.
- Shrybman, S. (2004). *Legal opinion: Establishing a national system of early learning and child care in light of Canada's obligations under NAFTA and the WTO*. Ottawa, ON: Sack, Goldblatt, Mitchell.

Syndicat canadien de la fonction publique (2004). *Building a pan-Canadian child care in the shadow of international trade rules; questions and answers*. Toronto: Author.

Tuominen, M. (1991). Caring for-profit: The social, economic and political significance of for-profit child care. *Social Service Review*, 65(3), 450 - 467.

West, S. (1988). *A study on compliance with the day nurseries act at full-day child care centres in Metropolitan Toronto*. Toronto, ON: Préparé pour le bureau régional de Toronto, Ontario Ministry of Community and Social Services.

Whitebook, M., Howe, C. et Phillips, D. A. (1998). *Worthy work, unliveable wages: The national child care staffing study, 1988 - 1997*. Washington, DC: Center for the Child Care Workforce.