

**FINAL**

*Hésitations nord-américaines  
touchant les services de garde à la petite enfance*

par

l'hon. Monique Bégin, CP, MSRC, OC

Professeure émérite, Faculté des sciences de la santé  
et

Professeure invitée  
École de gestion Telfer  
Université d'Ottawa

12èmes Journées annuelles de santé publique  
Rencontre francophone internationale sur les inégalités sociales de santé  
Panel sur les inégalités sociales à la petite enfance  
Centre des Congrès de Québec, Québec, 17-20 novembre 2008.

Je me rappelle encore mon étonnement, comme Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, de découvrir les cahiers remplis à la main par Agnes Higgins au Dispensaire Diététique de Montréal il y a de cela quelque 30 ans, cahiers documentant les menus préparés pour chaque maman, le poids de l'enfant et son cheminement au fil des toutes premières années d'école. Cette diététiste contribuait à établir les fondements scientifiques du développement de la toute petite enfance.

Fondé en 1879, le Dispensaire diététique de Montréal (DDM) a encore aujourd'hui pour mission de promouvoir la santé auprès de femmes enceintes dont le bébé est en danger. Chaque année, il fournit soutien nutritionnel et aide personnelle à 2 000 femmes de milieu défavorisé durant la grossesse et les premiers mois de vie de leurs bébés. Vous en avez peut-être entendu parler par la comédienne Pascale Bussièrès qui en est la porte-parole.

Cette rencontre m'a fascinée autant que me fascine encore l'étude du rapport du Dr. Clyde Hertzman et de son équipe de recherche internationale qui ont établi pour notre Commission sur les Déterminants sociaux de la santé (OMS) l'évidence scientifique existante, les stratégies qui ont fait leurs preuves et les voies à suivre pour le meilleur départ dans la vie et le meilleur investissement public: le développement de services pour la petite enfance.

Je voudrais aborder la résistance chronique des décideurs publics, généralement masculins, aux garderies et maternelles au Canada, le Québec faisant exception. Le temps m'empêche de couvrir la situation américaine, semblable à la canadienne dans les faits. Je me pencherai donc sur ce seul élément, critique, du développement réussi de la petite enfance.

Déjà en 1970, il y a près de 40 ans, nous basant sur ce qui existait en France, en Grande-Bretagne, en Suède, au Danemark, entre autres pays, et tenant compte des nombreux mémoires reçus, la Commission royale d'enquête sur le statut de la femme au Canada recommandait le développement de garderies à tarif fixé d'après le revenu des parents et largement subventionnées par l'État. Nous reconnaissons la part de responsabilité financière du fédéral, autant que celle du niveau provincial-municipal aux garderies.<sup>i</sup> Nous terminions en disant que les garderies représentaient un besoin urgent et que le fédéral et les provinces devraient adopter immédiatement une loi sur les garderies et crèches. Fait intéressant, nous écrivions alors que ces mesures étaient au moins aussi importantes comme investissement humain que les coûteux budgets des fonds publics pour le financement de l'éducation supérieure.

Bien que les trois-quarts des 167 recommandations de la Commission royale aient été mises en oeuvre, en soi tout un exploit, les recommandations sur les garderies furent rejetées d'emblée sans aucune discussion.

Durant toutes les années pendant lesquelles j'ai ensuite moi-même siégé en Chambre des Communes et au Conseil des Ministres (1972-1984), je n'ai jamais entendu parler de services de garde à la petite enfance. La seule fois où le sujet fut abordé, au début des années '80, ce fut quand ma collègue et amie Judith Erola, alors Ministre de la Condition féminine, suggéra dans une entrevue aux journaux, puis à la télévision, de financer un programme national de garderies avec l'argent de la déduction fiscale alors attribuée pour l'épouse au foyer. Elle a été immédiatement et agressivement prise à partie par le R.E.A.L. Women qui l'accusa d'être féministe, donc opposée au rôle traditionnel

de mère au foyer. L'idée fut mise au rancart aussi vite que possible et Judy fut chanceuse de garder son poste et de survivre politiquement.

Sous Brian Mulroney, le 8 mars 1986, fut lancé le seul rapport gouvernemental canadien ayant porté sur les garderies, celui du Groupe de travail de Kathy Cooke, mais il a fini "sur les tablettes". Les recommandations de ce rapport reprenaient celles de la Commission d'enquête sur la condition féminine de 1970.

En septembre 1993, le fameux "Livre rouge" Libéral – le programme électoral du Parti qui porta Jean Chrétien au pouvoir – recommandait un système national de services de garde à la petite enfance. Rien ne se concrétisa pendant les quelque 11 années qui suivirent malgré les surplus budgétaires qui commençaient à s'accumuler.

Lors de l'élection fédérale du 28 juin 2004, le gouvernement libéral minoritaire de Paul Martin s'engagea à instaurer partout au pays un système de services de garde à l'enfance s'inspirant du modèle québécois. Martin promit aux provinces 5 \$ milliards sur cinq ans pour le projet. Une première conférence fédérale-provinciale (11 février 2005) présidée par Ken Dryden échoua. (Notons qu'en 2005 les journaux canadiens publiaient régulièrement des articles non-sollicités sur le besoin et l'importance de créer un programme national de garderies.<sup>ii)</sup> Puis, sur la base d'ententes bilatérales, chaque province finit par signer au cours de l'été 2005 pour une somme totale de 2.2 \$ milliards. Cette entente, historique, avait pris des années à se concrétiser.

Moins de six mois plus tard, le nouveau Premier Ministre conservateur Stephen Harper annonçait qu'il annulait les ententes fédérales-provinciales sur les services de garde aux enfants, ententes qui jetaient les bases d'un véritable système de garderies et maternelles au pays. Il est vrai qu'il en avait fait une promesse électorale, mais les ententes étaient signées et les budgets votés. Les gens ne croyaient pas qu'il était sérieux; irait-il, en tant que gouvernement minoritaire, se mettre à dos les Premiers Ministres des dix provinces? Et oui. Assermenté le 6 février 2006, il annonça immédiatement qu'il procédait, le répétant dans le Discours du Trône du 4 avril 2006, et le confirmant dans son premier budget le 2 mai suivant.

Le programme de garderies était remplacé par un des cinq points du programme électoral conservateur: le versement dès juillet de 1,200 \$ par an (imposables) pour chaque enfant de moins de six ans, en mensualités, quels que soient les revenus familiaux, et des fonds pour les entreprises et les organismes communautaires afin d'augmenter le nombre de places en garderie. On sait bien que ce n'est pas \$1,200 imposables par jeune enfant, donnés aux mères, ni la loi du marché, qui vont par magie créer des maternelles et garderies!

Cette décision grossièrement électoraliste va à l'encontre de l'évidence scientifique sur le développement de la petite enfance. Je cite notre rapport:

*Le développement du jeune enfant, à la fois physique, social, affectif et cognitif/ apprentissage du langage, a une influence déterminante sur l'espérance de vie et sur la santé plus tard au cours de l'existence, car il met en jeu l'acquisition de compétences, l'instruction et les possibilités d'emploi. (...) Les enfants ont besoin d'un milieu sûr, sain et protecteur, et de soins attentifs favorisant leur épanouissement. Les programmes d'éducation préscolaires (...) peuvent jouer un rôle capital dans (ce) développement.*

Notre étrange résistance aux services du développement de la petite enfance ont été notés ailleurs. Même l'OCDE, longtemps un bastion de doctrines économiques néolibérales, recommande maintenant que les garderies/maternelles tombent sous le coup du financement public. L'organisme note que rien n'a bougé au Canada durant la décennie 1990 sauf la création des célèbres "garderies à 5 \$" du Québec (maintenant à 7 \$), dont le rapport fait grand cas, initiative unique en Amérique du Nord. Plus récemment, fin 2004, l'OCDE notait ceci:

*Un financement public faible, particulièrement pour les enfants âgés de moins de 5 ans, est un défaut fondamental du système d'éducation et de garde de la petite enfance au Canada. La preuve présentée à l'équipe de l'OCDE pendant sa visite peut être résumée comme suit :*

*Il n'y a pas eu, ailleurs qu'au Québec, d'expansion importante du système au Canada au cours de la dernière décennie. Moins de 20 % des enfants âgés de 0 à 6 ans trouvent une place dans un service réglementé (...), comparativement à, par exemple, la Belgique avec 63 %, le Danemark avec 78 %, la France avec 69 %, le Portugal avec 40 % et le Royaume-Uni avec 60 %.*

*(...) contrairement à ce qui est le cas dans d'autres pays de l'OCDE, le Canada ne couvre que les enfants âgés de 5 ans dans une mesure importante. (La Belgique, le Danemark, la France, la Hongrie, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, les Pays-Bas, l'Espagne et le Royaume-Uni permettent l'inscription d'au moins 90 % de leurs enfants avant l'âge de 4 ans). Le financement de la garde d'enfants demeure extrêmement faible pour tous les âges, et l'on peut également douter de l'efficacité des mécanismes de financement utilisés.<sup>iii</sup>*

Je le répète: le cas des garderies et maternelles au Canada est renversant. C'est comme si une puissante idéologie s'y opposant avait infecté nombre d'hommes en poste de responsabilité. On est tenté d'y voir la très ancienne division anglo-saxonne entre les notions de sphère publique et sphère privée, si bien exprimée par Virginia Woolf. S'occuper des enfants relève des femmes dans le monde clos de la famille et du foyer – la sphère privée à laquelle le gouvernement – la sphère publique - ne touche pas.

Au Canada, le Fraser Institute, créé en 1974, est un porte-parole par excellence de l'idéologie conservatrice par laquelle l'État n'a rien à voir avec les enfants avant qu'ils n'entrent dans le système scolaire officiel à l'âge de 6 ans. Cette idéologie va de pair avec les attaques répétées contre les instruments collectifs dont se dote l'État. La mère est responsable des enfants et, ainsi continue cette idéologie partagée par le Premier Ministre Harper, la mère doit avoir le libre choix du mode de garde et autres services qu'elle adoptera éventuellement. (Mais comment peut-elle avoir le choix si les services n'existent pas?)

Ainsi, pour 1994-1998, le Fraser Institute donnait seulement un C- en éducation comme bulletin au Québec par l'intermédiaire du professeur Michel Boucher, de l'ÉNAP: *l'absence manifeste d'esprit d'innovation se retrouve aussi en éducation. Plutôt que de favoriser la décentralisation et l'élargissement des choix aux parents, le gouvernement du Parti québécois a choisi de s'immiscer dans le domaine de la petite enfance. En subventionnant seules les garderies sans but lucratif, il évince les garderies privées du marché.<sup>iv</sup>* Le même, cette fois-ci avec Jean-Luc Migué et Réjean Breton, dans un autre texte du Fraser Institute sur le Québec, en 2003, celui-ci carrément pamphlétaire:

*L'universalité est la solution facile; dommage qu'elle soit la pire. D'abord, elle coûte et coûtera inutilement cher.(...) Le privilège associé aux garderies gratuites s'ajoute donc à la pénalité fiscale des maris qui choisissent d'augmenter leurs heures de travail pour laisser à leur épouse la latitude de s'occuper de leurs enfants à la maison.*

Plus tôt, quand le gouvernement Martin et son Ministre Ken Dryden tentaient de mettre sur le pied le programme national de garderies, Patrick Basham, Directeur du Centre d'Affaires sociales du Fraser Institute, écrivait : *Public opinion is clear on this issue. Seventy-seven percent of Canadians maintain that the individual or the family, rather than the government, should have the primary responsibility for child care.*<sup>v</sup> C'est là le noeud de cette idéologie conservatrice.

Je n'ai pas à décrire ici au Québec le système des célèbres "garderies à 7 \$" (1,800 \$/an). Ma surprise récente fut de découvrir dans la biographie de Martine Tremblay sur René Lévesque, Premier Ministre<sup>vi</sup>, qu'il avait souhaité assez tôt durant son mandat créer un système de garderies à \$2, mais que le projet n'avait jamais vraiment décollé. C'est tout à son honneur, mais encore plus à celui de Pauline Marois et de Lucien Bouchard qui l'ont finalement créé en 1997. Le système est complexe, il n'est pas parfait et il ne répond pas adéquatement à la demande, mais il est universel et régi. Son éventail va des Centres de la petite enfance (CPE) (par les garderies à 7 \$ par jour au lieu de 25 \$ dans le secteur privé, pour tous les enfants de trois ans et plus ainsi que les divers services de garde, des premiers mois de la vie à l'âge de 5 ans) aux véritables maternelles (complètement gratuites et accessibles pour tous dans les écoles à l'âge de 5 ans et ouvertes dès 4 ans dans les milieux défavorisés) en passant). Le budget du gouvernement Charest du 13 mars 2008 annonce d'ailleurs la création de 20 000 places en garderie supplémentaires sur cinq ans, et la bonification des crédits d'impôt pour frais de garde. Cette augmentation de 10% des places de garderies en porterait le total à 220,000 places, mais il en manquerait encore un autre 20,000. Alors que les maternelles relèvent du ministère de l'Éducation, les autres services tombent sous le ministère de la Famille. En ce moment, c'est la même personne, madame Michelle Courchesne, jugée excellente, qui cumule entre autres ces deux postes.<sup>vii</sup> Le programme a survécu aux difficultés économiques et aux coupures, et c'est déjà beaucoup, fondamentalement à cause du fort appui de la population.

Ayant vécu en France, je suis assez familière avec le système universel des maternelles gratuites adjacentes à chaque école primaire, système presque centenaire qui accueille probablement un tiers des enfants de 2 à 3 ans, et près de 99 % de ceux de trois ans et plus, à temps plein, cinq jours par semaine. Leurs budgets tombent sous le Ministère de l'Éducation nationale.

Je ne peux donc que répéter en terminant: mais quel est donc le problème au Canada et aux États-Unis par lequel ces programmes sont systématiquement bloqués? Et dire que le Canada se targue d'avoir un merveilleux filet de sécurité sociale ("safety net") et d'être "la Suède des Amériques" - ce qui est complètement faux. Nous sommes loin derrière les pays nordiques et nombre d'autres pays européens quant à notre part du PDB allouée aux programmes sociaux au sens large du mot, tout juste devant les États-Unis.

L'équité dès le départ dans la vie, dont les maternelles et services de garde ne sont qu'une composante, mais une composante importante, est une des meilleures chances de réduire les inégalités en santé de toute société en l'espace d'une génération. Car *la justice sociale est une question de vie ou de mort.*

---

<sup>i</sup> *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada*, Information Canada, 1970, chap. 4.

<sup>ii</sup> One excellent op-ed piece entitled "Speak up, women!", written by Sue Colley and Judy Rebick, appeared in *The Ottawa Citizen* on January 31, 2005. Another one, "Stand on guard for child care", signed by Margaret McCain and Roy Romanow, was published in the *Globe & Mail* on February 4, 2005.

<sup>iii</sup> OCDE - Politique sur les services éducatifs et de garde à l'enfance : Note de présentation du Canada - Octobre 2004, chap. 4

<sup>iv</sup> Étude indépendante du professeur Michel Boucher, ÉNAP, pour le Fraser Institute, 20 octobre 1998.

<sup>v</sup> *FRASER Forum*, mars 2000, p. 13

<sup>vi</sup> Martine Tremblay, *Derrière les portes closes - René Lévesque et l'exercice du pouvoir (1976-1985)*, Québec-Amérique, 2006.

<sup>vii</sup> Elle est Ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport et Ministre de la Famille et des Aînés depuis mars 2007.