**Les services de garde en Atlantique : entre contraintes fiscales et innovations**

**Gabriel Arsenault, Université de Moncton**

**Olivier Jacques, Université McGill**

Il y a, au Canada, autant de systèmes de services de garde qu’il y a de provinces. La recherche universitaire s’est toutefois peu attardée à expliquer ces différents systèmes provinciaux, à l’extérieur du Québec. Elle s’est plutôt surtout concentrée à étudier l’incapacité du gouvernement fédéral à implanter un programme pancanadien de services de garde[[1]](#endnote-1). Les politiques de services de garde des provinces de l’Atlantique ont été particulièrement peu étudiées[[2]](#endnote-2). Ce chapitre vise à remédier à cette situation, en dressant un portrait général des services de garde des provinces de l’Atlantique. Concrètement, après les avoir situés dans leur contexte canadien et international, nous soulignons les facteurs expliquant pourquoi le niveau d’investissement public dans les services de garde demeure très faible dans la majorité des provinces canadiennes et en particulier dans les provinces de l’Atlantique. Puis, nous présentons les principales différences prévalant entre les réseaux de service de garde de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick, de Terre-Neuve-et-Labrador et de l’Île-du-Prince-Édouard.

**De faibles investissements partout au Canada**

Il existe un consensus international sur l’importance d’investir dans les services de garde, aussi bien pour favoriser l’emploi des femmes que pour développer les capacités cognitives des enfants et pour promouvoir l’égalité des chances[[3]](#endnote-3). Pourtant, le Canada affiche un retard considérable sur les autres pays développés en ce domaine. Le Graphique 1 montre que le Canada dépense très peu en comparaison avec les autres pays de l’Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE), qui regroupe les démocraties les plus riches. Seuls quelques pays plus pauvres que le Canada dépensent aussi peu en services de garde, alors que tous les autres pays anglo-saxons, y compris les États-Unis, dépensent davantage.

Source : OCDE 2018.

Puisque les dépenses publiques par enfant des provinces de l’Atlantique sont proches de la moyenne canadienne (voir plus bas), les données sur l’ensemble du Canada présentées au Graphique 1 donnent une bonne idée de la manière dont se comparent les dépenses de la région à celles effectuées dans les autres pays développés. Ainsi, en perspective comparée, les provinces de l’Atlantique offrent très peu en matière de services de garde. Les récents accords bilatéraux sur l’apprentissage et la garde des jeunes enfants signés entre les provinces et le gouvernement Trudeau ne permettront pas de combler cet écart avec les autres pays, alors que les investissements fédéraux à travers le pays ne totaliseront que 1,2 milliards sur trois ans, soit moins que la moitié des dépenses annuelles du Québec en matière de service de garde.

**Facteurs explicatifs : l’absence de la gauche et les contraintes financières**

La littérature scientifique suggère que les faibles investissements en matière de service de garde dans la région émanent principalement de deux facteurs : (i) une situation financière délicate; et (ii) un système de partis qui exclut un parti social-démocrate. D’abord, soulignons que les marges de manœuvre financière des provinces de l’Atlantique sont limitées. D’une part, elles sont plus pauvres que les autres provinces. En effet, de 1990 à 2017, c’est en moyenne 37% des revenus des quatre provinces de la région qui provenaient des transferts fédéraux (incluant la péréquation), contre 19% en moyenne dans les six autres provinces[[4]](#endnote-4). D’autre part, les provinces de l’Atlantique demeurent les provinces où la proportion de personnes âgées est la plus forte, ce qui fait croitre leurs dépenses en santé plus rapidement que la croissance des transferts fédéraux et des revenus autonomes de ces provinces[[5]](#endnote-5). Dans ce contexte, les provinces de l’Atlantique ont tendance à attendre que le gouvernement fédéral fasse les premiers pas pour développer des services de garde pancanadiens, plutôt que d’essayer d’implanter elles-mêmes des programmes plus ambitieux.

Il ne faudrait toutefois pas ignorer que l’idéologie et la volonté d’un gouvernement peut faire la différence Un gouvernement dirigé par un parti de gauche est souvent une condition nécessaire pour mettre en place des investissements ambitieux en matière de services de garde[[6]](#endnote-6). Dans le cas canadien, les investissements les plus ambitieux ont été réalisés par des gouvernements menés par le Parti Québécois et le Nouveau Parti Démocratique (notamment en Colombie-Britannique), deux partis associés à la social-démocratie, ainsi que par le gouvernement libéral de Kathleen Wynne qui représentait l’aile gauche de son parti[[7]](#endnote-7). Hormis le gouvernement néo-démocrate de Darell Dexter en Nouvelle-Écosse de 2009 à 2013, le NPD n’a jamais gouverné dans les provinces de l’Atlantique et demeure aujourd’hui, d’ailleurs tout comme le parti vert, au mieux un tiers parti dans ces provinces. Or, sans parti compétitif à leur gauche, les partis libéraux sont moins incités à proposer des politiques publiques qui serviraient à attirer des électeurs néo-démocrates, comme l’ont fait récemment les gouvernements Wynne ou Trudeau, par exemple.

Les partis progressistes-conservateurs, pour leur part, préfèrent limiter les investissements en service de garde et donner aux parents (plus souvent aux mères) le « choix » entre rester à la maison pour s’occuper des enfants ou les envoyer dans un service de garde privé. Au Canada, les progressistes-conservateurs et, dans une moindre mesure, les libéraux, préfèrent offrir des transferts familiaux en espèce. Les dépenses canadiennes dans ce domaine atteignent d’ailleurs la moyenne de l’OCDE, contrairement au niveau d’investissement dans les services de garde.

Ainsi, l’absence d’un parti social-démocrate et la présence fréquente des progressistes-conservateurs au pouvoir expliquent en grande partie l’absence de programmes de service de garde ambitieux dans les provinces de l’Atlantique.

**Différentes trajectoires provinciales en Atlantique**

Selon la plupart des indicateurs de politiques de services de garde, les provinces de l’Atlantique se situent relativement près de moyenne canadienne[[8]](#endnote-8). On note toutefois qu’elles se distinguent clairement par leur forte proportion de services de gardes privés à but lucratif. En effet, le Graphique 2 montre que les quatre provinces de l’Atlantique figurent parmi les six provinces au pays où plus de 50% des places totales se trouvent dans des services de garde à but lucratif. Au Québec, en Ontario, au Manitoba et en Saskatchewan, c’est plutôt le secteur à but non lucratif qui est privilégié dans le domaine des services de garde.

Source : Friendly et al. 2018

Source : Friendly et al. 2018. Calculs des auteurs

Le Graphique 3, pour sa part, présente le niveau de dépenses publiques en matière de service de garde par enfant dans chaque province de l’Atlantique et dans les cinq autres provinces hors Québec depuis le début des années 1990[[9]](#endnote-9). Il illustre une convergence des dépenses dans la région légèrement en dessous de la moyenne canadienne (à l’ouest du Québec) jusqu’en 2010, puis une divergence de ces dépenses par la suite. C’est en effet en 2010 que l’Île-du-Prince-Édouard commence à mettre de l’avant une réforme majeure de ses services de garde faisant presque doubler ses dépenses publiques par enfant. Grâce au leadership de fonctionnaires réformateurs, la province a notamment converti la plupart des centres existants de services de garde en *Early Years Centers* rigoureusement réglementés et plus accessibles pour les parents[[10]](#endnote-10). Aujourd’hui, l’Île-du-Prince-Édouard a d’ailleurs, comme l’illustre le Graphique 4, les plus faibles frais mensuels moyens des quatre provinces de l’Atlantique et les plus faibles de toutes les provinces après le Manitoba et le Québec.

Source : Friendly et al. 2018

Le Graphique 3 révèle également une augmentation rapide des dépenses à Terre-Neuve-et-Labrador en 2014-2015. Cette hausse soudaine des dépenses est moins bien comprise que celle de l’Île-du-Prince-Édouard, n’ayant pas fait l’objet d’une étude approfondie. On sait néanmoins qu’elle s’inscrit dans le cadre d’un plan décanal, *Caring for Our Future* (2012-2022), qui vise notamment à augmenter aussi bien le nombre de places dans les services de garde réglementés de la province que leur accessibilité. On assiste d’ailleurs, entre 2014 et 2016, à une diminution des frais mensuels d’environ 22% à T.-N.-L. et à une augmentation importante (d’environ 14%) du nombre de places en services de garde règlementés.[[11]](#endnote-11)

Les provinces de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick se sont montrées moins innovantes. On observe d’ailleurs que leurs investissements publics dans les services de garde sont demeurés continuellement inférieurs à la moyenne des provinces canadiennes hors Québec au cours des dernières décennies et que les dépenses publiques par place en garderies sont particulièrement faibles dans ces deux provinces[[12]](#endnote-12). Soulignons néanmoins que ces provinces ont récemment exprimé la volonté d’en faire plus. Ainsi, dans son plan d’action rendu public en juin 2016, *Affordable, Quality Child Care: A Great Place to Grow!*, la Nouvelle-Écosse promettait de rendre les services de garde plus accessibles pour les familles à plus faible revenu. Plus récemment, en janvier 2018, le gouvernement du Nouveau-Brunswick a déposé un plan d’action pour les services de garderie éducatifs, *Donnons à nos enfants une longueur d'avance… dès le départ,* qui l’engage notamment à transformer, d’ici 2020, un minimum de 300 garderies en centres de la petite enfance du Nouveau-Brunswick – des services de garde davantage subventionnées, réglementées et accessibles que les garderies ordinaires.

En somme, ces différentes trajectoires provinciales montrent que la marge de manœuvre des provinces de l’Atlantique est limitée, mais qu’elle est bien réelle. Les cas de l’Île-du-Prince-Édouard et de Terre-Neuve-et-Labrador prouvent qu’avec un peu de volonté politique, des réformes importantes dans le domaine des services de garde sont possibles dans la région.

1. Arsenault, G., O. Jacques, A. Maioni. 2018. « Les services de garde subventionnés, pourquoi le Québec continue-t-il de faire cavalier seul? » IRPP, étude numéro 65. [↑](#endnote-ref-1)
2. mais voir McGrane, D., 2014. « Bureaucratic Champions and Unified Childcare Sectors: Neo-liberalism and Inclusive Liberalism in Atlantic Canadian Childcare Systems », *International Journal of Child Care and Education Policy*, vol. 8, nº 1. [↑](#endnote-ref-2)
3. Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) 2017. « Starting Strong 2017 », Paris. [↑](#endnote-ref-3)
4. Kneebone, R et M. Wilkins. 2016. «Canadian Provincial Government Budget Data, 1980/81 to 2013/14», *Canadian Public Policy*, *42*(1), 1-19. [↑](#endnote-ref-4)
5. Saillant, Richard. 2016. [*A Tale of Two Countries: How the Great Demographic Imbalance Is Pulling Canada Apart*. Halifax: Nimbus.](https://journals.lib.unb.ca/index.php/JNBS/article/view/25886/30042) [↑](#endnote-ref-5)
6. Bonoli, G., et F. Reber, 2010. « The Political Economy of Childcare in OECD Countries: Explaining Cross-national Variation in Spending and Coverage Rates », *European Journal of Political Research*, vol. 49, nº 1 [↑](#endnote-ref-6)
7. Arsenault, Jacques et Maioni, 2018, op.cit. [↑](#endnote-ref-7)
8. Friendly, M., E. Larsen, L. Feltham, B. Grady, B. Forer, M. Jones, 2018. « Early Childhood Education and Care in Canada 2016 », 11e édition. Childcare Resource and Research Unit. [↑](#endnote-ref-8)
9. Le cas québécois est exclu dans la mesure où il représente un cas extrême dans la fédération : en effet, les dépenses québécoises en service de garde par enfant atteignaient 4 580$ en 2015, soit plus de trois fois plus que la moyenne des autres provinces. [↑](#endnote-ref-9)
10. McGrane, 2014. Op.cit. [↑](#endnote-ref-10)
11. voir Friendly, M., B. Grady, L. MacDonald, B. Forer. 2016. « Early Childhood Education and Care in Canada 2014 », 10e édition. Childcare Resource and Research Unit, et Friendly, M., E. Larsen, L. Feltham, B. Grady, B. Forer, M. Jones, 2018. Op.cit [↑](#endnote-ref-11)
12. Ibid. [↑](#endnote-ref-12)