

Résumé

Par défaut ou à dessein : la problématique liée au statut des services de garde à l'enfance au Canada

Depuis un certain nombre d'années, les partisans des garderies à but lucratif au Canada allèguent que le fait d'avoir accès à plus de ressources financières dans le secteur sans but lucratif – subventions gouvernementales et installations ou services gratuits ou subventionnés – explique pourquoi bon nombre d'études sur la question trouvent systématiquement une différence, au chapitre de la qualité, entre les services de garde à but lucratif (BL) et les services de garde sans but lucratif (SBL). D'autres font plutôt valoir l'explication suivante, à savoir que les deux secteurs – BL et SBL – ont des objectifs distincts qui pénètrent l'organisation et engendrent des disparités intersectorielles au plan de la structure organisationnelle, des comportements et des caractéristiques, disparités qui influent sur la qualité.

Cette étude repose sur des données tirées des deux études sur les services de garde en garderie réalisées dans le cadre de la recherche *Oui, ça me touche!*. Elle analyse les deux explications citées précédemment et examine dans quelle mesure le niveau de qualité des garderies est influencé par l'interaction entre le statut de la garderie, d'une part, et les caractéristiques propres à sa province de résidence, d'autre part.

Principaux constats

L'étude a démontré que :

- Dans le secteur SBL, les garderies ont accès à plus de ressources financières que dans le secteur BL. Cependant, une analyse des données a démontré que l'accès à plus de ressources, tout en paraissant aider les garderies SBL à prodiguer des services de meilleure qualité, ne suffisait pas en soi à expliquer les différences en matière de qualité observées entre les deux secteurs. À chances égales, c'est-à-dire lorsque les garderies des deux secteurs ont accès aux mêmes subventions de fonctionnement et ont également droit à des installations et à des services gratuits ou subventionnés, les garderies SBL, prises dans leur ensemble, obtiennent de meilleurs scores en matière de qualité

sur la Grille d'évaluation des interactions (GÉI), l'Échelle d'évaluation de l'environnement des nourrissons et des tout-petits (ÉÉENT-P) et l'Échelle d'évaluation de l'environnement préscolaire – version révisée (ÉÉEP-R).

- La structure organisationnelle des garderies se démarque d'un secteur à l'autre. Dans les garderies SBL, le rôle, les responsabilités et les droits du personnel sont plus clairement définis que dans les garderies BL; ils sont plus souvent consignés dans des documents écrits et inscrits dans des procédures générales. Le personnel de direction et les parents ont également plus souvent la possibilité d'influencer les décisions administratives et éducatives de la garderie.
- Ces disparités de structure organisationnelle entre les deux secteurs correspondent à des différences observées au chapitre des scores de qualité. Notamment, il y a corrélation significative ($p < 0,05$) entre une définition claire des rôles, des responsabilités et des droits du personnel et l'obtention de résultats supérieurs sur l'ÉÉENT-P et l'ÉÉEP-R.
- Les garderies BL – prises dans leur ensemble – ont tendance à avoir des comportements qui ne sont pas favorables à des services de garde de bonne qualité et stimulants pour le développement des enfants. L'analyse des données a indiqué, qu'à chances égales (c'est-à-dire lorsque les garderies SBL et BL ont accès aux mêmes subventions gouvernementales ainsi qu'à des installations et des services gratuits ou subventionnés), les garderies BL embauchent tout de même des directrices et des éducatrices dont la formation en SÉGE (services éducatifs et de garde à l'enfance) est inférieure à celle du personnel des garderies sans but lucratif. Même lorsqu'elles ont accès aux mêmes ressources financières que les garderies SBL, les garderies BL n'accordent pas autant de soutien à leurs employées pour leur permettre de suivre du perfectionnement professionnel; elles leur versent des salaires moindres; elles s'attendent à ce que chaque éducatrice prenne en charge un plus grand nombre de jeunes enfants (ratio éducatrice : enfants plus élevé); et elles sont moins enclines à se fixer des objectifs éducatifs.
- A également démontré que les caractéristiques des garderies BL sont susceptibles d'aller à l'encontre de la qualité des services (par exemple, le taux de roulement chez leurs éducatrices est substantiellement plus élevé).

En résumé, les différences au chapitre de l'accès aux ressources ne sont pas l'unique facteur expliquant les niveaux de qualité différents entre les garderies du secteur BL et celles du secteur SBL. Ces disparités au plan de la qualité sont également le résultat d'une structure organisationnelle, de caractéristiques et de comportements distincts. Or ces contrastes d'ordre organisationnel sont le reflet,

selon les théoriciens des organisations, de différences profondes au chapitre des buts propres aux deux secteurs et ils ont une influence directe sur la qualité des services.

Interaction entre le statut des garderies et les caractéristiques de leur province de résidence

Dans le cadre de cette étude, à cause de la petite taille de l'échantillon, nous avons dû limiter l'examen des interactions entre le statut des garderies et leur province de résidence à deux provinces uniquement – l'Alberta et le Nouveau-Brunswick. À l'instar des constats habituels, le niveau de qualité dans les garderies à but lucratif de l'Alberta était inférieur à celui observé dans les garderies SBL de cette province. Le niveau de la formation en SÉGE de leurs éducatrices et les salaires versés étaient également plus bas. Au Nouveau-Brunswick, toutefois, les scores de qualité obtenus dans les garderies à but lucratif étaient sensiblement les mêmes que ceux obtenus dans les garderies sans but lucratif. Toutes les garderies du N.-B. embauchaient à peu près la même proportion d'éducatrices non formées et d'éducatrices détentrices d'un diplôme en SÉGE. Les salaires versés étaient à toutes fins pratiques comparables. Ces résultats étonnants portent à croire que, dans certaines circonstances, un certain nombre de facteurs contextuels interagissent avec le statut des garderies pour influencer sur la qualité des services.

Au Nouveau-Brunswick, au moment de la collecte des données, le gouvernement ne versait aucune subvention de fonctionnement aux garderies. Il n'y avait pas non plus d'exigences en matière de formation et, comme le revenu moyen familial était bas, les garderies se voyaient forcées de maintenir leurs tarifs au plus bas et, par conséquent, de verser de maigres salaires. Un tel contexte autorise les garderies, voire même les force, à avoir recours à une main-d'œuvre non qualifiée et mal rémunérée. Avec l'exemple de l'Alberta, c'est différent. On voit que, dans un contexte où les exigences en matière de formation sont moins serrées mais où le revenu moyen familial est relativement élevé, l'influence du statut de la garderie sur la qualité est plus marquée. En effet, les garderies ont le choix : elles peuvent décider de faire appel à des éducatrices peu formées et de leur verser de faibles salaires ou elles peuvent décider de recruter et de garder à leur emploi des éducatrices dont le niveau de formation en SÉGE est plus élevé et leur verser de meilleurs salaires.

À dessein et non par défaut

L'Initiative en matière de développement de la petite enfance (IDPE), qui a reçu l'aval de tous les premiers ministres canadiens (hormis celui du Québec) en septembre 2000, vise explicitement à promouvoir le développement et l'épanouissement de tous les enfants au cours des premiers mois de leur vie et jusqu'à l'âge de six ans. Plusieurs recherches sur le sujet ont corroboré l'association entre services de garde de bonne qualité, meilleure préparation à l'école et rendement supérieur durant les années du primaire.

Le Québec est la seule province au Canada à avoir une stratégie spécifique et cohérente pour le développement d'un système de services éducatifs et de garde à l'enfance. L'absence d'une approche concertée dans les autres provinces et territoires signifie qu'ailleurs au pays, les services de garde se développent de façon ponctuelle et avec des disparités marquées au chapitre de l'accessibilité et de la qualité. Des recherches ont également démontré l'existence d'une association entre des services de garde de qualité supérieure et une réglementation serrée en matière de ratio, de formation en SÉGE du personnel et « *d'investissements publics substantiels dans les services et l'infrastructure* » (pour citer l'OCDE).

Si les gouvernements au Canada ont véritablement à cœur de favoriser le développement et l'épanouissement de tous les enfants, c'est à dessein et non par défaut, comme c'est le cas actuellement, qu'ils doivent assurer le développement et la prestation de services éducatifs et de garde à l'enfance dans ce pays. De toute évidence, il faut :

- un plan pour accroître de façon substantielle le nombre de places réglementées et subventionnées dans le secteur des services de garde SBL;
- adopter, comme objectif à long terme, de remettre à des organisations à caractère public le soin d'offrir des services de garde à l'enfance;
- une approche systématique, concertée et intégrée pour faciliter, encourager et assurer la qualité des activités et des soins offerts dans tous les services éducatifs et de garde à l'enfance au pays.