

Les ententes fédérales, provinciales et territoriales et les services de garde

Lynell Anderson, B.Sc.C, CGA

Chargée de projet

Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance

Exposé dans le cadre du Symposium national de l'Alliance canadienne féministe pour l'action internationale (AFAI)

Regina, Saskatchewan

19 septembre 2005

Merci de m'avoir invitée à votre congrès et de me donner l'occasion de participer à l'œuvre importante de l'AFAI. Je suis très heureuse d'être là et de vous adresser la parole au nom de l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance (ACPSGE).

Compte tenu du temps que nous avons, je vais me concentrer sur les liens qui existent entre les *objectifs* à long terme d'un système pancanadien et universel de services de garde à l'enfance de qualité et la *réalité* des ententes FPT actuelles. Je vais décrire deux choses :

- La relation entre les *objectifs* des sg et la *réalité* des ententes en termes de financement public, de politiques publiques et de reddition de comptes.
- Quelques-uns des obstacles auxquels nous faisons toujours face dans la poursuite de l'objectif de se doter d'un système pancanadien de services de garde et cela, dans le contexte notamment des ententes FPT.

Je vais d'abord vous résumer la position de l'ACPSGE puis l'expliquer.

Compte tenu de la preuve accablante qui démontre les bienfaits des services de garde, la bonne nouvelle c'est que le Canada a enfin décidé d'aller de l'avant dans ce dossier. On investit effectivement plus dans le soutien et les services destinés aux familles et aux enfants depuis quelques années.

Quoique ces investissements publics soient essentiels et qu'il en faille plus, il est tout aussi essentiel de voir *comment* ces fonds publics sont dépensés. Pour avoir un système efficace de services de garde, il faut se doter d'un bon cadre stratégique. Si l'on s'en tient simplement à remettre d'autre argent dans les services bigarrés actuels, cela ne produira pas les résultats souhaités pour les enfants, les femmes, les familles et les collectivités. Pas plus que cela n'engendrera les avantages économiques prévus.

Pour atteindre, demain, nos objectifs en matière de services de garde, il faut investir intelligemment des fonds additionnels à partir d'aujourd'hui.

Quels sont les objectifs des sg et comment peut-on les atteindre?

Les buts d'une approche pancanadienne en matière de sg de qualité et universels sont présentés dans notre document de politique, publié en novembre 2004 et intitulé *Stratégie canadienne en matière de services de garde à l'enfance : cadre d'action proposé*. Ce document est issu d'un processus d'engagement citoyen qui s'est déroulé sur une année complète et les

résultats s'appuient sur la recherche qui documente les éléments essentiels à la qualité des services de garde et sur les leçons apprises dans les pays qui se sont dotés de systèmes intégrés de services de garde à l'enfance.

Notre plan décrit en détail le calendrier de mise en œuvre sur quinze ans d'un programme fédéral de services de garde à l'enfance (financement et législation) qui procurerait à tous les enfants, y compris à ceux qui ont besoin de soutien additionnel, des services de garde de qualité. Les tarifs demandés aux familles seraient abordables, en moyenne vingt p. cent du coût du service. Que les éducatrices travaillent en garderie ou en milieu familial, elles seraient rémunérées justement. Tout nouveau développement se ferait dans le secteur communautaire et sans but lucratif, par le biais de services de garde financés suffisamment par l'État et tenus de rendre compte de la qualité de leurs services. Les enfants de moins de six ans auraient accès, soit à temps plein soit à temps partiel, à une gamme diversifiée et complète de services de garde.

Ces propositions s'adressent au gouvernement du Canada et font référence à des actions à entreprendre à l'extérieur du Québec; le Québec ayant tracé la voie en termes de développement de services de garde de qualité et universels. La stratégie comporte aussi des politiques pour aider les parents à concilier leurs responsabilités professionnelles et familiales et reconnaît la nécessité de planifier et d'ajouter d'autres ressources dans le but de répondre aux besoins des populations autochtones ainsi que de bâtir un réseau de programmes et de services pour les enfants d'âge scolaire.

Les ententes FPT

Notre stratégie recommande l'adoption d'une loi fédérale pour assurer le développement d'un système intégré et coordonné de services de garde. Cependant, à ce jour, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont plutôt opté pour des ententes FPT. Voici un bref aperçu de trois ententes pertinentes :

En vertu d'une entente-cadre multilatérale, les provinces et territoires ont accès depuis 2001 à de nouveaux crédits fédéraux pour financer une vaste gamme de services de développement de la petite enfance, y compris des services de garde. Cette entente a été suivie en 2003 d'une autre entente, de moins grande envergure mais spécifique aux services de garde.

En juin 2004, un accord plus important est intervenu. En effet, le gouvernement fédéral s'est engagé à verser cinq milliards de plus, sur cinq ans, aux provinces et territoires dans le but de créer un système national de services de garde. Quoiqu'on ne soit pas parvenu à signer d'entente multilatérale à cet égard, à ce jour, six provinces ont conclu avec le gouvernement fédéral des ententes bilatérales en matière de services de garde.

Comment ces ententes se mesurent-elles aux objectifs des services de garde?

Les ententes FPT en matière de sg sont porteuses d'engagements importants de la part de nos gouvernements. En vertu des accords les plus récents, les gouvernements s'engagent à investir substantiellement dans les services de garde réglementés. Les provinces et les territoires acceptent de consulter leurs populations et d'élaborer des plans d'action qui précisent la manière dont les fonds publics seront dépensés.

Cependant, ces ententes ne satisfont pas à nos attentes. Voici pourquoi :

Financement public :

Notre *stratégie* fait état d'un calendrier de financement et de mise en œuvre étalé sur **quinze ans** et d'augmentations annuelles de l'ordre de **cinq milliards de dollars par année au bout de cinq ans** et dix milliards de dollars par année au bout de quinze ans.

Les *ententes FPT* comportent un engagement financier de la part du fédéral sur **cinq ans** seulement (aucun engagement au-delà de cette période) et, en vertu des augmentations annuelles prévues, les sommes investies atteindraient **1,5 milliards de dollars par année au bout de cinq ans**.

Politique publique :

Notre *stratégie* réclame l'adoption d'une **loi fédérale**, assortie de normes qui assurent des services de qualité, universels, accessibles, stimulants pour le développement et intégrés (inclusion).

Les **ententes FPT** les plus récentes exigent uniquement que les fonds publics soient investis dans des services de garde réglementés, la réglementation relevant des provinces et des territoires. De plus, le principe de l'universalité n'est pas clairement énoncé dans les ententes.

Notre *stratégie* réclame des gouvernements qu'ils s'engagent à ce que l'expansion future des sg se fasse uniquement dans le cadre de services communautaires et sans but lucratif.

Or, à ce jour, seulement deux provinces, le Manitoba et la Saskatchewan, se sont engagées en ce sens en vertu de leurs ententes bilatérales.

De plus, notre *stratégie* propose un changement fondamental dans la façon de financer les sg. La formule des frais aux usagers et des subventions serait abandonnée et remplacée par un transfert de fonds publics substantiels directement aux services de garde, assorti d'une contribution parentale abordable.

À ce jour, ce changement fondamental ne se retrouve pas dans les *ententes FPT*.

Reddition de comptes :

Notre *stratégie* réclame une gamme complète de mécanismes de reddition de comptes, y compris l'obligation de faire rapport devant les diverses assemblées législatives.

Les *ententes FPT*, qui ont été négociées à huis clos, exigent seulement des gouvernements qu'ils rendent compte à « leurs publics ».

Résumé des comparaisons

En résumé, les ententes FPT existantes sont les bases sur lesquelles un système universel de services de garde de qualité peut être construit **si** le financement fédéral est suffisant et soutenu et **si** les provinces et territoires décident d'aller de l'avant. Par exemple, déjà nous observons que le Manitoba planifie d'utiliser les nouveaux fonds consentis par le fédéral pour augmenter les salaires de la main-d'œuvre des sg, limiter la contribution parentale et assurer que l'expansion des services se fasse dans le secteur communautaire et sans but lucratif.

Le problème c'est que les ententes FPT ne comportent pas, pour le moment, suffisamment de financement fédéral soutenu. Elles n'exigent pas non plus de toutes les provinces et territoires qu'ils augmentent les salaires de la main-d'œuvre du secteur, qu'ils diminuent la contribution parentale et qu'ils créent de nouvelles places dans le seul secteur communautaire et sans but lucratif.

Ainsi, ces ententes pourraient nous mener à du pareil au même, à savoir une mosaïque bigarrée de services sous financés, ni abordables ni accessibles pour une majorité de Canadiennes et Canadiens, et dont les employées sont sous payées.

Qu'est-ce qui justifie ces préoccupations?

D'abord, sept provinces et territoires n'ont toujours pas signé d'ententes bilatérales en matière de sg. Il n'est donc pas certain qu'ils soient tous déterminés à bâtir un système de services de garde. Les médias rapportent que le Nouveau-Brunswick, par exemple, voudrait utiliser les fonds fédéraux destinés aux sg pour soutenir les parents qui demeurent à la maison.

Deuxièmement, on constate que les ententes bilatérales comportent des différences notables. Or, il n'est pas évident que ces variations reflètent les besoins uniques des enfants et des familles selon la province ou le territoire. Par exemple, seul le Manitoba s'est engagé en vertu de son entente bilatérale à rendre compte publiquement des salaires versés aux travailleuses des sg et des améliorations à cet égard. Cela surprend, compte tenu de la recherche démontrant que les salaires et les avantages sociaux des éducatrices sont directement liés à la qualité des sg.

Maintenant, un mot à propos de ces différences et variations entre les provinces et territoires et à propos du partage des responsabilités.

Il est clair que les services de garde relèvent de la compétence des provinces et territoires. Cela signifie que les provinces et territoires ont la responsabilité de la planification et de la livraison de services de garde qui correspondent aux besoins de leurs enfants, familles et collectivités.

Il est également clair que le gouvernement fédéral a un rôle de leadership en termes d'assujettir ce système à un certain nombre de principes importants, de le doter de normes et de le financer suffisamment. Sans cela, comment sera-t-il possible pour les Canadiennes et Canadiens d'avoir accès à des services comparables où qu'ils habitent au pays, tel que le prévoit l'Entente-cadre sur l'Union sociale?

Bâtir un système pancanadien de sg à l'enfance exige la collaboration de tous les ordres de gouvernement et des collectivités. Chacun a un rôle important à jouer.

Contrairement à ce qu'on peut lire dans les journaux, les ententes FPT et leurs objectifs en matière de sg appuient différents modèles de prestations. Il faut donc adopter des priorités et des plans différents selon la province et le territoire.

Mais, cette flexibilité provinciale et territoriale ne doit pas avoir pour effet de minimiser les objectifs de qualité et d'abordabilité, ni d'ignorer que 70 p. cent des mères de jeunes enfants sont actives sur le marché du travail. Les enfants qui vivent en milieu rural ont droit tout comme les enfants de la ville à des services de garde de qualité. Les travailleuses en sg où qu'elles habitent doivent être rémunérées convenablement. Et les parents d'un bout à l'autre du pays ne

doivent pas être forcés de payer la presque totalité des coûts d'un système dont les avantages profitent considérablement à l'ensemble de la société.

Donc, quels sont les **véritables** obstacles à ce que les objectifs des sg soient mis de l'avant en vertu des ententes FPT?

Trois des principaux obstacles sont les suivants :

1. Coût
2. Attitude « n'importe quoi sauf la garde à l'enfance »
3. Ambivalence à l'égard des mères au travail

1. Coût

Quoique les études démontrent que l'investissement de fonds publics dans des sg de qualité donne un rendement de 2 :1 pour tous les enfants et de plus de 7 :1 pour les enfants à risque,

Quoique les coûts prévus d'un système pancanadien de services de garde à l'enfance correspondent à 1 p. cent du PIB tel que recommandé par le Réseau des services de garde de l'Union européenne,

Et quoique le Canada ait du retard en rapport avec beaucoup de nations homologues en termes d'investissements publics en sg,

Il n'en demeure pas moins que dix milliards de dollars pour un système de sg est une somme substantielle. À moins de l'assurance d'un engagement financier suffisant et soutenu de la part du gouvernement fédéral, il n'est pas étonnant que les provinces et les territoires manifestent leur inquiétude à l'égard de la mise en œuvre et du développement d'un système de sg. Ils se préoccupent de ce qu'il adviendra quand il n'y aura plus de fonds fédéraux.

2. Attitude « n'importe quoi sauf la garde à l'enfance »

Bon nombre d'initiatives récentes visant les enfants s'inspirent d'une compréhension ou utilisation erronée de la recherche nouvelle sur le développement du cerveau. Beaucoup de décideurs ont érigé une barrière artificielle entre « garde à l'enfance » et « développement de l'enfant ». Dans le milieu, on parle du syndrome « n'importe quoi sauf la garde à l'enfance ».

Les programmes enrichis « stimulent » les poupons et « préparent à l'école » les enfants d'âge préscolaire. Il semble bien que les gouvernements apprécient ces programmes à court terme parce qu'ils sont moins chers qu'une approche intégrée et complète. Et il semble que ces programmes soient effectivement admissibles au financement en vertu des ententes sur les sg existantes.

En termes d'efficacité toutefois, offrir de tels programmes aux jeunes enfants en remplacement de services de garde correspond ni plus ni moins à offrir un camp de lecture de deux semaines ou une heure de math le jeudi soir à des enfants plus âgés en remplacement de l'école.

3. Ambivalence à l'égard des mères au travail

Seuls les pays scandinaves comptent un pourcentage plus élevé de mères actives sur le marché du travail que le Canada. Contrairement au Canada, toutefois, les pays scandinaves se

sont dotés d'un réseau bien développé de services publics et de politiques de soutien du revenu pour faciliter la participation économique et sociale des femmes.

Certains affirment que le problème du Canada en est un de marketing ambigu ... Les services de garde s'adressent-ils avant tout aux enfants ... aux familles ... aux femmes? En fait, ils concernent les trois. Néanmoins, quoique tous les membres de la famille soient touchés, ce sont les femmes qui supportent le gros du fardeau lorsque qu'il n'existe pas de services de garde de qualité.

Les enquêtes nous disent que la majorité des Canadiens et Canadiennes s'attendent à ce que les femmes participent financièrement au maintien de leurs familles, mais qu'ils s'inquiètent du bien-être des enfants quand les deux parents travaillent.

Il arrive parfois que des solutions simplistes, telles que des exemptions d'impôt ou des transferts directs à tous les parents, soient proposées pour contrer cette attitude ambivalente à propos du travail des mères et cela, malgré le fait que des mesures d'imposition équitables coûteraient beaucoup plus cher au public qu'un système intégré de services de garde. Selon des économistes, si toutes les mères d'enfants âgés de moins de six ans devaient quitter le marché du travail, cela coûterait au-delà de quatre-vingt-trois milliards de dollars par année à l'économie canadienne, environ huit fois le coût d'un système universel de sg.

Si on considère que le coût d'un système universel de services de garde de qualité est élevé, payer toutes les mères pour qu'elles demeurent à la maison ne tient pas debout.

Néanmoins, à ce jour, beaucoup de personnes maintiennent que la garde à l'enfance est une responsabilité parentale et que le rôle du gouvernement se limite à intervenir pour soutenir la participation sur le marché du travail des familles à faible revenu. Les défenseurs de ce point de vue préfèrent habituellement la formule des frais aux usagers et des subventions plutôt que le passage à un système de sg intégré et subventionné par l'État.

Conclusion

En conclusion, même si les ententes FPT en matière de sg peuvent nous faire progresser, il faudra mettre beaucoup plus d'effort pour que les objectifs de qualité, d'abordabilité et d'accessibilité soient atteints. L'ACPSGE travaille depuis plus de vingt ans à réaliser ces objectifs et notre travail se poursuit. Nous continuons de réclamer une loi et un engagement de financement soutenu et à long terme pour les services de garde. Et nous continuons à travailler avec nos partenaires dans tout le pays pour tirer le maximum des ententes FPT actuelles au profit des enfants, des familles et de la main-d'œuvre du secteur des sg. L'initiative de l'ACPSGE, *Établir les liens*, se penchera sur les politiques et le financement publics émanant de ces ententes afin de déterminer la mesure des progrès réalisés en vue d'atteindre nos objectifs en matière de services de garde à l'enfance.

Je vous remercie.