



**Child Care Advocacy
Association of Canada**

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



Les services de garde, un volet essentiel pour réduire la pauvreté : présentation devant le comité permanent HUMA lors de l'étude du rôle fédéral en matière de réduction de la pauvreté (avril 2009)

« Le gouvernement du Canada, en dépit de circonstances difficiles, trouvera les ressources nécessaires pour faire sa part et doter le pays d'un système national de garde d'enfants »

Le premier ministre Brian Mulroney en 1987

L'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance (ACPSGE)¹ remercie le *Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées* (HUMA) de cette occasion de commenter le rôle que devrait jouer le gouvernement fédéral en matière de réduction de la pauvreté. **L'ACPSGE recommande au gouvernement fédéral de faire preuve de leadership et de créer un système pancanadien universellement accessible de services éducatifs et de garde l'enfance. Un tel système générera des bienfaits multiples, tant sur le plan social que financier, pour les enfants, les familles et l'économie du pays. Et un de ces principaux bienfaits est la réduction de la pauvreté.**

L'amélioration du réseau de services de garde à l'enfance réduira la pauvreté en augmentant à court et à long terme les revenus des familles, et ce, de trois façons importantes :

1. En améliorant l'accès aux services de garde, on permet à un plus grand nombre de parents d'être actifs sur le marché du travail ou d'y accroître leur participation. La participation au marché du travail est en soi essentielle pour réduire la pauvreté quoique, comme l'ont mentionné d'autres, ce ne soit pas une garantie.
2. En améliorant l'abordabilité des services de garde, on diminue les frais de garde, réduisant d'autant les coûts associés à une plus grande participation au marché du travail.
3. En améliorant la qualité des services de garde, on soutient le développement et l'épanouissement des enfants. Ce faisant, leur niveau de scolarisation et leurs gains futurs seront améliorés.

¹ L'ACPSGE fait la promotion de services de garde à l'enfance de qualité, inclusifs, sans but lucratif, financés à même les fonds publics et accessibles à tous. Ses membres sont directement liés à plus de quatre millions de Canadiennes et de Canadiens, notamment des parents, des éducatrices à la petite enfance, des chercheurs et des étudiantes ainsi que des groupes de femmes, de lutte contre la pauvreté, de justice sociale, des syndicats, des organismes ruraux et des organisations de personnes ayant un handicap.

Nous reconnaissons que les services de garde sont une composante parmi d'autres composantes essentielles d'une stratégie efficace de réduction de la pauvreté. L'ACPSGE appuie les recommandations de ses partenaires, comme Campagne 2000 et d'autres organisations, qui réclament du gouvernement fédéral qu'il mette de l'avant une brochette de politiques complémentaires lesquelles toutes ensemble augmenteront le revenu familial et favoriseront le bien-être de tous et de toutes.

Étant donné le dossier qui nous préoccupe, notre présentation portera sur le rôle des services de garde dans le cadre d'une stratégie de réduction de la pauvreté. Elle s'appuie sur ce que nous ont appris des parents, des éducatrices et divers organismes de toutes les régions du pays et de ce que nous avons glané de la recherche et de nombreuses études internationales. Nous voulons aborder quatre points :

- L'approche du Canada en matière de services de garde, hors Québec, est un échec
- La qualité et l'accès universel sont des caractéristiques essentielles
- Le gouvernement fédéral doit faire preuve de leadership
- La reddition de comptes, principe fondamental

L'approche du Canada en matière de services de garde, hors Québec, est un échec

Hors Québec, seulement 12 p. cent des enfants de moins de douze ans ont accès à une place dans un service de garde réglementé (calculé à partir de données publiées dans *ECEC in Canada, 2006*). Nos frais de garde sont parmi les plus élevés de tous les pays industrialisés, souvent supérieurs aux droits de scolarité pour l'université. De plus, la qualité est toujours fragilisée par les bas salaires et le faible taux de rétention d'éducatrices et d'éducateurs détenteurs d'une formation collégiale.

Pourquoi est-ce ainsi, peut-on se demander? Le Canada dépend d'une approche marchande en ce qui concerne ses services de garde. Des organismes communautaires et des entrepreneurs planifient, créent et fournissent des services selon leurs priorités et le gouvernement se limite à verser des subventions pour frais de garde aux parents à faible revenu et des subventions salariales pour le personnel sous-payé. Mais après trente ans de ce régime, il est clair que l'approche fondée sur l'offre et la demande n'a pas réussi à fournir aux enfants, aux familles et aux collectivités des services de garde à l'enfance de qualité, abordables et accessibles.

La crise des services de garde au Canada, hors Québec, est documentée dans plusieurs études internationales. En 2006, l'OCDE a rapporté que le Canada se situait au dernier rang de vingt pays développés en ce qui concerne son taux d'accès à des services éducatifs et de garde à l'enfance et qu'il investissait moins de fonds publics dans les services de garde que quatorze autres pays membres.

En décembre 2008, le Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF a publié le *Bilan Innocenti 8 – La transition en cours dans la garde et l'éducation de l'enfant*. On y compare les politiques familiales, notamment les services de garde, de vingt-cinq pays riches. Ici encore, le Canada est arrivé bon dernier au classement. À notre grande honte, notre pays ne répond qu'à un des dix critères fondés sur ses engagements et ceux de la plupart des autres pays à respecter les droits des enfants.

Le Canada ne respecte même pas le critère fondamental d'avoir un plan d'action national pour intervenir en priorité auprès des enfants les plus démunis. Le Canada manque d'un nombre suffisant de places en services de garde et ne veille pas à ce que des normes minimales de qualité y soient respectées. Le Canada n'investit pas 1 p. cent de son PIB dans les services éducatifs et de garde à l'enfance et il n'offre pas non plus l'accès quasi universel à des soins de santé essentiels pour les enfants. À la lumière de ses politiques défailtantes, il n'est pas étonnant que le Canada n'arrive pas à baisser son taux de pauvreté infantile sous la barre de 10 p. cent.

La qualité et l'accès universel sont des caractéristiques essentielles

Le bilan de l'UNICEF est un élément de preuve de plus démontrant que dans les pays dotés de systèmes de services de garde à l'enfance de qualité et universels, les taux de pauvreté des enfants et des familles sont habituellement bas. De nombreux pays européens et nordiques sont des exemples à suivre, mais les résultats au Québec sont également dignes de mention. Depuis la mise en œuvre de la politique familiale québécoise en 1997, dont les services de garde sont un volet majeur, le taux de pauvreté des enfants et des familles a chuté au Québec et le taux d'activité des femmes et leurs revenus ont augmenté substantiellement.

La qualité est un facteur essentiel parce que tous les enfants profitent de bons services de garde, même si les enfants plus vulnérables en retirent des bienfaits accrus. Par contre, s'ils sont de mauvaise qualité, les services de garde peuvent être nuisibles. Les preuves des bienfaits des services de garde de qualité sont clairement validées par les études scientifiques et toute affirmation du contraire manque de crédibilité. C'est comme prétendre que la terre est plate.

L'échec de l'approche marchande et ciblée du Canada en matière de services de garde confirme la nécessité d'une approche universelle et financée à même les fonds publics. Une approche universelle aidera à sortir les familles de la pauvreté et évitera à d'autres d'y sombrer.

Le gouvernement fédéral doit faire preuve de leadership

Dernièrement, la crise des services de garde au Canada a été alimentée par l'annulation, en 2007, d'ententes bilatérales entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux sur les services de garde. Même si les progrès réalisés en vertu de ces ententes et d'autres ont été très lents avant 2007, il est clair, depuis, que le leadership fédéral et le financement fédéral ont eu une véritable influence.

Dans la foulée des compressions récentes des transferts fédéraux aux provinces et territoires pour les services de garde, la Colombie-Britannique a aboli les subventions de fonctionnement. Aujourd'hui, nous risquons de perdre des milliers de places subventionnées en Ontario et, au Nouveau-Brunswick, on envisage de réduire les subventions de fonctionnement versées aux garderies.

Les transferts fédéraux pour les services de garde établis en 2003 et 2005 soulevaient le problème suivant : ils n'étaient pas assortis de conditions ni de budgets suffisants pour amorcer le passage obligé vers un système responsable et financé à même les fonds publics. La plupart des gouvernements (sauf dans une certaine mesure le Manitoba et le Québec) ont utilisé ces fonds pour enchâsser davantage leur approche marchande en matière de garde à l'enfance.

Par contre, remplacer les ententes fédérales-provinciales par des transferts directs aux parents – la prestation universelle pour la garde d'enfants (PUGE) – ne résoudra pas le problème des services de garde au Canada. En 2007, le nombre de places en services de garde réglementés a augmenté de 3 p. cent au Canada, la plus faible hausse de la décennie. Considérant la persistance des frais de garde élevés et le problème récurrent de recrutement et de rétention du personnel, il est clair que la PUGE, pour laquelle aucun compte n'est exigé, n'a pas pour effet de bâtir le réseau abordable et accessible de services de garde de qualité dont ont besoin les parents pour participer au marché du travail.

La solution se trouve dans le leadership fédéral et une loi reconnaissant à tous les enfants canadiens le droit à des services de garde abordables et de qualité. La législation fédérale doit être soutenue par des transferts substantiels et soutenus aux provinces et aux territoires, assujettis à des conditions selon lesquelles les fonds doivent être utilisés pour réduire les frais de garde, pour hausser les salaires et le niveau de formation des éducatrices et pour développer des services de garde publics ou communautaires.

La reddition de comptes, principe fondamental

La question de la reddition de comptes et des transferts fédéraux aux provinces et territoires pour les services de garde a été de tout temps une préoccupation pour l'ACPSGE, mais les prétentions de dépenses de l'actuel gouvernement fédéral nous préoccupent encore plus. Dans un article publié dans l'Edmonton Journal (15 décembre 2008) dans lequel elle réagissait au bilan 2008 de l'UNICEF, la ministre des Ressources humaines et du Développement des compétences, madame Diane Finley déclarait :

Notre gouvernement a augmenté les investissements fédéraux pour les services de garde comme jamais auparavant au Canada – plus de 5,8 milliards de dollars en 2008-2009. C'est trois fois plus que ce qu'a fait le gouvernement libéral précédent. Si l'actuel gouvernement fédéral dépense trois fois plus que le gouvernement fédéral précédent pour les services de garde, la population est en droit de se demander comme il se fait que l'accès à des services de garde de qualité et abordables n'a pas triplé. Comment se fait-il que la crise des services de garde au Canada ne fasse que s'aggraver?

La réponse : il n'y a pas d'obligation d'investir ces fonds fédéraux de manière à améliorer l'accès à des services de garde de qualité et abordables. Environ 80 pour cent est versé directement aux parents qui peuvent le dépenser comme ils l'entendent et plus de la moitié sert à la PUGE mentionnée précédemment. L'autre 20 p. cent est un transfert inconditionnel aux provinces et territoires. Dans son examen des transferts fédéraux aux provinces et territoires en décembre 2008, la vérificatrice générale du Canada soulignait qu'en « l'absence de toute condition, les provinces et les territoires peuvent consacrer les fonds transférés à leurs propres priorités ».

Par conséquent, pour faire des progrès au chapitre des services de garde au Canada et satisfaire à nos engagements relatifs aux droits des enfants et des femmes, il faut absolument assujettir les transferts fédéraux à des mesures de reddition de comptes et des conditions.

Conclusion

Reconnaître au gouvernement fédéral un rôle en matière de réduction de la pauvreté arrive à point nommé alors que le Canada fait face à la pire récession mondiale depuis la Crise et que des milliers de Canadiennes et de Canadiens perdent leurs emplois.

Cette récession fournit l'occasion au Canada de rattraper les pays de sa ligue en adoptant des mesures significatives de soutien à l'emploi pour les parents et en évitant l'écueil le plus obstiné de la pauvreté, à savoir la pénurie de services de garde de qualité, abordables et accessibles.

Investir des fonds fédéraux dans les services de garde sert deux fins constructives : permettre aux parents d'être actifs sur le marché du travail ou de se recycler, et soutenir les enfants à risque à cause de leur situation familiale, sociale ou économique.

Recommandations

1. Reconnaître que le gouvernement fédéral a la responsabilité, mise en évidence dans les divers traités internationaux dont le Canada est signataire, d'adopter une stratégie de réduction de la pauvreté qui comporte un volet services de garde à l'enfance.
2. Utiliser le pouvoir de dépenser fédéral pour établir un cadre stratégique en matière de services éducatifs et de garde à l'enfance visant l'atteinte des buts suivants : l'abordabilité des services, l'universalité, la qualité et un mode de prestation public ou à but non lucratif.

Ce cadre devrait déterminer les conditions en vertu desquelles les provinces et les territoires auront accès aux fonds, tout en reconnaissant que le Québec a déjà jeté les bases de son système de services de garde et, cela étant, devrait recevoir sa part du financement sans condition.

3. S'engager à verser aux provinces et aux territoires des transferts suffisants, assortis de conditions et comportant des mesures de reddition de comptes pour le :

- **Financement de fonctionnement versé directement aux services de garde.** Il devrait être assorti d'échéanciers et de cibles en ce qui concerne l'accessibilité (nombre de places de qualité et inclusives) et l'abordabilité (réduction des frais de garde) et d'indicateurs de qualité (surtout au chapitre du perfectionnement professionnel et la rémunération)
- **Développement de services limité au seul secteur public ou à but non lucratif.** Cette mesure vise à assurer le contrôle démocratique de biens financés à même les fonds publics et à éviter qu'au Canada les fonds publics favorisent la privatisation des services de garde comme ce fut le cas en Australie.

Certains prétendent qu'en période d'incertitude le Canada n'a pas les moyens d'investir dans les services de garde. Nous disons que rien n'est plus faux. Les services de garde sont une composante essentielle de l'infrastructure économique et sociale des collectivités et ils sont un stimulant économique aux effets bénéfiques à long terme pour le pays. Et parmi leurs effets bénéfiques les plus importants, ils contribuent à l'efficacité d'une stratégie de réduction de la pauvreté pour le Canada.

« Notre engagement du centenaire doit être de faire du Canada le meilleur endroit au monde où vivre pour nos enfants et les enfants de nos enfants ».

Le premier ministre Lester B. Pearson en 1967