

Child Care Advocacy
Association of Canada



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

Priorité pour la prospérité : Remplacer les mesures disparates et les vœux pieux par un investissement public ciblé dans les services de garde à l'enfance

Août 2007

Au moment où le gouvernement fédéral prépare son budget 2008 et demande les points de vue sur la manière de concevoir le régime fiscal et le régime d'investissement dont le pays a besoin pour un avenir prospère, **l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance demande un solide leadership fédéral pour élaborer et financer un système de services de garde à l'enfance qui aidera les familles à équilibrer leurs responsabilités parentales et professionnelles.**

Même si le ministère des Finances préconise la réduction de la dette comme stratégie de développement économique, il y a des preuves convaincantes qu'investir dans les services de garde à l'enfance apporte les retombées presque les plus larges parmi toutes les stratégies que peut adopter un gouvernement national. Les études économiques ont révélé à maintes reprises que les avantages multigénérationnels d'investissements ciblés et responsables dans les services de garde à l'enfance sont au moins deux fois plus élevés que les coûts. En outre, l'accès à des services de qualité favorise la santé, fait progresser l'égalité des femmes, aide à réduire la pauvreté des enfants et approfondit l'inclusion sociale.

Pourtant, le Canada continue d'investir moins dans les services de garde des enfants que tous les pays comparables – même si notre situation économique est plus forte que celle de beaucoup d'entre eux. De fait, les transferts fédéraux aux provinces et territoires pour les services de garde ont baissé et sont passés de 950 millions de dollars en 2006 à 600 millions de dollars en 2007, malgré les importants excédents fédéraux réalisés ou prévus pour ces deux années. Le Canada est à une croisée des chemins en ce qui concerne les services de garde. Essentiellement, il y a deux choix :

1. **Statu quo : Les vœux pieux** – Maintenir un investissement fédéral minimal et une responsabilité limitée dans les services de garde à l'enfance au Canada par les transferts permanents aux provinces et aux territoires (par exemple, tel que décrit dans le budget 2007). De temps en temps, présenter une politique, comme des crédits d'impôt pour de nouvelles places, qui semble porteuse d'espoir, mais qui ne porte pas fruit et qui ne fait que poursuivre l'approche actuelle disparate à l'égard des services de garde à l'enfance. Malgré toutes les preuves et 30 ans d'expérience canadienne qui démontrent le contraire, continuer de prétendre que cette approche des services de garde à l'enfance devrait répondre aux besoins des enfants, des femmes, des familles et des entreprises.
2. **Stratégie d'investissement public ciblé : L'approche de la « valeur pour les Canadiens »** – Élaborer un calendrier de financement, des indicateurs des systèmes et des repères, ainsi que des mécanismes de reddition des comptes pour les transferts aux provinces et aux territoires qui permettront d'obtenir des services de garde à l'enfance universels et de qualité, entraînant à leur tour d'importantes retombées économiques et sociales démontrées pour les Canadiens. Plus précisément, au cours des quatre prochaines années, investir graduellement 1,25 milliard de dollars par année dans cette stratégie d'investissement public ciblé, afin de donner à tous les enfants de 3 à 5 ans un accès à des places de qualité, à plein temps ou à temps partiel, dans des garderies familiales ou des centres réglementés d'ici 2011.

De toute évidence, les vœux pieux ne fonctionnent pas. L'accès insuffisant à des services de garde de qualité et à prix abordable a provoqué une crise prévisible, croissante et reconnue. Accepter le statu quo actuel face aux services de garde signifie accepter une économie sous-performante, accepter que les femmes sont pénalisées économiquement lorsqu'elles élèvent des enfants et travaillent, et accepter de très faibles progrès des enjeux sociaux cruciaux dans les collectivités canadiennes. **Par conséquent, l'ACPSGE recommande le deuxième choix; une stratégie d'investissement public ciblé.**

Étant donné la situation financière actuelle du pays, nous pouvons nous permettre une stratégie d'investissement public ciblé dans les services de garde. Mais ce n'est pas l'essentiel. **Le Canada ne peut pas se permettre de ne pas avoir de système de services de garde à l'enfance.** Collectivement, les citoyens et les entreprises du Canada doivent s'engager à créer des revenus suffisants pour faire des services de garde universels et de qualité une réalité, en établissant des priorités pour dépenser les excédents en conséquence et/ou en mettant en œuvre une politique fiscale efficace. Notre bien-être économique et social en dépend.

Une stratégie canadienne en matière de services de garde à l'enfance

La voie de l'avenir a déjà été tracée clairement. En 2004, l'ACPSGE a publié un document de politique intitulé *Stratégie canadienne en matière de services de garde à l'enfance – Cadre d'action proposé*, qui décrivait le financement et les éléments stratégiques – le cadre - essentiels pour développer un système de services de garde accessible, efficace et tenu de rendre des comptes. Malheureusement, le Canada n'a pas mis en œuvre ce cadre et accuse maintenant plus de retard par rapport à d'autres pays et par rapport aux objectifs clairement énoncés dans la stratégie. C'est pourquoi **les Canadiens expriment de plus en plus leur mécontentement face à l'inaction dans le développement d'un système de services de garde à l'enfance.**

En guise de mémoire au Comité permanent des finances de la Chambre des communes, l'ACPSGE présente ce résumé et cette mise à jour de la *Stratégie canadienne en matière de services de garde à l'enfance* qui :

- Résume l'approche disparate actuelle, ayant entraîné une crise des services de garde dans la plupart des régions du Canada, hors du Québec;
- Décrit une stratégie décennale afin de bâtir un système de services de garde de qualité, accessible et tenu de rendre des comptes pour les enfants de 3 à 5 ans comme première étape;
- Calcule le coût net actuel de cette vision, qui sera largement remboursé à long terme;
- Inclut des politiques pour aider les parents à équilibrer leurs responsabilités professionnelles et familiales.

Les recommandations contenues dans le présent document s'adressent au gouvernement du Canada. Bien que la conception des services de garde relève des provinces et des territoires, le gouvernement fédéral a la responsabilité d'être proactif face aux enjeux pancanadiens comme les services de garde à l'enfance.

La crise des services de garde

En 2004 l'ACPSGE qualifiait de « disparate » la politique canadienne en matière de garde à l'enfance, hors du Québec. Le financement public a surtout consisté en des subventions limitées aux mères de familles à faible revenu qui tentent d'entrer et de rester sur le marché du travail (et de s'organiser tant bien que mal pour faire garder leurs enfants). Nous avons également indiqué comment cette approche ne répond pas aux besoins des familles modernes ou va à l'encontre des études scientifiques qui démontrent l'importance de la qualité de la petite enfance sur la santé et le bien-être plus tard dans la vie.

L'incapacité du Canada d'offrir un appui suffisant et efficace devient encore plus apparent quand on compare notre pays aux autres. Par exemple, ayant reconnu l'importance des services éducatifs et de garde à l'enfance, l'OCDE effectue un examen thématique continu des différentes approches adoptées dans les pays membres. Le système disparate en place au Canada ne passe certainement pas inaperçu. Sur un ton diplomatique, l'OCDE fait remarquer :

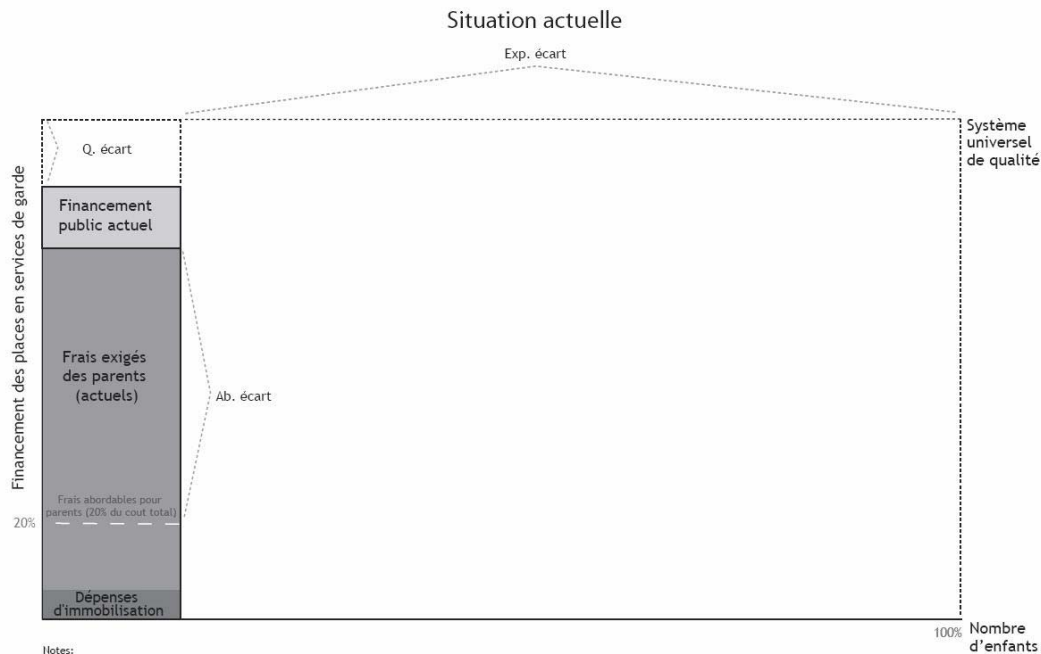
Il est évident qu'au plan national et provincial la politique de services éducatifs et de garde à l'enfance du Canada en est encore aux premières étapes. Les services de garde et l'éducation sont encore traités séparément, et la couverture est faible si on la compare à celle d'autres pays de l'OCDE. Au cours des prochaines années, il faudra investir des efforts et des fonds importants dans ce secteur pour créer un système universel correspondant aux besoins d'une économie de plein emploi, assorti de l'équité entre les sexes et d'une nouvelle compréhension de la façon dont les jeunes enfants se développent et apprennent.

Les comparaisons statistiques sont encore plus frappantes. L'OCDE a constaté que, parmi les 20 pays pour lesquels il existe des statistiques, **le Canada arrive au dernier rang du point de vue de l'accès des enfants de 3 à 6 ans à des programmes éducatifs et de garde de qualité, telle que définie par l'OCDE.** Ce piètre résultat découle directement du fait que le Canada arrive aussi **au dernier rang du point de vue des dépenses publiques consacrées aux services de garde en pourcentage du PIB.** Même si le ministère des Finances a utilisé les comparaisons de l'OCDE pour justifier une réduction accrue de la dette, il n'a jamais mentionné le classement désastreux du Canada du point de vue de l'investissement dans les services de garde à l'enfance et de l'accès à ces services. Il n'a jamais reconnu non plus les mises en garde de l'OCDE au sujet des conséquences d'une telle négligence.

Comme l'illustre le tableau 1 ci-dessous, à l'heure actuelle, moins de 20 % des enfants au Canada, hors du Québec, ont accès à des places de garderie réglementées. Il y a un important **écart en terme d'expansion** qu'il faut combler en créant suffisamment de nouvelles places communautaires à plein temps et à temps partiel, dans des garderies familiales et des centres réglementés, pour donner un vaste accès des services de qualité, abordables et inclusifs. De plus, les plans d'expansion des services de garde dans les provinces et les territoires devraient refléter les besoins des enfants handicapés, autochtones, des régions rurales et éloignées, ainsi que des familles d'origines linguistiques et culturelles différentes, et des familles ayant des horaires de travail atypiques.

L'ACPSGE reconnaît les fournisseurs de services actuels – les centres de la petite enfance ou les garderies familiales, à but lucratif ou non – font déjà de leur mieux pour offrir des services efficaces. Mais sans le financement public nécessaire, les familles qui font appel actuellement aux services de garde réglementés, paient généralement des frais élevés – beaucoup plus que la moyenne de 20 % des coûts dans d'autres pays – ce qui entraîne un **écart en terme d'abordabilité**, illustré dans le tableau ci-dessous. Enfin, les salaires et les avantages sociaux du personnel sont généralement bas et les problèmes de recrutement et de maintien en poste qui en découlent ont créé l'actuel **écart en terme de qualité**, également illustré dans le tableau ci-dessous.

Modèle d'implantation d'un système de services de garde à l'enfance



Notes:

1. Q. écart = écart de financement public en terme de qualité (notamment salaires et avantages sociaux, et formation)

2. Ab. écart = écart de financement public en terme d'abordabilité (frais déboursés par parents)

3. Exp. écart = écart de financement public en terme d'expansion (places additionnelles subventionnées pour atteindre les seuils de qualité et d'abordabilité souhaités)

Source:

Lynell Anderson, B.A. en comm., CGA et YWCA Canada

Les Canadiens reconnaissent ces lacunes regrettables et sont de plus en plus convaincus qu'il faut intervenir. Leur mécontentement a eu plusieurs effets visibles. Par exemple, tous les partis d'opposition ont appuyé le projet de loi C-303, qui aurait établi des critères de qualité, d'accessibilité, d'universalité et de reddition des comptes pour les services de garde à l'enfance publics. En outre, le Comité consultatif ministériel du gouvernement a lui-même reconnu les problèmes des familles canadiennes qui cherchent des services de garde, notamment la crise de ressources humaines et ses effets sur la qualité, l'abordabilité, l'accessibilité et le besoin de congés parentaux supplémentaires. En fait, il y a très peu d'opposition déclarée à un système complet de services de garde qui ne se fonde pas sur des mythes nocifs, des faussetés et des sous-entendus, ou encore le vœu pieux que le maintien du statu quo à l'égard de ces services résoudra la crise d'une façon ou d'une autre – malgré les preuves accablantes et 30 années d'expérience qui démontre le contraire.

Il est très regrettable que, malgré son mandat de construire un réel système de services de garde à l'enfance, le gouvernement fédéral actuel ait adopté le statu quo, en réduisant encore plus l'investissement public dans ces services. Par exemple, il a proposé un fonds en immobilisations pour les services de garde, sans appui permanent pour les frais de fonctionnement. À un niveau plus fondamental, la stratégie de développement économique du gouvernement se fonde presque exclusivement sur la réduction de la dette et les baisses d'impôt, qui ne supposent aucune acceptation de la responsabilité et qui ne font rien pour dénouer la crise des services de garde à l'enfance au Canada.

Il faut donc revoir les recommandations faites dans la *Stratégie canadienne en matière de services de garde à l'enfance* afin de montrer aux Canadiens qu'une stratégie d'investissement public ciblé constitue une approche abordable et responsable pour offrir des services de garde de qualité et universels au Canada.

Le cadre pour une stratégie pancanadienne en matière de services de garde à l'enfance

Il est incompréhensible que le Canada compte parmi les rares pays économiquement avancés qui ne soit pas encore doté d'une stratégie des services de garde à l'enfance. Les recommandations qui

suivent résumément la stratégie d'investissement public ciblé qui corrigera la situation. Elles appliquent les leçons de politique des études comparatives, y compris celles de l'OCDE, et de systèmes de services de garde réussis dans plusieurs pays. Mais d'abord et avant tout, elles se fondent sur les points de vue des parents, des fournisseurs de services et des membres de collectivités de toutes les régions du Canada qui ont insisté sur l'importance de services de garde à l'enfance universels et de qualité.

Recommandation 1 : *Élaborer et adopter des mesures législatives (projet de loi C-303) et des ententes connexes avec les provinces et les territoires afin de :*

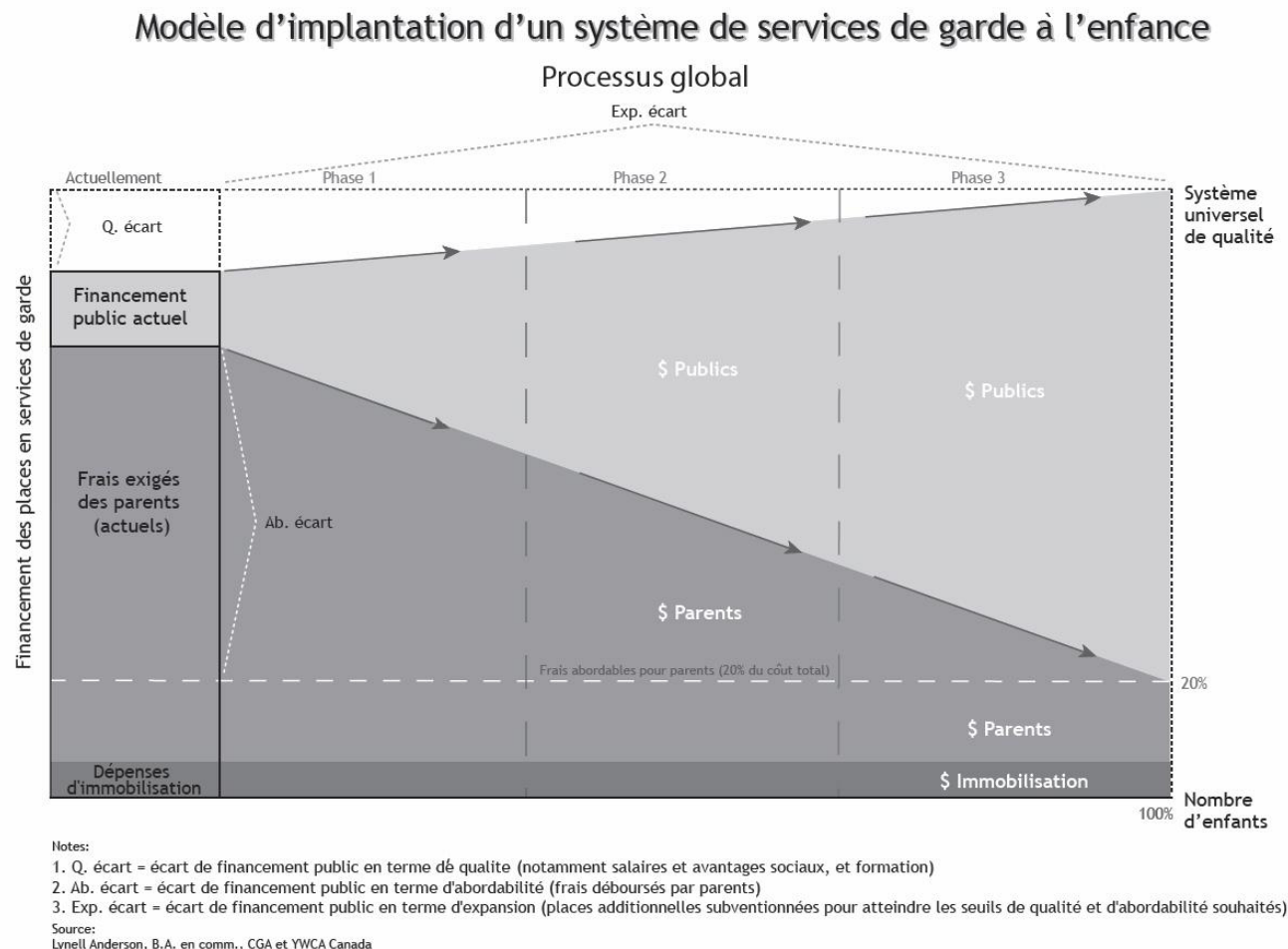
- **Définir les services de garde à l'enfance** comme des services universels et facultatifs, visant à promouvoir le développement optimal des jeunes enfants, à fournir des ressources aux parents et à permettre aux parents de travailler, d'étudier, de s'occuper d'autres membres de la famille et de participer à la vie de leur communauté.
- **Indiquer les droits aux services et les normes de service.**
- **Établir clairement les buts, échéanciers, repères et indicateurs clés du système en matière de qualité, d'abordabilité et d'accessibilité** à mesure que le système se construit. Un calendrier pour l'important investissement requis est décrit dans la recommandation 2 ci-dessous.
- **Déléguer le leadership et établir des mécanismes de reddition des comptes.** Le financement fédéral devrait être dirigé vers les services de garde à l'enfance de réglementation provinciale ou territoriale, et s'élargir aux services communautaires publics, sans but lucratif. Les gouvernements devraient rendre compte de leurs investissements et déposer tous les ans au Parlement, à leur Assemblée législative respective et au public un rapport sur leur progrès.

Recommandation 2 : *Établir un calendrier de financement et un plan d'action pour établir des services de garde universels et de qualité pour les enfants de 3 à 5 ans d'ici 2011 et pour tous les enfants d'ici 2018.*

Il faut commencer avec les enfants de 3 à 5 ans. Au cours des quatre prochaines années, le financement fédéral devrait établir des priorités afin d'appuyer les provinces et les territoires et d'exiger qu'ils développent des services éducatifs et de garde à l'enfance à temps partiel et à plein temps pour tous les enfants de 3 à 5 ans. Les provinces et les territoires pourraient choisir d'intégrer ces services de garde à l'enfance au réseau scolaire et/ou les offrir dans des centres communautaires, des maternelles et des garderies familiales agréés. **Quel que soit l'endroit où les services sont offerts, le financement public doit appuyer un accès équitable à des programmes de qualité pour les enfants, et un soutien familial aux parents. Afin d'obtenir toutes les retombées sociales et économiques découlant de cet investissement fédéral dans les services de garde à l'enfance, les provinces et les territoires devront rendre compte de leur obligation de faire en sorte que leurs plans répondent expressément aux besoins des familles où les parents travaillent et de leurs enfants.**

Dans la deuxième phase de la stratégie (an 5 à 10), le financement fédéral servira à accroître l'appui aux services réglementés à l'intention des jeunes enfants. Pendant cette période de cinq ans, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux devraient aussi élaborer et mettre en œuvre des plans visant à répondre aux besoins de services de garde des enfants d'âge scolaire. (Même si l'attention portée par la politique publique et le financement à la petite enfance n'a pas encore produit le système exhaustif et de qualité dont les familles ont besoin, les services de garde à l'intention des enfants d'âge scolaire ont largement été ignorés ces dernières années).

Tableau 2



Le tableau 2 illustre comment le Canada peut passer de la situation actuelle (tableau 1) à la première étape, soit des services de garde de qualité accessibles aux enfants âgés de 3 à 5 ans, et franchir subséquemment les autres phases d'investissement (an cinq à dix) pour se doter, en fin de compte, d'un système universel de qualité accessible à tous les enfants âgés de moins de six ans. Suivant l'accroissement des investissements publics, la formation de la main-d'œuvre et les conditions de travail des professionnelles de la petite enfance, notamment les salaires, seront améliorées de sorte que l'écart en terme de qualité se résorbera. Ces mesures auront pour effet d'attirer de nouvelles candidates, dûment qualifiées pour exercer la profession et motivées pour y faire carrière. Les fonds additionnels consentis au fil du déploiement du modèle permettront aussi d'éliminer l'écart en terme d'abordabilité puisque la contribution moyenne des parents correspondra à 20 p. cent des coûts, à l'instar de la situation dans d'autres pays. Enfin, l'écart en terme d'expansion sera comblé grâce à la création et au maintien de places de qualité et abordables offertes à temps partiel, à temps plein ou sur une base sporadique en garderie ou en milieu familial réglementé à toutes les familles qui en ont besoin ou qui souhaitent y confier leurs enfants.

Afin de franchir la première étape – des services éducatifs et de garde à l'enfance de qualité pour les enfants de 3 à 5 ans – les provinces et les territoires doivent réduire leur dépendance envers les frais exigés des parents et les subventions. Une stratégie d'investissement public ciblé fournira plutôt du **financement public direct** :

1. aux services existants qui devront faire avancer les indicateurs clés de la qualité (salaires et avantages sociaux plus élevés, formation accrue) et de l'abordabilité (tarifs plus bas)
2. pour la création de nouveaux services communautaires, inclusifs, sans but lucratif qui atteindront graduellement les cibles de qualité et d'abordabilité à mesure que le système se déploiera.

L'ACPSGE évalue à 5 milliards de dollars l'investissement annuel brut supplémentaire nécessaire pour franchir cette première étape. Si une stratégie d'investissement ciblé est adoptée, les transferts fédéraux peuvent permettre d'offrir des places de qualité à plein temps et à temps partiel dans les garderies familiales et les centres réglementés à tous ceux qui en ont besoin ou le souhaitent. Les frais versés par les parents représenteraient environ 20 % des coûts, et le personnel serait formé et rémunéré raisonnablement. Pour environ 10 % des places, le coût est établi à deux fois le coût moyen, afin de pouvoir accueillir les enfants handicapés.

L'expérience du Québec montre qu'un rendement de 40 % est obtenu immédiatement grâce aux revenus fiscaux plus élevés découlant de la participation accrue sur le marché du travail, tandis que de nombreuses études ont révélé que les avantages d'un tel investissement représentent au moins le double des coûts. **Compte tenu des retombées immédiates, le coût supplémentaire annuel net d'un système de garde des enfants de 3 à 5 ans se situe à 3,5 milliards de dollars**, ce qui est compatible avec le cadre budgétaire actuel du Canada et pourrait être financé à même les excédents budgétaires.

Mais ce n'est pas la justification des investissements nécessaires. Les services de garde à l'enfance ne doivent pas être financés avec les miettes. **L'accès à des services de garde de qualité est un principe que le gouvernement fédéral doit choisir d'adopter; des retombées sociales et économiques équivalentes ne sont pas possibles avec une réduction de la dette et des allègements fiscaux. Afin d'obtenir les retombées projetées, le gouvernement fédéral doit concevoir le régime fiscal de manière à ce que les services de garde à l'enfance soient un investissement public prioritaire et donner aux citoyens et aux entreprises du Canada la responsabilité collective de les financer.**

Recommandation 3 : *Aider les parents à équilibrer les responsabilités professionnelles et familiales.*

Enfin, aider les familles exige des initiatives complémentaires et reliées entre elles. Le gouvernement du Canada prendra les mesures pour **accroître et améliorer les congés de maternité et parentaux et accorder un congé annuel payé pour responsabilités familiales**, utilisés à la discrétion des parents pour prendre soin des membres de la famille malades ou pour aller à des rendez-vous médicaux, scolaires et autres.

Conclusion

Le Canada a toutes les preuves et tous les outils nécessaires pour se doter du système de services de garde à l'enfance que veulent les familles canadiennes et dont elles ont besoin. Il y a l'expérience quotidienne d'une crise, qui oblige les familles à s'organiser tant bien que mal pour faire garder leurs enfants. Il y a les nombreuses recherches qui démontrent les multiples avantages des services de garde à l'enfance de qualité pour les enfants, les femmes et les collectivités et qui nous échappent actuellement. Ces recherches ont incité le gouverneur de la Banque Canada David Dodge et l'économiste lauréat du prix Nobel James Heckman à déclarer que les retombées des investissements dans le capital humain sont les plus élevées chez les jeunes. Il y a des plans, ainsi que des échéanciers, des cibles et des indicateurs clés pour atteindre nos objectifs. Les trois partis d'opposition s'entendent sur l'importance des services de garde à l'enfance. Et, ce qui n'est pas étonnant compte tenu de tout ce qui précède, il y a des sondages qui montrent sans cesse que les Canadiens demandent des investissements accrus dans les services de garde, notamment un

sondage récent mené par Environics, où 80 % des électeurs ont affirmé que créer un plus grand nombre de places de garderie à prix abordable pour les travailleurs canadiens est un moyen efficace de réduire le fossé qui se creuse entre les riches et les pauvres.

Ce qu'il n'y a pas encore, c'est un important engagement correspondant du gouvernement fédéral de réunir toutes les pièces du casse-tête. Le Canada doit prendre des mesures énergiques et, au moment où il prépare le budget 2008, le gouvernement doit investir à long terme dans notre prospérité en établissant un système national de services de garde à l'enfance.

Inspiré du mémoire de l'ACPSGE soumis au gouvernement fédéral dans le cadre des consultations budgétaires 2008

Depuis près de 25 ans, l'ACPSGE défend des services de garde à l'enfance de qualité, universels, publics, sans but lucratif et accessibles à tous. Les membres de l'association sont reliés directement à plus de 4 millions de Canadiens, notamment des parents, des fournisseurs de services, des chercheurs, des étudiants ainsi que des organisations de femmes, de lutte contre la pauvreté, du mouvement syndical, de justice sociale, de handicapés et d'action rurale.