

**Les services de garde à l'enfance au Canada :
une recommandation aux avantages multiples**

**Mémoire de l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance
soumis aux consultations prébudgétaires fédérales 2008**

Au moment où le gouvernement fédéral sollicite des commentaires pour la préparation de son budget 2009, l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance (ACPSGE)¹ continue de recommander au gouvernement fédéral de faire preuve de leadership et de travailler de concert avec les provinces et les territoires à la création de services de garde qui stimuleront le développement et l'épanouissement des enfants et aideront les parents à concilier leurs responsabilités familiales et professionnelles.

Pourtant, depuis 2006, l'actuel gouvernement fédéral a sabré dans les transferts fédéraux aux provinces et territoires destinés spécifiquement aux services éducatifs et de garde à l'enfance, comme en témoigne le tableau suivant :

Transferts fédéraux aux provinces et territoires destinés aux services de garde

<i>Millions \$</i>	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09
Entente sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants 2003 (AGJE)	25	150	225	300	350	350
Accord sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants 2005 (AGJE) ²	0	200	500	650	0	0
Ajout : transfert fédéral pour les places en garderie 2007	-	-	-	-	250	250
Total des transferts/financement destinés aux services de garde, 2007	25	350	725	950	600	600

N'eut été de l'annulation de l'entente fédérale, provinciale, territoriale (FPT) sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants de 2005, les transferts fédéraux destinés aux services de garde atteindraient aujourd'hui 1,55 milliard de dollars. Malgré cela, le gouvernement fédéral prétend qu'il investit plus que jamais auparavant dans le soutien des services éducatifs et de garde à l'enfance. Pourtant, une simple analyse démontre que très peu des fonds consentis visent, en fait, à améliorer l'accès à des services de garde de qualité et abordables. Plus est, ils ne sont tenus de le faire. Cela étant, il n'est pas étonnant de constater que les frais de garde déboursés par les parents augmentent, que les listes d'attente s'allongent et que les salaires du personnel stagnent.

¹ L'ACPSGE fait la promotion de services de garde de qualité, inclusifs, financés par l'État, sans but lucratif et accessibles à tous. Ses membres ont un lien direct avec plus de quatre millions de Canadiennes et de Canadiens, notamment des parents, des éducatrices et éducateurs, des chercheurs et des étudiantes, ainsi qu'avec des groupes de femmes, des organismes de lutte contre la pauvreté et de justice sociale, des syndicats, des organisations de personnes ayant des incapacités et des associations de personnes vivant en milieu rural

² Techniquement, en vertu de cette entente, la première année de financement inscrite aux livres du gouvernement fédéral est 2004-2005 (200 millions, et 500 millions en 2005-2006), mais l'année financière était tellement avancée que les provinces et les territoires ne pouvaient pas, en toute logique, inclure ces transferts dans leurs budgets de services de garde. De plus, en vertu de cette entente, 50 millions des fonds de 2007 et 2008 étaient destinés spécifiquement aux services de garde autochtones dans les réserves et assujettis à des mesures de reddition de comptes. Pour plus de renseignements sur les transferts fédéraux destinés aux services de garde par province et territoire, consultez le site Web du gouvernement fédéral au <http://www.fin.gc.ca/FEDPROV/fscf.html>.

Des 5,6 milliards de dollars actuellement dépensés par le gouvernement fédéral, 80 % ou 4,5 milliards sont des allocations imposables (PUGE) et des crédits d'impôt. Les familles ont besoin de revenus suffisants, certes, mais elles doivent aussi avoir accès, dans leur collectivité, à des programmes abordables financés par l'État. Compter sur les remboursements de taxes pour développer un réseau de services de garde, c'est oublier que le marché n'a jamais été en mesure de fournir des services de garde adéquats ici au Canada ni ailleurs au monde. D'autres pays membres de l'OCDE ont retenu cette leçon et consacrent plus de financement direct aux services de garde que ne le fait le Canada³. De plus, le gouvernement n'exige pas des provinces et territoires qu'ils rendent des comptes si ces transferts ne génèrent pas les services de garde de qualité et abordables attendus.

Un peu moins de 10 % des dépenses fédérales actuelles, soit 500 millions, sont consacrées aux transferts aux provinces et territoires pour une gamme diversifiée de programmes de soutien à la famille décrits dans la première entente FPT sur le développement de la petite enfance, conclue en 2000. Or, les provinces et les territoires ne sont pas tenus d'investir ces fonds dans les services de garde.⁴

En fait, seulement 10 % environ des 5,6 milliards de dollars, soit 600 millions (cf. tableau précédent), sont versés aux provinces et territoires sous forme de transferts destinés aux services de garde. Il s'agit d'une diminution de 37 % par rapport à 2006 (950 millions de dollars) et de 61 % par rapport à l'engagement du gouvernement précédent pour 2008 (1,55 milliard de dollars). Aussi, faute de loi ou de normes nationales (ou, dans le cas du transfert de 2007 pour les places en garderie, faute d'entente FPT), le Canada ne dispose pas de points de repère pour mesurer les progrès réalisés.⁵ Récemment, le Congrès du travail du Canada remettait au gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux et territoriaux des fiches de rendement sur leurs progrès au chapitre de la création de services de garde de qualité, abordables et accessibles. Les provinces ont obtenu des notes variant de B+ à D-, tandis que le gouvernement fédéral a obtenu la note « incomplet ».⁶

L'actuel gouvernement fédéral abdique son rôle de leadership. Il perpétue une histoire à dormir debout pour tenter de nous convaincre que grâce à de maigres investissements fédéraux, à des mesures de reddition de comptes minimales et à un peu de poudre de perlimpinpin sous forme de crédits d'impôt, les services de garde du pays se transformeront, comme par magie, et répondront enfin aux besoins des familles et de leurs enfants. Bien sûr, les preuves et l'expérience accumulée au cours des trente dernières années au Canada démontrent que cette approche, relevant du rêve en couleur, ne fonctionne pas. Au lieu d'améliorer la situation des familles canadiennes, la stratégie de l'actuel gouvernement fédéral, ou plutôt l'absence de stratégie, a pour effet de réduire l'abordabilité des services, de compromettre leur qualité et d'en limiter l'accès. On voit que cette approche donne lieu à :

- **Des frais de garde plus élevés** – En fait, à cause de la diminution des transferts fédéraux, la Colombie-Britannique a réduit la subvention de fonctionnement des services de garde, suggérant du même coup que les frais de garde déboursés par les parents pourront combler le manque à gagner⁷. Mais, selon le Conseil canadien du développement social, les services de garde monopolisent la plus grande partie des dépenses liées à l'éducation des enfants. Aujourd'hui,

³ OCDE (2006). *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*. Annexe C, page 246.

⁴ Pour consulter l'entente : http://www.ecd-elcc.ca/fr/dpe/dpe_accueil.shtml

⁵ Les partis d'opposition sont en faveur d'une loi nationale (projet de loi C-303) qui obligerait les provinces et les territoires à se doter de plans d'action en matière de services de garde, assortis d'échéanciers et de cibles pour l'amélioration des services.

⁶ cf. <http://congresdutravail.ca/sites/clc/files/u2/womens/federalFrenchjune12.pdf>

⁷ Consulter la lettre du 16 mars 2007 du ministre Reid, adressée aux parents à propos de l'annulation de l'Entente – téléchargée depuis l'adresse suivante : http://www.mcf.gov.bc.ca/childcare/pdfs/letter_child_care_providers_mar16_07.pdf

beaucoup de jeunes familles paient plus pour faire garder leurs enfants que d'autres familles pour envoyer leurs enfants à l'université.⁸

- **Progression minime des salaires** – La rémunération des éducatrices et des éducateurs formés est un indicateur important de qualité. Pourtant, les salaires consentis en services de garde – un domaine à prédominance féminine – sont parmi les plus bas de toutes les professions au Canada. La crise au chapitre du recrutement et de la rétention du personnel à l'échelle pays, attribuable à cette situation, compromet la qualité des services et des soins fournis à nos enfants.
- **Croissance ralentie du nombre de places et porte ouverte aux grandes chaînes de garderies privées** – En 2007, le nombre de places en services de garde réglementés au Canada n'a augmenté que de 3 %, la plus faible augmentation à ce jour au cours de cette décennie.⁹ La situation est spécialement préoccupante étant donné qu'en 2006, sauf au Québec¹⁰, seulement 12 % des enfants de moins de douze ans au Canada avaient accès à une place dans un service de garde réglementé. Une étude réalisée en 2006 par l'OCDE a révélé que le Canada présentait le taux d'accès aux services de garde le plus faible de tous les pays industrialisés.¹¹ Pourtant, on constate que le gouvernement fédéral se contente de laisser croître la demande et que les provinces versent des subventions d'immobilisation au secteur privé. Cette approche expose les garderies communautaires à une prise de contrôle de la part de chaînes multinationales de services de garde et retire aux collectivités le pouvoir de décider de l'endroit où se situeront les services de garde, des clientèles qu'ils serviront et des tarifs qu'ils demanderont.

Pour ces raisons et d'autres, le Canada risque de suivre la voie tracée par l'Australie. Dans ce pays, la prolifération des chaînes de garderies commerciales et la hausse des allocations versées (transferts) aux parents n'ont pas eu pour effet de créer plus de services de garde de qualité et abordables. Au contraire, l'expérience australienne s'est traduite par des tarifs plus élevés, une pénurie de services et l'inquiétude grandissante de la population à l'égard de la qualité des services.

Nous pouvons trouver des solutions « fabriquées chez nous dans nos collectivités » pour régler la crise actuelle des services de garde au Canada. Nous avons les preuves en main, les arguments et les outils nécessaires pour bâtir le système de services de garde à l'enfance que souhaitent les familles et dont elles ont besoin, un système que l'ACPSGE a décrit dans son mémoire budgétaire 2008, intitulé « Priorité pour la prospérité ».¹² Nous avons des plans, des échéanciers, des cibles et des indicateurs systémiques pour atteindre nos buts. Les trois partis d'opposition s'entendent sur le besoin d'accroître les investissements et de renforcer le leadership fédéral en matière de services de garde réglementés. Compte tenu de ce qui précède, il n'y a rien de surprenant à constater que les Canadiennes et Canadiens réclament plus

⁸De plus, l'iniquité au chapitre des tarifs exigés s'accroît au pays. La Colombie-Britannique permet des tarifs supérieurs à la moyenne de 6 600 \$ déboursés en garderie en 2006 pour un enfant âgé de 3 à 5 ans, tandis qu'au Québec et au Manitoba, les gouvernements imposent un plafond aux tarifs exigés des parents. Aujourd'hui, les parents au Manitoba déboursent au maximum 4 4512 \$ par année pour leurs enfants d'âge préscolaire, y compris ceux de deux ans. Cf. *Early childhood education and care in Canada 2006*, Martha Friendly et coll. Juin 2007

⁹ *Child Care Space Statistics 2007* (résumé), Childcare Resource and Research Unit, mars 2007.

¹⁰ Le Québec compte moins du quart de la population d'enfants au Canada (22 %) et pourtant près de la moitié (45 %) de toutes les places en services de garde réglementés pour les enfants de moins de douze ans s'y trouvent. En 2005-2006:

- Au total, au Canada, le financement consenti par les provinces et les territoires aux services de garde atteignait plus de 2,6 milliards de dollars, mais seulement 965 millions étaient investis à l'extérieur du Québec.
- En moyenne, au Canada, le financement public versé par place réglementée était de 3 259 \$ par année, mais n'atteignait que 2 146 \$ par année à l'extérieur du Québec.
- Dans l'ensemble du Canada, 17 % des enfants de moins de douze ans ont eu accès à une place en services de garde réglementés, mais seulement 12 % à l'extérieur du Québec.

¹¹ OCDE (2006). *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*. Profils des pays.

¹² cf. http://www.acpsge.ca/PDF/briefs/CCAAC_PBC_Sept21_FR.pdf

d'investissements publics en services de garde. Un sondage récent Environics a révélé que 80 % des électeurs affirmaient que la création de places en garderie plus abordables pour les travailleurs et travailleuses serait un moyen efficace de réduire l'écart croissant entre les riches et les pauvres.¹³

Ce que nous n'avons toujours pas cependant, c'est l'engagement correspondant du gouvernement fédéral de rassembler les pièces du casse-tête en un tout cohérent. **En vertu de l'entente-cadre sur l'union sociale, le gouvernement fédéral a la responsabilité d'assurer l'accès équitable à des services de garde de qualité et abordables dans tout le Canada. Cela étant, nous recommandons au gouvernement fédéral d'adopter une stratégie d'investissements publics ciblés comportant les éléments suivants :**

- **Financement public.** Verser directement aux provinces et territoires des transferts suffisants, soutenus et spécifiquement destinés aux services de garde;
- **Planification publique.** Réclamer des provinces et des territoires qu'ils déposent des plans en matière de services de garde assortis d'échéanciers et de cibles afin de réduire les frais de garde exigés des parents, d'accroître les salaires du personnel et d'augmenter le nombre de places en garderies publiques ou communautaires;
- **Rapport public.** Obligation de rendre compte du financement et de la planification. Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux ont accepté de publier des rapports annuels clairs afin de permettre au public de suivre les progrès réalisés et de constater les améliorations.¹⁴ Toutefois, beaucoup de gouvernements présentent des rapports incomplets ou n'ont pas produit de rapports, dans certains cas depuis 2001.¹⁵ Pour rendre des comptes à la population, il faut nécessairement des rapports publics clairs, pertinents, à jour et consistants.

Comme l'a récemment souligné la campagne Code bleu pour les services de garde, il faut commencer par les enfants âgés de trois à cinq ans.¹⁶ Au cours des quatre prochaines années, les transferts fédéraux devraient être utilisés par les provinces et territoires pour créer des places à temps partiel et à temps plein pour tous les enfants âgés de trois à cinq ans et ils devraient être tenus de le faire. Ces places pourraient être intégrées au système scolaire ou faire partie de réseaux de services de garde publics ou communautaires.¹⁷ **Quel que soit l'endroit où les services sont offerts, le financement public doit soutenir l'accès équitable à des programmes de qualité pour les enfants et à des services de soutien pour les familles. Pour bénéficier du rendement social et économique maximum de cet investissement fédéral dans les services de garde, les provinces et territoires devront s'assurer que leurs plans répondent aux besoins des familles qui travaillent et de leurs enfants.**

¹³ http://www.policyalternatives.ca/documents/National_Office_Pubs/2007/What_Can_Governments_Do.pdf

¹⁴ Réunion des premiers ministres. Communiqué sur le Développement de la petite enfance du 11 septembre 2000. http://www.ecd-elcc.ca/fr/dpe/dpe_communique.shtml.

¹⁵ *Établir des liens : se servir des rapports au public préparés par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux pour suivre la progression des services de garde à l'enfance au Canada.* Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, 2007.

¹⁶ cf. http://www.garderiespubliques.ca/updir/buildchildcare/Services_%C9ducatifsetdeGardeal%27Enfance_De_QuoiatonBesoins.pdf

¹⁷ Les prestataires de services de garde privés qui se conforment aux mesures de reddition de comptes pourraient être intégrés au nouveau système.

Les provinces et les territoires ne doivent pas continuer à compter sur les frais de garde et sur les subventions versées aux parents pour développer leurs services de garde. En vertu d'une stratégie d'investissements publics ciblés, les fonds publics seraient consentis directement

- aux services de garde existants, lesquels seraient chargés d'améliorer les principaux indicateurs systémiques de la qualité (meilleurs salaires et avantages sociaux, formation accrue) et de l'abordabilité des services.

Et ils serviraient

- à la création de nouveaux services de garde sans but lucratif, inclusifs et communautaires, satisfaisant aux critères de qualité et d'abordabilité à mesure que se déploierait le système.

L'ACPSGE estime que l'investissement annuel brut nécessaire pour atteindre le premier point de repère (tous les enfants de 3 à 5 ans) est de 5 milliards de dollars et réclame des transferts fédéraux progressifs, en commençant par 1,25 milliard en 2009. Il faut également une loi, tel le projet de loi C-303, pour assurer l'imputabilité publique. Si l'on se dote d'une stratégie d'investissements ciblés, les transferts fédéraux permettront de fournir à tous ceux et celles qui le souhaitent et qui en ont besoin des places à temps plein et à temps partiel en garderie et en milieu familial réglementés. Les frais de garde à déboursier équivalraient à 20 % en moyenne des coûts et le personnel serait formé et rémunéré convenablement. Il y aurait d'autres ressources pour veiller à la pleine intégration des enfants ayant des incapacités.

L'expérience du Québec démontre un rendement immédiat de 40 % sur l'investissement, rendement attribuable à une hausse de participation au marché du travail et à l'augmentation correspondante des impôts payés. Par ailleurs, plusieurs études ont révélé que les bénéfices provenant d'un tel investissement dépassaient largement la dépense, et ce, à raison d'un rapport de deux pour un au moins. **Compte tenu du rendement immédiat, le coût annuel net de l'implantation d'un système de services de garde pour les enfants de trois à cinq ans s'établirait à 3,5 milliards de dollars, tout à fait dans les limites du cadre fiscal canadien.**¹⁸

Comme nous le faisons à chaque budget, nous recommandons fortement au gouvernement fédéral de procéder à ces investissements nécessaires dans le système pancanadien de services de garde à l'enfance. L'ACPSGE demande au gouvernement fédéral d'assumer le leadership et d'assurer la reddition de comptes à l'échelle des provinces, des territoires et des collectivités à mesure que se construit le système.

¹⁸ Budget 2008 – Annexe 1. La performance financière du Canada dans un contexte international, gouvernement du Canada, février 2008, confirme que « la situation financière du Canada est plus solide que celle des autres pays du G7, soit les États-Unis, le Royaume-Uni, la France, L'Allemagne, le Japon et l'Italie ». On prévoit que « le Canada affichera l'excédent budgétaire le plus élevé en proportion du PIB parmi les pays du G7 en 2007, en 2008 et en 2009 ». Enfin, la dette du Canada, qui est relativement faible en comparaison des autres pays du G7, « continuera de baisser au cours des prochaines années ».