

**Ce n'est pas dans l'intérêt public :  
Développement privé et commercialisation des services de garde,  
et autres stratagèmes entrepreneuriaux**

Note documentaire pour les élus et les fonctionnaires de l'État

La capacité des collectivités et des gouvernements à travailler ensemble pour régler la crise actuelle dans le secteur des services de garde au Canada est sérieusement menacée. La plupart des familles au Canada (à l'extérieur du Québec) n'ont pas accès à des services de garde de qualité et abordables, pourtant les fausses solutions prolifèrent. Par exemple, certains entrepreneurs et promoteurs immobiliers proposent de construire des garderies puis de les louer au gouvernement ou à d'autres exploitants en échange de baux garantis par le gouvernement et les fonds publics.

En dépit de la promesse de remettre sur pied un système en crise sans avoir à puiser dans les coffres de l'État, à coup sûr la population canadienne aura à payer, en fin de compte, pour ces stratagèmes. Même si les plans d'affaires proposés se servent fréquemment les mots « qualité » et « abordabilité », pour donner aux investisseurs privés le rendement attendu sur leur investissement, ces plans ainsi que les projets de développement de garderies dans le secteur commercial reposent sur de faibles salaires, sur des frais de garde (tarif) élevés et/ou sur des concessions gouvernementales sous forme de normes de qualité réduites ou de garanties publiques.

Les gouvernements au Canada, tous échelons confondus, doivent poser immédiatement des gestes pour protéger et promouvoir l'intérêt public. L'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance (ACPSGE) demande depuis plus de 25 ans aux gouvernements de s'engager à instaurer un système de services de garde financé par l'État et assujéti à des conditions permettant d'atteindre des objectifs publics en matière de qualité de services, d'accessibilité universelle et d'abordabilité. Considérant que les gouvernements ne prioriseraient pas intentionnellement des rendements sur des investissements privés au détriment d'objectifs publics, cette note documentaire demande aux gouvernements du Canada :

1. **de prendre garde** aux plans de développement immobilier/cession-bail dans le secteur des services de garde à l'enfance, de se méfier des projets de développement de garderies à but lucratif et de résister aux pressions pour réduire les normes de qualité.
2. **d'être proactifs** et de mettre de l'avant des politiques publiques qui rendent compte de la qualité, de l'abordabilité et de l'accessibilité des services de garde.

**D'abord, un rappel important :**

Que vous souteniez personnellement ou non (ou que le parti politique auquel vous appartenez soutienne ou non) la participation du gouvernement aux services de garde à l'enfance :

1. Les instances supérieures des gouvernements ont signé des ententes internationales et intergouvernementales les engageant à améliorer l'accès à des services de garde de qualité et abordables au Canada. Vous êtes tenus de respecter l'esprit et l'intention de ces ententes.
2. Les gouvernements ont déjà des politiques publiques en matière de services de garde et les programmes de financement existent aussi. Vous êtes tenus de vous assurer que ces politiques et programmes de financement concourent de façon vérifiable à l'atteinte des objectifs publics de qualité des services, d'accessibilité et d'abordabilité.

3. Ne rien faire constitue en soi une décision stratégique. Dans le cas qui nous intéresse, c'est une mauvaise décision. Si le Canada n'agit pas aujourd'hui, il limitera ses capacités à agir dans l'avenir, ce qui pourrait nous assujettir à des services de garde financés à même les fonds publics, mais non imputables. Vous êtes tenus de protéger et de promouvoir l'intérêt public.

**Recommandation 1 : Prenez garde aux stratagèmes de développement immobilier/cession-bail dans le secteur des services de garde à l'enfance, méfiez-vous des projets de développement de garderies à but lucratif et résistez aux pressions pour réduire les normes de qualité.**

Actuellement, des individus, des entreprises et/ou des fiducies de placement immobilier (FPI) font du lobbying auprès des gouvernements pour leur vendre des projets de construction de garderies et de location à long terme. Les particularités peuvent varier d'un projet à l'autre, mais ces stratagèmes contiennent tous les aspects inquiétants qui ont concouru récemment à l'effondrement du conglomérat australien ABC Developmental Learning Centres Pty. Ltd. (ABC Learning) ainsi *qu'à la hausse vertigineuse en Australie du prix des services de garde et des dépenses du gouvernement dans ce secteur.*

ABC Learning était la plus grande entreprise de services de garde au monde. Actuellement, elle est sous séquestre et des questions importantes sont soulevées quant au rôle qu'ont joué dans l'écroulement de l'empire les contrats de développement immobilier/cession-bail dans le secteur des services de garde à l'enfance. À mesure que nous en apprenons davantage sur les propositions promues et sur les activités de lobbying au Canada, les éléments suivants soulèvent plus particulièrement notre inquiétude :

1. Les clauses et conditions des propositions soulèvent de sérieux doutes quant à la capacité qu'auront les gouvernements de protéger l'intérêt public.
2. Les budgets afférents et les plans d'exploitation indiquent pourquoi les objectifs publics de qualité de services, d'abordabilité et d'accessibilité ne pourront pas être réalisés.

Ces constats s'appuient sur un examen au mérite des propositions, sans tenir compte des personnes ou des groupes qui les ont soumises. En général, les propositions indiquent:

- qu'une fiducie d'investissement privé financera, construira, aménagera et sera propriétaire de plusieurs grandes garderies neuves et qu'une entité distincte les exploitera. Les entités exploitantes signeront un bail de location avec la fiducie pour occuper les lieux;
- que le gouvernement provincial financera à même hauteur les nouvelles garderies que les garderies existantes (principalement sous forme de subventions pour frais de garde pour les familles admissibles et, dans la plupart des provinces, de subventions de fonctionnement comme des bonifications salariales);
- **que les gouvernements fourniront des cautions judiciaires au propriétaire des garderies (la fiducie d'investissement privé), s'engageant à assumer le coût des baux à défaut de paiement des exploitants.** En d'autres termes, on propose au gouvernement de donner une garantie publique sur des rendements d'investissement privé.

Les budgets de fonctionnement décrits dans les propositions soulèvent de sérieux doutes quant à possibilité d'atteindre l'objectif public d'améliorer l'accès des familles à des services de garde de qualité et abordables.

1. En ce qui concerne la qualité, le budget présenté à un gouvernement provincial comportait des coûts anormalement élevés pour le loyer, à savoir plus de 25 % des dépenses totales. En fait, les frais de loyer, de gestion et les profits anticipés représentaient ensemble près de 40 % du budget de fonctionnement. Seulement 50 % du budget était affecté au personnel, un facteur clé de la qualité en garderie.

Il faut savoir qu'ABC Learning a déclaré n'affecter que 50 % de son budget aux salaires du personnel et aux avantages sociaux, tandis que les petites garderies à but lucratif en Australie affectent environ 60 % de leur budget total au personnel. Les garderies sans but lucratif en Australie et celles du Canada consacrent de 80 % à 85 % de leur budget de fonctionnement aux

postes liés au personnel. Et malgré le fait que les dépenses pour le personnel grugent la grosse part des budgets d'exploitation des garderies, au Canada, les salaires des éducatrices et des éducateurs qui ont une formation collégiale sont notoirement très bas.

2. En ce qui concerne l'abordabilité, déjà les familles canadiennes sont parmi celles qui paient les tarifs de garderie les plus élevés au monde. Néanmoins, certains facteurs nous portent à croire qu'en vertu des stratagèmes proposés, les tarifs actuels devraient augmenter substantiellement pour donner aux investisseurs privés de rendement attendu.
3. En ce qui concerne l'accessibilité, même la promesse fondamentale de hausse nette du nombre de places en garderie est surestimée dans les propositions. L'étude *Early Childhood Education and Care in Canada 2006* indique qu'approximativement une garderie au Canada a fermé ses portes pour chaque 1,5 garderies créées durant l'année (cf. calcul effectué à partir du tableau de données à la page 52). Ainsi, à moins d'améliorer les politiques et les programmes de financement en vigueur et de consolider les services de garde existants, il est probable que les fermetures de garderies neutraliseraient les gains résultant de la création de nouvelles garderies.

Par conséquent, selon notre évaluation, la participation du gouvernement à des propositions reposant sur le développement immobilier et des contrats de location dans le secteur des services de garde comporte des risques importants pour l'intérêt public. Considérant les similitudes entre l'expérience en Australie et les propositions qui circulent au Canada, les conclusions suivantes s'imposent :

- Ni les objectifs de qualité ni les objectifs d'abordabilité ne seront atteints.
- La croissance du nombre de places sera neutralisée par la fermeture de garderies, surtout les petites garderies à but lucratif, comme en témoigne l'expérience australienne.
- La croissance est moins susceptible de survenir dans les milieux moins rentables et auprès des clientèles d'enfants moins « lucratifs » (par exemple, les enfants ayant des incapacités, les collectivités rurales ou éloignées, les nourrissons et les bambins).
- Les nouvelles garderies ne seront pas plus viables financièrement que les garderies existantes. Par conséquent, les gouvernements devront intervenir avec des fonds publics pour soutenir leur propriétaire (la fiducie) : ces fonds ne serviront pas à améliorer la qualité et l'abordabilité des services pour les enfants et leurs familles.
- En vertu de ces ententes, le seul gagnant manifestement serait la fiducie d'investissement immobilier, propriétaire de biens immobiliers (les installations).

Les autres menaces à la qualité et à l'abordabilité des services sont plus près de chez nous et risquent de toucher les petites organisations et garderies. Étant donné que moins de 20 % des enfants au Canada, à l'extérieur du Québec, ont accès à une place dans un service de garde réglementé, des entrepreneurs voient dans les services de garde une belle occasion d'affaires. Ils cherchent à obtenir le soutien du gouvernement par une réduction des normes de qualité (p. ex. assouplissement des règlements entourant la délivrance des permis, les lois de zonage ou les règlements municipaux) et/ou par des incitatifs financiers (p. ex. subventions d'immobilisation, de fonctionnement, etc.) pour ouvrir de nouvelles garderies à but lucratif ou agrandir les garderies existantes.

Ces entrepreneurs ont beaucoup en commun avec les promoteurs des stratagèmes de développement immobilier/cession bail : la pression d'obtenir un bon rendement sur leur investissement nuit à la qualité des services (pression de réduire les salaires et les normes), à leur abordabilité (pression d'augmenter les tarifs) et à leur accessibilité (pression de servir surtout les familles et les collectivités « rentables »). Par ailleurs, s'ils ne peuvent pas assurer la rentabilité de leur entreprise et que leur garderie ferme ses portes, l'investissement public est perdu.

Considérant le pourcentage élevé de fermetures de garderies mentionné précédemment et le manque d'accès à des services de garde de qualité et abordables au Canada actuellement, il est évident que nous ne pouvons pas et que nous ne devons pas dépendre de particuliers, de groupes d'investisseurs ou d'entreprises privées – l'approche marchande en vigueur actuellement – pour régler la crise des services de garde au Canada.

## **Recommandation 2 : Soyez proactifs et mettez de l'avant des politiques publiques qui rendent compte de la qualité, de l'abordabilité et de l'accessibilité des services de garde.**

Les activités de lobbying en cours au Canada pour obtenir des gouvernements qu'ils garantissent le rendement sur des investissements immobiliers privés, en l'occurrence des garderies, sont audacieuses certes, mais pas nécessairement surprenantes étant donné la politique « porte ouverte » de certains gouvernements à l'égard de la participation du secteur privé dans les services de garde. Pourtant, ironiquement, ces activités de lobbying confirment implicitement l'échec de l'approche marchande du Canada en matière de services de garde. En effet, il faut voir que les promoteurs immobiliers limitent leur participation à fournir une installation/bâtisse dont les baux de location sont garantis par des fonds publics. Ils savent que les familles veulent des services de garde de qualité et abordables et qu'atteindre ces objectifs n'est pas une entreprise lucrative à moins d'avoir davantage accès, et sans condition, à du financement public.

Depuis de nombreuses années, les politiques en matière de services de garde au Canada sont enchâssées dans l'espoir que les fonds publics consentis à des mesures incitatives tributaires d'un système axé sur le marché, comme les subventions pour frais de garde, les allocations pour la garde d'enfants et les bonifications salariales, réussiront à consolider et améliorer les services. De toute évidence, cette approche est un échec. En dépit des engagements de gouvernements successifs à améliorer les services, la plupart des parents n'ont toujours pas accès, aujourd'hui, au Canada à des services de garde de qualité et abordables.

C'est pour cette raison que l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance milite afin que le gouvernement soutienne directement, et en partenariat avec les collectivités, la planification, le financement et la prestation des services de garde à l'enfance. C'est également pour cette raison qu'il n'est pas suffisant de simplement dire non aux propositions de développement immobilier/cession-bail dans le secteur des services de garde – ce que les gouvernements ont fait à ce que nous avons appris. Ce n'est pas suffisant non plus de simplement dire non et de refuser d'accorder des subventions d'immobilisation aux entrepreneurs, quoique ce soit un pas important à franchir en Colombie-Britannique, en Alberta, en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick.

**Il est impératif que tous les échelons de gouvernement travaillent à promouvoir, soutenir et mettre de l'avant un système de services de garde financé à même les fonds publics.**

**Comment? Simplement en disant non au développement de services de garde/garderies à but lucratif.**

L'ACPSGE recommande que tous nouveaux services de garde/garderies et leurs actifs soient de propriété publique ou communautaire et que le système financé à même les fonds publics soit responsable face aux enfants, aux familles et aux collectivités, et non aux investisseurs privés. Il faut que les services de garde soient publics ou communautaires pour être tenus de rendre compte de l'utilisation des fonds publics en vue d'accroître l'accessibilité des services, d'améliorer leur qualité et les rendre plus abordables. Les services de garde imputables existants (à la fois les services à but lucratif et les services sans but lucratif) devraient être intégrés au nouveau système.

Cette position est fondée sur des preuves et elle s'inspire des leçons apprises d'un grand nombre d'autres pays dotés de systèmes de services de garde efficaces.

**Pour satisfaire aux engagements du gouvernement à l'égard de la qualité, de l'abordabilité et de l'accessibilité des services de garde, la recherche et les preuves accumulées indiquent qu'il faut financer directement les services de garde détenteurs de permis qui sont tenus d'utiliser les fonds publics pour réduire leurs tarifs, d'augmenter les salaires de leur personnel formé et de créer de nouvelles places inclusives et sans but lucratif, conformément aux priorités gouvernementales.**

**Pour protéger l'intérêt public, les gouvernements doivent prendre garde** aux plans de développement immobilier/cession-bail dans le secteur des services de garde à l'enfance, se méfier des projets de développement de garderies à but lucratif et résister aux pressions pour réduire les normes de qualité. **Ils doivent également être proactifs** et mettre de l'avant des politiques publiques qui rendent compte de la qualité, de l'abordabilité et de l'accessibilité des services de garde.