

STRATÉGIE CANADIENNE EN MATIÈRE DE SERVICES DE GARDE À L'ENFANCE

CADRE D'ACTION PROPOSÉ

ASSOCIATION CANADIENNE POUR LA PROMOTION DES SERVICES DE GARDE À L'ENFANCE

323, RUE CHAPEL · OTTAWA (ONTARIO) K1N 7Z2
TÉLÉPHONE : (613) 594-3196 · TÉLÉCOPIEUR : (613) 594-9375
info@childcareadvocacy.ca · www.childcareadvocacy.ca

Septembre 2004

*Ce projet a été réalisé grâce à l'aide financière fournie par le
Programme de promotion de la femme de Condition féminine Canada.*

STRATÉGIE CANADIENNE EN MATIÈRE DE SERVICES DE GARDE À L'ENFANCE

CADRE D'ACTION PROPOSÉ

Remerciements	3
L'Association canadienne de promotion des services de garde à l'enfance	4
1. L'élaboration d'une stratégie canadienne en matière de services de garde à l'enfance	5
2. Définition des services de garde à l'enfance	8
3. Pourquoi élaborer une stratégie en matière de services de garde?	9
Pour défendre les droits des enfants	9
Pour faire la promotion de la santé	9
Pour réduire la pauvreté infantile	9
Pour favoriser l'égalité des femmes	9
Pour investir dans l'économie du savoir	10
Pour stimuler l'intégration sociale	10
Pour emboîter le pas à la communauté internationale	10
4. Qu'est-ce qui a provoqué cette crise des services de garde?	11
La disparité des divers services de garde actuellement offerts	11
La fâcheuse tendance à ne pas appeler les choses par leur nom	11
L'ambivalence à propos des mères au travail	12
Les orientations politiques actuelles en matière de services de garde	13
5. Le cadre d'action proposé pour une stratégie pancanadienne en matière de services de garde à l'enfance	15
PREMIÈRE RECOMMANDATION : Élaborer et adopter des dispositions législatives, et conclure des ententes à l'appui	17
I. Une définition des services de garde à l'enfance enchâssée dans la loi	17
II. Accès aux services de garde et normes applicables	17
III. Objectifs et calendrier de réalisation pour l'amélioration de la qualité des services	18
IV. Partage des responsabilités et obligation de rendre des comptes	20
DEUXIÈME RECOMMANDATION : Établir un calendrier de financement, de façon à atteindre en 2020 un investissement équivalant à 1 % du produit intérieur brut	24
TROISIÈME RECOMMANDATION: Aider les parents à concilier leurs responsabilités professionnelles et familiales	28
ANNEXE A : Principes directeurs d'un système de services de garde de qualité, accessible et tenu de rendre des comptes	30

REMERCIEMENTS

Le présent document d'orientation est le fruit des efforts collectifs de nombreux militants, parents et citoyens qui, d'un bout à l'autre du pays, continuent de militer ardemment en faveur d'un système pancanadien de services de garde pour tous les enfants canadiens. Nous remercions particulièrement les personnes suivantes pour leur participation active à notre projet :

Les membres du groupe de référence qui ont bénévolement consacré d'innombrables heures au projet — Lynell Anderson, Rita Chudnovsky, Jamie Kass, Debra Mayer et Christine McLean.

Les membres et anciens membres du conseil d'administration de l'ACPSGE, les représentants sectoriels au sein de son conseil des défenseurs des services de garde, ainsi que les organismes à vocation analogue, de même que leurs nombreux bénévoles qui nous ont donné un sérieux coup de main pour diffuser le document de réflexion intitulé *Comprendre et résoudre la crise des services de garde à l'enfance : des avenues pour progresser* et qui ont agi à titre d'organiseurs et d'hôtes des consultations régionales.

Toutes les personnes et tous les groupements qui, en grand nombre, ont partagé leur passion et leur enthousiasme et nous ont si généreusement et si aimablement fait part de leurs réactions – leurs « réponses réalistes à de grandes questions ».

Consultantes du projet et membres du personnel :

Kerry McCuaig, chercheuse du projet et auteure du présent document

Adele Ritch, consultante en évaluation

Bozica Costigliola, consultante en communications

Avi Goldberg, consultante en informatique et conception graphique

Dianne Goldberg, consultante du projet

Jocelyne Tougas et Denise Caux, traductrices

Maryann Bird, directrice générale

Gisèle Jank, adjointe administrative

L'ACPSGE remercie sincèrement Condition féminine Canada (Programme de promotion de la femme) d'avoir financé le présent projet.

Les opinions exprimées dans le présent document ne reflètent pas nécessairement la politique officielle de Condition féminine Canada.

L'ASSOCIATION CANADIENNE DE PROMOTION DES SERVICES DE GARDE À L'ENFANCE

L'Association canadienne de promotion des services de garde à l'enfance (ACPSGE), fondée en 1982, compte des membres partout au Canada. Nos buts sont les suivants :

- que les services de garde à l'enfance soient à la base même de l'élaboration de politiques familiales progressistes;
- que tous les enfants aient accès à un système de services de garde à l'enfance subventionné par l'État;
- que le Canada se dote d'un système global de services de garde à l'enfance qui soient accessibles à tous, abordables, de bonne qualité et sans but lucratif;
- qu'il existe une gamme diversifiée de services de garde pour les enfants de 12 ans et moins.

Pour atteindre ces objectifs, l'ACPSGE :

- organise des activités et mobilise la population en faveur d'un système pancanadien de services de garde à l'enfance;
- élabore des orientations politiques en vue de résoudre les problèmes relatifs aux services de garde, et présente des mémoires et des propositions aux représentants élus et aux gouvernements;
- s'associe à des projets qui visent à ce que les services de garde soient enfin considérés comme un véritable enjeu politique et à susciter l'appui d'un large public pour les propositions que nous entendons faire à cet égard;
- travaille en collaboration avec des représentants gouvernementaux et des organisations qui oeuvrent dans le domaine des services de garde et de la justice sociale dans les provinces et territoires.

L'ACPSGE, dont le siège social est à Ottawa, bénéficie d'un vaste réseau de soutien. Voici quelques-unes de ses caractéristiques :

- Ses membres sont des particuliers, des familles, des programmes de services de garde, et des organisations provinciales, territoriales et pancanadiennes;
- Son conseil d'administration est représentatif des régions, et ses membres sont élus parmi les membres provenant de chaque province et territoire;
- Son conseil des défenseurs des services de garde à l'enfance réunit des membres issus des provinces et territoires, ainsi que des représentants sectoriels issus de divers organismes de justice sociale. Ils représentent notamment, auprès de l'ACPSGE, les familles et les parents, le mouvement syndical, le mouvement de lutte contre la pauvreté, les personnes handicapées, les immigrants et les minorités visibles, les organisations féminines et les populations rurales.

1. L'ÉLABORATION D'UNE STRATÉGIE CANADIENNE EN MATIÈRE DE SERVICES DE GARDE À L'ENFANCE

À qui s'adresse le présent document?

Stratégie canadienne en matière de services de garde à l'enfance – Cadre d'action proposé est un document d'orientation rédigé par l'Association canadienne de promotion des services de garde à l'enfance. D'une part, il s'agit d'un plan directeur détaillé du financement et des éléments stratégiques nécessaires à la mise en place d'un système de services de garde d'enfants accessible, efficace et responsable. D'autre part, il pourra aussi servir à mesurer la valeur et l'évolution des politiques gouvernementales qui seront adoptées à cet égard.

Les engagements électoraux pris en 2004 par le gouvernement fédéral, relativement aux services de garde à l'enfance, constituent une grande victoire sociale. Le Canada est maintenant à la croisée des chemins. À la lumière de ces nouvelles promesses d'investissement, et dans la vague d'enthousiasme sectoriel et communautaire qu'elles suscitent, il est temps de réfléchir sérieusement aux orientations politiques que l'État devrait adopter dans ce domaine. C'est une belle occasion de bien aiguiller dès le départ l'intervention gouvernementale, pour éviter que les ressources publiques déjà limitées soient dilapidées dans des projets qui ne produiraient vraisemblablement pas les résultats positifs associés à des services de garde de qualité.

Nous sommes fiers de l'expérience acquise par les pionniers qui ont mis sur pied d'autres programmes sociaux importants qui ont contribué à définir notre identité canadienne, tels les systèmes de soins de santé et d'écoles publiques. Contrairement à ces pionniers, cependant, nous avons l'avantage de pouvoir, pour bâtir notre stratégie, nous appuyer sur des recherches qui décrivent en quoi devraient généralement consister des services de garde de qualité, et nous inspirer de l'expérience d'autres pays qui administrent depuis des dizaines d'années des systèmes bien conçus d'éducation de la petite enfance. Dans le présent document, nous colligeons ces diverses stratégies et nous les appliquons au Canada. Il s'agit donc d'un guide pour les décideurs, qui propose également, pour l'usage futur des diverses parties prenantes, les responsabilités qui devraient être attribuées aux parties concernées.

Vue d'ensemble du document

Stratégie canadienne en matière de services de garde à l'enfance – Cadre d'action proposé :

- analyse la situation actuelle des services de garde d'enfants au Canada;
- décrit les avantages que produirait, pour le Canada, l'implantation d'une stratégie globale et cohérente en matière de services de garde;
- trace les grandes lignes d'une stratégie de réforme législative et de financement, étalée sur 15 ans, pour la mise en place d'un système responsable de services de garde de qualité et accessibles à tous;
- propose l'adoption d'orientations politiques qui aideraient les parents à concilier leurs responsabilités professionnelles et familiales.

Dans le présent document, nous adressons nos recommandations au gouvernement du Canada. Il est vrai que les gouvernements des provinces et des territoires sont compétents pour concevoir des services de garde, mais le gouvernement fédéral a le devoir de prendre les devants pour régler des problèmes à l'échelle canadienne. Cette obligation constitutionnelle a d'ailleurs été réitérée dans l'*Entente-cadre sur l'union sociale*, et mise en pratique dans le cadre des récentes ententes fédérales-provinciales-territoriales, qui comprennent notamment le *Plan d'action national pour les enfants*, la *Prestation nationale pour enfants*, l'*Entente sur le développement de la petite enfance* et le *Cadre multilatéral pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants*.

L'ACPSGE est entièrement d'accord avec le versement de fonds fédéraux au gouvernement du Québec pour contribuer à l'avancement de la politique familiale globale du Québec. C'est dans le reste du Canada que les politiques gouvernementales et les services de garde laissent à désirer. C'est pourquoi nos propositions visent surtout les mesures que nous considérons nécessaires dans les provinces et territoires autres que le Québec.

D'autre part, nous prions instamment le gouvernement fédéral d'élaborer parallèlement un plan d'action et de financement en vue d'établir des services de garde d'enfants adaptés aux préoccupations et aux particularités culturelles des Premières nations et de la population autochtone. En raison de leur situation particulière et de leurs propres rapports avec le gouvernement fédéral, nous ne traitons pas de leurs besoins dans le présent document.

L'ACPSGE fait la promotion d'un système de garde d'enfants adapté aux besoins des enfants de 12 ans et moins. Dans le présent document, nous traçons les grandes lignes d'une stratégie fédérale pour des services de garde s'adressant aux enfants de 6 ans et moins, donc aux enfants d'âge préscolaire. Quant aux services de garde s'adressant aux enfants d'âge scolaire, nous nous proposons d'élaborer très bientôt à leur égard une stratégie globale d'orientation.

Le processus

Nos recommandations découlent d'un processus de consultation parrainé par l'ACPSGE, auquel les citoyens ont activement participé sur une période d'un an. Nous avons rejoint des Canadiens de divers secteurs d'activités et de partout au pays, dans le cadre de nombreuses discussions collectives et d'un processus de consultation en ligne. Pour faciliter leur participation, nous avons diffusé un document de réflexion qui énumérait diverses possibilités d'action, intitulé *Comprendre et résoudre la crise des services de garde à l'enfance : des avenues pour progresser*, ainsi que d'autres documents pertinents. Dans ce document de réflexion, nous énoncions les leçons politiques tirées d'une étude de l'Organisation de coopération et de développement économiques sur les programmes d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (que nous appelons ici « services de garde à l'enfance »)¹, nous examinons ensuite la position du Canada par rapport à chacune de ces leçons politiques, et nous proposons enfin, pour fin de

¹ Organisation de coopération et de développement économiques, *Petite enfance, grands défis – Éducation et structures d'accueil*, OCDE, Paris, juin 2001. Le Canada participe à la deuxième phase de cette étude, dont les résultats seront publiés à l'automne 2004.

discussion, des possibilités d'action qui s'inspiraient des conclusions de cette étude de l'OCDE. En tout, 318 personnes ont participé aux 18 séances de consultation tenues dans 16 collectivités. En outre, le document de réflexion a été téléchargé plus de 1000 fois à partir de notre site Web, et 66 groupements et personnes nous ont écrit ou envoyé des courriels pour nous faire part de leurs réactions.

L'ACPSGE tient à remercier tous les participants à ce processus de consultation. Leurs commentaires nous ont permis de formuler les recommandations qui ont été adoptées par les membres du conseil d'administration de l'ACPSGE et de son conseil des défenseurs des services de garde, lors de leur réunion de juin 2004. Bien que nous ayons tenu compte de tous les points de vue ainsi exprimés, les recommandations contenues dans le présent document représentent la position prise par l'ACPSGE.

2. DÉFINITION DES SERVICES DE GARDE À L'ENFANCE

Plusieurs expressions servent à désigner les services de garde à l'enfance. Pour n'en nommer que quelques-unes, on parle de services de garde d'enfants, de services éducatifs et de garde à l'enfance, de services de garde éducatifs, d'apprentissage et de garde de jeunes enfants, et de développement de la petite enfance. Dans le présent rapport, les services de garde à l'enfance sont définis comme suit :

- Un programme de services facultatifs qui favorise le développement et l'apprentissage optimaux des enfants de 12 ans et moins.

D'autre part, un programme de services de garde à l'enfance :

- permet aux parents de travailler, d'étudier, de prendre soin d'autres membres de leur famille et de participer à la vie communautaire;
- fournit soutien et ressources aux parents pour les aider à participer activement aux apprentissages de leurs jeunes enfants;
- favorise l'égalité des femmes.

Il existe de solides arguments d'ordre social et économique pour justifier l'implantation d'un système de garde d'enfants qui bénéficierait à la fois aux femmes, aux familles et aux enfants. Les services de garde de qualité sont bénéfiques pour tout enfant,² peu importe si ses parents sont sur le marché du travail et peu importent le statut social ou économique de sa famille. Grâce à des services de garde stimulants et propices à son développement, l'enfant sera plus enclin à demeurer avide de connaissances pendant toute sa vie, et à devenir un citoyen actif dans son milieu social.

Ce qui est bénéfique pour les mères l'est également pour leurs enfants. Le bien-être des enfants est intimement lié à la qualité des soins maternels.³ Or les mères sont plus aptes à répondre aux besoins de leurs enfants lorsqu'elles peuvent compter sur une solide infrastructure sociale comportant des services de garde de qualité, un programme adéquat de congés parentaux, des mesures de soutien au revenu, et des milieux de travail respectueux de leurs responsabilités familiales.

D'autre part, les programmes gouvernementaux qui répondent à la fois aux besoins des parents et à ceux des enfants sont plus rentables que les services à but unique. Des modèles économiques démontrent que chaque dollar de fonds publics investi dans les services de garde à l'enfance rapporte 2 dollars, lorsqu'on tient compte de la réduction des coûts afférents aux services sociaux et de l'augmentation des recettes fiscales découlant de l'augmentation du nombre de parents qui peuvent ainsi se joindre à la population active.⁴

² M. McCain et F. Mustard, *Étude sur la petite enfance*, Secrétariat à l'enfance, Ontario (avril 1999).

³ Willms, J.D. Editor (2002), *Vulnerable Children*, University of Alberta Press, Edmonton, Alberta.

⁴ G. Cleveland et M. Krashinsky, *Les avantages et les coûts liés à de bons services de garde à l'enfance : justification économique en faveur des investissements publics dans nos jeunes enfants*, Childcare Resource and Research Unit, Université de Toronto, 1998.

3. POURQUOI ÉLABORER UNE STRATÉGIE EN MATIÈRE DE SERVICES DE GARDE?

Pour défendre les droits des enfants

Le droit aux services de garde est au nombre des droits fondamentaux dont tous les enfants devraient bénéficier, selon la *Convention relative aux droits de l'enfant* de l'Organisation des Nations Unies. Ce principe, auquel adhère le Canada, est soutenu par d'innombrables études, commissions et documents d'orientation qui ont conclu que des services de garde de qualité sont essentiels pour faire face aux défis les plus criants de notre pays.

Pour faire la promotion de la santé

L'augmentation des investissements dans les soins de santé doit être assortie d'investissements d'égale importance dans la promotion de la santé.⁵ Les enfants dont le développement est activement soutenu par l'État durant les années cruciales de leur petite enfance sont moins susceptibles de présenter plus tard des problèmes d'ordre social, affectif ou physique.

Pour réduire la pauvreté infantile

On ne peut arriver à réduire la pauvreté infantile qu'en adoptant un ensemble de politiques complémentaires qui augmentent le revenu familial et contribuent au bien-être des enfants, en prévoyant notamment des mesures de soutien du revenu, des logements abordables, des emplois adéquats, des services de garde à l'enfance et des services communautaires. Le gouvernement du Canada a instauré la Prestation nationale pour enfants, une mesure de soutien du revenu, mais le pire piège de la pauvreté est la pénurie de services de garde, surtout pour les chefs de familles monoparentales. La disponibilité de services de garde permettrait à ces parents de parfaire leurs compétences ou d'intégrer le marché du travail, faisant ainsi d'une pierre deux coups puisque ces services bénéficieraient également à leurs enfants, qui sont souvent dans une situation à risque en raison du statut social ou économique de leur famille.

Pour favoriser l'égalité des femmes

Les services de garde constituent une composante essentielle d'une société à laquelle les femmes participent à part entière et en toute égalité. Ils sont en quelque sorte la rampe d'accès vers l'égalité, comme l'a déjà écrit Madame la juge Rosalie Abella.⁶ Sans eux, les femmes ne sont pas en mesure de participer pleinement à la vie économique, sociale, culturelle et politique de leur collectivité.

⁵ Souvent désignée comme une approche axée sur la « santé de la population », qui vise à améliorer l'état de santé de l'ensemble de la population et à réduire à cet égard les inégalités entre différents groupements de population. Pour atteindre ces objectifs, l'État analyse un large éventail de facteurs et de conditions qui influent beaucoup sur notre santé (les *déterminants de la santé*), et prend ensuite les mesures qui s'imposent. Les *déterminants de la santé* comprennent, entre autres : le niveau de revenu et le statut social, les réseaux de soutien social, l'éducation, l'emploi et les conditions de travail, l'environnement social, l'environnement physique, les habitudes de santé et la capacité d'adaptation, le développement sain durant l'enfance, le patrimoine biologique et génétique, les services de santé, le sexe et la culture. (<http://www.hc-sc.gc.ca/hppb/ddsp/determinants/index.html>)

⁶ R. Abella, *Égalité en matière d'emploi : rapport d'une commission royale*, Gouvernement du Canada, 1984.

Pour investir dans l'économie du savoir

La formation axée sur les compétences et l'éducation continue qui commencent dès la petite enfance sont au cœur même de la stratégie du gouvernement fédéral en matière de compétences.⁷ James Heckman, économiste lauréat du prix Nobel, affirme que les fonds publics investis en faveur des jeunes enfants rapportent plus, en général, que ceux qui sont investis dans des projets économiques. Le vieillissement de la population active canadienne rend urgent le besoin de relève. Si l'on veut que l'économie du savoir engendre une qualité de vie durable pour tous les Canadiens, il faut s'assurer que la stabilité et la compétence de la main-d'œuvre ne repose pas uniquement sur une élite d'experts.

Pour stimuler l'intégration sociale

Les services de garde insufflent de la vitalité dans les collectivités, et contribuent de bien des façons à l'harmonie – si chère aux Canadiens – des rapports sociaux, économiques, culturels et ethniques et des rapports entre les hommes et les femmes.⁸ Ils favorisent l'égalité des droits pour tous les enfants, sans égard à leurs capacités et peu importe qu'ils proviennent de diverses cultures ou de divers types de milieux familiaux ou économiques. Ils accueillent les néo-Canadiens et les soutiennent dans leur participation à la société canadienne, tout en pourvoyant à leur rééducation et en suscitant chez eux le respect de leur propre patrimoine culturel et de celui des autres.

Pour emboîter le pas à la communauté internationale

Dans la plupart des provinces et territoires du Canada, il n'existe aucun programme éducatif universel pour les enfants de moins de 5 ans. Ailleurs dans le monde, de tels programmes sont offerts aux enfants beaucoup plus jeunes, que ce soit en Europe, dans beaucoup d'États américains et même dans certains pays en voie de développement.

⁷ Le 12 février 2002, le gouvernement fédéral lançait sa Stratégie d'innovation du Canada en publiant deux documents qui vont de pair : *Atteindre l'excellence – Investir dans les gens, le savoir et les possibilités* et *Le savoir, clé de notre avenir – Le perfectionnement des compétences au Canada*. Dans ces documents, le gouvernement énonce les principaux objectifs et les principales étapes et cibles qui permettront d'améliorer l'innovation, les compétences et l'apprentissage au Canada. Atteindre l'excellence étudie le rôle que doit jouer l'innovation dans l'économie canadienne et propose des objectifs, des cibles, et des priorités fédérales dans quatre domaines principaux : la performance sur le plan du savoir, les compétences, le milieu de l'innovation, et l'amélioration de la performance des collectivités. www.strategieinnovation.gc.ca/

⁸ C. Coffey et M. McCain, *Commission of Early Learning and Child Care for the City of Toronto*, Children and Youth Action Committee, mai 2002.

4. QU'EST-CE QUI A PROVOQUÉ CETTE CRISE DES SERVICES DE GARDE?

La disparité des divers services de garde actuellement offerts

La présence des mères de jeunes enfants sur le marché du travail offre des perspectives d'avenir et présente des défis qui débordent largement du cadre familial et touchent à tous les aspects de la vie, qu'il s'agisse de la vie privée, sociale, culturelle, économique ou politique. Pour s'y adapter, les gouvernements d'autres pays actualisent continuellement leurs politiques relatives aux services de garde à l'enfance, tandis que l'aide gouvernementale canadienne à cet égard ne se résume généralement qu'à des subventions versées aux mères de familles à faible revenu, pour leur permettre d'intégrer le marché du travail et d'y rester actives.

Considérer que les services de garde ne constituent qu'une mesure de soutien au marché du travail, c'est adopter une attitude dépassée et contre-productive. Ce type d'intervention ne comble aucunement les besoins des familles modernes, et fait fi des nouvelles recherches scientifiques qui confirment l'influence des expériences vécues dans la petite enfance sur la santé et le bien-être futurs de l'être humain. Dans chaque région du Canada, les parents doivent composer avec les implications de cette attitude désuète. Dans les services de garde réglementés, il n'y a nulle part assez de places pour suffire à la demande. Les services de garde sont quasi inexistantes pour les familles qui habitent dans des collectivités rurales et éloignées, ou dont l'horaire de travail sort de l'ordinaire. Les services disponibles sont parfois de qualité douteuse, bien que trop onéreux pour que la majorité des familles puissent se les permettre. Pour avoir droit aux subventions pour frais de garde, les parents doivent d'abord démontrer leur incapacité d'en assumer le coût, se soumettant ainsi à l'ingérence de l'État. Tout cela fait en sorte que nous nous retrouvons avec des prestataires de services de garde indépendants les uns des autres, qui sont mal outillés pour satisfaire aux attentes, et qui composent un ensemble disparate et clairsemé, en manque de ressources et vulnérable aux retournements politiques.

La fâcheuse tendance à ne pas appeler les choses par leur nom

Beaucoup de programmes instaurés récemment en faveur des enfants résultent d'une interprétation ou d'une application erronées des nouvelles recherches sur le développement du cerveau. Bon nombre de décideurs ont en effet créé une distinction arbitraire entre les concepts de « garde d'enfants » et de « développement de l'enfant », et ont élaboré des politiques pour des services qu'ils évitent soigneusement d'appeler « services de garde à l'enfance ». On considère la garde des enfants comme une responsabilité parentale, et le gouvernement n'intervient que pour aider les familles à faible revenu à demeurer dans la population active. On n'accorde souvent que peu d'importance à la disponibilité et à la qualité des services de garde offerts, surtout lorsque les travailleurs visés par les politiques sont des mères célibataires.

Les programmes d'enrichissement offrent des activités de « stimulation » aux nourrissons et des cours de « préparation à la lecture » pour les enfants d'âge préscolaire. De nombreuses campagnes d'information financées par des fonds publics visent à sensibiliser les parents à l'importance des premières années de vie de leur enfant. Les en informer sans leur fournir de ressources ne fait toutefois qu'ajouter au stress des familles. Les programmes d'intervention ne peuvent porter fruit qu'à court terme s'ils sont indépendants l'un de l'autre et ne sont pas incorporés à un système global de services. Les gouvernements préfèrent peut-être créer des programmes à court terme parce que c'est moins coûteux que d'apporter une solution globale aux problèmes. Mais établir ce genre de programmes « à la pièce » est à peu près aussi efficace que d'offrir à des enfants plus âgés, pour remplacer le système scolaire, un camp de lecture de deux semaines ou un cours hebdomadaire de mathématiques d'une durée d'une heure.

L'ambivalence à propos des mères au travail

L'entrée des mères de jeunes enfants sur le marché du travail est conforme aux tendances internationales. En fait, seules les mères scandinaves présentent un taux de participation au marché du travail plus élevé que celui des mères canadiennes. Mais contrairement au Canada, les pays scandinaves ont mis en place un vaste réseau de services publics et de mesures de soutien du revenu qui permettent aux femmes de contribuer à la vie économique et sociale. Il est ahurissant que les besoins des femmes n'aient pas à eux seuls contraint le Canada à adopter des politiques semblables. Certains prétendent que la léthargie des décideurs à cet égard serait due à l'ambiguïté des stratégies de promotion... les services de garde constituent-ils un problème relatif aux enfants? ... à la famille? ... aux femmes? En fait, c'est une combinaison de tout cela. Cependant, même si tous les membres de la famille souffrent de l'absence de services de garde de qualité, il reste que ce sont les femmes qui en paient le prix le plus élevé. *L'Enquête nationale sur la garde des enfants (1988)* a révélé que dans la très grande majorité des cas, ce sont les mères qui prennent les arrangements pour la garde de leurs enfants et qui doivent se débrouiller en cas de pépin. Des enquêtes portant sur le marché du travail concluent que les mères de famille sont plus susceptibles de refuser un emploi, une promotion ou une mutation en raison de leurs responsabilités familiales.⁹ Les mères sont aussi les premières à sacrifier leur propre bien-être pour tenter de concilier leurs responsabilités familiales et professionnelles.¹⁰

Des enquêtes ont en outre révélé que la majorité des citoyens canadiens s'attendent à ce que les femmes contribuent financièrement au mieux-être de leur famille, surtout dans le cas des familles monoparentales dirigées par des femmes, mais se soucient également du sort des jeunes enfants dont les deux parents travaillent à l'extérieur du foyer.¹¹ Par ailleurs, divers sondages d'opinions indiquent que la population est

⁹ Statistique Canada, *Enquête sociale générale* (2001).

¹⁰ K. Daly, *De plus en plus vite : la reconfiguration du temps familial*, L'Institut Vanier de la famille, 2000. Les mères qui sont sur le marché du travail sont plus susceptibles de déclarer subir quotidiennement des niveaux élevés de stress, et elles consacrent moins de temps aux loisirs et à leurs besoins personnels que les pères ou que les travailleurs et travailleuses sans enfants.

¹¹ N. Ghalan. « Attitudes envers les femmes, le travail et la famille », *Tendances sociales canadiennes*, 1997.

fortement en faveur de l'accroissement de l'investissement de fonds publics dans les services de garde à l'enfance.¹² Pour justifier leur inaction, les décideurs se sont réfugiés jusqu'à maintenant derrière une opinion publique partagée quant au rôle des femmes et aux soins à donner aux jeunes enfants.

En attendant, les parents se débrouillent tant bien que mal. Certaines mères se privent d'un emploi rémunéré pendant que leurs enfants sont jeunes, même celles qui préféreraient être actives sur le marché du travail. D'autres optent pour un emploi dont l'horaire de travail est différent de celui de leur conjoint. D'autres encore assument la double tâche en travaillant à domicile. Dans les familles d'agriculteurs, les tout-petits accompagnent leurs parents aux travaux agricoles. Dans d'autres familles, on fait appel à la parenté ou on prend ici et là divers arrangements informels pour faire garder les enfants.

Au bout du compte, tout le monde en souffre. Les mères qui, même si elles ne sont pas sur le marché du travail, souhaiteraient faire vivre une expérience éducative à leurs petits sont tout aussi dépourvues. Les parents sont stressés, et tous les enfants sont privés des bienfaits que leur procureraient des services de garde de bonne qualité sur les plans social, affectif et cognitif et même pour leur santé.

Les orientations politiques actuelles en matière de services de garde

Il ne saurait y avoir de véritable système de services de garde sans un plan ou cadre d'action gouvernemental. Plusieurs programmes intergouvernementaux ont déjà des répercussions sur les services de garde,¹³ mais il manque toujours les éléments stratégiques qui permettraient au Canada d'aller de l'avant dans ce domaine.

Le *Cadre multilatéral pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants*, une entente fédérale-provinciale-territoriale conclue en mars 2003 pour « investir dans des programmes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants de moins de six ans réglementés par les provinces et les territoires », est la seule politique fédérale qui vise directement les services de garde. Son but est de « promouvoir le développement de la petite enfance et favoriser la formation des parents et leur participation au marché du travail ». L'entente énonce les principes sur lesquels devrait être fondée la prestation des services : « disponibilité et accessibilité », « abordabilité », « qualité », « intégration » et « choix des parents ».

Les provinces et les territoires ont convenu dans cette entente de rendre des comptes au peuple canadien au moyen de rapports publics annuels, dont le premier, le rapport

¹² Un sondage commandé par l'ACPSGE et la Fédération canadienne des services de garde à l'enfance a révélé que 86 % des répondants étaient en faveur d'un système de services de garde à l'enfance subventionné par l'État qui permettrait à tous les enfants canadiens d'avoir accès à un service de garde de qualité (27 janvier 2003). Des résultats semblables ont été obtenus dans d'autres sondages menés par le YWCA – Vancouver, les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, Environics et le Comité de direction des ressources humaines du secteur des services de garde à l'enfance.

¹³ Les services de garde sont mentionnés dans l'*Entente sur le développement de la petite enfance* (EDPE), dans la stratégie de réinvestissement de la *Prestation nationale pour enfants* et dans le *Plan d'action national pour les enfants* (PANE). On peut consulter ces documents à l'adresse Web suivante : http://socialunion.gc.ca/menu_f.html

de référence, devait décrire les services de garde à l'enfance offerts en 2002-2003, les rapports subséquents décrivant les améliorations apportées relativement aux sommes investies et à la prestation et à la qualité des services.

Certains ont dit du *Cadre multilatéral* qu'il ne s'agissait que du premier volet d'une stratégie canadienne en matière de services de garde à l'enfance. Il marque le retour du gouvernement fédéral dans l'arène des services de garde, un rôle dont il s'était départi en 1995 en abolissant le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) et en le remplaçant par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS).¹⁴ Puisque le *Cadre multilatéral* ne relève pas d'une politique d'aide sociale, il présente quelques avantages par rapport au RAPC. En effet, les fonds qui sont alloués en vertu de cette entente peuvent être affectés non seulement à la prestation de services aux familles à risque de pauvreté, mais également aux dépenses en immobilisations et aux frais de fonctionnement, de même qu'à la mise à niveau des compétences du personnel.

Dans le cadre du RAPC, le gouvernement fédéral se réservait toutefois le droit de couper les vivres aux provinces et territoires qui ne respectaient pas les conditions prescrites. Le *Cadre multilatéral* ne prévoit quant à lui aucun mécanisme pour garantir le respect de ses dispositions; il revient donc aux « publics » des divers gouvernements, selon la formulation même de l'entente, d'en surveiller l'application. Le silence du *Cadre multilatéral* sur la question des services de garde à but lucratif constitue par ailleurs une grande lacune. En vertu du RAPC, seuls les services de garde sans but lucratif avaient accès aux fonds fédéraux, ce qui a eu pour effet de freiner le développement de services de garde commerciaux dans certaines provinces.

Contrairement à une loi, que seule l'assemblée législative peut modifier et dont l'adoption est soumise à l'examen minutieux des différents partis politiques, le *Cadre multilatéral* n'est en fait qu'une déclaration d'intention conclue entre quelques dirigeants politiques, qui n'a donc pas force exécutoire et dont le sort est à la merci des changements politiques.

¹⁴ Cette mesure a eu pour effet de grandement réduire les sommes versées aux provinces et aux territoires, d'abolir les programmes à frais partagés tels que le RAPC, et d'éliminer les allocations versées aux Canadiens nécessiteux.

5. LE CADRE D'ACTION PROPOSÉ POUR UNE STRATÉGIE PANCANADIENNE EN MATIÈRE DE SERVICES DE GARDE À L'ENFANCE

La plupart des pays européens ont un système bien établi de services éducatifs et de garde à la petite enfance, et ils en récoltent les bénéfices avec l'amélioration de la situation des mères de famille et la diminution de la pauvreté infantile et du taux de décrochage scolaire. Pour leur emboîter le pas, d'autres pays, tels ceux de la Grande-Bretagne, de même que les États-Unis et la Jamaïque, ont lancé leurs propres projets stratégiques. Le Canada est l'un des rares pays avancés à ne pas s'être encore doté d'une stratégie en matière de services de garde.

Toutefois, il ne saurait y avoir de services de garde de qualité et accessibles à tous sans un solide plan ou cadre d'action gouvernemental. Se borner à y injecter de nouvelles sommes d'argent ne produira pas les effets escomptés en l'absence d'une infrastructure adéquate, de mécanismes de reddition de comptes, et de mesures connexes de soutien à la famille. C'est pour tenter de remédier à ces lacunes que nous proposons au gouvernement, dans le présent document, une stratégie relative aux orientations politiques et au financement.

Pour élaborer les recommandations contenues dans le présent document, nous avons appliqué au Canada les leçons politiques tirées de l'étude de l'OCDE (*Petite enfance, grands défis*), qui énoncent les 8 éléments essentiels d'une politique efficace en matière de services de garde à l'enfance :

- Une approche systémique et intégrée à l'élaboration des politiques
- Un partenariat fort et égal avec le système d'éducation
- Une approche universelle à l'accessibilité, en portant une attention spéciale aux enfants qui nécessitent un soutien particulier
- Des investissements publics substantiels dans les services et les infrastructures
- Une approche participative à l'amélioration et à l'assurance de la qualité
- Une formation et des conditions de travail adéquates pour l'ensemble du personnel
- Une attention systémique au contrôle et à la collecte des données
- Un programme de recherche et d'évaluation stable et soutenu à long terme

En nous basant sur ces éléments, nous proposons dans le présent document un cadre d'action détaillé qui s'articule autour de trois recommandations principales :

1. Élaborer et adopter des dispositions législatives, et conclure des ententes à l'appui, pour régir l'accès aux services, les normes applicables, l'amélioration de la qualité, l'obligation de rendre des comptes et le partage des responsabilités.

2. Établir un calendrier de financement fédéral de façon à atteindre en 2020 un investissement équivalant à 1 % du produit intérieur brut (PIB), lequel calendrier présente les objectifs et les échéanciers à la fois pour le financement et la prestation des services, sur une période de 15 ans échelonnée en trois phases de 5 ans.
3. Aider les parents à concilier leurs responsabilités professionnelles et familiales en améliorant les congés de maternité, les congés parentaux et les congés pour obligations familiales.

Les sections intitulées *Justification*, après chacune des recommandations, exposent les motifs qui nous ont conduits à faire lesdites recommandations.

Sauf mention contraire, toutes nos recommandations s'adressent au gouvernement du Canada.

PREMIÈRE RECOMMANDATION : Élaborer et adopter des dispositions législatives, et conclure des ententes à l'appui

Ces dispositions législatives et ces ententes prévoient ce qui suit :

I. Une définition des services de garde à l'enfance enchâssée dans la loi

Pour les fins législatives, les services de garde à l'enfance sont définis comme suit : des services accessibles à tous mais facultatifs, qui favorisent le développement optimal des jeunes enfants tout en fournissant des ressources aux parents et en leur permettant de travailler, d'étudier, de prendre soin d'autres membres de leur famille et de participer à la vie communautaire.

Ces dispositions législatives s'appliquent autant aux services de garde en milieu familial qu'aux garderies réglementées.

II. Accès aux services de garde et normes applicables

La création ou l'expansion des services de garde sont régies par les normes suivantes, qui ont été établies à la lumière des recherches scientifiques et de la pratique :

- **Universalité** – Tout enfant a droit, au Canada, à des services de garde de qualité, sans égard à ses capacités, à sa situation économique, culturelle ou linguistique, à l'endroit où il vit ou au statut professionnel de ses parents.
- **Qualité** – Les services sont régis par des règlements provinciaux ou territoriaux qui favorisent le sain développement des enfants et leur épanouissement affectif, cognitif, social et culturel.
- **Accessibilité à tous les enfants** – Les services sont adaptés aux besoins des enfants qui ont des handicaps et à la diversité culturelle de la population du Canada.
- **Gamme diversifiée de services intégrés** – La prestation des services est harmonisée et cohérente, et permet aux parents de travailler ou d'étudier et de participer à l'éducation de leurs jeunes enfants.
- **Services abordables** – Leur coût n'empêche personne d'en bénéficier.
- **Gouvernance publique et sans but lucratif** – La gouvernance des services de garde, publique et sans but lucratif, contribue au développement communautaire et constitue un mécanisme de reddition de comptes qui permet de s'assurer que tous les fonds alloués sont réinvestis dans les services.
- **Obligation de rendre des comptes** – Les gouvernements et les prestataires de services sont tenus responsables, envers les parents, les enfants et la population, de la qualité des services, de leur financement et des niveaux de service.

Justification : Les normes énumérées ci-dessus découlent des principes directeurs colligés par l'ACPSGE.¹⁵

Aux termes de l'*Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS)*,¹⁶ il est possible d'adopter une législation pancanadienne sur les services de garde, puisque le gouvernement fédéral peut créer de nouveaux programmes fédéraux dans des domaines qui relèvent des compétences provinciales ou territoriales pourvu qu'une majorité de provinces et territoires y consentent. D'autre part, les normes nationales énumérées ci-dessus sont compatibles avec l'un des principes énoncés dans l'ECUS : assurer à tous les Canadiens, peu importe où ils vivent, l'accès à des services de qualité comparable. Il est donc primordial d'enchâsser ces normes dans la loi à titre de mécanisme de reddition de comptes.

Les provinces et territoires ont déjà manifesté leur accord avec ces normes en adhérant au *Plan d'action national pour les enfants* ainsi qu'aux objectifs et principes de l'*Entente sur le développement de la petite enfance* et du *Cadre multilatéral pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants*.

III. Objectifs et calendrier de réalisation pour l'amélioration de la qualité des services

A. Les gouvernements provinciaux et territoriaux élaborent des plans de prestation de services de garde à l'enfance qui sont conformes à la définition des services, aux normes ainsi qu'aux objectifs et au calendrier de réalisation qui sont prévus dans la législation. Pour la première phase, ces plans prévoient notamment l'élaboration de systèmes cohérents de prestation de services, de façon à constituer une solide infrastructure propice aux investissements.

Justification : En l'absence d'une politique gouvernementale cohérente sur les services de garde, il existe actuellement au Canada une panoplie de services disparates destinés aux jeunes enfants, caractérisée par des chevauchements et des lacunes qui en font un terrain précaire pour de nouveaux investissements.

D'autres façons de faire seraient plus rentables et plus efficaces pour favoriser l'accès aux services et en assurer la qualité. On pourrait par exemple fusionner les services de garde d'enfants, les services de maternelle, prématernelle et jardin d'enfants et les programmes de soutien et d'information à la famille, qui seraient tous offerts dans le même édifice ou dans le même quartier (carrefours multiservices).

Ailleurs, on a adopté d'autres solutions. Lorsqu'il a élaboré son système, le gouvernement du Québec a établi un partage de responsabilités en fonction de l'âge des enfants : les écoles s'occupent des services éducatifs et de garde des enfants de 5 à 12 ans, alors que les enfants de moins de 5 ans relèvent d'un réseau de centres de la petite enfance. Dans certains pays d'Europe, ce sont des « administrations locales » qui sont responsables des services éducatifs et de garde des enfants d'âge préscolaire, alors que dans d'autres le système d'éducation offre des programmes préscolaires facultatifs.

¹⁵ Voir, à l'Annexe A, la description intégrale des principes directeurs élaborés par l'ACPSGE.

¹⁶ L'ECUS est une entente qui a été conclue entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux pour régir les relations intergouvernementales.

B. Pour que les services de garde soient de bonne qualité, il faut une main-d'œuvre diversifiée, respectée, scolarisée et équitablement rémunérée. Les plans de prestation de services prévoient notamment les mesures à prendre pour recruter et fidéliser une main-d'œuvre compétente et diversifiée, qui est adéquatement rémunérée et jouit des protections prescrites par la loi.

Ces plans de prestation de services contiendront les normes de référence suivantes, relativement à la mise à niveau des compétences du personnel :

À la fin de la première phase : Au moins la moitié des éducateurs et éducatrices, tant dans les services de garde réglementés qu'en milieu familial, seront détenteurs d'un certificat en puériculture reconnu dans la province ou le territoire visé(e).

À la fin de la deuxième phase : Au moins 70 % des éducateurs et éducatrices seront détenteurs d'un certificat en puériculture reconnu dans la province ou le territoire visé(e).

À la fin de la troisième phase : Tous les éducateurs et éducatrices seront détenteurs d'un certificat en puériculture reconnu dans la province ou le territoire visé(e).

Si les normes de référence ci-dessus sont moins exigeantes que les normes de compétence existant déjà dans une province ou un territoire, ce sont ces dernières qui l'emportent.

Justification : Le principal indicateur de qualité des services de garde est le statut des personnes qui y travaillent, notamment sur le plan de leur formation, de leur rémunération et de leurs conditions de travail.

C. Le gouvernement du Canada soutiendra le développement des ressources en vue d'améliorer la qualité des services de garde.

Les mesures de soutien visées sont les suivantes, entre autres :

- repérer et combler les lacunes dans les programmes de formation du personnel;
- repérer et combler les lacunes dans les programmes et le matériel éducatifs des services de garde;
- établir un programme permanent de subventions à l'intention des organisations bénévoles pancanadiennes qui oeuvrent dans le domaine des services de garde, pour les aider à mieux développer et soutenir ce secteur;
- établir un programme permanent de subventions pour soutenir la recherche et l'évaluation dans des domaines connexes aux services de garde;
- soutenir la vulgarisation des résultats de recherche dans le but d'aider à élaborer des politiques, à améliorer les pratiques en cours et à sensibiliser le grand public;
- établir et maintenir des systèmes normalisés de collecte de données.

Justification : Il est primordial de prévoir des sources de financement plus stables pour la recherche, afin d'assurer un meilleur contrôle de la qualité et une meilleure évaluation de l'atteinte des objectifs établis. Il ne serait pas interdit aux provinces et territoires d'élaborer leur propre matériel, mais ce serait faire un bien piètre usage des ressources publiques que de demander à chaque province ou territoire de produire ses propres programmes de formation du personnel, programmes éducatifs, mécanismes d'évaluation, etc. D'autre part, un système de collecte des données commun à l'ensemble des provinces et territoires permettrait d'exercer un contrôle plus serré.

IV. Partage des responsabilités et obligation de rendre des comptes

A. Les gouvernements, les gestionnaires des systèmes et les programmes de services de garde sont tenus de rendre des comptes sur la qualité des services et sur leur rendement financier et administratif.

Tâches et responsabilités du gouvernement fédéral :

- fournir un financement stable et à long terme pour le développement et le fonctionnement des services de garde destinés aux enfants de 6 ans et moins;
- assumer la responsabilité principale des politiques pancanadiennes relatives aux services de garde, ainsi que de la recherche, du développement des ressources et de la collecte des données qui s'y rapportent;
- soutenir la réorganisation de la prestation des services pour pouvoir transférer aux provinces et aux territoires, en temps opportun, les responsabilités relatives au financement et à l'administration des programmes fédéraux s'adressant aux jeunes enfants;¹⁷
- préparer et rendre publics les rapports d'étape déposés annuellement auprès du Parlement (voir ci-dessous à la section D);
- continuer à investir directement dans des services de garde, notamment dans ceux qui sont destinés aux enfants des autochtones et des Premières nations et aux enfants des militaires canadiens.

Tâches et responsabilités des gouvernements provinciaux et territoriaux :

- maintenir leur niveau de financement actuel à l'égard des programmes de maternelle, des programmes préscolaires réglementés, des services de garde et des services de soutien à la famille;
- élaborer et implanter, de façon à atteindre les objectifs prescrits par la législation relativement à la qualité et à la prestation des services, des plans de services portant notamment sur l'attribution des subventions, la conception et la gestion des systèmes, ainsi que les mesures de soutien et les mécanismes de contrôle et d'évaluation de la qualité des services de garde;
- élaborer et implanter un plan de recrutement et de formation du nouveau personnel et mettre niveau les compétences de la main-d'œuvre actuelle, afin d'atteindre les objectifs relatifs à la qualité et à la prestation des services;
- préparer et rendre publics des rapports d'étape annuels (voir ci-dessous à la section D).

¹⁷ Le gouvernement fédéral finance directement le Programme d'action communautaire pour les enfants et le Programme canadien de nutrition prénatale.

Justification : Les gouvernements supérieurs sont responsables du bien-être des enfants et des familles qui vivent au Canada. De là cette distribution précise des tâches entre eux qui, jumelée au partage et à la description des responsabilités de chacun, prévient les traditionnels conflits de compétence et permet aux collectivités d’obliger les gouvernements à leur rendre des comptes.

B. Le gouvernement fédéral confie à un ministère fédéral la responsabilité principale des services de garde à l’enfance.

Les fonctions de ce ministère seraient les suivantes :

- soutenir les interventions du gouvernement fédéral en matière de services de garde;
- élaborer des politiques pancanadiennes en matière de services de garde;
- promouvoir le développement des ressources en vue de soutenir la qualité des services de garde;
- établir et maintenir des systèmes communs de collecte de données;
- promouvoir le développement de la recherche sur les services de garde et favoriser la diffusion des résultats de recherche;
- soutenir et renforcer les connaissances sur les services de garde au moyen de campagnes d’information visant le secteur et le grand public;
- élaborer et implanter des mécanismes pour recevoir les suggestions du secteur des services de garde et des parties prenantes;
- recevoir et étudier les rapports annuels des provinces et territoires;
- préparer et déposer auprès du Parlement les rapports annuels pancanadiens.

Justification : Le gouvernement fédéral investit de plus en plus dans des programmes de services à la petite enfance, d’où la pressante nécessité d’ancrer toutes ses interventions au même « endroit ». Un ministère fédéral des services de garde à l’enfance pourrait consolider et coordonner le travail des nombreux ministères qui sont actuellement associés à des programmes destinés aux jeunes enfants.

C. Tous les gouvernements doivent affecter les crédits destinés aux services de garde en conformité avec les normes de service prescrites par la législation. Le gouvernement fédéral ne subventionnera que les services de garde à gouvernance publique et sans but lucratif qui sont réglementés par les gouvernements provinciaux et territoriaux.

Justification : L’analyse des services de garde qui existent dans d’autres pays tels les États-Unis et l’Australie¹⁸ confirme les résultats de recherche selon lesquels les services de garde canadiens devraient être un service public ou communautaire, et non pas relever de l’entreprise privée. La structure de gouvernance publique ou sans but lucratif est un mécanisme de reddition de comptes qui permet de s’assurer que tous les fonds recueillis sont réinvestis dans les services, qu’il s’agisse de subventions ou des frais de garde versés par les parents. En outre, un système de services de garde à but lucratif serait incompatible avec la protection que les gouvernements doivent accorder au système de santé public. Il est indispensable d’élaborer une législation pancanadienne

¹⁸ « Millions milked in child care industry », *Business Resources Whitepapers*, Vol. 25, no 44, 13 novembre 2003.

sur les services de garde qui tiennent compte des échanges commerciaux internationaux. La disponibilité de subventions importantes attirera l'entreprise privée, surtout les chaînes succursalistes étrangères de garderies. Si on n'impose aucune restriction à cet égard dans la législation nationale, les provinces ou territoires qui opteraient pour une gouvernance publique et sans but lucratif s'exposeraient à une mise en cause. Il serait même quasi impossible d'instaurer par la suite une telle restriction car les garderies à but lucratif exigeraient alors une indemnisation pour combler leur manque à gagner.

D. Les gouvernements doivent superviser leurs interventions et, chaque année, rendre public et déposer, auprès du Parlement du Canada et auprès de leurs assemblées législatives respectives, un rapport décrivant les progrès qu'ils ont accomplis. Ces rapports annuels comprennent des données quantitatives et qualitatives sur le développement et l'efficacité des services de garde, ainsi qu'une évaluation du respect des normes qui sont énoncées ci-dessus sous la rubrique II.

Le ou la ministre désigné(e) dépose auprès du Parlement des rapports annuels sur les services de garde à l'enfance au Canada, qui contiennent ce qui suit :

- un rapport de référence sur les services de garde à l'enfance et les dépenses y afférentes;
- l'évaluation des progrès accomplis et du respect de la législation;
- les dépenses engagées;
- les activités du ministère;
- des précisions sur les orientations futures.

Les gouvernements des provinces et des territoires déposent auprès du ministre désigné du gouvernement fédéral et auprès de leurs assemblées législatives respectives des rapports d'étape annuels, qui contiennent ce qui suit :

- l'évaluation des progrès accomplis, du respect de la législation pancanadienne et du respect de la planification des services établie par la province ou le territoire visé(e);
- un rapport de référence sur les services de garde à l'enfance et les dépenses y afférentes;
- la planification des services de garde, y compris les objectifs et échéanciers relatifs à l'amélioration de leur accessibilité et de leur qualité;
- les types de services offerts et les montants qui y sont investis;
- le nombre de places en services de garde réglementés, ventilé selon l'âge des enfants et le type d'installation;
- les indicateurs d'abordabilité, par exemple le nombre d'enfants et de familles qui bénéficient des services, le revenu familial des utilisateurs, et les critères économiques et sociaux d'admissibilité aux subventions pour frais de garde;
- le nombre et le pourcentage d'enfants ayant des handicaps qui bénéficient de services de garde;
- le nombre et le pourcentage d'enfants ayant des handicaps qui bénéficient de services de garde dans des installations spécialisées;

- le nombre et le pourcentage d'enfants autochtones hors réserves (Indiens, Inuits et Métis) qui bénéficient de services de garde;
- le nombre et le pourcentage d'enfants qui bénéficient de services de garde et dont la langue maternelle n'est ni l'une ni l'autre des langues officielles;
- le nombre et le pourcentage des enfants qui bénéficient de services de garde dans des collectivités rurales et éloignées;
- le nombre et le pourcentage de familles qui bénéficient de services de garde et dont la situation en emploi est inhabituelle;
- le statut des travailleurs en services de garde, y compris les exigences réglementaires en matière de formation, le nombre et le pourcentage de travailleurs qui ont reçu une formation, leur nombre d'années d'expérience dans le domaine, et la diversité de la main-d'œuvre;
- la rémunération des travailleurs en services de garde, exprimée en pourcentage de la rémunération des autres professionnels de la province ou du territoire qui occupent des postes nécessitant à peu près le même niveau de scolarité;
- les indicateurs de qualité, par exemple le nombre d'enfants par éducateur et la taille des groupes;
- la description des systèmes de surveillance et d'exécution, et les informations comptables y afférentes;
- la description des différends et un rapport sur la résolution de ceux-ci.

Justification : Les gouvernements doivent, en application du *Cadre multilatéral* et d'autres initiatives intergouvernementales semblables, présenter au peuple canadien des rapports annuels sur leurs investissements et leurs progrès. C'est le seul moyen actuellement utilisé pour les « obliger moralement » à rendre des comptes à la population. Or ce processus ne tient pas compte du fait que ce sont les assemblées législatives élues qui, en bout de ligne, sont responsables envers les Canadiens de l'administration des fonds publics. Le dépôt de rapports annuels auprès du Parlement et des assemblées législatives aurait l'avantage d'obliger les gouvernements à rendre des comptes sur leur administration, tout en assurant la transparence. Établir un modèle de rapport permettrait de s'assurer que tous les gouvernements recueillent les mêmes données à partir des indicateurs énoncés dans la législation.

E. Les gouvernements doivent favoriser la participation des citoyens, ainsi que la surveillance par des tiers

Les gouvernements doivent prendre des mesures pour faire en sorte que les collectivités puissent participer à la planification et à la surveillance des services de garde s'il y a lieu, afin que le développement et la prestation des services soient bien adaptés à chaque collectivité.

Justification : Les gouvernements sont les principaux responsables des services de garde à l'enfance. Cependant les parents, les employeurs, les syndicats et les associations professionnelles, les écoles, les universitaires, les organismes bénévoles et les militants ont aussi d'importants rôles à jouer dans ce domaine.

DEUXIÈME RECOMMANDATION :

Établir un calendrier de financement, de façon à atteindre en 2020 un investissement équivalant à 1 % du produit intérieur brut

A: L'investissement de fonds publics dans les services éducatifs à la petite enfance sera mis à niveau avec les fonds investis dans l'éducation des enfants plus âgés, en établissant un calendrier de financement fédéral de façon à atteindre en 2020 un investissement équivalant à 1 % du produit intérieur brut.

Le *Child Care Network* de l'Union européenne recommande aux pays membres d'investir, dans leurs services éducatifs et de garde à la petite enfance, au moins 1 % de leur produit intérieur brut (PIB). Au Canada, 1 % du PIB équivaut à environ 10 milliards de dollars par année. Ça peut paraître énorme mais par comparaison, les dépenses publiques relatives à l'éducation – primaire, secondaire et postsecondaire – s'élèvent actuellement à environ 6 % du PIB (elles représentaient 7,5 % du PIB il y a 10 ans)¹⁹. Donc, 1 % du PIB équivaut à environ un sixième du budget alloué au système d'éducation, ce qui est une part bien modeste des ressources publiques si l'on considère que les enfants du groupe d'âge visé par les services de garde comptent pour le tiers de la population infantile.

Les subventions fédérales peuvent être investies dans les services de garde pour enfants de 6 ans et moins qui sont réglementés par les provinces et les territoires. Par définition, les services de garde réglementés favorisent le sain développement de l'enfant tout en fournissant des ressources aux parents et en leur permettant de travailler, d'étudier ou de prendre soin d'autres membres de leur famille. Les services de garde admissibles sont ceux qui sont conformes aux normes de qualité qui sont prescrites par la législation, et établies et surveillées par les gouvernements provinciaux et territoriaux. Les subventions fédérales peuvent être affectées tant aux dépenses en immobilisations qu'aux frais de fonctionnement, notamment pour rendre le coût des services plus abordable pour les parents, ainsi que pour les salaires et les avantages sociaux du personnel, la formation professionnelle, les mécanismes d'assurance de la qualité, les ressources servant à l'intégration des enfants qui ont des handicaps, et les mesures de soutien à la famille qui font partie des services de garde réglementés.

La première phase d'implantation de la présente *Stratégie canadienne en matière de services de garde à l'enfance*, d'une durée de 5 ans, est surtout consacrée à l'expansion des services afin d'établir solidement le programme, de lui donner une impulsion et de gagner l'appui de la population. Après cette première phase, les entrées de fonds prévues sont plus modérées, étant donné que la plupart des frais de démarrage et d'infrastructure auront été couverts dans la première phase, et que l'on prévoit que les services destinés aux nourrissons et aux tout-petits seront moins utilisés que ceux qui s'adressent aux enfants d'âge préscolaire. Le financement est assez souple pour permettre aux provinces et aux territoires d'améliorer leurs systèmes de réglementation et de délivrance des permis et de mettre à niveau les compétences du personnel déjà en place. Les provinces et les territoires continuent d'assumer la responsabilité de la formation postsecondaire des travailleurs en services de garde.

¹⁹ Conference Board du Canada, *Investing in Innovation*, 2001.

Voici le calendrier de financement que nous proposons :

Stratégie canadienne en matière de services de garde à l'enfance – Calendrier de financement sur 15 ans		
Niveau de financement de 2003	3,53 milliards \$ provenant des provinces et des territoires pour les programmes de maternelle et les services de garde d'enfants. 500 millions \$ provenant du gouvernement fédéral – notamment pour des services de garde destinés aux autochtones et aux Premières nations ainsi qu'aux militaires canadiens, et des transferts fédéraux affectés aux services de garde en application de l' <i>Entente sur le développement de la petite enfance (EDPI)</i> .	
PREMIÈRE PHASE : DE L'AN 1 À L'AN 5 [SG = SERVICES DE GARDE]		
Objectifs d'orientation	Financement – sources et responsabilités	Financement fédéral ciblé sur 5 ans
<p>Expansion et rationalisation</p> <p>Élargir l'accès aux SG pour couvrir 30 % (627,000) des 2,09 millions d'enfants de 6 ans et moins.²⁰</p> <p>Améliorer la formation et les conditions de travail du personnel.</p> <p>Établir une infrastructure fédérale-provinciale-territoriale.</p> <p>Les provinces et les territoires rationalisent et fournissent l'infrastructure pour la prestation des SG.</p>	<p>Gouvernement fédéral :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maintient son niveau de financement actuel à l'égard des SG et des mesures de soutien parental.²¹ • Finance l'expansion et la rationalisation des SG ainsi que les frais de fonctionnement de l'infrastructure. <p>Provinces et Territoires :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maintiennent leur niveau de financement actuel à l'égard des SG, de la maternelle et des services de soutien à la famille. • Demeurent responsables de la formation du personnel des SG. <p>Contribution parentale :</p> <p>Pour atteindre les objectifs des SG, on préconise une contribution parentale globale de 20 %, ²² accompagnée d'une élimination progressive partielle de la déduction pour frais de garde d'enfants (DFGE)²³ qui coûte actuellement 5,7 millions \$.</p>	<p>Nouvelles affectations additionnelles de 4,5 milliards \$.</p> <p>Total des affectations annuelles à la fin de l'An 5 : 5 milliards \$.</p> <p>Coûts de revient :</p> <p>Moyenne des dépenses en immobilisations par place de garde : 10,000 \$</p> <p>Moyenne des frais de fonctionnement par place (année complète) : 10,000 \$</p> <p>10 % des places sont destinées à des enfants ayant des handicaps, à 20,000 \$ par place.</p> <p>Salaire et avantages sociaux des employés : moyenne de 36,000 \$.</p> <p>Nombre moyen d'enfants par éducateur : 6.</p>

²⁰ En supposant que 65 % de d'entre eux (407,550) en bénéficieraient à plein temps et 35 % (219,450) à temps partiel, alors que 62,700 places seraient destinées aux enfants ayant des besoins particuliers.

²¹ Comprend le financement visé par l'*EDPI* et le *Cadre multilatéral*, le financement des SG des autochtones et des Premières nations, le financement du programme Point de départ, ainsi que les programmes relatifs à la santé, notamment le PACE (Programme d'action communautaire pour les enfants) et le PCNP (Programme canadien de nutrition prénatale).

²² La contribution parentale de 20 % représente le un cinquième du total des sommes affectées aux SG. Il appartiendrait aux provinces et territoires d'établir la tarification – il pourrait s'agir d'un tarif fixe raisonnable, ou d'un tarif variable en fonction du revenu des parents.

²³ Les parents bénéficiant de services de garde subventionnés ne seraient pas admissibles à la DFGE.

DEUXIÈME PHASE : DE L'AN 6 À L'AN 10

Objectifs d'orientation	Financement – sources et responsabilités	Financement fédéral ciblé sur 10 ans
<p>Expansion et amélioration de la qualité</p> <p>Élargir l'accès aux SG pour couvrir 70 % de la population infantile de 6 ans et moins.²⁴</p> <p>Tous les éducateurs doivent avoir une formation postsecondaire.</p>	<p>Gouvernement fédéral : finance l'expansion des SG, et demeure responsable des SG aux autochtones et aux Premières nations.</p> <p>Provinces et Territoires : assument entièrement le coût de la mise à niveau des compétences du personnel (formation postsecondaire).</p> <p>Contribution parentale : demeure à 20 % alors que la déduction pour frais de garde d'enfants (DFGE) est graduellement éliminée.</p>	<p>Nouvelles affectations additionnelles de 3 milliards \$.</p> <p>Total des affectations annuelles à la fin de l'An 10 : 8 milliards \$.</p>

TROISIÈME PHASE : DE L'AN 11 À L'AN 15

Objectifs d'orientation	Financement – sources et responsabilités	Financement fédéral ciblé sur 15 ans
<p>Expansion et amélioration de la qualité</p> <p>Élargir l'accès aux SG pour couvrir tous les enfants de 6 ans et moins.²⁵</p> <p>Mise à niveau des compétences du personnel – y compris certains cours universitaires.</p>	<p>Gouvernement fédéral : finance l'expansion des SG.</p> <p>Provinces et Territoires : assument entièrement le coût de la mise à niveau des compétences du personnel (formation postsecondaire).</p> <p>La contribution parentale demeure à 20 %.</p> <p>La DFGE est graduellement éliminée.</p>	<p>Nouvelles affectations additionnelles de 2 milliards \$.</p> <p>Total des affectations annuelles à la fin de l'An 15 : 10 milliards \$.</p>

²⁴ En supposant que 30 % de ces nouveaux bénéficiaires seraient inscrits à plein temps et 15 % à temps partiel.

²⁵ À la fin de l'An 15, 50 % des 2,09 millions d'enfants de 6 ans et moins auraient accès à des services de garde à plein temps, et le reste (50 %) à des services à temps partiel, alors que 209,000 places seraient destinées aux enfants ayant des besoins particuliers.

B. Les gouvernements provinciaux et territoriaux doivent se conformer à la législation pour pouvoir bénéficier des transferts fédéraux relatifs aux services de garde.

Justification : Le pouvoir fédéral de dépenser a été confirmé dans *L'Entente-cadre sur l'union sociale*. Étant le principal bailleur de fonds des programmes destinés aux enfants, le gouvernement fédéral est d'autant plus tenu de veiller à ce que les fonds publics soient investis comme il se doit. Hormis cette possibilité de sanction pécuniaire, il n'y a aucun mécanisme pour obliger les gouvernements provinciaux et territoriaux à rendre des comptes sur l'investissement des fonds provenant des transferts fédéraux. La représentation régionale assurée par les députés fédéraux et le mécanisme de règlement des différends établi dans *l'ECUS* protègent les provinces et les territoires contre toute décision arbitraire du gouvernement fédéral.

C. Si un gouvernement provincial ou territorial refuse de se conformer à la législation, le gouvernement du Canada peut exercer son droit de conclure des ententes directement avec les collectivités régionales.

Justification : *L'Entente-cadre sur l'union sociale* pourrait être interprétée comme permettant au gouvernement fédéral de procéder à des transferts directs en faveur d'organisations régionales.

TROISIÈME RECOMMANDATION :

Aider les parents à concilier leurs responsabilités professionnelles et familiales

Pour soutenir les familles, il faut des programmes gouvernementaux interdépendants et complémentaires. Étant donné que les politiques sociales et de remplacement du revenu qui existent actuellement au Canada n'ont pas suivi l'évolution de l'économie et ne tiennent donc pas compte de ses conséquences sur les familles qui ont de jeunes enfants, le gouvernement du Canada doit reconnaître cet état de choses et prendre des mesures pour :

A. Étendre et améliorer les congés de maternité et les congés parentaux

Au cours de la première phase : Étendre ces congés aux parents qui sont des travailleurs indépendants.

Au cours de la deuxième phase : Augmenter à 12 mois la durée de ces congés pour tous les parents qui travaillent ou étudient, en leur donnant le choix d'étaler le congé sur une période plus longue.

Au cours de la troisième phase : Augmenter les prestations de congé de maternité et de congé parental pour atteindre 75 % du manque à gagner.²⁶

B. Accorder 10 jours par année de congé payé pour obligations familiales

Ces jours de congé peuvent être utilisés par le parent quand il le juge opportun, pour prendre soin d'un membre de sa famille qui est malade ou pour se rendre à un rendez-vous, notamment chez le médecin ou à l'école.

Justification : Les profonds bouleversements survenus dans le marché du travail ont porté atteinte à la vie familiale. L'évolution de l'économie génère de nouveaux emplois, mais également du travail précaire pour davantage de travailleurs à temps partiel, occasionnels et indépendants.²⁷ Or les femmes sont plus susceptibles de faire partie de ces catégories de travailleurs. De plus, les journées de travail sont désormais plus longues et les horaires moins réguliers.²⁸ Ce sont là quelques raisons pour lesquelles les familles sont moins nombreuses et ont moins de sécurité financière. Les familles modernes sont aussi plus susceptibles de subir une séparation ou un divorce, ce qui fait que de plus en plus d'enfants sont principalement élevés par des mères seules.²⁹ L'évolution du milieu de travail et la situation des familles monoparentales commandent que l'on envisage autrement les responsabilités parentales,³⁰ en reconnaissant

²⁶ En 2020, suite à cette extension des congés et à l'augmentation des prestations, le coût des congés de maternité et des congés parentaux atteindra 5 milliards de dollars.

²⁷ Andrew Jackson, *Le travail en vaut-il la peine pour les femmes?*, Rapport de recherche no 22, Congrès du travail du Canada, Ottawa, 2003.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Statistique Canada, Recensement de 2001 – série analyses, 2003.

³⁰ Cindy Wiggins, *Le travail des femmes : Défier et changer le monde*, Rapport de recherche no 23, Congrès du travail du Canada, Ottawa, 2003.

que pour assurer le développement sain des enfants, les parents doivent tenir le rôle principal alors que les gouvernements jouent un rôle de soutien.

Les programmes sociaux et les programmes de remplacement du revenu n'ont pas été adaptés à ces bouleversements sociaux. Il en résulte que les jeunes familles, et particulièrement les familles monoparentales dirigées par des femmes, vivent souvent dans la pauvreté.³¹

La pauvreté compromet le développement de l'enfant,³² alors que la participation active de ses parents stimule son développement.³³ Ces cruciales constatations constituent en soi des motifs suffisants pour que les gouvernements interviennent afin de venir en aide aux parents qui doivent concilier leurs responsabilités familiales et professionnelles.

³¹ Campagne 2000 – *Honorer nos promesses : relever le défi d'éliminer la pauvreté des enfants et des familles*, La pauvreté des enfants au Canada – rapport 2003.

³² GHJ Elder et A. Caspi, « Economic Stress in Lives: Developmental Perspectives », *Journal of Social Issues*, Vol. 44, no 4 (1988); GHJ Elder et al, « Families Under Economic Pressure », *Journal of Family Issues*, Vol. 13, no 1 (1992) : 5-37; GJ Duncan et al, « Economic Deprivation and Early Childhood Development », *Child Development*, Vol. 65 (1994); Russell Sage Foundation, *Consequences of Growing Up Poor for Young Children*, 1997.

³³ N. Baydar and J Brooks-Gunn, « Effects of Maternal Employment and Child Care Arrangements on Preschooler's Cognitive and Behavioural Outcomes: Evidence from the Children of the National Longitudinal Study on Children and Youth », *Developmental Psychology*, Vol. 27, no 6 : 932-945.

ANNEXE A

Principes directeurs d'un système de services de garde de qualité, accessible et tenu de rendre des comptes

L'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance a élaboré les principes directeurs suivants aux fins de régir le fonctionnement des services de garde subventionnés. Selon les recherches, les services de garde qui respectent ces principes sont susceptibles d'avoir des répercussions plus positives sur les enfants, les familles et les collectivités.

- **Universalité** : Tout enfant a droit à des services de garde de qualité, sans égard à ses capacités, à sa situation économique, culturelle ou linguistique, à l'endroit où il vit ou au statut professionnel de ses parents.

Les services ne sont pas uniquement destinés aux gens appartenant à un groupe social particulier ou à une catégorie de revenu, et n'ont rien à voir avec la situation à l'emploi des parents. Contrairement à la scolarisation, qui est obligatoire pour tous les enfants, il appartient aux parents de décider si leurs enfants en bénéficieront et, le cas échéant, à quel moment et dans quelle mesure ils en bénéficieront.

- **Qualité** : La réglementation, la délivrance de permis, la surveillance ainsi que l'application des règlements sont des gages de qualité et de fiabilité. Les services de garde s'appuient sur les connaissances et les pratiques les plus récentes dans les domaines du développement de l'enfant et du soutien à la famille. Les enfants y sont exposés à un milieu d'apprentissage holistique de grande qualité qui favorise leur épanouissement physique, cognitif, affectif, culturel et social. Les éducateurs ont une formation postsecondaire en puériculture et bénéficient d'une formation continue; leur rémunération et leurs conditions de travail favorisent la stabilité de l'effectif. Le nombre d'enfants par éducateur est assez bas pour que celui-ci puisse répondre aux besoins individuels de chaque enfant. Les installations sont adaptées aux enfants et au travail des éducateurs et des parents.
- **Accessibilité à tous les enfants** : Les services de garde favorisent la participation d'enfants qui ont des handicaps ou des besoins particuliers, soutiennent les parents, et aident tous les enfants à s'épanouir pleinement.
- **Gamme diversifiée de services intégrés** : Il existe, dans chaque région du pays, une gamme diversifiée de services harmonisés les uns aux autres, à la fois en installation (garderie) et en milieu familial, pour les enfants de douze ans et moins. Ces services sont accessibles à tous les enfants, et sont adaptés aux diverses collectivités, y compris aux besoins de soutien et de ressources des parents; garde à temps plein ou partiel, prolongée, saisonnière, services de garde en cas d'urgence et à horaire non usuel.
- **Services abordables** : Leur coût ne devrait empêcher personne d'en bénéficier. Nous souhaitons qu'un jour les parents n'aient plus rien à déboursier pour les services de garde, comme c'est le cas pour le système d'écoles publiques, puisqu'il s'agit d'un programme éducatif.

- **Subventions accordées pour :**
 - l'aménagement des collectivités – quels types de services de garde seront établis, et les endroits où ils seront établis;
 - la construction, la rénovation et l'entretien des installations et de l'équipement;
 - les frais de fonctionnement des programmes de services de garde;
 - l'infrastructure de soutien, y compris la délivrance de permis, la surveillance et le contrôle, la formation des éducateurs et la mise à niveau de leurs compétences, la recherche, les communications et le développement des ressources.
- **Souplesse :** Les services de garde sont adaptés à la diversité des collectivités au Canada, favorisent l'intégration sociale et accueillent volontiers les suggestions des parents et de la collectivité.
- **Obligation de rendre des comptes :** Les gouvernements et les prestataires de services de garde sont tenus responsables, envers les parents, les enfants et la population, de la qualité des services, de leur financement et des niveaux de service.
 - La législation fédérale énonce les principes qui régissent les services de garde à l'enfance, en prévoit le financement, et établit des objectifs et un calendrier de réalisation que devront respecter les provinces et territoires qui veulent toucher des subventions fédérales.
 - Les gouvernements provinciaux et territoriaux sont tenus d'affecter les transferts fédéraux aux fins prescrites par la législation. Les lois, la réglementation et les politiques provinciales et territoriales prévoient des mesures de contrôle périodique des prestataires de services pour s'assurer de leurs saines pratiques financières et administratives et de la qualité de leurs services de garde.
 - Les prestataires de services doivent se conformer aux normes de qualité et de service prescrites pour pouvoir bénéficier des subventions.
 - La recherche et l'évaluation, menées sur une base continue, contribuent à améliorer les répercussions des services de garde sur les enfants, la famille et la collectivité.
- **Sans but lucratif :** Tout en contribuant au développement communautaire, la structure de gouvernance publique et sans but lucratif est un mécanisme de reddition de comptes qui permet de s'assurer que tous les fonds recueillis sont réinvestis dans les services, qu'il s'agisse de subventions ou des frais de garde versés par les parents.
- **Prestation de services cohérente et harmonisée :** Les services de garde assurent une stabilité aux parents et aux enfants, mettent à contribution le potentiel de la collectivité, et favorisent une utilisation rationnelle des ressources publiques.