

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

CADRE D'ACTION PROPOSÉ

POINTS SAILLANTS

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

POINTS SAILLANTS

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. De plus, d'innombrables études, commissions et documents d'orientation ont conclu que des services de garde de qualité sont essentiels pour faire face aux défis les plus criants de notre pays, notamment pour améliorer la santé de la population, réduire la pauvreté infantile, favoriser l'égalité des femmes, stimuler l'intégration sociale et bâtir une économie du savoir.

Les promesses électorales du gouvernement fédéral et l'engagement qu'il a pris d'investir dans les services de garde à l'enfance constituent une importante victoire sociale. 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. Actuellement, le *Cadre multilatéral pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants*, une entente fédérale-provinciale-territoriale conclue en mars 2003, est la seule politique fédérale qui vise directement les services de garde. C'est un premier pas vers l'adoption d'une stratégie canadienne dans ce domaine, mais il y manque les indispensables éléments stratégiques relatifs à la législation et au financement.

C'est pour tenter de remédier à ces lacunes que l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance¹ (ACPSGE) a élaboré et proposé un plan ou cadre d'action gouvernemental, dont les recommandations découlent d'un processus de consultation parrainé par l'ACPSGE et financé par le Programme de promotion de la femme de Condition féminine Canada. Nos conclusions sont fondées sur des résultats de recherche qui démontrent quels sont les éléments essentiels à des services de garde de bonne qualité, ainsi que sur l'expérience d'autres pays qui administrent depuis des dizaines d'années des systèmes bien conçus d'éducation de la petite enfance. Nos propositions s'adressent au gouvernement du Canada, et visent surtout les mesures que nous jugeons nécessaires dans les provinces et territoires autres que le Québec.² Nous n'y traitons pas des besoins des autochtones et des Premières nations, en raison de la situation particulière de ceux-ci et de leurs propres rapports avec le gouvernement fédéral.³

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.

Notre document original, intitulé *Stratégie canadienne en matière de services de garde à l'enfance – Cadre d'action proposé*, s'articule autour de trois recommandations principales :

1. 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.

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

¹ Fondée en 1982, l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance (ACPSGE) est une organisation sans but lucratif qui, au nom de ses membres, s'emploie à promouvoir des services de garde à l'enfance de bonne qualité et accessibles à tous.

² 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.

³ L'ACPSGE prie instamment le gouvernement fédéral d'élaborer parallèlement un plan d'action et de financement en vue d'établir des services de garde adaptés aux préoccupations et aux particularités culturelles des Premières nations et de la population autochtone.

1. ACCÈS AUX SERVICES, NORMES APPLICABLES, ET OBLIGATION DE RENDRE DES COMPTES

- A. La création et 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 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.
- B. Les fonds fédéraux ne sont transférés qu'aux gouvernements provinciaux et territoriaux qui 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.
- C. 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.
- D. 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.
- E. Les gouvernements doivent prendre des mesures pour faire en sorte que les parties prenantes 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.
- F. 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 dans la législation.

2. FINANCEMENT – OBJECTIFS ET ÉCHÉANCIERS

- 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 (PIB).
- B. Tous les gouvernements doivent affecter les crédits destinés aux services de garde en conformité avec les normes, conditions et directives énoncées dans la législation.
- C. 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.
- D. 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.

Un pour cent 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.⁴ Donc, 1 % du PIB équivaut à environ un sixième du budget alloué au système d'éducation, ce qui est une part bien modeste et même minime des ressources publiques si l'on considère que les enfants de six ans et moins comptent pour le tiers de la population infantile.

Il est primordial d'élaborer une législation pancanadienne sur les services de garde qui tienne 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 fédérale, les provinces ou territoires qui opteraient pour un système de services de garde à gouvernance publique et sans but lucratif s'exposeraient ainsi à une mise en cause.

Selon le calendrier de financement de 15 ans que nous proposons, le transfert de fonds fédéraux atteindrait 5 milliards de dollars à la fin de l'An 5, s'élèverait à 8 milliards à la fin de l'An 10, pour finalement atteindre 10 milliards à la fin de l'An 15. Pour atteindre les objectifs établis, nous préconisons une contribution parentale globale de 20 %⁵, accompagnée d'une élimination progressive de la déduction pour frais de garde d'enfants, laquelle coûte actuellement 5,7 millions de dollars⁶. Selon notre estimation, une place de garde à plein temps reviendrait en moyenne à 10,000 \$ pour une année complète, et le salaire et les avantages sociaux des employés s'élèveraient à 36,000 \$ en moyenne, avec un nombre moyen de 6 enfants par éducateur. Nous évaluons d'autre part à 20,000 \$ le coût de revient de chacune des places de garde à plein temps destinées aux enfants ayant des handicaps.

Le gouvernement fédéral financerait le fonctionnement et l'expansion des services de garde, et demeurerait par ailleurs responsable des services de garde et mesures de soutien à la famille qui s'adressent aux enfants des autochtones et des Premières nations et aux enfants des militaires canadiens. Quant aux gouvernements provinciaux et territoriaux, ils devraient maintenir leur niveau de financement actuel à l'égard des services de garde, de la maternelle et des services de soutien à la famille, et ils demeureraient entièrement responsables du coût de la formation et de la mise à niveau des compétences du personnel (formation postsecondaire). À la fin de l'An 15, quelque 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 handicaps.

3. AIDE AUX PARENTS QUI DOIVENT CONCILIER RESPONSABILITÉS FAMILIALES ET PROFESSIONNELLES

En plus d'implanter des services de garde, il faut adopter des politiques complémentaires pour aider les parents à s'acquitter de leurs responsabilités parentales. Ainsi, le gouvernement fédéral doit prendre des mesures pour :

- A. Étendre les congés de maternité et les congés parentaux aux parents qui sont des travailleurs indépendants et à ceux qui sont inscrits dans des établissements d'enseignement ou de formation.
- B. Augmenter les prestations de congé de maternité et de congé parental pour atteindre 75 % du manque à gagner.⁷
- C. Légiférer en vue d'accorder 10 jours par année de congé payé pour obligations familiales.

* Pour vous procurer le texte intégral de *Stratégie canadienne en matière de services de garde à l'enfance – Cadre proposé*, veuillez vous adresser à l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance ou visiter son site Web à l'adresse suivante : www.childcareadvocacy.ca.

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

⁴ Conference Board du Canada, *Investing in Innovation*, 2001.

⁵ La contribution parentale de 20 % représente le un cinquième du total des sommes affectées aux services de garde. 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. L'ACPSGE souhaite 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.

⁶ Les parents bénéficiant de services de garde subventionnés ne seraient pas admissibles à la déduction pour frais de garde d'enfants.

⁷ En 2020, suite à cette extension des congés et à l'augmentation des prestations, le coût total des congés de maternité et des congés parentaux atteindra 5 milliards de dollars.