

La planification des services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants au Canada : passage de l'approche actuelle à un système universel

Juin 2017

Kim Hiscott, directrice exécutive, Services à l'enfance Andrew Fleck

Les avantages que les enfants, les familles, les collectivités et tout un chacun retirent de services de qualité en matière d'apprentissage et de garde des jeunes enfants sont maintenant bien compris. Grâce aux annonces faites récemment par le gouvernement fédéral et aux investissements connexes, ces services reçoivent enfin l'attention qu'ils méritent. Le lien qui existe entre, d'une part, l'accès à des services d'apprentissage et de garde de qualité pour les jeunes enfants et, d'autre part, la réussite des femmes sur le marché du travail et leur sécurité économique n'a plus à être démontré. Bien que nous devions faire de l'accès universel aux services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants un objectif permanent, la façon d'y arriver n'a pas encore été clairement expliquée. Or, avec l'engagement et la direction de tous les ordres de gouvernement, nous devrions mettre au point une feuille de route claire sur la façon d'arriver là en tirant avantage au maximum des services aux familles existants. Le présent mémoire reconnaît l'approche utilisée actuellement en ce qui concerne les services d'apprentissage et de garde destinés aux jeunes enfants et propose un parcours réfléchi pour permettre la mise en place d'un système universel.

Introduction

Les Services à l'enfance Andrew Fleck (SEAF) comprennent comment l'accès à des services d'apprentissage et de garde destinés aux jeunes enfants contribue à la sécurité économique des femmes. Notre organisme a été créé en 1911 par un groupe de femmes philanthropes d'Ottawa qui renaient les services de journalières pour travailler dans leur maison, et qui ont vite compris que les personnes qu'elles embauchaient avaient besoin que l'on prenne soin de leurs enfants pour être en mesure de travailler. Au cours des 100 années révolues de son existence à Ottawa, les SEAF ont su répondre aux besoins de la collectivité en élaborant des programmes pleinement adaptés à la demande et en bonifiant continuellement leur offre de programmes. Par exemple, ces dernières années, nous avons intégré trois programmes et quatre sites. L'intégration des programmes plus modestes est l'un des éléments clés du passage à un système universel; étant donné notre expérience en la matière, nous pouvons nous prononcer en toute confiance sur le bien-fondé de cette approche, tant pour les organismes autonomes que pour ceux qui comptent plus d'un site. Chaque fois que l'un de ces conseils de parents autonomes nous a approchés, c'était parce que sa direction avait changé et qu'il s'interrogeait sur l'orientation à prendre pour la suite des choses. Au moment de les questionner sur l'ensemble des responsabilités incombant à leur conseil — responsabilités en tant qu'employeur, responsabilités à l'égard des bailleurs de fonds et des familles, viabilité à long terme de l'organisation —, la grande majorité des parents ont indiqué qu'ils voulaient bien travailler bénévolement pendant que leur enfant profitait des services afin d'avoir leur mot à dire au sujet des menus ou de la programmation, mais qu'ils n'étaient pas disposés à assumer toute la gamme de responsabilités. La fusion s'avérait donc être la solution la plus pratique. En effet, s'ils avaient tout simplement décidé de liquider l'organisation, la perte de places en garderie sans but lucratif aurait eu des conséquences désastreuses pour les familles qui dépendaient de ces services ainsi que pour celles qui suivraient. Toutes les fois qu'il y a eu fusion, nous avons retenu tout le personnel existant. Qui plus est, le fait de ne pas avoir à remplacer les postes de direction nous a permis d'accorder des augmentations de salaire à tous les employés ainsi que d'autres avantages comme une bonification des congés annuels et des

congés personnels. Les fusions nous ont aussi permis d'économiser immédiatement 35 000 \$ en coûts d'audit, en frais financiers et en primes d'assurance. Il convient ici de souligner que, bien que notre organisme croie obstinément qu'il faut maintenir le plus bas possible les coûts pour les parents, certains programmes avaient des frais qui étaient maintenus artificiellement bas au détriment de la rémunération appropriée du personnel. Cette dynamique illustre bien l'une des difficultés avec lesquelles les conseils de parents doivent composer, c'est-à-dire le besoin de garder un point de vue objectif quant aux augmentations de frais qui pourraient avoir une incidence directe sur eux.

Notre expérience n'est pas unique. La publication en 2009 du rapport du Dr Pascal, *With our Best Future in Mind*, a brossé un portrait fidèle de la mosaïque de services actuellement offerte aux familles et a aiguillé l'Ontario sur la voie de la modernisation, avec l'objectif d'édifier un système. L'approche actuelle axée sur une dynamique de marché n'est pas efficace et elle met les familles canadiennes en position de vulnérabilité. Un remaniement important doit être opéré pour stabiliser la façon de concevoir les programmes d'apprentissage et de garde destinés aux jeunes enfants ainsi que la prestation des services connexes. Nous devons nous servir de ce nouveau financement pour investir dans un système durable. En me fondant sur nos expériences en tant qu'organisme établi depuis longtemps, j'ai dégagé trois recommandations pour nous lancer sur la voie de l'universalité.

Recommandations

Accorder un financement de base pour les coûts d'administration des organismes sans but lucratif qui offrent une pluralité de services à plus d'un endroit, et leur donner le mandat de fournir des services dans une région particulière

Afin d'appuyer le passage à un système universel, la multiplication de nouvelles places offertes par les services d'apprentissage et de garde de qualité destinés aux jeunes enfants devrait d'abord et avant tout viser les organismes sans but lucratif qui offrent une pluralité de services à plus d'un endroit et qui ont montré qu'ils étaient en mesure de répondre aux besoins de la communauté. Lorsqu'il est question d'une pluralité de services, nous faisons référence à des programmes qui offrent de l'aide aux familles — outre les services d'apprentissage et de garde —, comme les centres familiaux de la petite enfance de l'Ontario et des ressources pour les enfants qui ont des besoins spéciaux, etc. Il y a de nombreux exemples d'organismes sans but lucratif qui offrent une pluralité de services à plus d'un endroit (dont, dans bien des cas, des organismes de bienfaisance) et qui sont dirigés par des conseils d'administration bénévoles et efficaces qui ont le savoir-faire et les connaissances nécessaires pour répondre aux besoins, assumer les responsabilités qui leur incombent et assurer une viabilité à long terme. Ces organismes se sont dotés de moyens pour mobiliser les parents — outre ceux qui veulent siéger au conseil de direction —, comme la consultation et d'autres méthodes. Aux termes de ce modèle, les organismes seraient tenus de prendre part à tous les programmes agréés au sein du territoire qu'on leur aura confié afin d'offrir du soutien, des conseils, de la formation, etc. Ils seraient tenus de veiller à ce qu'un service soit offert dans chaque collectivité pour un pourcentage préétabli d'enfants, et de planifier la croissance de leur clientèle. Selon les besoins de la collectivité, il conviendrait en outre d'assurer la prestation de services à des heures non traditionnelles et une certaine flexibilité dans la prestation des soins en général et d'autres services de soutien aux familles. Les organismes pourraient évoluer seuls et de façon autonome ou en coordination avec d'autres organismes autonomes afin de permettre des fusions. Il est évident que la coexistence de nombreux petits organismes autonomes ouvre la porte au chevauchement des ressources et à l'utilisation inefficace de ces dernières. Les responsabilités des employés

sont étendues; le directeur est tenu de se familiariser avec toutes les exigences législatives en vigueur en matière de ressources humaines, de santé et sécurité au travail et d'autres domaines, ainsi qu'avec tous les tenants et aboutissants du fonctionnement des finances et des programmes. Les petits organismes sont souvent inefficaces aux yeux des bailleurs de fonds, et leurs ressources limitées auraient besoin d'un meilleur soutien. La présence de gros organismes améliore le recrutement et le maintien en poste du personnel et multiplie les possibilités de perfectionner et de développer les effectifs; proportionnellement, la présence de gros organismes permet de mettre moins de ressources sur l'administration et plus d'argent sur la rémunération. Selon leur taille, les gros organismes sont en mesure de négocier des réductions de coût pour les services qu'il leur faut. Ils sont aussi mieux en mesure d'atténuer les conséquences de la fluctuation des besoins communautaires. Pour lui permettre d'accomplir son mandat, l'organisme sans but lucratif devrait recevoir un financement de base pour couvrir ses coûts d'administration, ce qui se traduira par une baisse des coûts pour les parents. L'Île-du-Prince-Édouard a utilisé cette approche afin de mettre sur pied son système de services à la petite enfance, en 2010. Ce modèle sera d'ailleurs en mesure de nous fournir un grand nombre de leçons.

Axer tout le financement public sur le secteur sans but lucratif

Ce principe est important pour de multiples raisons, mais il l'est avant tout pour veiller à ce que tout l'argent qui sera octroyé reste entre les mains de la collectivité. Les familles ont besoin des services d'apprentissage et de garde destinés aux enfants. Or, étant donné que les besoins de la collectivité changeront avec le temps — y compris le nombre d'enfants nécessitant ces services —, un organisme sans but lucratif sera en mesure de se transformer et de s'adapter efficacement. Si un service devient obsolète ou non viable, les actifs de ce service pourront être transférés à une autre entité communautaire sans but lucratif apte à faire bon usage des fonds publics.

Par l'intermédiaire des provinces, mettre au point des échelles salariales régionales et assurer l'uniformité des frais pour les parents

Habituellement, les salaires représentent de 70 à 80 % du budget des organismes sans but lucratif. Sachant cela, la province devrait demander aux directeurs locaux des systèmes de services d'établir des échelles salariales locales, échelles auxquelles ces organismes seraient tenus de se conformer pour obtenir du financement public. Misanth exclusivement sur les salaires, cette mesure permettra de stabiliser les effectifs, d'assurer qu'ils sont adéquatement rémunérés et de limiter le roulement de personnel. D'autres coûts de fonctionnement névralgiques pourraient aussi être fixés d'avance, comme le coût de la nourriture par enfant, le coût des fournitures, etc. Les organismes seraient tenus de dépenser ces montants plutôt que d'essayer de faire des économies dans ces domaines et de mettre à mal la qualité des services. Le seul coût variable serait le coût d'occupation. Compte tenu du fait que dans une collectivité donnée, plus de 80 % des coûts sont similaires d'un quartier à l'autre, il est tout à fait possible d'établir des coûts fixes et de garantir ainsi une certaine uniformité aux parents. Grâce à cette méthode, les parents seront en mesure de choisir les soins qui conviennent le mieux à leurs besoins sans se sentir limités par la question des coûts. Le Manitoba a mis au point une échelle salariale et le modèle qu'il utilise devrait faire l'objet d'un examen. L'uniformisation des coûts, l'établissement d'échelles salariales et l'expansion axée sur les organismes sans but lucratif sont tous des éléments qui nous permettront de nous rapprocher d'un système universel.

Conclusion

Le cadre multilatéral sur l'apprentissage et la garde de jeunes enfants annoncé récemment a jeté les bases sur lesquelles le Canada pourra mettre en œuvre un programme d'apprentissage et de garde destiné à tous les enfants qui aura une incidence considérable sur la sécurité financière des femmes et sur la suite des choses. Cette occasion suscite beaucoup d'enthousiasme et il est important de la saisir, surtout si l'on tient compte du financement gouvernemental annoncé. Nous devons investir cet argent neuf dans un système durable, et je suis d'avis que le Comité permanent de la condition féminine (FEWO) doit saisir cette occasion pour avoir une incidence sur la façon dont ce cadre sera mis en œuvre. J'espère avoir l'occasion de fournir des explications additionnelles sur la façon dont les organismes sans but lucratif existants pourraient participer à cet exercice pour veiller à ce que toutes les familles aient accès à des programmes d'apprentissage et de garde de qualité, abordables, souples et inclusifs.