

Services de garde à l'enfance accessibles → Hausse de l'emploi des femmes → Productivité améliorée
Une équation qui a du sens pour le Canada

L'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance (ACPSGE), fondée en 1982, est un organisme-cadre du Canada pour la promotion des services de garde à l'enfance, qui est constitué d'un large éventail d'organismes et de personnes de partout au Canada. L'ACPSGE et ses partenaires font la promotion des services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants (AGJE) abordables et de qualité élevée pour toutes les familles et tous les enfants. Nous sommes heureux de participer aux consultations prébudgétaires du Comité permanent des finances en prévision du budget fédéral de 2018.

Le Comité a demandé aux organismes et aux personnes de répondre à deux questions en particulier :

- a) Quelles mesures fédérales aideraient les Canadiens à être plus productifs?
- b) Quelles mesures fédérales aideraient les entreprises canadiennes à être plus productives et concurrentielles?

Nous sommes d'avis que la réponse aux deux questions est une augmentation importante des dépenses fédérales déjà attribuées aux services de garde à l'enfance, assortie d'un cadre stratégique élargi et plus détaillé fondé sur des données probantes, dans le but de rendre accessibles des services de garde à l'enfance de qualité à toutes les familles, y compris à tous les enfants, dans toutes les régions du Canada au cours des dix prochaines années.

Afin d'appuyer notre position de longue date à ce sujet, nous communiquons de nouvelles preuves qui soutiennent le lien solide entre la productivité, l'emploi des femmes et les services de garde à l'enfance accessibles.

Contexte

Les budgets fédéraux de 2016 et de 2017 prévoyaient 7,5 milliards de dollars pour l'AGJE sur 11 exercices, à compter de 2017. D'ici 10 ans, le gouvernement fédéral dépensera moins de 900 millions de dollars par année pour les services de garde à l'enfance, avec une allocation

annuelle moyenne pour chacune des cinq premières années se situant tout juste sous la barre des 540 millions de dollars.

Cet argent sert à payer ce qui suit :

- le transfert aux provinces/territoires pour leurs initiatives distinctes en ce qui concerne l'AGJE, y compris les dépenses en capital;
- les initiatives liées à l'AGJE des Autochtones;
- les données (connaissances) et les stratégies d'innovation dirigées par le gouvernement fédéral, lesquelles restent à définir.

En guise de contexte, la référence internationale acceptée pour les dépenses annuelles d'un pays au chapitre de l'AGJE est d'au moins 1 % du PIB (pourcentage qui est dépassé par un certain nombre de pays membres de l'OCDE). Le Canada dépense moins de 0,3 % du PIB et a été classé au dernier rang en ce qui a trait aux dépenses à cet égard parmi 25 pays riches comparables.

En juin 2017, le gouvernement fédéral a annoncé la mise sur pied d'un [Cadre multilatéral d'apprentissage et de garde des jeunes enfants](#) qui établit des paramètres très larges pour la dépense des fonds fédéraux pour les services de garde à l'enfance. Le cadre n'établit pas de buts, d'objectifs, de cibles ni de calendriers, il ne détermine pas de point de référence initial à partir duquel calculer les mesures ni n'établit ou n'exige de plans de mise en œuvre provinciaux/territoriaux définis. Il n'exige rien en ce qui concerne la responsabilité à l'égard du public ni la responsabilité envers le Parlement fédéral au-delà de l'affichage public des plans d'action et des rapports d'étape. Il mentionne que les fonds fédéraux devraient servir exclusivement à s'occuper des Canadiens « vulnérables », plutôt qu'à bâtir un système de garde à l'enfance accessible à tous les enfants, y compris ceux dont les parents travaillent et font partie de la classe moyenne. Une telle approche ciblée va à l'encontre des meilleures données probantes disponibles. De plus, l'entente n'aborde pas les problèmes des femmes au chapitre de la sécurité économique ou de l'égalité; elle n'a pas été soumise à un examen dans la cadre d'une budgétisation sexospécifique.

Bien que l'ACPSGE salue le retour du gouvernement fédéral dans l'AGJE après une absence de plus de 10 ans, il y a encore beaucoup à faire en ce qui concerne le financement fédéral et l'élaboration de politiques pour mettre sur pied le type de système complet de services de garde à l'enfance nécessaire pour à la fois faire croître l'économie, augmenter la productivité au travail, remplir les engagements envers l'égalité des femmes, fournir un appui indispensable aux familles – vulnérables ou autres – et offrir à tous les enfants le plein avantage des programmes de services éducatifs et de garde à l'enfance inclusifs de qualité élevée conformément aux données probantes relatives au développement de l'enfant.

Les questions du Comité au sujet de la productivité

Le Fonds monétaire international a récemment publié les résultats d'une étude unique intitulée « [Women are key for future growth: Evidence from Canada](#) » [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT], qui

utilise les données canadiennes ainsi que des analyses stratégiques comparatives. L'étude souligne que la diminution de la population active au Canada crée des pressions pour accélérer la croissance de la productivité au travail et – invoquant l'écart important au chapitre de l'emploi en fonction du sexe du Canada – elle indique que les femmes sont la clé de ce problème. Les auteurs de l'étude constatent que l'accroissement de l'emploi des femmes aurait des répercussions importantes sur la productivité au travail, mais citent des données qui donnent à penser que les frais élevés pour les services de garde à l'enfance hors Québec dissuadent les femmes de travailler.

Mentionnant qu'« une augmentation de la participation des femmes dans la population active est associée de façon positive à la croissance de la productivité au travail » [TRADUCTION] (FMI : p. 2), les chercheurs du FMI calculent que si seulement « l'écart actuel de sept points de pourcentage au chapitre de la participation à la population active entre les hommes et les femmes ayant un niveau de scolarité élevé¹ était éliminé, le niveau du PIB réel pourrait être autour de 4 % plus élevé aujourd'hui » [TRADUCTION] (FMI : p. 31).

Les chercheurs du FMI confirment ce qu'un bon nombre d'études ont montré : les services de garde à l'enfance jouent un rôle essentiel, car ils permettent que le plein potentiel de la population active féminine soit exploité. Pourtant, comme le soulignent les chercheurs du FMI, les politiques relatives à l'éducation des jeunes enfants et aux services de garde à l'enfance sont faibles, et le Canada dépense très par rapport à d'autres économies avancées (FMI : p. 18).

Fait important, les chercheurs du FMI expliquent qu'« une des choses dont tient compte un couple avec des enfants est de déterminer si le revenu familial supplémentaire gagné par la mère paierait les coûts des services de garde à l'enfance. Lorsque la femme reste à la maison, le couple n'a pas à envoyer ses enfants à la garderie. Toutefois, une fois que la mère commence à travailler, le couple doit laisser ses enfants dans une garderie et payer les frais, à moins qu'il ne puisse compter sur quelqu'un (comme d'autres membres de la famille) pour prendre soin de ses enfants gratuitement. La mère doit également payer des impôts, et la famille pourrait perdre certains avantages en raison de ce revenu plus élevé » [TRADUCTION] (FMI : p. 22).

L'analyse des données a révélé que, dans presque tous les groupes de revenu dans presque toutes les provinces, le revenu supplémentaire que les mères gagnent en faisant partie de la population active rémunérée est soit insuffisant soit tout juste suffisant pour compenser les coûts des services de garde à l'enfance et la perte d'avantages fiscaux liés à la famille. Le rapport mentionne que (comme l'explique la citation au paragraphe précédent) la structure de l'Allocation canadienne pour enfants n'incite pas les femmes à entrer sur le marché du travail parce qu'une famille dont un parent ne travaille pas est susceptible d'avoir moins d'impôt sur le revenu que si les deux parents travaillaient.

¹ Les chercheurs utilisent des femmes ayant un « niveau de scolarité élevé » parce que leurs calculs montrent que l'embauche au sein de ce groupe a de plus grandes répercussions sur la productivité. Les chercheurs n'indiquent pas que les services de garde à l'enfance abordables devraient être limités à ce groupe, pas plus que l'ACPSGE d'ailleurs.

Les chercheurs du FMI proposent un nouveau programme de financement du gouvernement fédéral pour aider les provinces et les territoires à financer la prestation de services de garde à l'enfance afin d'en réduire les coûts pour les parents d'en moyenne 40 %. Le coût d'un tel programme pour le gouvernement fédéral serait d'environ 8 milliards de dollars par année. Si les 150 000 mères au foyer qui ont un niveau de scolarité élevé et qui vivent avec un époux ou un partenaire bénéficieraient des frais moins élevés, entraient dans la population active rémunérée et commençaient à payer des impôts, cela « accroîtrait le PIB de deux points de pourcentage, ce qui, en retour, augmenterait les recettes fiscales en impôt sur le revenu du gouvernement fédéral d'environ 8 millions de dollars canadiens, compensant entièrement le coût du programme. En d'autres mots, le programme serait entièrement financé du point de vue du gouvernement fédéral » [TRADUCTION] (FMI : p. 27).

–	<u>Proposition du FMI</u>	<u>Engagement actuel du gouvernement fédéral (15 % de la proposition du FMI)</u>
Dépenses annuelles	8 milliards de dollars ou 0,4 % du PIB	540 millions de dollars (moyenne des cinq premières années) ou 0,007 % du PIB
Paramètres du programme	<p>Un financement pour la prestation de services (appelé financement orienté vers l'offre) entraînant une réduction des frais moyens pour les parents</p> <p>Un financement lié à la participation à la population active</p>	<p>Un financement dont ils peuvent disposer à leur guise est offert aux provinces et aux territoires; on n'exige pas de diminution des frais pour les parents (abordabilité); on pourrait ou non dépenser des fonds pour les services de garde réglementés</p> <p>Le financement doit cibler les familles vulnérables</p>
Augmentation prévue du nombre de femmes dans la population active	150 000 mères au foyer qui ont un niveau de scolarité élevé et un partenaire ou un époux se joindraient à la population active rémunérée	Aucune prévision
Croissance prévue du PIB	2 %	Le gouvernement fédéral n'a aucune prévision
Augmentation anticipée des recettes fiscales fédérales	8 milliards de dollars	Le gouvernement fédéral n'a aucune prévision

Il ne s'agit pas que de l'économie

Toutefois, nous soutenons que ce n'est pas seulement l'économie qui devrait motiver un plan de dépenses fédéral plus généreux et un cadre stratégique plus solide fondé sur des données probantes. En tant que signataire de multiples conventions sur les droits de la personne des Nations Unies, comme la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) et la Convention sur l'élimination

de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), le gouvernement fédéral a le devoir de veiller à ce que les droits de tous les enfants à des services d'éducation des jeunes enfants et de garde à l'enfance de qualité élevée soient respectés et protégés, peu importe l'endroit où ils vivent ou la situation économique de leur famille. Le gouvernement fédéral a également le devoir de veiller à ce que les droits de toutes les femmes à l'égalité et à la sécurité économique, connus pour être liés à l'accès aux services de garde à l'enfance de qualité élevée, soient respectés et protégés. Nous constatons que les comités officiels de l'ONU ont dénoncé le Canada à maintes reprises pour son manque d'accès à des services de garde à l'enfance abordables de qualité élevée.

Ce que nous proposons...

Un mois après la mise en œuvre du cadre multilatéral d'AGJE par le gouvernement fédéral, l'ACPSGE a convoqué une réunion des représentants du milieu des garderies pour discuter des prochaines étapes. Les participants comprenaient les représentants d'organisations de services de garde à l'enfance de partout au Canada, des fournisseurs de services, des groupes nationaux des femmes et de promotion de la justice sociale ainsi que des membres de syndicats ayant un intérêt pour les services de garde à l'enfance, des experts en matière d'inclusion et des chercheurs. Ce groupe a convenu à l'unanimité que, bien que le retour du gouvernement fédéral sur la scène des services de garde à l'enfance soit très bien accueilli, le financement fédéral et l'entente relative au cadre sont loin d'être adéquats, plus particulièrement en ce qui concerne l'avenir. Toutes les personnes présentes étaient enthousiastes à l'idée de collaborer aux activités en cours à l'aide de la proposition, le [Cadre commun pour bâtir un système d'éducation préscolaire et de garde à l'enfance pour tous](#), qui a été élaboré en collaboration en 2016.

Par conséquent, nous exhortons le gouvernement fédéral à :

1. Remplacer le plan d'allocation de 11 ans qui débouche sur une dépense fédérale de seulement 890 \$ pour la 10^e année par un plan qui permettra aux gouvernements de mettre sur pied un système inclusif de qualité élevée abordable et universel pour tous les enfants et les familles du Canada. D'ici la 10^e année, le Canada devrait dépenser au moins 1 % du PIB pour les services de garde à l'enfance, le point de référence international utilisé par l'OCDE, l'UNICEF et d'autres organismes internationaux. Même si l'on est conscient que la mise en place de ce système se fera de façon graduelle, les meilleures données probantes montrent que pour bien le faire, il faut davantage de fonds publics que ce qui est actuellement prévu.

Ainsi, nous recommandons que le gouvernement fédéral alloue 1 milliard de dollars pour l'exercice de 2018-2019; la plupart de ce montant serait transféré aux provinces/territoires/collectivités autochtones afin que l'on puisse commencer à mettre sur pied un système d'AGJE (un tel engagement serait moins important que celui pris par l'ancien gouvernement libéral en 2005, qui s'élevait alors à 1 milliard de dollars).

2. Travailler en collaboration avec ses provinces/territoires/partenaires autochtones ainsi qu'avec la communauté de l'AGJE pour élaborer une politique publique et une mise en œuvre plus solides, comme il est décrit dans notre Cadre commun mentionné ci-dessus.

La politique et les plans devraient comprendre notamment les éléments suivants :

- la reconnaissance de l'AGJE en tant que bien public et droit de la personne, et non en tant que produit;
- les principes fondamentaux d'universalité, de la qualité élevée et de l'intégralité;
- la reconnaissance de l'importance d'une inclusion complète des enfants et des parents handicapés;
- la reconnaissance que les Autochtones définiront les programmes d'AGJE qui leur sont destinés et auront besoin des ressources adéquates pour faire face aux inégalités actuelles;
- la mise en place de systèmes et l'élaboration de politiques mises en commun par les gouvernements fédéral/provinciaux/territoriaux et locaux, ainsi que la pleine participation des principaux intervenants;
- l'élaboration de politiques et de services fondés sur des données probantes provenant de données/de la recherche/d'une évaluation;
- un plan de financement durable à long terme comprenant : un financement opérationnel de base pour soutenir directement des services de qualité élevée abordables; des fonds pour les dépenses de capital; du financement pour soutenir l'infrastructure du système;
- la reconnaissance que l'accès exige la prestation de services de qualité élevée et des frais abordables pour les parents;
- du personnel des services à la petite enfance bien rémunéré et scolarisé, reconnu pour l'importance de son travail;
- une approche complète comprenant un éventail de types de services pour répondre aux différents besoins des familles et des politiques familiales complémentaires (comme l'amélioration du congé de maternité/de paternité);
- la reconnaissance et le respect de la diversité culturelle du Canada;
- la responsabilité à l'égard du public, y compris les données, la recherche, la participation démocratique et la présentation de rapports destinés au public.

Présenté le 2 août 2017
au FINA, Chambre des communes
par l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance