

Ça ne doit pas être une question de chance.

**Importance d'un programme national de garde d'enfants
pour soutenir les familles et aider les Canadiens vulnérables**

Mémoire présenté au Comité permanent des finances
pour les consultations prébudgétaires

Le 30 septembre 2014

Martha Friendly
Childcare Resource and Research Unit

Introduction

La Childcare Resource and Research Unit (CRRU) est un petit centre d'études et de recherches sur l'éducation de la petite enfance qui a été créé au début des années 1980 et qui fait partie du Centre for Urban and Community Studies de l'Université de Toronto. En 2007, la CRRU est devenue un organisme sans but lucratif distinct. Le présent mémoire a été rédigé à partir d'un mémoire adressé par la CRRU au Comité des Finances de la Chambre des communes en août.

On m'a demandé aujourd'hui de traiter du lien entre un système de garde d'enfants et l'une des six priorités du Comité : soutenir les familles et aider les Canadiens vulnérables en mettant l'accent sur la santé, l'éducation et la formation.

Le présent mémoire part du principe que l'absence d'un système d'éducation et de garde des jeunes enfants qui soit accessible et d'excellente qualité au Canada nuit à toutes les familles et tout particulièrement à celles qui sont vulnérables. Pour les enfants, d'excellents services d'éducation et de garde de la petite enfance représentent un programme d'éducation et un déterminant social de la santé. Pour les parents, en particulier les mères, des services de garde d'enfants accessibles favorisent la participation à l'éducation et à la formation, l'emploi et l'avancement. Des services de garde accessibles sont au nombre des mesures de lutte contre la pauvreté et s'inscrivent dans un vaste train de mesures de soutien de la famille; ils peuvent contribuer à la santé mentale et physique des parents.

État des services d'éducation et de garde des jeunes enfants au Canada en 2014

Garde d'enfants? Éducation et garde des jeunes enfants, ou de la petite enfance?

Ces deux expressions se retrouvent dans le présent mémoire. L'éducation et la garde des jeunes enfants est une expression chargée d'aspirations qui désigne l'ensemble des programmes de garde et d'apprentissage à temps plein et à temps partiel, de la naissance à l'âge scolaire obligatoire, incluant la maternelle, et qui tient compte également de la nécessité d'offrir des services en dehors des heures scolaires aux enfants âgés de 0 à 12 ans. Les programmes de garde et d'éducation – qui jouent de multiples rôles auprès des enfants, des familles et de la société – devraient s'imbriquer de façon à ne faire qu'un seul et même programme – indissociable. Ailleurs dans le monde, les exemples de ce modèle montrent que, peu importe le nom qui leur est donné, les services d'éducation et de garde des jeunes enfants, s'ils sont bien conçus, peuvent amalgamer la garde d'enfants, la maternelle et le soutien des familles en un seul programme de qualité.

Comme l'indiquait le *Toronto Star* en juin dernier, l'absence de bons services de garde empêche le Canada de s'attaquer à des enjeux sociaux tels que le « baby boom » actuel, soit la plus forte augmentation du taux de natalité depuis 50 ans.

Bien que le Canada soit parmi les pays les mieux nantis, des analyses étrangères de la politique et des services d'éducation et de garde des jeunes enfants placent le Canada tout au bas de l'échelle des pays membres de l'OCDE (p. ex. OCDE 2006 et UNICEF 2008).

Selon les plus récentes données du Canada, les progrès réalisés à maints égards dans le domaine de l'éducation et de la garde de la petite enfance stagnent et reculent même dans certaines régions.

Les services de garde d'enfants au Canada ne répondent pas à nombre de besoins sociaux, en matière de santé et d'éducation des enfants et des familles. Faute d'un programme national de garde d'enfants doté des fonds nécessaires, seule une minorité de familles aura accès à d'excellents services d'éducation et de garde des jeunes enfants.

C'est donc dire que des générations successives de jeunes familles – comme les parents qui les ont précédées – se démènent au quotidien avec les mêmes options limitées en matière de garde d'enfants.

La réalité des familles d'aujourd'hui

- Pénurie de places en garderie (notamment pour les poupons, les Autochtones, les enfants handicapés, les collectivités rurales et les familles qui ont des heures de travail inhabituelles);
- Coûts dépassant les moyens financiers de nombreuses familles;
- Éducateurs de la petite enfance – au cœur de tout programme de qualité – mal rémunérés et peu reconnus;
- Qualité des programmes qui laisse à désirer sur le plan de l'éducation et de la santé;
- Peu d'intégration des programmes de garde au système d'éducation (maternelle);
- Beaucoup de familles n'ont d'autre choix que de recourir à des services de garde non réglementés et non surveillés par les autorités, un « choix » qu'on ne saurait considéré comme « éducatif » ou « favorisant le développement » et qui s'avère souvent préjudiciable, voire mortel.

Toutes ces failles sont le résultat direct d'une politique publique relâchée et de fonds publics mal dépensés au fil des ans.

Répercussions de l'absence d'un excellent système d'éducation et de garde des jeunes enfants sur les familles et les Canadiens vulnérables

Les familles de tous genres sont perdantes – certaines plus que d'autres. La situation déficiente du Canada sur le plan de la garde d'enfants touche l'ensemble des familles, peu importe le revenu, niveau de scolarité, région ou mode de vie.

Aujourd'hui, seule une minorité de familles – incluant les riches, la classe moyenne, les pauvres, les parents seuls, les avocats, les personnes ayant un emploi précaire et les députés – peuvent trouver des places en garderie réglementées, car dans l'ensemble du Canada, le nombre de places couvre uniquement 22,5 % de la population des enfants âgés de 0 à 5 ans.

Les parents qui ont de la « chance » peuvent trouver d'excellents services de garde qui non seulement leur permettent de travailler ou de faire des études, mais qui sont bons aussi pour la santé, le développement social et l'éducation de leurs enfants.

Les parents qui sont « vulnérables » (faible revenu, nouveaux venus au Canada, éprouvés par une crise familiale, parents seuls, peu scolarisés, emploi précaire ou Autochtones) sont doublement désavantagés : ils auront du mal à trouver d'excellents services de garde et, s'ils en trouvent, n'auront probablement pas les moyens de les payer.

Qui plus est, selon les recherches, les enfants qui reçoivent de piètres services de garde pendant que leurs parents travaillent, sont en formation ou vont à l'école, risquent de subir en bas âge les effets négatifs de cette éducation qui laisse à désirer.

Avantages pour l'ensemble de la population d'un excellent système de garde d'enfants universel

Vulnérables ou non, les familles d'aujourd'hui ont le même désir de bénéficier de services de garde et d'éducation de la petite enfance qui répondent à deux critères :

- Ces services permettent aux mères et aux pères de travailler, d'étudier, de recevoir une formation et d'apprendre l'anglais/le français;
- Ils permettent aux enfants de s'épanouir dans un environnement où ils peuvent apprendre en jouant, se faire des amis et créer des liens avec des adultes attentionnés en dehors de leur famille, apprendre à parler et à socialiser et, de manière générale, à jouir d'une bonne qualité de vie.

Si la plupart des familles pouvaient bénéficier de tels services, c'est tout le Canada qui en profiterait. L'expérience et les meilleures données montrent que des services de garde bien conçus, financés et gérés par les pouvoirs publics, et accessibles peuvent favoriser l'atteinte de nombreux objectifs sociaux, à savoir :

- Égalité des femmes par l'emploi, l'éducation et la formation;
- Réduction de la pauvreté;
- Conciliation travail-famille;
- Intégration sociale et cohésion sociale;
- Réduction des inégalités;
- Développement sain des enfants et bien-être;
- Contribution à la prospérité économique.

Malheureusement, faute de la participation et du leadership du gouvernement fédéral, le Canada fait piètre figure au chapitre de la garde et de l'éducation des jeunes enfants : les familles ont des besoins non comblés, et les objectifs sociaux non atteints nuisent à l'ensemble des Canadiens et de l'économie canadienne. La place du Canada dans le monde en tant que pays moderne, avant-gardiste et équitable est menacée.

Mesures à prendre

Les données laissent supposer que pour entreprendre l'élaboration d'un excellent système de garde et d'éducation des jeunes enfants, il faut peu à peu remplacer les services de garde disparates et sous-financés par un système de garde géré par l'État et principalement financé par lui, qui répond aux besoins des familles et des enfants.

Pour changer les services de garde d'enfants au Canada, il faut mettre en place un programme national de garde d'enfants qui fasse appel aux trois ordres de gouvernement.

Le gouvernement fédéral aurait pour rôle d'élaborer, avec la collaboration des provinces et des territoires, un vaste cadre d'orientation national, assorti d'un plan de financement durable pour garantir le respect des principes et l'atteinte des objectifs du système.

Pour ce faire, il faudrait que le gouvernement fédéral s'engage à être la principale source de financement et agisse comme chef de file et catalyseur.

Le plan de financement à long terme devrait prévoir le transfert de fonds fédéraux aux provinces et aux territoires qui conçoivent, gèrent et développent leur propre système de garde et d'éducation des jeunes enfants en fonction des principes, objectifs, buts/échéances et mesures de reddition de comptes établis dans le cadre d'orientation national.

Le plan de financement devrait comporter trois grandes catégories de fonds :

- Fonds pour les immobilisations afin d'élargir les services;
- Fonds de base/de fonctionnement pour la prestation des services, le relèvement des salaires des travailleurs et le maintien de frais abordables pour les parents;
- Fonds pour les données, recherches, évaluations, innovations et mesures de reddition de comptes.

Pour instaurer un bon système de garde d'enfants, il importe, entre autres que les fonds du gouvernement fédéral soient orientés vers l'offre et non vers la demande.

De solides recherches réalisées au Canada et ailleurs montrent que, pour tirer pleinement profit des fonds publics, il faut savoir que le financement axé sur la demande, comme le fractionnement du revenu, les allocations en espèces telles la Prestation universelle pour la garde d'enfants et la déduction pour frais de garde d'enfants, sont des initiatives coûteuses qui donnent de piètres résultats sur les plans social et budgétaire.

Premières étapes dans le prochain budget fédéral

Globalement, la transformation des services de garde et d'éducation des jeunes enfants passe par un gouvernement fédéral dont les points de vue sur les gouvernements, les marchés et les familles appuient un nouveau programme de garde et d'éducation. D'après les recherches, les analyses et l'état des services de garde et d'éducation des jeunes enfants au Canada, nous sommes d'avis que le prochain gouvernement du Canada doit amorcer sans tarder l'élaboration d'un nouveau programme national de garde d'enfants qui reprend les idées exposées dans le présent mémoire, ainsi que les trois principes que sont l'universalité, l'excellence et l'exhaustivité.

À brève échéance, pour le budget fédéral de 2014, nous proposons que :

1. Le Comité des finances recommande la création d'un fonds d'urgence de 700 millions de dollars en paiements de transfert fédéraux destinés aux provinces/territoires et communautés autochtones, pour des services de garde d'enfant sans but lucratif et réglementés, dans le prochain budget fédéral.

2. Le Comité des finances recommande que le ministère des Finances évalue l'efficacité de la Prestation universelle pour la garde d'enfants (2,5 milliards de dollars par an), les plans proposés pour le fractionnement du revenu et la déduction pour frais de garde d'enfants, en fonction de leurs objectifs respectifs et des plus récentes informations au sujet des familles, de la vulnérabilité et des services de garde pour enfants, et qu'il publie les résultats de son évaluation.
3. Que le Comité des finances recommande que le ministère des Finances effectue une analyse économique et financière et qu'il établisse des projections concernant un plan de financement permanent et à long terme pour l'éducation et la garde des jeunes enfants, qui progresserait au moins au taux de 1 % du PIB d'ici 2020, pour soutenir un système de garde d'enfants qui serait universel, d'excellente qualité et exhaustif d'ici 2010.
4. Que le Comité des finances recommande que le gouvernement fédéral rétablisse des fonds pour des organismes de garde d'enfants nationaux, provinciaux/territoriaux et communautaires ainsi que pour des données/recherches/projets de développement et d'innovation autrefois offerts par l'entremise des Programmes pour les femmes et de Développement social Canada.