

Un programme national de garderiesⁱ traite des principaux thèmes des consultations prébudgétaires de 2014

Mémoire soumis au Comité permanent des finances de la Chambre des communes dans le cadre des consultations prébudgétaires par la Childcare Resource and Research Unit

6 août 2014



Childcare Resource and Research Unit
225, Brunswick Ave.,
Toronto (Ontario) M5S 2M6
416-926-9264

Introduction

Le Toronto Star a récemment mentionné dans un article consacré au plus récent rapport de la CRRU dans la série *ECEC in Canada* que la « course aux garderies » du Canada nous empêche de relever certains défis sociaux comme le plus important « baby-boom » en 50 ans (Monsebraaten, 2014). Le Canada est l'un des pays les plus riches du monde, mais les reportages internationaux nous attribuent constamment les notes les plus basses en ce qui concerne l'éducation préscolaire et les garderies (p. ex, UNICEF, 2008). Selon les données les plus récentes, les progrès enregistrés à propos de nombreux paramètres de l'état de l'éducation préscolaire et des garderies sont pratiquement au point mort, et certains éléments se détériorent même (Ferns et Friendly, 2014).

La situation de l'éducation préscolaire et des garderies au Canada ne permet pas de relever les défis non seulement de l'actuel baby-boom, mais de nombreux autres défis sociaux. Sans un programme national de SÉGE et l'octroi d'un financement important par le fédéral, l'offre de garderies de qualité reste limitée et financièrement hors de portée de la majorité des familles dans toutes les régions du Canada. Même si le catalogage des problèmes des garderies canadiennes est une notion éculée, pour les jeunes familles qui doivent se débattre avec les mêmes options limitées de garderie que leurs parents, la crise est pressante.

L'insuffisance du financement public du Canada et la faiblesse des politiques publiques sont étroitement liées aux pénuries de locaux pour des garderies (en particulier pour les nourrissons, les Autochtones, les enfants handicapés, les collectivités rurales et les familles dont l'horaire de travail est inhabituel). Les frais élevés de garderie mettent les garderies de qualité hors de portée des familles alors que la profession de professeur d'éducation préscolaire est mal rémunérée et sous-évaluée. Trop souvent, la qualité des programmes ne peut pas être jugée « éducative » ou bénéfique pour les enfants et l'intégration dans le système d'éducation reste faible. Pour de nombreux parents, la seule option disponible est une garderie déréglementée sans surveillance publique – un « choix » qui peut s'avérer à l'occasion préjudiciable ou même mortel.

Ce que les garderies devraient faire pour le Canada

L'évolution des garderies pourrait représenter une occasion pour le Canada. Il est généralement admis aujourd'hui que les SÉGE sont susceptibles d'atteindre de nombreux objectifs sociaux et politiques. L'égalité et l'emploi des femmes, la réduction de la pauvreté, la conciliation famille-travail, l'intégration sociale et l'égalité des possibilités, l'amélioration du développement et du bien-être de l'enfant et la prospérité économique sont régulièrement citées comme motifs pratiques qui justifient d'appuyer des SÉGE de qualité supérieure.

Si l'on fait allusion en particulier aux priorités prébudgétaires fédérales de 2014 : transformer la situation des garderies devrait permettre d'aborder quatre des six thèmes prioritaires du Comité des finances établis pour les consultations prébudgétaires.

S'il était intelligemment conçu, financé par l'État et géré plus publiquement, un système de garderies accessibles de grande qualité – bien intégré avec l'éducation – pourrait :

Soutenir les familles et aider les Canadiens vulnérables en mettant l'accent sur la santé, l'éducation et la formation...

- en aidant les parents à aller au travail, à suivre des programmes de formation et d'éducation, en particulier (mais pas exclusivement) ceux qui sont vulnérables; en contribuant à jeter les bases de la réussite scolaire, de l'enseignement supérieur, de l'apprentissage à vie;
- par son rôle de déterminant social de la santé des enfants et des parents, en particulier des femmes.

Assurer la sécurité et la prospérité des collectivités...

- en offrant des services d'ÉGE stables qui sont des institutions communautaires valorisées, de manière à pouvoir stimuler la coopération communautaire et la solidarité sociale pour tous;
- en offrant des possibilités de développement social favorables dès les premières années de la vie.

Améliorer les régimes canadiens de taxation et de réglementation...

- en rendant compte de l'argent des contribuables canadiens en le dépensant selon un système pragmatique et en l'axant sur les programmes de SÉGE plutôt que sur les dépenses publiques du côté de la demande (comme la PUGE, la Déduction pour frais de garde et le fractionnement proposé des revenus) qui donnent des résultats favorables pour les familles et les enfants du Canada ou d'ailleurs (White et Friendly, 2009).

Optimiser le nombre et le type d'emplois pour les Canadiens...

- en investissant des fonds publics pour créer des services de garderie, qui ont démontré qu'ils étaient d'excellents créateurs d'emplois, nettement supérieurs à la construction – et qui sont une puissante mesure de relance de l'économie, dont chaque dollar investi augmente le PIB de 2,30 \$ (Fairholm, 2009).

Une nouvelle approche à l'égard des SÉGE pourrait également avoir d'autres retombées au Canada. Des services d'ÉGE de haute qualité jouent un rôle dans la lutte contre l'inégalité entre les hommes et les femmes, entre les classes sociales et entre les générations. Peu nieront que l'appui offert par le Canada aux familles, aux femmes et aux enfants est insuffisant et qu'il a des répercussions néfastes sur les jeunes adultes aujourd'hui et à l'avenir, car la « génération sandwich » se débat avec l'emploi, l'endettement, le logement et le temps passé en famille (Kershaw et Anderson, 2009).

Un programme national de garderies est également indispensable pour remédier au piètre bilan du Canada en matière d'égalité des femmes. De plus, les SÉGE sont considérés comme un droit humain non seulement pour les femmes (Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes), mais également pour les

enfants, comme en témoignent la Convention relative aux droits de l'enfant et l'Éducation pour tous.

Dans l'ensemble, faute de la participation et du leadership du fédéral, le bilan du Canada dans le domaine des SÉGE ne permet pas de répondre à de nombreux besoins familiaux et sociaux, ce qui va à l'encontre de l'intérêt de tous les Canadiens, de l'économie canadienne en plus de ne pas garantir au Canada une place dans le monde comme pays moderne, équitable et tourné vers l'avenir.

Ce qui doit changer : évoluer d'un marché à un système

L'explication la plus succincte du « fiasco des garderies » du Canada est que nous dépendons d'un marché de garderies où les gouvernements assument une responsabilité limitée au lieu d'édifier un système public cohérent. Un vrai système de SÉGE a besoin d'objectifs dominants à long terme, de planification, d'un financement public appréciable et d'une gestion publique au lieu de compter sur les lois du marché et sur une approche consumériste pour façonner, créer, entretenir, fournir et financer des garderies. Aussi bien la politique fédérale que les politiques des provinces et des territoires sur les garderies favorisent cette dépendance à l'égard des marchés, ce qui va à l'encontre des preuves selon lesquelles la gestion publique des garderies n'est pas seulement plus équitable mais également un moyen beaucoup plus efficace de fournir des services de qualité (Eurochild, 2014, Ben-Galim, 2014).

Les familles de toutes les régions du Canada ont désespérément besoin d'avoir accès aux services d'ÉGE que seul un système exhaustif est en mesure de fournir. Le pilier d'un tel système pour tous les Canadiens est le même aujourd'hui qu'il l'était avant 2006ⁱⁱ et pendant 30 ans avant cela : le gouvernement fédéral doit enfin assumer ses responsabilités. Sans deniers publics et une solide politique nationale, les programmes provinciaux et territoriaux qui ne bénéficient que de ressources limitées continueront à évoluer à pas de tortue, ce qui se traduira par de multiples iniquités entre les provinces et les territoires et par de nombreuses familles incapables de trouver ou de se permettre des programmes de qualité pour leurs enfants.

Le gouvernement fédéral a un rôle essentiel à jouer dans les garderies, aujourd'hui et demain, tout comme en ce qui concerne l'assurance-maladie, l'assurance-emploi et les retraites.

Que doit-il se passer : prochaines étapes d'un programme national de garderies – une fois de plus

Comme nous l'avons constaté plus haut, il y a de solides raisons à faire valoir que les garderies ont un rôle essentiel à jouer pour atteindre de multiples objectifs sociaux si elles sont intelligemment conçues, financées par les deniers publics, gérées publiquement, de haute qualité et accessibles. L'expérience et les éléments de preuve démontrent clairement que la meilleure façon d'y arriver est de recourir à une méthode de

gouvernance multidimensionnelle qui attribue des rôles dynamiques au gouvernement fédéral et aux provinces et territoires.

La première étape pour métamorphoser la mosaïque actuelle en un système de SÉGE consiste à élaborer un cadre stratégique national reposant sur un ensemble de principes directeursⁱⁱⁱ et comportant plusieurs éléments clés. Ce cadre doit comporter des rôles et des responsabilités, des principes, des objectifs à court et à long terme, des cibles et des échéanciers, des mesures de responsabilisation afin d'évaluer les progrès vers l'atteinte des objectifs pour tous les ordres de gouvernement, et des plans de mise en œuvre.

L'un des trois éléments clés qui présentent un intérêt particulier pour le ministère fédéral des Finances est le **plan de financement soutenu à long terme** indispensable pour assurer que les principes et les objectifs du système peuvent être atteints sur un certain délai. Le plan de financement soutenu à long terme doit comporter un engagement du gouvernement fédéral d'être le principal bailleur de fonds du système. Le plan de financement doit intégrer des engagements à long terme visant à transférer les fonds fédéraux aux provinces/territoires/communautés autochtones (qui seront chargés de concevoir, de maintenir et de faire évoluer le système de SÉGE) reposant sur les principes, les objectifs, les cibles/échéanciers, les mesures de responsabilisation que contient le cadre stratégique national. Celui-ci doit prévoir :

le financement d'immobilisations pour élargir le système de services;
un financement de base/opérationnel pour soutenir les services et améliorer la rémunération des effectifs d'ÉGE en maintenant des frais abordables;
des fonds pour les travaux de collaboration sur les données, la recherche, l'évaluation, l'innovation et les mesures de responsabilisation.

Le financement soutenu et prévisible du fédéral accordé aux provinces et aux territoires et aux communautés autochtones est indispensable. Les fonds doivent être majorés chaque année pour assurer l'expansion jusqu'à ce que le programme parvienne à maturité et ils doivent être indexés sur le taux d'inflation. Un objectif de financement public à long terme d'au moins 1 % du PIB pour les SÉGE pour les enfants âgés de 0 à 5 ans, ce qui est le critère international minimal, semble approprié pour le Canada dans son ensemble.

Premières étapes dans ce budget fédéral

La métamorphose de l'éducation de la première enfance et des garderies nécessitera la volonté politique du gouvernement fédéral dont le point de vue sur les gouvernements, les familles et la politique sociale appuie un tel programme. D'après l'analyse communautaire et l'état des SÉGE au Canada, l'an prochain, nous avons l'intention de justifier pourquoi et comment le prochain gouvernement du Canada doit immédiatement amorcer le processus consistant à élaborer un programme national de garderies reposant sur les idées présentées ici.

À plus court terme, dans le budget fédéral de 2014, nous proposons ce qui suit :

1. Un fonds d'urgence de 700 millions \$ dans les paiements de transfert fédéraux réservés pour les garderies réglementées à l'intention des provinces/territoires et communautés autochtones.
2. Que le gouvernement fédéral élargisse et améliore les prestations de congé de maternité/parental. L'équité et l'efficacité de ce programme, qui appuie manifestement les familles, les enfants et les soins aux mères et aux enfants, doivent être renforcées. La prestation doit être modifiée pour englober tous les nouveaux parents (adoptifs, étudiants, stagiaires, parents autonomes, travailleurs à temps partiel et occasionnels). Par ailleurs, les prestations de congé doivent être assouplies. Le paiement des avantages sociaux doit être majoré pour refléter plus fidèlement les salaires réels. Il faut ajouter une prestation réservée de « congé uniquement paternel ».
3. Que le gouvernement fédéral rétablisse les fonds des organismes nationaux, provinciaux/territoriaux et communautaires de garderies et de données/recherches/développement/innovation sur les garderies qui étaient au préalable accessibles par Condition féminine Canada et (aujourd'hui) par Emploi et Développement social Canada.

Conclusion

Ce mémoire donne une description du piètre état des services d'éducation à la première enfance et de garderies au Canada, des raisons pour lesquelles les SÉGE sont importants et précieux, ainsi que certaines idées sur la manière de remédier à la situation, dès le budget fédéral de 2014. Étant donné que les garderies ont un lien évident avec la majorité des thèmes prioritaires établis par le Comité permanent des finances, les premières étapes vers sa métamorphose en un système intelligemment conçu méritent d'être étudiées par le Comité. Un vrai programme national de garderies serait à la fois la chose intelligente et la bonne chose à faire pour le Canada.

Références

Ben-Galim, D. (2014). *No more baby steps: A strategy for revolutionising childcare*. London, UK: Institute for Public Policy Research. En ligne, consulté le 6 août 2014 <http://www.ippr.org/publications/no-more-baby-steps-a-strategy-for-revolutionising-childcare>

Eurochild. (2014) *Eurochild Statement*. Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances, Commission européenne. En ligne, consulté le 5 août 2014. http://www.eurochild.org/fileadmin/ThematicPriorities/EYEC/Eurochild/Eurochild_Statement_ECEC_Conf_19_June_2014_FINAL.pdf

Fairholm, R. (2009). *Analyse bibliographique des effets socioéconomiques des SÉGE et de leurs bénéfiques nets*. Retombées socioéconomiques de la pénurie de main-d'œuvre

dans le secteur des services éducatifs et de garde à l'enfance (SÉGE). Ottawa : Conseil sectoriel des ressources humaines des services de garde à l'enfance.

Ferns, C. et Friendly, M. (2014). *The state of early childhood education and care in Canada 2012*. Toronto: Childcare Resource and Research Unit. En ligne, consulté le 5 août 2014. <http://childcarecanada.org/publications/ecec-canada/14/06/state-early-childhood-education-and-care-canada-2012>

Kershaw, P. et Anderson, L. (2011). *Does Canada work for all generations?* Vancouver: Human Early Learning Partnership. Université de Colombie-Britannique.

Monsebraaten, L. (2014). *Baby boom meets daycare bust in Canada*. Toronto: Toronto Star. En ligne, consulté le 5 août 2014. http://www.thestar.com/news/gta/2014/06/20/baby_boom_meets_daycare_bust_in_canada.html

Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF (2008). *La transition en cours dans la garde et l'éducation de l'enfant. Tableau de classement des services de garde et d'éducation des jeunes enfants dans les pays économiquement avancés*. Report card #8. Florence : Auteure. En ligne, consulté le 5 août 2014. http://www.unicef.or.jp/library/pdf/labo_rc8.pdf

White, L.A. and Friendly, M. (2012). Public funding, private delivery: states, markets, and early childhood education and care in liberal welfare states – a comparison of Australia, the UK, Quebec, and New Zealand. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* . Vol, 14 (4), pp. 292-310.

ⁱ Ce mémoire utilise deux expressions : *services éducatifs et de garde à l'enfance (SÉGE)* et *garderies*. Les SÉGE sont une expression de référence qui signifie tous les services d'apprentissage et de garde à plein temps et à temps partiel pour les enfants depuis la naissance jusqu'à l'âge obligatoire d'aller à l'école, y compris le jardin d'enfants, en sachant qu'il existe également un besoin de services en dehors des heures scolaires jusqu'à l'âge de 12 ans. La vision est que ces programmes peuvent être amalgamés, pour que les soins et l'éducation des jeunes enfants deviennent inséparables, comme c'est le cas dans certains autres pays.

ⁱⁱ En 2006, le gouvernement conservateur a annulé le premier programme national de garderies du Canada, avant même qu'il ne voit le jour.

ⁱⁱⁱ Trois principes directeurs – couverture universelle, qualité élevée, approche exhaustive.