



# Child Care Now

## Un Enfant Une Place

**L'accès à un régime d'apprentissage et de garde de jeunes enfants universel est essentiel à la compétitivité du Canada**

Mémoire

Consultations prébudgétaires en prévision du budget de 2019  
par Un enfant Une place (Association canadienne pour la  
promotion des services de garde à l'enfance)

2 août 2018

- **Recommandation 1 :**

Au cours de l'exercice 2019-2020, que le gouvernement transfère 1 milliard de dollars aux provinces, aux territoires et aux collectivités autochtones dans le but de mettre en place des régimes accessibles, abordables, inclusifs et de grande qualité en matière d'apprentissage et de garde des jeunes enfants (AGJE).

- **Recommandation 2 :**

Que le gouvernement affecte des fonds additionnels dans le budget fédéral 2019-2020 et les budgets subséquents pour mettre en œuvre un accord-cadre sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants (AGJE) dirigé par les Autochtones.

- **Recommandation 3 :**

Le financement des provinces et des territoires doit être conditionnel à l'adoption de plans d'action infranationaux qui se conforment à des normes fondées sur des données probantes pour la mise en place de régimes accessibles, abordables, inclusifs et de grande qualité en matière d'apprentissage et de garde des jeunes enfants (AGJE). Par exemple, pour être admissibles à des transferts concernant l'AGJE, les plans infranationaux doivent :

- reconnaître que des services d'AGJE de grande qualité sont un droit pour tous les enfants et toutes les familles;
- prévoir un financement public direct pour les services, non des bons, des allègements fiscaux, des subventions ni des transferts à des particuliers;
- adopter une approche planifiée et gérée par le gouvernement relativement à l'expansion d'un AGJE réglementé par l'entremise de services publics et à but non lucratif;
- définir le caractère abordable comme n'étant ni des frais payés par les parents ni des frais qui sont établis en fonction du revenu de sorte qu'aucun ménage ne paie plus de 10 % du revenu après impôt pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants;
- faire en sorte que le processus d'amélioration de la qualité fasse partie intégrante de la politique d'AGJE;
- reconnaître qu'une main-d'œuvre bien formée, bien rémunérée et reconnue à sa juste valeur dans le domaine de l'AGJE est essentielle pour s'assurer que des services de grande qualité sont disponibles;
- s'engager à la pleine inclusion des enfants handicapés;
- reconnaître que les programmes et les services d'AGJE doivent refléter et célébrer la diversité culturelle du Canada;
- reconnaître les droits linguistiques, y compris le droit des peuples autochtones à apprendre, à parler et à préserver leurs langues;
- s'engager en faveur de la reddition de comptes à la population pour faire en sorte que les fonds publics soient utilisés pour améliorer l'accessibilité, l'abordabilité, la qualité et la capacité d'inclusion des services d'AGJE;

- s’engager à fournir une large gamme de services pour répondre aux besoins des familles et des enfants à l’échelle communautaire, car il n’y a pas de solution unique qui s’applique à tous;
- reconnaître qu’un régime universel équitable de grande qualité en matière d’AGJE et qu’un régime universel équitable de congé parental sont des volets clés complémentaires d’une politique de soutien à la famille.

- **Recommandation 4 :**

Que le gouvernement augmente le budget fédéral concernant l’AGJE de manière significative chaque année jusqu’à ce qu’il atteigne au moins 1 % du PIB — une référence internationale pour les dépenses gouvernementales des services d’apprentissage et de garde des jeunes enfants — d’ici l’exercice 2029-2030.

### **Présentation**

Fondée en 1982, Un enfant Une place (Association canadienne pour la promotion des services de garde à l’enfance) est un organisme-cadre du Canada pour la promotion des services de garde à l’enfance. Nous agissons au nom d’un large éventail d’organismes et de personnes de tout le pays qui réclament des services de grande qualité, abordables et inclusifs en matière d’apprentissage et de garde des jeunes enfants (AGJE) pour toutes les familles et tous les enfants. Nous sommes ravis de participer à cette tournée de consultations prébudgétaires. Nous savons que le Comité des finances de la Chambre des communes a sollicité des observations afin de mettre l’accent sur les mesures à prendre pour assurer la compétitivité du Canada.

L’Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a publié une étude économique sur le Canada en juin 2018. Parmi ses principales recommandations, on retrouve la suivante : « Accroître davantage les financements fédéraux et provinciaux consacrés à la garde des enfants, en vue de permettre à tous les enfants de trois ans ou moins de bénéficier de services abordables de garde d’enfants de qualité. Étoffer les écoles maternelles afin que tous les enfants de quatre ans puissent bénéficier de services d’éducation préscolaire abordables<sup>1</sup>. »

En juillet 2017, le Fonds monétaire international a publié un rapport qui présente l’inclusion des femmes dans l’économie comme une source importante de croissance économique du Canada<sup>2</sup>. Le rapport souligne que la participation des femmes à la population active est inférieure à la participation des hommes d’environ 10 points de pourcentage, et il apporte la preuve qu’une participation accrue des femmes sur le marché du travail entraînerait une augmentation de la productivité du travail et de la

---

<sup>1</sup> OCDE, *Étude économique du Canada*, 2018, [http://www.oecd.org/fr/eco/etudes/Canada-2018-OCDE-etudes-economique-synthese.PDFX\[1\].pdf](http://www.oecd.org/fr/eco/etudes/Canada-2018-OCDE-etudes-economique-synthese.PDFX[1].pdf).

<sup>2</sup> Document de travail du FMI, *Women are Key for Future Growth: Evidence from Canada*, juillet 2017, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/07/19/Women-Are-Key-for-Future-Growth-Evidence-from-Canada-45047>.

croissance économique. Le rapport conclut que des changements dans les politiques familiales, en particulier dans les dépenses publiques consacrées à l'apprentissage et à la garde des jeunes enfants, sont essentiels pour « réaliser le plein potentiel des femmes au sein de la population active ».

Ce message a été réaffirmé par le gouverneur de la Banque du Canada, Stephen Poloz, dans un discours présenté en mars 2018 qui a fait la manchette et dans lequel il a souligné les avantages économiques d'aider plus de femmes, de jeunes, d'Autochtones, de nouveaux immigrants et de personnes handicapées à accéder au marché du travail. Une telle aide permettrait de faire augmenter la population active d'un demi-million de personnes de plus et la productivité du pays de 30 milliards de dollars par année ou de 1,5 %. Il considère que des services de garde abordables, accessibles et financés par l'État sont un bon moyen d'obtenir ces résultats.

Le rapport du Comité permanent de la condition féminine de la Chambre des communes, intitulé *La sécurité économique des femmes : assurer l'avenir de l'économie canadienne*, établit l'accès aux services de garde comme première mesure à prendre susceptible « de faire augmenter la participation des femmes au marché du travail et d'améliorer leur sécurité économique ».

D'innombrables études, enquêtes, rapports de recherche et documents de politique publique en matière d'apprentissage et de garde des jeunes enfants ont été publiés depuis le moment où le Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme a été déposé à la Chambre des communes en 1970 jusqu'à aujourd'hui. Ensemble, ils démontrent que les dépenses publiques en matière d'apprentissage et de garde des jeunes enfants sont indispensables pour assurer la croissance économique, l'égalité des femmes et leur sécurité économique, le développement positif des enfants et le bien-être des familles. Ces données probantes ont été utilisées par un large éventail d'intéressés représentatifs de la société canadienne à l'appui d'une demande de plus en plus insistante au gouvernement du Canada d'agir, cependant, on constate peu de progrès en ce sens.

Octobre 2018 marquera le troisième anniversaire de l'élection d'un gouvernement libéral fédéral qui a promis d'être proactif, de faire mieux que celui qui l'a précédé au chapitre de l'apprentissage et de la garde des jeunes enfants et de faire de l'égalité entre les sexes un domaine prioritaire de préoccupation. Pourtant, le gouvernement du Canada continue de sous-financer l'apprentissage et la garde des jeunes enfants par rapport à notre PIB en laissant la responsabilité de la fourniture et de l'organisation des services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants aux provinces et aux territoires qui, à leur tour, s'en remettent essentiellement au « marché » des services de garde pour en assurer la prestation :

- Les parents doivent consacrer un pourcentage disproportionné de leur revenu aux frais de garde exigés des parents, les forçant (le plus souvent la mère) à se retirer temporairement du marché de travail, à réduire leurs heures de

travail, à cesser complètement de travail ou à décider de ne pas avoir d'enfants<sup>3</sup>.

- La planification publique de la prestation des services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants (mis à part l'école maternelle) est toujours pratiquement inexistante, ce qui a contribué à la création de vastes et de nombreux déserts de services de garde : de larges zones du pays où la demande de services de garde réglementés dépasse de loin l'offre<sup>4</sup>.
- Le personnel des services de garde est mal rémunéré et négligé par les politiques publiques ce qui nuit beaucoup à l'amélioration des services et/ou au maintien de services de grande qualité.
- Il y a un manque de leadership au niveau fédéral en ce qui a trait à l'élaboration d'une politique en matière d'apprentissage et de garde des jeunes enfants de même qu'un manque d'engagement de financement à long terme ce qui entraîne de grands écarts entre les provinces et territoires concernant l'accès et l'inclusion des enfants ayant des besoins particuliers à un prix abordable et la qualité et la gamme des services offerts aux familles.
- Il n'existe pratiquement aucune restriction en matière de politiques publiques relativement à l'expansion des opérations des services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants à but lucratif au Canada, ce qui signifie que quels que soient les fonds publics alloués par le gouvernement, ceux-ci peuvent être utilisés pour générer du profit privé : une lacune fondamentale que les gros exploitants sont prêts à exploiter.

Les affectations budgétaires fédérales de 2016 et 2017 du gouvernement fédéral pour l'AGJE sont nettement insuffisantes pour remédier à l'ampleur de ces lacunes. Dans notre mémoire prébudgétaire de 2017, nous avons souligné que l'engagement du gouvernement pour un montant de 7,5 milliards de dollars étalés sur 11 exercices s'élève à une aide financière moyenne minimale, particulièrement pour chacune des cinq premières années du programme de financement. Ce montant est largement inférieur à la norme de référence internationale admise pour des dépenses publiques annuelles de 1 % du PIB d'un pays, qu'un certain nombre de pays de l'OCDE dépassent; et il est bien inférieur à la moitié du montant que le gouvernement libéral précédent a proposé d'y consacrer il y a plus de dix ans (en dollars courants). Nous avons proposé que le budget fédéral de 2018 prévoie un financement suffisant pour établir un véritable régime d'apprentissage et de garde de jeunes enfants universel, et

---

<sup>3</sup> Étude de Statistique Canada (*Taux de fécondité et activité des femmes sur le marché du travail au Québec et en Ontario*, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/fr/catalogue/75-006-X201800154976>) publiée en juillet 2018 qui examine la relation entre le taux de fécondité et l'activité des femmes sur le marché du travail et le rôle positif joué par les services de garde à faible tarif pour augmenter les taux de fécondité et d'activité des femmes sur le marché du travail.

<sup>4</sup> *Les déserts de services de garde au Canada*, une étude réalisée en 2018 par le Centre canadien de politiques alternatives qui répertorie les déserts en matière de services de garde d'enfants du Canada, définis comme des régions de tri d'acheminement (RTA) où trois enfants et plus se font potentiellement concurrence pour chaque place offerte dans une garderie ou un service de garde en milieu familial.

le Comité des finances de la Chambre des communes a approuvé cette proposition<sup>5</sup>. En outre, nous pressons le gouvernement fédéral d'effectuer les transferts de fonds aux provinces et territoires qui démontrent avoir adopté un plan d'action concret et efficace pour rendre les services de garde réglementés plus accessibles, plus inclusifs pour les enfants ayant des besoins particuliers, plus abordables pour les parents quel que soit leur niveau de revenu et d'une qualité nettement supérieure grâce à l'amélioration des conditions de travail et de la formation du personnel d'AGJE. Toutefois, le budget fédéral de 2018 n'a pas accordé un cent de plus pour l'AGJE, il s'agit d'une omission flagrante et absurde dans un budget censé être axé sur l'égalité des sexes.

Le problème n'est pas seulement l'insuffisance du financement fédéral : le Canada souffre également de l'absence d'une solide orientation stratégique fédérale à l'égard de l'AGJE. L'accord-cadre multilatéral fédéral avec les provinces et les territoires de même que les accords bilatéraux ultérieurs avec chaque province et territoire conclus au cours de l'année dernière ne parviendront pas à produire le changement en profondeur qui s'impose dans l'ensemble du pays.

D'une part, les accords s'appuient sur un principe douteux suivant lequel les interventions du gouvernement en matière d'apprentissage et de garde des jeunes enfants devraient être ciblées sur les groupes les plus vulnérables d'enfants et de parents. Cela va à l'encontre de l'ensemble des recherches et des données probantes — se reflétant dans les pratiques exemplaires internationales — qui indiquent qu'une approche universelle donne de meilleurs résultats pour les enfants, les familles, l'égalité économique, la participation des femmes au marché du travail et la croissance économique.

D'autre part, les accords ne fixent pas des objectifs clairs et mesurables concernant l'augmentation du nombre de places consacrées à l'apprentissage et à la garde des jeunes enfants réglementés, les améliorations de la qualité, l'inclusion des enfants handicapés, les conditions de travail ou la formation du personnel, la garde des jeunes enfants autochtones ou tout autre aspect essentiel de la politique d'AGJE. Fondamentalement, les accords permettent aux provinces et territoires d'agir comme bon leur semble, et la plupart utilisent les fonds fédéraux pour faire plus que ce qu'ils ont toujours fait. Par exemple, ils consacrent plus de fonds aux subventions et/ou aux crédits d'impôt offerts aux parents au lieu de financer directement des programmes pour accroître la qualité tout en rendant également l'AGJE plus abordables pour l'ensemble des parents.

---

<sup>5</sup> Comité permanent des finances de la Chambre des communes, *Favoriser la croissance inclusive : stimuler la productivité et la compétitivité au Canada*. Recommandation 26 : Allouer le financement nécessaire à l'élaboration et à l'administration d'un régime d'apprentissage et de garde des jeunes enfants. Ce régime assurerait à tous les enfants et familles du Canada l'accès à des services de garde inclusifs de grande qualité.

Nos recommandations pour le budget fédéral 2019, telles qu'elles sont énoncées au début de cette présentation, portent à la fois sur le financement et la politique visant l'AGJE. Les provinces et les territoires assument la responsabilité constitutionnelle de l'élaboration et de la prestation des services d'AGJE. Toutefois, le gouvernement du Canada a aussi des obligations notamment en ce qui concerne les droits et le bien-être des enfants, les peuples autochtones, l'égalité des femmes, le soutien aux familles, l'accès équitable aux services, ainsi que la croissance économique et la prospérité, dont la participation au marché du travail. Nous recommandons que le gouvernement fédéral augmente de façon significative les dépenses en matière d'AGJE en 2019, et continue de les augmenter chaque année par la suite, jusqu'à ce que la référence internationale de 1 % du PIB pour les enfants de 0 à 5 ans soit atteinte. Nous demandons que le budget comprenne une allocation distincte (consignée) pour soutenir l'accord-cadre dirigé par les Autochtones en matière d'AGJE en cours de négociation. Par ailleurs, nous recommandons au gouvernement fédéral d'utiliser son pouvoir de dépenser pour négocier de nouvelles ententes bilatérales avec les provinces et les territoires (remplaçant les ententes actuelles qui viendront à échéance en 2020), en imposant cette fois des conditions de financement ainsi qu'un échéancier précis pour atteindre des objectifs stratégiques clairs fondés sur des données probantes.