

Services universels d'apprentissage et de garde de jeunes
enfants :
Un incontournable pour la compétitivité du Canada

La Childcare Resource and Research Unit (CRRU) est un institut national de recherche sur les politiques qui œuvre activement dans le secteur de l'apprentissage et de la garde des jeunes enfants (AGJE) depuis le début des années 1980. En partenariat avec d'autres chercheurs, décideurs, fournisseurs de services et décideurs gouvernementaux, nous désirons faire progresser les politiques et les programmes d'AGJE au Canada. À l'instar de nombreux autres intervenants du secteur de l'AGJE, le CRRU est membre de Child Care Now, le principal groupe de défense de l'AGJE au Canada. À ce titre, nous avons participé à l'élaboration des observations écrites de ce groupe liées aux consultations prébudgétaires de 2019. Ainsi, le CRRU fait écho aux recommandations et aux justifications présentées par Child Care Now, comme l'indique le présent mémoire.

- **Recommandation 1**

En 2019-2020, transférer 1 milliard de dollars aux provinces, aux territoires et aux collectivités autochtones afin de bâtir des systèmes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants qui sont accessibles, abordables, de grande qualité et inclusifs.

- **Recommandation 2**

Réserver des fonds supplémentaires dans le budget fédéral de 2019-2020 et les budgets subséquents pour mettre en œuvre un accord-cadre sur l'AGJE dirigé par les Autochtones.

- **Recommandation 3**

Le financement accordé aux provinces et aux territoires sera conditionnel à la mise en place de plans d'action infranationaux qui respectent des normes fondées sur des données probantes pour ce qui est de l'accessibilité, de l'abordabilité, de la grande qualité et de l'inclusivité des programmes d'AGJE. Par exemple, pour devenir admissibles aux fonds de transfert des programmes d'AGJE, les régimes infranationaux doivent :

- reconnaître qu'un programme d'AGJE de grande qualité est un droit pour tous les enfants et toutes les familles;
- prévoir le financement public direct de l'exploitation des services – pas sous la forme de bons, d'allégements fiscaux, de places de garde subventionnées ou de transferts aux particuliers;
- adopter une approche prévue et gérée par le secteur public pour l'expansion des programmes d'AGJE réglementés par l'entremise de services publics et sans but lucratif;
- définir l'abordabilité comme suit : pas de frais pour les parents ou de frais indexés sur le revenu de sorte qu'aucun ménage ne paie plus de 10 % de son revenu annuel après impôt pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants;
- faire en sorte qu'un processus d'amélioration de la qualité fasse partie intégrante de la politique sur l'AGJE;
- reconnaître qu'une main-d'œuvre bien instruite, bien rémunérée et bien reconnue est essentielle pour garantir que les services d'AGJE sont de grande qualité et sont accessibles et disponibles;
- s'engager à rendre des comptes au public pour veiller à ce que les fonds publics servent à améliorer la disponibilité, l'abordabilité, la qualité et l'inclusivité des programmes d'AGJE;
- s'engager à inclure pleinement les enfants handicapés;
- reconnaître que les programmes et services d'AGJE doivent refléter et célébrer la diversité culturelle du Canada;
- reconnaître les droits linguistiques, y compris le droit des peuples autochtones d'apprendre, de parler et de préserver leurs langues;

- s’engager à fournir une gamme complète de services pour répondre aux besoins des familles et des enfants au niveau communautaire, car il n’y a pas de solution universelle;
- reconnaître qu’un système universel et équitable d’AGJE de grande qualité et un système universel et équitable de congé parental sont complémentaires et une composante fondamentale de toute politique de soutien à la famille.

● **Recommandation 4**

Augmenter considérablement le budget des programmes d’AGJE du Canada chaque année jusqu’à ce qu’il atteigne au moins 1 % du PIB – une référence internationale pour les dépenses gouvernementales en matière de services d’apprentissage et de garde des jeunes enfants – d’ici 2029-2030.

Contexte

Une étude économique du Canada effectuée par l’Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (juin 2018) proposait la recommandation suivante, parmi les principales formulées : « Accroître davantage le financement fédéral et provincial des services de garde d’enfants dans le but de permettre à tous les enfants âgés de trois ans et moins d’avoir accès à des services abordables et de grande qualité. Prolonger la maternelle pour que tous les enfants de quatre ans aient accès à une éducation préscolaire abordable¹. »

En juillet 2017, le Fonds monétaire international a documenté le fait que l’inclusion d’un plus grand nombre de femmes dans l’économie serait une source importante de croissance économique au Canada². Le rapport du FMI soutenait que la participation des femmes à la population active est inférieure d’environ 10 points de pourcentage à celle des hommes à l’extérieur du Québec. Il démontrait qu’un taux de participation plus élevé des femmes entraînerait une hausse de la productivité du travail et de la croissance économique. Le rapport concluait que les changements apportés aux politiques de soutien à la famille, en particulier les dépenses publiques consacrées à l’apprentissage et à la garde des jeunes enfants, sont essentiels pour « réaliser le plein potentiel des femmes sur le marché du travail » [TRADUCTION].

Ce même message a été repris par le gouverneur de la Banque du Canada, Stephen Poloz, dans un discours largement diffusé (mars 2018) dans lequel il soulignait les avantages économiques rattachés au fait d’aider plus de femmes, de jeunes, d’Autochtones, de nouveaux immigrants et de Canadiens handicapés à accéder au marché du travail. Une aide de cette nature pourrait accroître la population active d’un demi-million de personnes et la production du pays de 30 milliards de dollars par année, soit 1,5 %. Il soulignait que des services de garde abordables, accessibles et financés par l’État constituent un outil précieux pour atteindre 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* », affirme que les services

¹OCDE, Étude économique du Canada 2018 : <http://www.oecd.org/fr/eco/croissance/etude-economique-canada.htm> [TRADUCTION].

²IMF Working Paper, “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> [EN ANGLAIS SEULEMENT].

de garde sont une mesure de premier plan visant à « faire augmenter la participation des femmes au marché du travail et à améliorer leur sécurité économique ».

D'innombrables études, sondages, rapports de recherche et documents sur les politiques publiques sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants ont été publiés depuis le dépôt du rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme à la Chambre des communes en 1970 jusqu'à aujourd'hui. Ensemble, ils démontrent que des dépenses publiques importantes pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants sont essentielles à la croissance économique, à l'égalité des femmes et à la sécurité économique, au développement positif des enfants et au bien-être des familles. Bien que ces données probantes aient été reconnues par un échantillon vaste et diversifié de la société canadienne à l'appui d'une demande croissante de mesures vigoureuses de la part du gouvernement du Canada, nous n'avons constaté que des progrès ténus.

Octobre 2018 marquera le troisième anniversaire de l'élection d'un gouvernement fédéral qui a promis d'être réceptif, de faire mieux que le gouvernement précédent en ce qui concerne l'AGJE et de faire de l'égalité entre les sexes un sujet de préoccupation prioritaire. Malgré cela :

- Le gouvernement du Canada continue de sous-financer l'apprentissage et la garde des jeunes enfants (par rapport à sa capacité, comme en témoigne son PIB), laissant aux provinces et aux territoires la responsabilité de la prestation et de l'organisation des services d'AGJE. Ceux-ci, à leur tour, misent principalement sur un « marché » de la garde d'enfants pour produire une offre de services qui demeure insuffisante sur le plan des places disponibles, inabordable et souvent de qualité trop faible pour soutenir le développement sain des enfants. En fin de compte, ce sont les familles qui deviennent responsables de la conception des services de garde et elles reçoivent un soutien limité de la part de leurs gouvernements.
- Les parents doivent consacrer un pourcentage disproportionné de leur revenu aux frais d'utilisation, ce qui les oblige (habituellement les mères) à quitter temporairement le marché du travail, à réduire leurs heures de travail, à décrocher complètement du système ou à avoir moins d'enfants³.
- La planification publique des services d'AGJE (à l'exception de la maternelle) est encore pratiquement inexistante. Cette absence crée de nombreux « déserts » en matière de garde d'enfants où la demande de services de garde autorisés dépasse de loin l'offre dans de vastes régions du pays⁴.
- La quasi-totalité de la main-d'œuvre féminine du secteur des services de garde est mal rémunérée et négligée par les politiques publiques, ce qui complique grandement l'élaboration, l'amélioration ou le maintien de services de grande qualité.
- La politique publique du Canada prévoit peu de restrictions sur l'expansion des programmes d'AGJE à but lucratif. Cela signifie que les fonds publics alloués par les gouvernements

³Une 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 examine le lien entre les taux de fécondité et la participation des femmes à la population active et le rôle positif des services de garde à faible coût dans l'augmentation des taux de participation à la population active et de fécondité.

⁴Child Care Deserts in Canada, une étude réalisée en 2018 par le Centre canadien de politiques alternatives, qui dresse une carte des déserts en matière de garde d'enfants au Canada, définis comme des régions de code postal où il y a au moins trois enfants en compétition pour chaque place autorisée dans une garderie ou un service de garde à domicile [EN ANGLAIS SEULEMENT].

- peuvent être utilisés pour générer des bénéfices privés, parfois à l'étranger, ce qui constitue une lacune stratégique fatale que les grands exploitants mondiaux sont prêts à exploiter.
- Il n'y a pas d'orientation fédérale en ce qui a trait à l'élaboration des politiques sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants, ni d'engagements financiers à long terme adéquats, ce qui entraîne des lacunes importantes quant à l'accès, en particulier pour les familles vulnérables, à l'abordabilité, à l'inclusion des enfants handicapés, à la qualité et à la gamme de services offerts aux familles.

Les affectations budgétaires fédérales de 2016 et de 2017 pour l'AGJE sont nettement insuffisantes pour combler l'ampleur de ces lacunes. En 2017, les défenseurs des services de garde ont souligné que l'engagement du gouvernement de 7,5 milliards de dollars échelonné sur 11 exercices représente une allocation annuelle moyenne minimale. À la fin de cette période, le financement demeurera grandement inférieur à la référence internationale acceptée en ce qui a trait aux dépenses annuelles minimales d'un pays, soit de 1 % du PIB (pour les services destinés aux 0 à 5 ans) – dépassée par un certain nombre de pays de l'OCDE – et grandement inférieur à la moitié du financement que le gouvernement libéral précédent avait proposé de dépenser il y a plus d'une décennie (en dollars courants).

En 2017, le Comité des finances de la Chambre des communes a convenu⁵ que le budget fédéral de 2018 devrait fournir un financement suffisant pour commencer à bâtir un système universel. De plus, les milieux de la garde d'enfants ont exhorté le gouvernement fédéral à assujettir ses transferts de fonds aux provinces et aux territoires à des plans d'action précis et significatifs visant à actualiser les principes du Cadre multilatéral pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants afin de rendre les services de garde autorisés plus accessibles, plus abordables pour les parents de tous les niveaux de revenu, de meilleure qualité et plus inclusifs pour les enfants handicapés.

Toutefois, le budget fédéral de 2018 n'a pas alloué de fonds supplémentaires à l'AGJE, une omission flagrante et absurde dans un budget qui était censé mettre l'accent sur l'égalité entre les sexes.

Le problème n'est pas seulement que le niveau de financement fédéral est insuffisant. En effet, le Canada souffre également de l'absence d'une orientation stratégique fédérale solide en matière d'AGJE. Ainsi, les accords découlant du Cadre multilatéral conclus avec les provinces et les territoires, négociés par le gouvernement fédéral, et les accords bilatéraux subséquents conclus avec chaque province et territoire au cours de la dernière année pourraient très bien ne pas apporter les changements transformateurs nécessaires à l'AGJE à l'échelle du pays.

Tout d'abord, les accords reposent sur la prémisse erronée selon laquelle les interventions gouvernementales en matière d'AGJE devraient cibler les enfants et les parents les plus vulnérables. Cela va à l'encontre de l'ensemble des recherches et des données probantes – reflétées dans les meilleures pratiques internationales – selon lesquelles une approche universelle produit de meilleurs résultats pour les enfants, les familles, l'égalité économique, la participation des femmes au marché du travail et la croissance économique qu'une approche ciblée.

⁵Comité des Finances de la Chambre des communes, Favoriser la croissance inclusive : stimuler la productivité et la compétitivité au Canada. Plus précisément, la recommandation 26 prévoit d'« 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 ».

De plus, les accords n'établissent pas d'objectifs clairs et mesurables en ce qui a trait à l'expansion des services d'AGJE, à l'amélioration de la qualité, à l'inclusion des enfants handicapés, aux conditions de travail ou à la formation du personnel, aux services de garde destinés aux Autochtones ou à tout autre aspect essentiel de la politique d'AGJE. En fait, les provinces et les territoires utilisent les fonds fédéraux limités pour répéter ce qu'ils ont toujours fait, c'est-à-dire appuyer des approches qui, selon les résultats de la recherche, ne représentent pas des pratiques exemplaires, par exemple, des subventions pour frais de garde ou des allègements fiscaux, au lieu de financer des services au niveau opérationnel pour en améliorer la qualité tout en rendant l'AGJE plus abordable pour tous les parents.

Les recommandations de la communauté pour le budget fédéral de 2019 reconnaissent que les provinces et les territoires ont la responsabilité constitutionnelle de procéder à l'élaboration et à la prestation des services d'AGJE. Cependant, le gouvernement du Canada a aussi des obligations en ce qui concerne les droits et le bien-être des enfants et des peuples autochtones, l'égalité des femmes, le soutien aux familles, l'accès équitable aux services, la croissance économique et la prospérité.

Ainsi, nous recommandons qu'en 2019, le gouvernement fédéral augmente considérablement les dépenses consacrées à l'AGJE et qu'il continue de les augmenter chaque année par la suite jusqu'à ce que la référence internationale de 1 % du PIB soit atteinte.

Nous demandons également que le budget prévoie une affectation distincte (réservée) pour appuyer l'accord-cadre sur l'AGJE pour les Autochtones.

De plus, nous recommandons que le gouvernement fédéral utilise son pouvoir de dépenser pour négocier de nouvelles ententes bilatérales avec les provinces et les territoires (en remplacement des ententes actuelles qui expireront en 2020) afin d'opérationnaliser des plans clairs et d'établir des échéanciers précis pour atteindre des objectifs stratégiques fondés sur des données probantes.

Enfin, nous rappelons la déclaration de 1984 de la Commission d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi, présidée par Rosalie Abella, selon laquelle les services de garde d'enfants sont une nécessité et non un luxe – une observation qui a été réitérée à maintes reprises au fil des ans, y compris par le gouvernement du Canada actuel dans son premier budget. La Childcare Resource and Research Unit est d'accord avec cet énoncé et demeure à l'affût des occasions de travailler avec les décideurs pour mettre en pratique les solutions en matière d'AGJE.