

COALITION ONTARIENNE POUR
de meilleurs services
éducatifs à l'enfance



ONTARIO COALITION FOR
Better Child Care

**Système universel de services d'apprentissage et de
garde des jeunes enfants :
Essentiel à la compétitivité du Canada**

Mémoire sur les Consultations prébudgétaires en vue du Budget fédéral de 2019 de la part de la Coalition ontarienne pour de meilleurs services éducatifs à l'enfance – Soumis par Carolyn Ferns, coordonnatrice des politiques publiques

La Coalition ontarienne pour de meilleurs services éducatifs à l'enfance (COMSEE) est l'organisation centrale de l'Ontario qui soutient le secteur à but non lucratif d'apprentissage et de garde des jeunes enfants (AGJE). Établie en 1981, la COMSEE est une organisation membre regroupant un grand nombre de parties prenantes du secteur de l'AGJE de l'ensemble de la province pour l'élaboration de stratégies visant à établir un système de grande qualité de services d'AGJE. La COMSEE présente ensuite ces stratégies, ainsi que des propositions de mise en œuvre, aux représentants du gouvernement, aux responsables des politiques et aux médias.

Comme bon nombre d'organisations et de personnes au pays, la COMSEE est membre de l'organisme Un Enfant/Une Place, le principal groupe de défense de l'AGJE au Canada. Par conséquent, nous appuyons fermement le mémoire du regroupement Un Enfant/Une Place présenté aux Consultations prébudgétaires de 2019. Les recommandations et l'analyse du regroupement Un Enfant/Une Place ont une telle importance pour la prospérité et la compétitivité futures du Canada que nous les réitérons dans les présentes dans l'espoir que le Comité comprendra le soutien indéfectible que ces propositions nous inspirent.

Recommandations

1. En 2019-2020, procéder au transfert d'un milliard de dollars aux provinces, territoires et communautés autochtones dans le but d'établir des systèmes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants (AGJE) qui soient accessibles, abordables, de grande qualité et inclusifs.
2. Affecter de généreux fonds supplémentaires dans le Budget fédéral de 2019-2020 ainsi que dans les budgets subséquents en vue d'établir un accord-cadre sur l'AGJE sous la direction des autochtones.
3. Les fonds versés aux provinces et territoires seront subordonnés à la présentation de plans d'action infranationaux qui répondent à des normes fondées sur des données probantes en vue de l'établissement de systèmes d'AGJE qui soient accessibles, abordables, de grande qualité et inclusifs. Par exemple, pour être admissibles au transfert de fonds aux systèmes d'AGJE, les plans d'action infranationaux doivent se conformer aux exigences suivantes :
 - Reconnaître que la grande qualité des systèmes d'AGJE est un droit pour tous les enfants et toutes les familles;
 - L'exploitation des services doit être financée avec des fonds publics et non par des pièces justificatives, des allègements fiscaux, des subventions pour les frais ou des transferts à des personnes;
 - Adopter une approche planifiée pour l'exploitation publique de l'expansion des systèmes d'AGJE par l'entremise de services publics sans but lucratif;
 - Définir les coûts abordables ainsi : aucuns frais pour les parents ou alors des frais ajustés au revenu, de façon à ce qu'aucun ménage ne paie plus de 10 % du revenu annuel moyen après impôt pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants;
 - Faire du processus d'amélioration de la qualité une composante intégrale inécessante de la politique de l'AGJE;
 - Reconnaître qu'un personnel bien formé, bien rémunéré et reconnu par le système d'AGJE est un élément essentiel pour obtenir des services de grande qualité qui sont accessibles et disponibles;
 - S'engager à rendre des comptes pour s'assurer que les fonds publics sont utilisés pour améliorer le système d'AGJE en le rendant accessible, abordable, de qualité et inclusif.
 - S'engager à inclure les enfants handicapés;
 - Reconnaître que les programmes et services d'AGJE doivent refléter et célébrer la diversité culturelle du Canada;
 - Reconnaître les droits linguistiques, notamment le droit des peuples autochtones d'apprendre, de parler et de préserver leurs langues;
 - S'engager à fournir un ensemble complet de services pour répondre aux besoins des familles et des enfants au niveau communautaire, en tenant compte de la diversité des besoins;
 - Reconnaître qu'un système d'AGJE universel, équitable et de grande qualité, de même qu'un système universel et équitable de congés parentaux sont complémentaires et sont des éléments clés d'une politique familiale de soutien.
4. Augmenter chaque année et de façon significative, le budget du système d'AGJE au Canada, jusqu'à ce qu'il atteigne 1 % du PIB – un point de repère international des dépenses gouvernementales pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants, et ce, dès 2029-2030.

Contexte

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a publié une étude économique sur le Canada en juin 2018. Parmi ses principales recommandations : « Accroître davantage le financement fédéral et provincial des services de garde des enfants en se fixant l'objectif d'offrir des services abordables et de grande qualité à tous les enfants de trois ans et moins. Prolonger la maternelle de façon que tous les enfants de quatre ans aient accès à une éducation préscolaire abordable. »¹

En juillet 2017, le Fonds monétaire international a publié un rapport qui documente l'inclusion des femmes dans l'économie comme une importante source de croissance économique au Canada.² Le rapport mentionne qu'il y a un décalage d'environ 10 % entre la participation d'effectifs féminins et la participation d'effectifs masculins, ce qui indique qu'une plus forte participation des femmes augmenterait la productivité au travail et la croissance économique. Le rapport conclut que les changements à la politique familiale, particulièrement les dépenses publiques pour l'éducation et la garde de la petite enfance, sont essentiels à la « réalisation du plein potentiel des femmes au travail ».

Le même message a été lancé par le gouverneur de la banque du Canada, Stephen Poloz, dans un discours prononcé en mars 2018 et largement diffusé, dans lequel il souligne les avantages économiques que représente l'entrée sur le marché du travail d'un plus grand nombre de femmes, de jeunes gens, de membres des peuples autochtones, d'immigrants fraîchement arrivés et de Canadiens atteints de déficiences. Cette aide pourrait augmenter les effectifs d'un demi-million de personnes et augmenter la productivité de 30 milliards de dollars par année ou 1,5 %. Il a souligné que la garde des jeunes enfants, accessible, abordable, financée par le gouvernement, était un bon moyen d'atteindre ces résultats.

Le rapport du Comité permanent de la Chambre des communes sur la condition féminine, La sécurité économique des femmes : assurer l'avenir de l'économie canadienne, souligne que la garde des jeunes enfants est la première mesure pour « accroître l'accès des femmes au milieu du travail et favoriser leur sécurité économique ».

D'innombrables études, sondages, rapports de recherche et documents de politique publique ont été publiés sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants depuis que le Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada a été déposé à la Chambre des communes en 1970 jusqu'à aujourd'hui. L'ensemble de ces documents démontre que le financement gouvernemental de l'apprentissage et de la garde des jeunes enfants est essentiel à la croissance économique, à l'égalité et à la sécurité économique des femmes, au développement positif des enfants et au mieux-être des familles. Cette démonstration a été abondamment utilisée par diverses couches de la société canadienne pour appuyer les nombreux groupes qui demandaient au gouvernement du Canada d'agir, mais comme on le voit, il y a eu peu de progrès.

Octobre 2018 marquera le troisième anniversaire de l'élection du gouvernement fédéral libéral qui a promis d'être à l'écoute et de faire mieux que le précédent gouvernement, en ce qui concerne l'apprentissage et la garde des jeunes enfants, et de considérer l'égalité des genres comme une priorité. Et pourtant :

- le gouvernement du Canada continue de sous-financer l'apprentissage et la garde des jeunes enfants relativement à notre PIB, laissant la responsabilité de l'organisation et de la prestation des services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants aux provinces et territoires qui, quant à eux, se fient principalement au « marché » des garderies pour résoudre le problème

¹ OCDE, Étude économique du Canada 2018, <http://www.oecd.org/eco/growth/economic-survey-canada.htm>

² Document de travail du FMI, "Women are Key for Future Growth: Evidence from Canada," juillet 2017 (Les femmes sont un facteur clé de la croissance : le Canada en est la preuve)

<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/07/19/Women-Are-Key-for-Future-Growth-Evidence-fromCanada-45047>

- les parents doivent dépenser un pourcentage disproportionné de leur revenu pour des frais parentaux, les obligeant (souvent la mère) à quitter temporairement leur travail, à réduire le nombre d'heures de travail ou à démissionner tout simplement (ou à décider de ne pas avoir d'enfant)³
- la planification publique de la prestation de services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants (à l'exception de la maternelle) est encore à peu près non existante, ce qui a contribué à l'apparition de nombreux grands espaces où il n'y a pas plus de services de garde d'enfants que dans le désert : de vastes zones du pays où la demande en matière de services de garde est de loin supérieure à l'offre⁴
- le personnel dans le domaine de la garde d'enfants est mal rémunéré et négligé par les politiques publiques, ce qui rend difficile l'amélioration ou même le maintien de la grande qualité des services
- il y a absence de leadership fédéral relativement à l'élaboration de politiques relatives à l'apprentissage et de la garde des jeunes enfants, de même qu'un engagement inadéquat quant au financement à long terme, ce qui a pour effet de créer de plus grands écarts entre les provinces et les territoires en ce qui concerne l'accessibilité, l'abordabilité, l'inclusion d'enfants ayant des besoins particuliers, la qualité et l'éventail de services offerts aux familles
- au Canada, il n'y a à peu près pas de restrictions dans la politique publique quant à l'expansion d'exploitations à but lucratif dans le domaine de l'apprentissage et de la garde des jeunes enfants, ce qui signifie que les fonds publics attribués par les gouvernements peuvent être utilisés pour générer des profits; une énorme lacune que les opérateurs mondiaux de grosses entreprises sont prêts à exploiter.

Les allocations du Budget de 2016-2017 du gouvernement fédéral pour l'AGJE sont terriblement inadéquates pour corriger l'ampleur de ces lacunes. En 2017, le mémoire prébudgétaire du regroupement Un Enfant/Une Place soulignait que l'engagement du gouvernement d'allouer 7,5 milliards de dollars sur onze exercices équivaut à une allocation moyenne annuelle minimale, particulièrement pour chacune des cinq premières années du programme de financement. C'est bien inférieur au point de repère internationalement accepté pour les dépenses annuelles d'un pays, équivalant à 1 % du PIB, pourcentage que dépassent un bon nombre de pays de l'OCDE. Et c'est bien moins que la moitié de ce que le gouvernement libéral précédent proposait de dépenser il y a plus d'une décennie (en dollars actuels).

En 2017, le Comité des finances de la Chambre des communes convenait⁵ que le budget fédéral de 2018 fournirait assez de financement pour établir un système vraiment universel. En outre, les gens qui s'intéressent à la garde de jeunes enfants pressaient le gouvernement fédéral de faire ses transferts de fonds aux provinces et territoires à condition que ces derniers aient un plan d'action significatif, adapté à la situation, et capable de rendre une garderie agréée plus accessible, prête à recevoir des enfants ayant des besoins particuliers, à des coûts plus abordables pour les parents, peu importe leur niveau de revenu, et de qualité nettement meilleure en améliorant les conditions de travail et la formation du personnel des systèmes d'AGJE. Cependant, le Budget fédéral de 2018 n'a pas alloué un cent de plus pour les systèmes d'AGJE, une omission frappante et absurde dans un budget censé être axé sur l'égalité des genres.

Le problème ne réside pas uniquement dans le niveau de financement; le Canada souffre de l'absence d'une solide orientation politique relativement à l'AGJE. L'Accord-cadre multilatéral que le fédéral a conclu avec les provinces et les territoires, ainsi que les accords bilatéraux avec chaque province et territoire conclus au cours de la dernière année, ne pourront apporter les transformations dont tout le pays a besoin.

³ Statistique Canada (2018) Taux de fécondité et activité des femmes sur le marché du travail au Québec et en Ontario,

<https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/75-006-x/2018001/article/54976-fra.htm>

⁴ Macdonald, D. (2018). Child Care Deserts in Canada. Ottawa : Centre canadien de politiques alternatives

⁵ Comité des finances de la Chambre des communes, *Favoriser la croissance inclusive : stimuler la productivité et la compétitivité*

au Canada. Particulièrement, Recommandation 26 : Allouer le financement nécessaire pour développer et mettre en œuvre un système d'apprentissage et de la garde des jeunes enfants. Ce système devrait permettre à toutes les familles et à tous les enfants canadiens d'accéder à des services de garde de jeunes enfants, de grande qualité et inclusifs.

En premier lieu, les ententes sont basées sur les prémisses trompeuses voulant que les interventions du gouvernement dans l'apprentissage et la garde des jeunes enfants doivent viser les populations d'enfants et de parents les plus vulnérables. Ce qui est contraire à toutes les recherches et à toutes les preuves – comme on le voit dans les pratiques exemplaires à l'échelle internationale – qui démontrent qu'une approche universelle donne de meilleurs résultats pour les enfants, les familles, l'égalité économique, la participation de la main-d'œuvre féminine et la croissance économique.

En outre, les ententes ne déterminent pas des objectifs clairs et mesurables relativement à la propagation d'espaces agréés pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants, aux améliorations de la qualité, à l'inclusion d'enfants ayant des déficiences, aux conditions de travail ou à la formation du personnel, à la garde des enfants autochtones ou à tout autre aspect critique de la politique en matière d'AGJE. Essentiellement, les ententes permettent aux provinces et territoires de faire ce qu'ils veulent, et la plupart utilisent les fonds fédéraux pour en faire davantage que ce qu'ils ont toujours fait. Par exemple, ils mettent plus d'argent dans les subventions pour les frais des parents, ainsi que des crédits fiscaux pour certains, plutôt que de financer directement les programmes pour en améliorer la qualité, tout en rendant l'AGJE plus abordable pour tous les parents.

Les recommandations de la collectivité pour le Budget fédéral de 2019 traitent de la politique et du financement de l'AGJE. Les provinces et les territoires ont une responsabilité constitutionnelle pour le développement et la prestation des services d'AGJE. Toutefois, le gouvernement du Canada a aussi des obligations, notamment en ce qui concerne les droits et le mieux-être des enfants, les peuples autochtones, l'égalité des femmes, le soutien des familles, l'accès équitable aux services, également en ce qui concerne la croissance économique et la prospérité, y compris la participation de la main-d'œuvre.

Par conséquent, nous recommandons que le gouvernement fédéral augmente de façon significative les dépenses en AGJE en 2019, et continue de les augmenter par la suite, jusqu'à ce que soit atteint le point de repère international de 1 % du PIB pour les enfants de 0 à 5 ans.

Nous demandons instamment que le budget comprenne une allocation distincte (réservée) en soutien à l'accord-cadre sur l'AGJE avec les autochtones, accord qui est actuellement en négociation.

Enfin, 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 arrivent à expiration en 2020), cette fois avec des conditions de financement adéquates, de même que des échéanciers précis, afin d'atteindre des objectifs politiques fondés sur des données probantes.