

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

Mémoire pour les consultations prébudgétaires
en prévision du budget de 2019

Coalition of Child Care Advocates of BC

La Coalition of Child Care Advocates of BC (CCCABC) est une organisation sans but lucratif, mutuelle, inclusive et féministe. Par ses activités de recherche, de diffusion de l'information et de mobilisation, elle œuvre collectivement à la création de services de garde de qualité, abordables et accessibles qui servent l'intérêt de la population. Depuis 2011, des milliers de partisans dans la province ont milité pour le plan de garde communautaire de 10 \$ par jour comme solution pour mettre de l'ordre dans le chaos qui règne dans les services de garde d'enfants en Colombie-Britannique.

En réponse, le gouvernement de la Colombie-Britannique a récemment présenté son plan visant à mettre graduellement en œuvre des services de garde universels. Pour soutenir cet objectif, nous faisons écho aux recommandations du budget de 2019 et aux motifs connexes qui ont été déposés par notre partenaire national, Child Care Now, et que nous résumons ci-dessous.

Recommandations de la Coalition of Child Care Advocates of BC :

1. En 2019-2020, transférer 1 milliard de dollars aux provinces, aux territoires et aux communautés autochtones dans le but de mettre en place des systèmes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants (AGJE) de grande qualité, accessibles, abordables et inclusifs.
2. Engager des fonds supplémentaires dans le budget fédéral de 2019-2020 et dans les budgets subséquents pour mettre en œuvre un accord-cadre sur les AGJE sous les auspices des peuples autochtones.
3. Les fonds accordés aux provinces et aux territoires dépendront de l'adoption de plans d'action infranationaux qui respectent des normes fondées sur des données probantes relativement à des services d'AGJE de grande qualité, accessibles, abordables et inclusifs. Par exemple, pour donner droit aux fonds de transfert de l'AGJE, les plans infranationaux doivent :
 - reconnaître que tous les enfants et toutes les familles ont droit à des services d'AGJE de grande qualité;
 - affecter les fonds publics au fonctionnement des services, et non pas à des chèques éducation, à des allègements fiscaux, à des subventions de frais ou à des transferts à des particuliers;
 - adopter une approche planifiée et gérée par le gouvernement en vue de l'expansion de services d'AGJE réglementés par le biais de services publics et sans but lucratif;
 - définir l'abordabilité comme suit : pas de frais pour les parents ni de frais adaptés au revenu, de telle façon qu'aucun ménage ne paie plus de 10 % de son revenu annuel après impôt pour des services d'AGJE;
 - faire en sorte que le processus d'amélioration de la qualité fasse partie intégrante de la politique d'AGJE;
 - reconnaître qu'il est essentiel d'avoir un personnel d'AGJE bien formé, correctement rémunéré et valorisé pour garantir la fourniture de services de grande qualité, accessibles et disponibles;
 - s'engager à rendre des comptes à la population afin de s'assurer que les fonds publics servent à améliorer la disponibilité, l'accessibilité, la qualité et l'inclusivité des services d'AGJE;
 - s'engager à intégrer pleinement les 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, parler et préserver leurs langues;
 - s'engager à fournir une gamme complète de services pour répondre aux besoins des familles et des enfants à l'échelle des collectivités, car un seul et même service ne peut convenir à tous;
 - reconnaître qu'un système universel et équitable de services d'AGJE de grande qualité et un système universel et équitable de congé parental sont des éléments complémentaires et essentiels d'une politique familiale positive;
4. Augmenter le budget canadien des services d'AGJE de façon significative chaque année jusqu'à ce qu'il atteigne au moins 1 % du PIB (une référence internationale pour les dépenses du gouvernement en matière d'AGJE pour les enfants de 0 à 5 ans), d'ici 2029-2030.

Contexte

Une étude économique du Canada réalisée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en juin 2018 contenait notamment les recommandations suivantes : « Accroître davantage le financement fédéral et provincial des services de garde d'enfants dans le but de permettre à tous les enfants de trois ans et moins d'avoir accès à des services de garde abordables et de qualité. Élargir les classes de maternelle pour que tous les enfants de quatre ans aient accès à une éducation préscolaire abordable¹. »

En juillet 2017, le Fonds monétaire international a indiqué que l'inclusion d'un plus grand nombre de femmes dans l'économie serait une source majeure de croissance économique pour le Canada². Selon le rapport du FMI, la participation des femmes dans le marché du travail est inférieure d'environ 10 points de pourcentage à celle des hommes, sauf au Québec. Il contenait des données factuelles selon lesquelles un taux de participation féminine plus élevé entraînerait une augmentation de la productivité de la main-d'œuvre et une hausse de la croissance économique. Le rapport conclut que les changements de politique familiale, en particulier les dépenses publiques consacrées à l'éducation et à la garde des jeunes enfants, sont essentiels pour « réaliser le plein potentiel des femmes sur le marché du travail » [TRADUCTION].

Le même message a été repris par le gouverneur de la Banque du Canada, Stephen Poloz, en mars 2018 dans un discours largement diffusé qui soulignait les avantages économiques d'aider davantage de femmes, de jeunes, d'Autochtones, d'immigrants récents et de personnes handicapées à pénétrer sur le marché du travail. Une telle aide pourrait accroître la main-d'œuvre d'un demi-million de personnes et augmenter la production du pays de 30 milliards de dollars par an, soit 1,5 %. M. Poloz a souligné que des services de garde abordables, accessibles et financés par l'État constituaient un outil précieux pour atteindre ces résultats.

Le Comité permanent de la condition féminine de la Chambre des communes, dans son rapport intitulé *La sécurité économique des femmes : assurer l'avenir de l'économie canadienne*, a désigné les services de garde comme une première mesure pour « faciliter l'accès des femmes au marché du travail et accroître leur sécurité économique » [TRADUCTION].

D'innombrables études, sondages, rapports de recherche et documents de politique publique sur les services d'AGJE ont été publiés depuis le dépôt du rapport de la Commission royale sur la condition de la femme à la Chambre des communes en 1970. Pris ensemble, ils démontrent que d'importantes dépenses publiques en matière d'AGJE sont essentielles pour la croissance économique, l'égalité et la sécurité économique des femmes, le développement positif des enfants et le bien-être des familles. Bien que ces données aient été reconnues par un large éventail diversifié de la société canadienne qui réclame des mesures énergiques de la part du gouvernement du Canada, les progrès se font attendre.

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

²Document 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>

Octobre 2018 marquera le troisième anniversaire de l'élection d'un gouvernement fédéral qui a promis de faire mieux que le précédent par rapport aux services d'AGJE et de consacrer toute son attention à l'égalité entre les sexes. Cependant :

- Le gouvernement du Canada continue de sous-financer les services d'AGJE (par rapport à la capacité du pays, comme le démontre son PIB), laissant aux provinces et aux territoires la responsabilité de fournir et d'organiser ces services. De leur côté, les provinces et les territoires comptent surtout sur le « marché » des services de garde d'enfants pour une offre de services insuffisante de places en garderie hors de prix et souvent d'un niveau de qualité trop faible pour soutenir le développement sain des enfants.
- Obligés de dépenser un pourcentage disproportionné de leurs revenus en frais d'utilisation, les parents (généralement les mères) sont forcés de quitter le marché du travail de façon temporaire ou permanente, de réduire leurs heures de travail ou d'avoir moins d'enfants³.
- Il n'y a quasiment pas de planification publique des services d'AGJE (en dehors de la maternelle). À cause de cela, il existe de nombreux « déserts de garderie » où la demande de services de garde réglementés dépasse largement l'offre dans de vastes régions du pays⁴.
- Le personnel des services de garde, pour la plupart composé de femmes, est mal rémunéré et négligé par les politiques publiques, ce qui rend très difficile le développement, l'amélioration ou le maintien de services de haute qualité.
- Le Canada a, en matière de politique publique, peu de restrictions concernant l'expansion des activités d'AGJE à but lucratif. Cela signifie que les fonds publics distribués par les gouvernements peuvent être utilisés pour générer des profits privés qui seront parfois envoyés à l'étranger. C'est une grave faille politique que de grandes entreprises internationales sont prêtes à exploiter.
- Le gouvernement fédéral n'a pas élaboré de politiques d'AGJE et a omis de s'engager envers le financement à long terme, ce qui a entraîné des lacunes importantes en ce qui concerne l'accès, surtout pour les familles vulnérables, l'abordabilité, l'inclusion d'enfants handicapés ainsi que la qualité et l'ampleur des services offerts aux familles.

Les allocations budgétaires fédérales 2016 et 2017 du gouvernement fédéral pour les services d'AGJE sont malheureusement insuffisantes pour y remédier. En 2017, les défenseurs des services de garde ont souligné que l'engagement du gouvernement, de 7,5 milliards de dollars sur onze années financières, représente une allocation annuelle moyenne minimale. À la fin de cette période, cette allocation restera bien inférieure à la norme internationale acceptée pour les dépenses annuelles minimales d'un pays, à savoir 1 % du PIB (pour les services destinés aux enfants de 0 à 5 ans), norme qui est dépassée par plusieurs pays de l'OCDE. C'est bien moins de la moitié de ce que le gouvernement libéral précédent proposait de dépenser il y a plus de 10 ans (en dollars courants).

³Une étude J 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 la relation entre le taux de fécondité et l'activité des femmes et le rôle positif de services de garde d'enfants à faible coût pour augmenter les taux d'activité et de fertilité.

⁴ Une étude publiée en 2018 par le Centre canadien de politiques alternatives, Les déserts de services de garde au Canada, contient la cartographie de ces déserts, des régions de tri d'acheminement où trois enfants et plus se font potentiellement concurrence pour chaque place offerte dans un service de garde réglementé ou un service de garde à domicile.

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 construire un système universel. En outre, la communauté des garderies a demandé instamment au gouvernement fédéral de subordonner ses transferts de fonds aux provinces et aux territoires à l'adoption de plans d'action spécifiques et significatifs pour actualiser les principes énoncés par le Cadre multilatéral pour l'apprentissage des jeunes enfants. Il s'agit de rendre les services de garde réglementés plus accessibles et abordables pour les parents de tous les niveaux de revenu, d'en rehausser la qualité et de faire en sorte qu'ils soient plus inclusifs pour les enfants handicapés.

Cependant, le budget fédéral de 2018 n'a pas alloué de fonds supplémentaires à l'AGJE – une omission flagrante dans un budget censé mettre l'accent sur l'égalité des sexes.

Le problème n'est pas seulement que le niveau de financement fédéral est insuffisant : le Canada souffre également de l'absence d'orientation fédérale robuste vers les services d'AGJE. Ainsi, les accords-cadres multilatéraux avec les provinces et les territoires, négociés par le gouvernement fédéral, et les accords bilatéraux conclus avec chaque province et territoire au cours de l'année écoulée pourraient bien ne pas apporter les changements nécessaires à l'AGJE qui sont nécessaires dans le pays.

D'une part, les accords sont basés sur la prémisse erronée selon laquelle les interventions gouvernementales dans le cadre des services d'AGJE devraient cibler les enfants et les populations de parents les plus vulnérables. C'est en contradiction de l'ensemble des recherches et données probantes, reflétées dans les pratiques exemplaires internationales, selon lesquelles une approche universelle donne de meilleurs résultats qu'une approche ciblée pour les enfants et les familles, du point de vue de l'égalité économique, de la participation des femmes et de la croissance économique.

De plus, les accords ne définissent pas d'objectifs clairs et mesurables en ce qui concerne l'expansion des services d'AGJE, l'amélioration de la qualité, l'inclusion des enfants ayant des besoins spéciaux, les conditions de travail ou de formation pour le personnel, les services de garde d'enfants autochtones ou tout autre aspect critique de la politique d'AGJE. En effet, bon nombre de provinces et de territoires utilisent les fonds fédéraux, déjà limités, pour faire encore plus ce qu'ils font depuis toujours : soutenir des approches dont les preuves issues de la recherche montrent qu'elles ne représentent pas les meilleures pratiques, par exemple les subventions ou dégrèvements aux parents pour payer les frais, au lieu de financer le fonctionnement des services pour améliorer la qualité tout en rendant l'AGJE plus abordable pour tous les parents.

Dans leurs recommandations pour le budget fédéral de 2019, les collectivités reconnaissent que les provinces et les territoires ont la responsabilité constitutionnelle de développer et de fournir les services d'AGJE. Cependant, le gouvernement du Canada a également des obligations en matière de droits et de bien-être des enfants, des peuples autochtones, de l'égalité des femmes, du soutien familial, de l'accès équitable aux services, de la croissance économique et de la prospérité.

⁵Le Comité permanent des finances de la Chambre des communes, Favoriser la croissance inclusive : Stimuler la productivité et la compétitivité au Canada. En particulier, la 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 et de grande qualité.

Par conséquent, nous recommandons qu'en 2019, le gouvernement fédéral augmente considérablement les dépenses consacrées à l'AGJE et continue de le faire chaque année par la suite jusqu'à atteindre le niveau de référence international de 1 % du PIB.

Nous demandons également que le budget prévoie une allocation supplémentaire distincte pour appuyer l'Accord-cadre avec les peuples autochtones sur l'AGJE.

Nous recommandons également que le gouvernement fédéral utilise son pouvoir d'application des ressources pour négocier de nouvelles ententes bilatérales avec les provinces et les territoires (devant remplacer les accords actuels qui arrivent à expiration en 2020) afin de mettre en œuvre des plans clairs et de fixer des dates spécifiques d'atteinte des objectifs fondés sur des données probantes.