



Childcare Resource and Research Unit  
Document établi pour le Comité permanent des finances  
Le 3 août 2016

---

**Un bon pas : Établir la bonne architecture pour un programme national de garde d'enfants<sup>1</sup>**

« Pour les familles canadiennes, les services de garde d'enfants abordables et de haute qualité sont plus qu'une commodité – ils sont un besoin. » (Budget fédéral de 2016, chapitre 2 : *Une croissance avantageuse pour la classe moyenne*, p. 101)

La Childcare Resource and Research Unit (CRRU) est un institut de recherche stratégique indépendant et non partisan dont le mandat consiste à faire progresser les politiques et les programmes en matière de services de garde et d'éducation préscolaires (SGEP) au Canada. Le présent mémoire décrit la situation actuelle des services de garde d'enfants ainsi que les engagements que le gouvernement fédéral actuel a pris en rapport avec ces services. Nous soutenons que – avec la bonne « architecture » – un système de SGEP pancanadien, doté de programmes conçus et gérés par les gouvernements provinciaux-territoriaux et les collectivités autochtones, pourrait jouer un rôle clé pour les familles et la société canadiennes. Le mémoire présente en terminant des propositions relatives à un cadre stratégique national, et quatre recommandations y sont formulées à l'intention du Comité (voir la page 4).

*L'état actuel des services de garde d'enfants*

La plupart des gens conviendraient que non seulement les services de garde d'enfants ne parviennent pas à répondre aux besoins des familles canadiennes mais, de plus, qu'ils ne réussissent pas à répondre non plus à d'autres besoins sociaux. En l'absence d'une politique en matière de services de garde et d'éducation préscolaires (SGEP) et d'un financement fédéral suffisant, l'offre de services de garde d'enfants d'excellente qualité demeure limitée et financièrement hors de portée pour la majorité des familles, et ce, dans toutes les régions du Canada.

En l'absence d'une politique nationale, les provinces et les territoires ont tous établi un assortiment de politiques qui traitent les SGEP de manières relativement semblables mais qui,

---

<sup>1</sup> Deux expressions sont employées dans le présent mémoire : *services de garde et d'éducation préscolaires* (SGEP) et *garde d'enfants*. SGEP est un terme ambitieux qui désigne la totalité des services de garde et d'apprentissage, à temps plein et à temps partiel, qui sont destinés aux enfants, depuis la naissance jusqu'à l'âge scolaire obligatoire, y compris la maternelle, tout en reconnaissant qu'il existe aussi un besoin en services parascolaires jusqu'à l'âge de 12 ans. La vision est que ces programmes sont fusionnés, c'est-à-dire que les services de garde et d'éducation destinés aux jeunes enfants deviennent inséparables, comme ils le sont dans d'autres pays.

trop souvent, sont moins efficaces pour ce qui est de répondre à l'éventail des besoins. Même s'il y a eu de nombreuses initiatives louables et si toutes les administrations reconnaissent à la fois que les familles modernes ont besoin de services de garde d'enfants et que ces services, s'ils sont de bonne qualité, profitent aux enfants, personne n'a encore mis en place un plan « fusionné » systématique en vue de soutenir le développement des jeunes enfants et les besoins des familles en matière de services de garde.

Pour les jeunes familles du Canada tout entier qui sont aux prises avec les mêmes options restreintes que leurs parents en matière de services de garde d'enfants, l'urgence est véritable. L'insuffisance du financement public et la faiblesse des politiques publiques sont liées de près aux places en garderie (surtout dans le cas des nourrissons, des collectivités autochtones, des enfants souffrant d'une déficience, des collectivités rurales et des familles effectuant des heures de travail non standards). Les frais élevés font que des services de garde de bonne qualité sont hors de la portée de nombreuses familles, tandis que les programmes de places de garde subventionnées ne répondent même pas aux besoins des familles à revenu modique – sans parler des familles à revenu modeste et moyen qui n'y sont habituellement pas admissibles. Selon les informations disponibles, il manque encore plus de SGEP accessibles et culturellement appropriés pour les Canadiens autochtones.

La profession d'éducateur de la petite enfance, qui se situe au cœur même des programmes de la petite enfance, est mal rémunérée et sous-évaluée. Trop souvent, la qualité des programmes ne peut pas être considérée comme « éducative » ou bénéfique aux enfants, et l'intégration avec le système éducatif demeure faible. Pour de trop nombreux parents, la seule option disponible est de recourir à des services de garde d'enfants non réglementés, sans supervision de l'État – un « choix » qui, parfois, se révèle préjudiciable ou mortel.

#### *2015 : Les engagements d'un nouveau gouvernement fédéral*

Le gouvernement fédéral a changé en octobre 2015, et il a de nouveau commencé à sembler possible de remédier à la situation lamentable des SGEP au Canada. Sous la rubrique « L'espoir pour la classe moyenne », les libéraux se sont engagés à établir un cadre national pour l'apprentissage et la garde d'enfants en collaboration avec les provinces et les territoires, faisant remarquer que « chaque enfant mérite d'avoir une vraie chance égale de réussir ». Le financement des services de garde d'enfants – un élément d'un Fonds d'infrastructures sociales de 20 milliards de dollars, qui inclut le logement, les installations pour personnes âgées et les ressources culturelles – n'est pas expressément axé sur les services de garde d'enfants et l'on pourrait dire qu'il est nettement trop restreint. L'engagement à établir le Cadre national en vue de conclure des ententes avec les provinces, les territoires et les peuples autochtones en se basant sur des « recherches et des politiques fondées sur les preuves » concorde avec l'orientation générale du gouvernement que le ministre des Finances Morneau a énoncée en ces termes dans le Discours du budget de 2016 : « [i]l est impossible de mettre en œuvre des politiques efficaces sans prendre appui sur des données rigoureuses ».

#### *Ce que les services de garde d'enfants pourraient faire pour le Canada – si l'architecture était la bonne*

L'explication la plus succincte de l'état actuel des services de garde d'enfants au Canada est que nous nous fions à un marché des services de garde d'enfants au sein duquel les gouvernements

assument une responsabilité restreinte, au lieu d'édifier un système public cohérent. Un véritable système de SGEP a besoin d'objectifs généraux à long terme, de planification, d'un financement public important ainsi que d'une gestion publique, plutôt que de se fier aux forces du marché et à une approche consumériste pour façonner, créer, maintenir, fournir et financer les services de garde d'enfants. Les politiques tant fédérales que provinciales et territoriales en matière de services de garde d'enfants encouragent à dépendre des marchés, ce qui va à l'encontre de preuves évidentes selon lesquelles la gestion publique des services de garde d'enfants est non seulement plus juste mais aussi un moyen nettement plus efficace et efficient de fournir des services accessibles et de bonne qualité.

Changer les services de garde d'enfants pourrait être une bonne affaire pour le Canada. Des SGEP d'excellente qualité jouent un rôle dans la lutte contre l'inégalité entre les hommes et les femmes, entre les classes sociales et entre les générations. Rares sont ceux qui contesteraient que l'aide du Canada envers les familles, les femmes et les enfants est insuffisante et qu'elle a des répercussions négatives pour les jeunes adultes, maintenant et dans l'avenir, pendant que la « génération sandwich » se débat avec les problèmes que créent l'emploi, la dette, le logement et le temps consacré à la famille.

Un programme national de services de garde d'enfants serait aussi un moyen important de remédier à la situation des femmes du Canada sur le plan de l'égalité. Comme de nombreuses personnes l'ont signalé, la bonne réponse à la question « Pourquoi le Canada devrait-il avoir un programme de garde d'enfants universel? » est « Parce que nous sommes en 2015 (ou 2016) ». Enfin, les SGEP sont considérés comme un droit de la personne, non seulement pour les femmes (Convention sur l'élimination de toutes les formes de discriminations à l'égard des femmes (CEDAW)) mais aussi pour les enfants, comme le soulignent la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) et la Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous (DMET).

Dans toutes les régions du Canada, les familles ont désespérément besoin d'avoir accès aux SGEP que seul un système exhaustif peut fournir. La clé de l'édification de ce système pour l'ensemble des Canadiens est la même aujourd'hui qu'elle l'était avant 2006 et durant les trente années précédentes : le gouvernement fédéral se doit de faire sa part. Le gouvernement fédéral a un rôle clé à jouer dans le domaine des services de garde d'enfants, aujourd'hui et demain, comme il l'a fait pour le régime d'assurance-santé, le régime d'assurance-emploi et les pensions.

#### *Ce qui doit se passer : Le premier pas*

Comme il a été mentionné plus tôt, il est tout à fait raisonnable de souligner que les services de garde d'enfants ont un rôle clé à jouer pour ce qui est d'atteindre de multiples objectifs sociaux *s'ils* sont bien conçus, financés par l'État, gérés par l'État, d'excellente qualité et accessibles. Il ressort clairement de l'expérience acquise et des preuves recueillies que la meilleure façon d'y parvenir est de recourir à une approche de gouvernance à plusieurs niveaux, dans le cadre de laquelle le gouvernement fédéral ainsi que les provinces et les territoires jouent des rôles solides.

À l'heure actuelle, le nouveau gouvernement fédéral fait ce qui pourrait être un premier pas vers la transformation de l'ensemble actuellement disparate de services en un système de SGEP en travaillant avec les provinces et les territoires à la mise au point d'un cadre stratégique national, et il a inclus des fonds pour l'année 2017 dans le budget fédéral de 2016.

### *Un cadre commun*

L'année dernière, après l'élection fédérale, la CRRU s'est jointe à d'autres groupes et experts nationaux, provinciaux-territoriaux et autochtones s'intéressant aux SGEP en vue d'établir un ensemble commun de propositions permettant de s'orienter vers un solide cadre stratégique national pour les SGEP. Un [Cadre commun en vue de l'établissement d'un système d'éducation préscolaire et de garde d'enfants pour tous](#) présente les éléments qui permettraient de mettre en œuvre un plan fondé sur des preuves concrètes en vue de l'édification de ce système (le lien mène au document mis en ligne).

Le Cadre commun s'adresse à tous les niveaux de gouvernement du Canada tout entier, et on les encourage à l'utiliser pour établir à la longue des SGEP équitables. Il propose des **cadres stratégiques fédéraux-provinciaux-territoriaux** communs (mais non identiques) qui reposent sur l'hypothèse selon laquelle les SGEP sont un bien public et un droit de la personne, et non un bien, et que l'équité est une valeur de base pour les politiques et les services en matière de SGEP. Il propose, comme point de départ, trois principes clés : **l'universalité, une excellente qualité et l'exhaustivité**. Il reconnaît que les Autochtones devraient définir les services de garde d'enfants autochtones et qu'ils auront besoin de ressources suffisantes pour régler les inéquités actuelles.

Pour atteindre cet objectif, le Cadre commun exige **un plan de financement soutenu à long terme, d'édification d'un système et d'élaboration de politiques et de systèmes assurés en commun par les gouvernements fédéral-provinciaux-territoriaux et les administrations locales, avec le concours d'importants groupes d'intervenants**.

### *Le bon pas*

Dans ce contexte, dans le cadre du processus prébudgétaire qui mènera au budget fédéral de 2017, la CRRU est heureuse de soumettre à votre examen les recommandations qui suivent :

1. Nous recommandons de traiter les fonds déjà prévus pour 2017 dans le processus budgétaire de 2016 comme un premier pas vers un système de garde d'enfants exhaustif et fondé sur des preuves concrètes. Nous proposons de transférer ces fonds aux provinces et aux territoires qui ont dressé des plans concordant avec le Cadre commun et visant à créer à la longue (une décennie) des systèmes de SGEP universels, d'excellente qualité et exhaustifs.
2. Nous recommandons d'utiliser le processus budgétaire de 2017 pour s'engager à recourir à une approche soutenue et à long terme à l'égard du financement fédéral, de façon à soutenir les provinces et les territoires qui ont créé des plans et ont commencé à s'orienter vers des systèmes de SGEP universels, d'excellente qualité et exhaustifs. Nous proposons de recourir à une approche soutenue et à long terme qui identifie clairement des fonds fédéraux pour les services de garde d'enfants à partir du budget fédéral de 2018. Pour pouvoir établir un système de garde d'enfants qui prendrait de l'expansion en vue d'accueillir à terme tous les enfants dont les parents ont décidé de participer, les fonds affectés aux SGEP devraient croître sur une période de dix ans jusqu'à représenter au moins 1 % du PIB, ce qui concorderait avec les niveaux de référence internationaux.

3. Conscients que les SGEP sont, à l’instar des soins de santé, un aspect qui relève principalement de la compétence des provinces, nous recommandons néanmoins de répartir le travail d’édification du système entre les gouvernements fédéral-provinciaux-territoriaux et les administrations locales ainsi que les groupes communautaires autochtones, avec le concours d’importants groupes d’intervenants, tels que les éducateurs, les chercheurs, les fournisseurs de services et les parents. Cela pourrait inclure des initiatives communes, comme des objectifs nationaux en matière de qualité, une stratégie nationale pour le personnel chargé des services de garde d’enfants ainsi qu’un solide programme de données, de recherche et d’innovation, et le fait de travailler à d’autres politiques familiales importantes, comme les congés de maternité ou parentaux ainsi que la souplesse en milieu de travail.

Nous croyons que ce genre de collaboration permettra non seulement à des intervenants non gouvernementaux de participer de manière démocratique au processus, mais aussi que l’approche collaborative affermira nettement la qualité et la portée du travail accompli.

4. Nous recommandons d’utiliser le Budget de 2017 comme une occasion pour rétablir le financement fédéral des activités de recherche appliquée, de renforcement des capacités et de promotion qui, depuis toujours, ont permis aux organismes chargés des services de garde d’enfants et d’autres organismes de la société civile de participer et de contribuer.

---

Childcare Resource and Research Unit  
225, avenue Brunswick  
Toronto (Ontario) M5S 2M6  
416 926 9264 [mfriendly@childcarecanada.org](mailto:mfriendly@childcarecanada.org)  
[www.childcarecanada.org](http://www.childcarecanada.org)