

Liens entre des services de garde universels et de grande qualité et un Canada plus égal pour tous

Les inégalités croissantes constatées au Canada auront tout de même eu pour effet positif de lancer un franc débat sur « le Canada que nous voulons », qui devient un enjeu de premier plan sur la scène politique. Les simples citoyens, et non pas seulement les politiciens et les spécialistes, ont commencé à associer santé et richesse, services publics et justice sociale, économie et vie sociale, démocratie, fiscalité et équité. Ces enjeux, qui retiennent l'attention du public depuis le début de la récession de 2008, ont pris de l'ampleur quand le mouvement Occupy Wall Street a attiré les projecteurs du monde entier sur le problème de l'inégalité, l'an dernier. De nombreux Canadiens ont participé au dialogue sur cette question, et l'idée qu'un programme national de garde d'enfants soit l'une des clés d'un Canada plus juste a fait son chemin.

Un regard sur les hauts et les bas de l'histoire des services de garde d'enfants au Canada révèle que c'est depuis environ une décennie seulement que l'on a reconnu le bien-fondé de l'argument selon lequel l'éducation et la garde des jeunes enfants sont « avantageuses pour l'économie ».

Auparavant, la garde d'enfants était assimilée à un service connexe de l'assistance sociale destiné aux personnes dans le besoin, et encouragé au moins en partie par le fait qu'il est plus économique, pour l'État, de financer des services de garde d'enfants que de verser des prestations d'assistance sociale. Récemment, toutefois, l'idée même que ces services constituent un programme des plus rentables qui peut accroître les recettes fiscales, grâce au travail des mères, stimuler l'activité économique tout en améliorant le rendement scolaire et réduire les coûts des services sociaux a été largement acceptée. Depuis une quinzaine d'années, les idées néolibérales sur la politique sociale, que des commentateurs comme Jane Jenson¹ ont présentées dans une « perspective d'investissement social », ont marqué les grands débats politiques tenus au Canada et ailleurs dans le monde. Ces arguments axés sur le capital humain et qui reposent dans une certaine

¹ Jenson, J. (2009). *Diffusing ideas for after neoliberalism: The social investment perspective in Europe and Latin America*. Présenté à la réunion annuelle de l'Association canadienne de science politique. Ottawa : Université Carleton, 29 mai 2009.

mesure sur des recherches sur le développement de l'enfant et sur des données économiques cadrent mal avec les échanges plus généraux et plus nuancés sur « le Canada que nous voulons ». Ils reflètent un recul important aux chapitres des notions de justice sociale et d'équité qui ont milité pour l'accroissement et l'amélioration des services de garde d'enfants.

Comme le concept d'inégalité économique – l'écart entre les riches et les pauvres (ou le groupe des 1 p. 100 et le reste de la population) – a lancé un grand débat, il est devenu évident que l'inégalité est un sujet complexe et très vaste. L'inégalité entre les sexes, l'inégalité intergénérationnelle et l'inégalité fondée sur la race ou l'origine ethnique sont des variantes directes de l'inégalité économique. Ces « inégalités » sont déterminées par bon nombre des mêmes structures, situations et idéologies politiques qui font obstacle à l'essor du système de garde d'enfants dont tant de Canadiens ont besoin. Pendant ce temps, beaucoup de gens se rendent compte que le gouvernement doit prendre l'initiative de définir des cadres de politique publique efficaces et d'assurer le financement public à long terme indispensable à l'établissement d'un système de services de garde et d'éducation de la petite enfance de grande qualité, qui pourra contribuer à réduire l'inégalité et à créer un pays plus juste et plus inclusif pour tous.

Selon une étude récente², les jeunes familles sont pressées de toutes parts par la croissance des inégalités intergénérationnelles constatée au Canada. Certes, un système de garde d'enfants ne peut pas, à lui seul, résoudre des problèmes « en amont », comme la stagnation des salaires, la difficulté de trouver de bons emplois, l'augmentation de l'endettement étudiant et la hausse de diverses composantes du coût de la vie tel le logement. Toutefois, les jeunes pères et mères doivent maintenant travailler plus fort et plus longtemps que leurs parents, et ce, au moment où ils tentent de survivre face à des dettes d'études, au coût élevé du logement et à l'effritement du filet social canadien, qui était déjà fragile. Les jeunes familles comptent sur le soutien de bonnes politiques économiques et sociales, mais, comme beaucoup l'affirment déjà, « les services de garde d'enfants en sont la clé de

² Kershaw, P. (2011). *Does Canada work for all generations?* Vancouver, Université de la Colombie-Britannique, Human Early Learning Partnership.

voûte³ ». Avec ces services, les jeunes parents peuvent acquérir l'éducation ou la formation nécessaire pour avoir accès à de bons emplois (quand il y en a), et les mères et les pères peuvent travailler sans se préoccuper d'attendre une place de garderie pendant de nombreuses années ou de défoncer le budget familial. Entre-temps, tous les parents peuvent trouver un meilleur équilibre travail-famille s'ils ont la certitude que leurs enfants sont en sécurité, se développent bien et sont heureux.

L'inégalité économique des femmes est encore une réalité, quatre décennies après le rapport publié en 1970 par la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme. Malgré le nombre sans précédent de femmes qui ont fait des études supérieures et leur forte participation à la population active, le manque de services de garde publics pour les jeunes enfants, conjugué au vieillissement des parents, réduit l'égalité des femmes, étant donné que celles-ci continuent de pallier les lacunes des services publics. La plupart des mères n'ont pas les moyens, ni même la possibilité, de rester à la maison mais, sans accès à de bons services de garde d'enfants, elles peuvent devoir accepter des emplois moins rémunérateurs ou à temps partiel, sans régime de retraite ou avantages sociaux. L'accès à des services de garde fiables accroît la possibilité, pour les parents à faible revenu ou seuls soutiens de famille (souvent des jeunes femmes), de profiter d'occasions d'avancement professionnel. Les services de garde d'enfants ont toujours été, et sont encore, un enjeu clé pour les femmes et font partie intégrante de tout plan d'action pour l'égalité des femmes.

La faiblesse des services de garde d'enfants au Canada contribue également à des inégalités fondées sur la race ou l'origine ethnique. Les Autochtones sont les plus touchés par les inégalités. Or, les programmes de garde d'enfants pouvant aider les familles autochtones aux chapitres de l'emploi, de la formation et de l'éducation (et de l'éducation de leurs jeunes enfants) sont rares et diffus, étant donné que de nombreux ministères fédéraux se partagent les divers programmes fédéraux d'éducation et de garde des jeunes enfants. Le financement fédéral destiné à ces programmes – qui n'est jamais garanti – a même diminué depuis quelques années. Pendant ce temps,

³ Conseil national du bien-être social. (1999). *Preschool children: Promises to keep*. Ottawa : auteur.

l'Organisation de coopération et de développements économiques constate que l'écart entre les riches et les pauvres au Canada s'est accru et que les néo-Canadiens (souvent associés à des groupes raciaux) sont fréquemment relégués au groupe des gagne-petit et ne peuvent pas bien s'intégrer au Canada. Ainsi, non seulement les programmes inclusifs d'éducation et de garde de jeunes enfants sont-ils de bons moyens d'aider tous les jeunes enfants à acquérir des idées positives sur la diversité, mais ils sont aussi absolument indispensables pour offrir les occasions d'emploi, de formation et d'éducation dont les familles autochtones, d'immigrants et de réfugiés ont besoin.

L'inégalité économique touche aussi les enfants. Bien que l'on s'appuie sur des arguments liés au capital humain – investir dans la prochaine génération et préparer une meilleure main-d'œuvre – pour justifier des programmes tels que les maternelles à temps plein, les enfants ont besoin autant de bons « services » que d'une bonne « éducation ». L'idée que ces deux axes d'intervention soient indissociables n'est pas nouvelle. Les études montrent clairement que les enfants tirent de plus grands avantages – aux plans intellectuel, scolaire, social et physique – de familles qui reçoivent un soutien adéquat, de collectivités inclusives et de services à la petite enfance de grande qualité. Dans les faits, il faut aider les parents à travailler ou à étudier, faire en sorte que les familles défavorisées puissent compter sur des ressources adéquates pour élever les enfants et offrir des services communautaires axés sur la participation active des familles, qui peuvent ainsi combler tous les besoins de leurs enfants. Il faut à cette fin prévoir des programmes d'éducation de la petite enfance et de garde d'enfants qui seront à la fois bien conçus, bien intégrés, accessibles à tous et de grande qualité.

Enfin, les services de garde d'enfants conviennent bien à un plan d'action pour un Canada plus juste, en raison du lien direct avec les droits de la personne. En effet, l'accès à des services de garde de grande qualité fait partie des droits de l'enfant, de la femme et de la personne, au sens de diverses conventions des Nations Unies et, partant, des obligations du Canada (et des provinces) en matière de droits de la personne. Le droit à des services de garde d'enfants signifie que les enfants et les jeunes familles ont accès à une juste part de nos ressources collectives. Ce droit signifie aussi

qu'il faut cesser de parler de ces services du point de vue du capital humain et mettre l'accent sur la reconnaissance du fait que l'éducation des jeunes enfants et les services de garde d'enfants font partie des droits de la personne, et reconnaître aussi que l'inégalité des familles et des enfants entache la réputation du Canada à titre de protecteur des droits de la personne et de pays où il fait bon vivre.

Les services de garde d'enfants actuellement offerts au Canada sont assimilés à des services commerciaux. Ils sont élaborés et fournis principalement par des intervenants du marché (entre autres un secteur commercial de plus en plus axé sur les profits) et payés en grande partie par des fonds privés (les parents) ou publics versés dans le cadre de programmes gérés par le secteur privé et fournis selon la demande, entre autres au moyen de chèques envoyés aux familles, d'avantages fiscaux et de subventions. Non seulement le gouvernement fédéral n'a pas de politique en matière de garde d'enfants, mais les provinces et les territoires n'ont pas plus défini de cadres ou de systèmes intégrés et explicites. L'égalité économique, intergénérationnelle, selon le sexe et selon la race, exige d'établir des structures publiques pour appuyer les familles et les enfants en veillant à leur fournir les ressources nécessaires financées par les pouvoirs publics à partir d'un régime fiscal équitable. En ce qui concerne les services de garde d'enfants, il faudra établir le système universel public et de grande qualité d'éducation des jeunes enfants et de garde d'enfants qui, s'il repose bien sur un système public, et non pas sur le marché, peut devenir la clé de voûte du soutien des familles.

Le Canada fait piètre figure dans les comparaisons internationales relatives aux services de garde d'enfants. Le mois dernier, un comité des Nations Unies qui étudiait les progrès accomplis par le Canada au chapitre de l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant a déploré l'absence de financement public, l'offre insuffisante, le recours à des entreprises privées à but lucratif et l'absence d'approche globale coordonnée. Ce n'est pas la première fois, d'ailleurs, que le Canada est critiqué pour les services de garde d'enfants dans le cadre des droits de la personne. Certes, si les enfants canadiens n'ont pas la priorité, comme le

prévoit la Convention, leur utilisation des ressources du Canada ne devrait pas, à tout le moins, venir au dernier rang.

Martha Friendly et Shani Halfon, Childcare Resource and Research Unit.
Rédigé pour l'Institut Broadbent, janvier 2013.