

LES SERVICES DE GARDE AU CANADA EN 2020: UNE VISION ET UNE MARCHÉ À SUIVRE



*Document de discussion pour le 4e congrès
national sur les politiques de services de garde à
l'enfance, ServicesDeGarde 2020*

LES FAMILLES AU CANADA ont désespérément besoin de services éducatifs et de garde à l'enfance, et seul un système global est en mesure de leur fournir de tels services. Pour bâtir ce système, la solution est la même aujourd'hui que depuis de nombreuses années : le gouvernement fédéral doit prendre ses responsabilités. Les programmes de services de garde à l'enfance des provinces et des territoires, s'ils sont laissés à eux-mêmes, continueront à se développer lentement et avec difficulté. Beaucoup de parents ne réussiront pas à trouver de services de garde de qualité pour leurs enfants et, s'ils en trouvent, ils n'auront pas les moyens de les payer. Comme l'indique ce document de discussion, il n'est pas nécessaire que ce soit ainsi et cela ne devrait pas l'être non plus. Continuez à lire et vous verrez ce que le leadership du gouvernement fédéral en matière de garde à l'enfance assorti de fonds dédiés et gérés de façon responsable pourrait donner d'ici 2020.

1

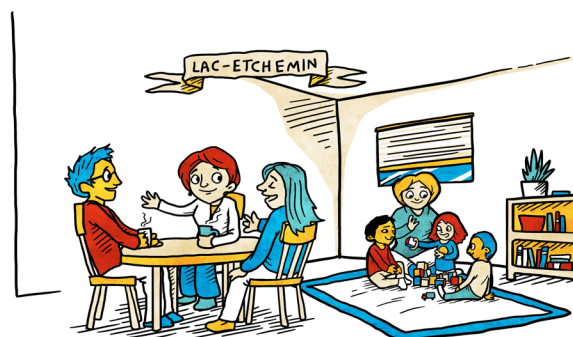
UNE VISION

SERVICES ÉDUCATIFS ET DE GARDE À L'ENFANCE AU CANADA EN 2020

Nous sommes un matin de mai en 2020. Pour la plupart des enfants et des familles des six fuseaux horaires du Canada, les services éducatifs et de garde à l'enfance (SÉGE) de bonne qualité sont maintenant une réalité. À Joe Batt's Arm sur l'île Fogo à Terre-Neuve, des bambins reçoivent un déjeuner nutritif dans le nouveau centre de la petite enfance de l'école. Dans la petite municipalité de Lac-Etchemin au Québec et dans la banlieue de Markham en Ontario, des responsables de garde en milieu familial arrivent dans des centres d'éducation préscolaire pour se rencontrer et échanger entre collègues pendant que les enfants dont elles ont la charge s'amuse à l'extérieur. À Winnipeg, une maman, qui reste à la maison avec son nouveau-né, arrive à la prématernelle accompagnée de sa fillette de trois ans. Et, à la garderie Skidegate de Haida Gwaii, une éducatrice accueille à leur arrivée des parents et des enfants autochtones.

Les SÉGE dans chacun de ces milieux ont des caractéristiques qui leur sont propres tout en partageant beaucoup d'éléments communs. Même s'il y a encore des listes d'attente, les parents, où qu'ils vivent au Canada, savent qu'une place se libérera sous peu. À cause de l'augmentation substantielle du nombre de services, tous les parents, qu'ils soient actifs ou non sur le marché du travail, peuvent dorénavant trouver une place. Et grâce au financement public soutenu pour le fonctionnement des services et leurs activités de base, les frais de garde, beaucoup moins élevés que dans le passé, sont abordables.

En vertu de la nouvelle politique pancanadienne, les provinces, les territoires et les communautés autochtones reçoivent des fonds du gouvernement fédéral. Ils ont tous un plan de développement à long terme préparé avec soin et assorti d'objectifs précis. Pour atteindre ces objectifs, les fonctionnaires provinciaux et territoriaux travaillent en étroite collaboration avec les municipalités, les autorités scolaires, d'autres fournisseurs de services, les associations d'éducatrices et d'éducateurs à la petite enfance, les groupes de parents et les organismes communautaires, ainsi qu'avec le gouvernement fédéral.



GESTION PUBLIQUE ACCRUE

Les tarifs versés par les parents et les échelles salariales sont fixés à l'échelle provinciale et les autorités provinciales, municipales et scolaires collaborent plus étroitement de sorte qu'aujourd'hui la gestion des SÉGE s'avère davantage publique. La planification, le développement et le soutien des services offerts aux familles qui choisissent de les utiliser se font à l'échelle locale tout en s'inscrivant dans des plans d'ensemble élaborés par les provinces et les territoires. Les comités de parents ont leur mot à dire sur les grands enjeux, mais l'époque où les parents et les bénévoles devaient récolter des fonds pour couvrir les dépenses de fonctionnement de base de leurs services de garde est révolue.

Même s'il existe encore un bon nombre de services de garde à but non lucratif, de nombreux SÉGE accueillant des enfants de zéro à cinq ans sont maintenant administrés par des conseils scolaires et des municipalités. Ces administrations travaillent en partenariat avec des associations d'éducatrices et d'éducateurs à la petite enfance et d'enseignantes et d'enseignants afin de s'assurer que le programme éducatif et la prestation des services sont basés sur des pratiques exemplaires inclusives et adaptées aux besoins des enfants.

Le secteur des services à but lucratif est demeuré petit et il diminue à mesure que celui des services publics et à but non lucratif prend de l'expansion. Un certain nombre de services à but lucratif ont fermé leurs portes lorsque leurs propriétaires ont pris leur retraite et une poignée d'entre eux ont reçu de l'aide pour intégrer le réseau public des services à but non lucratif. Seuls les services publics, les services à but non lucratif et les services à but lucratif déjà en place sont admissibles au nouveau financement de base.

L'offre de SÉGE réglementés étant plus forte et les services étant plus abordables, le recours des parents à la garde d'enfants non réglementée et sans contrôle public a diminué de façon importante. Bon nombre de responsables de garde en milieu familial non régie font maintenant partie du système réglementé et financé par des deniers publics.

Le mélange de garderies éducatives à temps plein (y compris la maternelle), de prématernelles/jardins d'enfants à temps partiel, de garde en milieu familial, de garde scolaire et de programmes de ressources pour la famille est déterminé à l'échelle locale en vertu d'un processus de planification qui tient compte des besoins

QU'ENTENDONS-NOUS PAR SÉGE?

Nous utilisons l'expression services éducatifs et de garde à l'enfance (SÉGE) à moins de faire expressément référence aux services de garde. L'expression SÉGE exprime une vision à long terme qui englobe tous les services de garde et d'éducation à la petite enfance offerts à temps plein et à temps partiel aux enfants à compter de leur naissance jusqu'à l'âge de fréquentation obligatoire de l'école y compris la garderie, les prématernelles et les jardins d'enfants, la garde en milieu familial régie, la maternelle et les programmes de ressources pour la famille. Ce document soulève aussi la nécessité de fournir des services en dehors des heures de classe aux enfants jusqu'à l'âge de douze ans. En vertu de cette vision, ces services qui jouent de nombreux rôles dans la vie des enfants, de leurs familles et de la société peuvent être mariés de manière à ce que les services de garde, les soins aux enfants et l'éducation à la petite enfance soient indissociables. Comme le démontrent des modèles ailleurs au monde, les SÉGE, peu importe le nom qu'on leur donne, lorsqu'ils sont bien conçus, intègrent tout à la fois et avec succès les soins aux enfants, les services de garde, l'éducation à la petite enfance et les mesures de soutien aux enfants et aux familles.

et des priorités de la collectivité. Partout au Canada, les enfants ont accès à des services intégrés de « garde/soins » et « d'apprentissage/éducation », et ces services disposent des ressources requises pour soutenir les parents dans leur rôle parental. Les modalités particulières de fonctionnement varient d'une province et d'un territoire à l'autre, mais elles sont toutes pensées pour tenir compte des horaires des parents et pour fournir aux enfants des milieux de garde et d'éducation exceptionnels.

QUALITÉ AMÉLIORÉE

La qualité des services s'est améliorée partout au Canada. Les programmes éducatifs sont conçus pour s'adapter aux différents types de services et pour répondre aux préférences locales. Et, on les améliore sur une base régulière. Les enfants qui ont des incapacités et qui sont d'origines culturelles variées sont complètement intégrés et ils reçoivent du soutien additionnel au besoin. Le ratio éducatrice-enfant permet de répondre de façon satisfaisante aux besoins des enfants de tous les groupes d'âge.

Tous les SÉGE sont dotés d'éducatrices et d'éducateurs à la petite enfance dûment formés et leurs approches pédagogiques sont les mêmes, fournissant aux enfants et aux parents un milieu de vie stimulant, accueillant, homogène et confortable. Les programmes offerts en dehors des heures de classe se déroulent principalement dans les écoles et fournissent aux enfants jusqu'à l'âge de douze ans une gamme diversifiée d'activités enrichies adaptées à leur âge. Maintenant, les responsables de garde en milieu familial ont une formation en éducation de la petite enfance et elles ont accès à de l'équipement, des ressources, du soutien et des réseaux. Aussi, comme les fonds publics consacrés aux services de garde réglementés ont augmenté, les honoraires et avantages sociaux des éducatrices en milieu familial reflètent de plus près la valeur de leur travail.

Les éducatrices et éducateurs à la petite enfance doivent détenir un diplôme de niveau postsecondaire avant d'exercer leur profession et les responsables de groupe détiennent un baccalauréat en éducation préscolaire ou plus. Les personnes qui travaillent auprès des jeunes enfants suivent régulièrement du perfectionnement en cours d'emploi. La profession d'éducatrice et d'éducateur à la petite enfance est bien reconnue, le taux de syndicalisation y est élevé, on peut avancer sur le plan professionnel et les salaires sont à l'avenant. Partout au Canada, les services sont de bonne qualité et le moral du personnel est solide. L'époque où le taux de roulement du personnel était élevé est chose du passé.

De nombreux SÉGE sont établis dans des édifices construits pour eux (ou rénovés à cette fin); certains se trouvent dans des écoles primaires ou dans l'enceinte d'écoles primaires. Les garderies sont pensées en fonction de jeunes enfants : les pièces sont agréables et ont une fenestration abondante; les aires de jeux extérieurs sont faciles d'accès; des cuisines y sont aménagées pour que les enfants puissent participer à la préparation des repas; elles ont beaucoup de rangement et d'équipement; et on y trouve des salons réservés au personnel. Des architectes se spécialisent maintenant dans la conception d'édifices et d'environnements extérieurs expressément pour les SÉGE.

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont bonifié le congé parental afin de répondre aux besoins variés et aux différentes réalités financières des familles. Les congés, auxquels ont accès tous les nouveaux parents, sont plus flexibles et mieux rémunérés. Il existe aussi un congé payé complémentaire réservé aux nouveaux pères qui doit être pris peu de temps après la naissance de l'enfant. De nombreuses améliorations ont été apportées aux services et aux politiques afin de faciliter la vie des parents affectés à des horaires de travail non usuels. Et les travaux du groupe de travail national créé pour trouver des solutions globales sont bien engagés.

VISION COMMUNE, APPROCHES DIFFÉRENTES

Les SÉGE de 2020 ont d'importants éléments en commun, mais ils ne sont pas tous pareils. Les gouvernements provinciaux et territoriaux et les communautés autochtones ont créé leurs propres SÉGE en vertu d'un cadre général pancanadien de principes directeurs et de politiques, de mesures législatives, de financement et de mécanismes de rapports publics.

Ainsi, même si dans leurs grandes lignes les services se ressemblent, ceux-ci se distinguent dans leurs particularités : horaires, éventail des services offerts, façon d'intégrer garde, soins et éducation, et différences culturelles. À la garderie Skidegate, par exemple, la culture Haida de la communauté est au cœur du projet éducatif, tandis que l'agence de garde de Markham et son réseau de responsables de garde en milieu familial reflètent la diversité culturelle de cette collectivité. On accorde beaucoup d'importance à l'amélioration continue de la qualité et les approches novatrices et créatives sont soutenues, encouragées et diffusées. C'est ainsi que dans le cadre d'une initiative pancanadienne portant sur les activités en plein air, les centres de la petite enfance de Lac-Etchemin, de Winnipeg et de Joe Batt's Arm mettent à l'essai les « maternelles en forêt » et d'autres activités en plein air, et ils diffusent les résultats de leur expérience.

Même si le programme national de SÉGE est une œuvre inachevée et le sera toujours, il est extrêmement populaire en 2020. Des parents, tous revenus confondus, constatent que leurs enfants sont heureux dans ces services et en retirent des bienfaits. Les différentes collectivités et les élus apprécient leurs avantages pour la société et leur impact positif sur l'économie grâce à la participation accrue des femmes au marché du travail et aux dépenses effectuées localement. Toutes et tous sont fiers de ce programme social tant attendu qui profite à tous les enfants et leurs familles. Lorsque la présidente des États-Unis a fait une tournée du Québec, elle s'est rendue dans un des carrefours communautaires de Lac-Etchemin et elle a rapporté à Washington des idées glanées dans le milieu pour étayer la nouvelle approche en matière de SÉGE qu'elle met de l'avant.

Dans l'ensemble, le programme national de SÉGE s'avère un succès à tous les égards. Décidément, il est ici pour rester.

PENSEZ-Y

- 1. Comment cette vision cadre-t-elle avec la vôtre?**
- 2. En quoi cette vision pourrait-elle changer quelque chose pour les enfants, les parents, les femmes, les éducatrices, votre collectivité, le Canada?**



2014 : LA SITUATION ACTUELLE

Aujourd'hui, au Canada, il n'y a pas de politique ni de programme national de SÉGE. Chaque province et chaque territoire ont leur propre politique en matière de garde à l'enfance et ils fournissent tous des places en garderie et en garde familiale réglementée. La plupart réglementent également les jardins d'enfants/prématernelles. Diverses modalités de financement existent. Ils offrent tous également la maternelle financée à même des fonds publics, et ce, principalement aux enfants de cinq ans.

Au fil des années, les provinces et les territoires, les autorités locales et les organisations vouées à la petite enfance ont lancé nombre d'initiatives pour augmenter l'accès aux SÉGE, en améliorer la qualité, restructurer leur financement public et renforcer la formation et les politiques. Beaucoup de ces initiatives ont été importantes. La plus remarquable est celle du Québec en vertu de laquelle le gouvernement finance les services de garde au lieu de subventionner les familles individuellement. Remarquable aussi est l'instauration en Ontario de la maternelle à temps plein pour tous les enfants âgés de quatre et de cinq ans. Voici quelques autres initiatives à souligner: les approches uniques du Manitoba et de l'Île-du-Prince-Édouard au chapitre du financement de base des services; la stratégie d'amélioration de la qualité mise en place à Toronto; le processus de planification des services de garde lancé à Vancouver; et l'appui populaire envers le plan de développement communautaire proposé par les militantes et militants de la Colombie-Britannique dans le but de transformer les SÉGE. En outre, des associations de SÉGE, des syndicats et certains gouvernements ont réalisé des percées qui ont permis d'améliorer les salaires et les avantages sociaux notoirement insuffisants dans le secteur, même s'il reste beaucoup à faire à cet égard. Plus récemment, l'intégration des services de garde et des services d'éducation préscolaire est devenue prioritaire dans une grande partie du Canada; huit provinces et territoires ont adopté la formule de la maternelle à temps plein¹ et dans huit, les services de garde relèvent maintenant du ministère de l'Éducation.

Malgré ces efforts, les services de garde et la maternelle demeurent des programmes distincts les uns des autres. Le nombre de services de garde de bonne qualité est encore limité et ils ne sont pas abordables pour la majorité des familles.

Le Canada n'a jamais eu de programme pancanadien ni de politique nationale en matière de SÉGE. Nous avons connu un très modeste départ à cet égard lorsqu'en 2005 un gouvernement du Parti libéral a jeté les bases d'un programme fondateur. À cette époque, toutes les provinces et tous les territoires ont préparé des plans d'action et se sont engagés à procéder, aidés en cela par l'injection de nouveaux fonds fédéraux.

¹ Deux territoires offrent quelques programmes de maternelle à temps plein.



Toutefois, l'année suivante, le gouvernement du Parti conservateur nouvellement élu annula les ententes bilatérales entre le gouvernement fédéral et les provinces et les territoires, lesquelles constituaient la base du programme pancanadien en développement.

Le Canada est l'un des pays les plus riches au monde. Or, selon des examens internationaux effectués par des organismes comme l'UNICEF (2008), le Canada arrive bon dernier en ce qui a trait aux SÉGE. Recenser les problèmes à travers le Canada est du déjà-vu : (a) énorme pénurie de places principalement pour les bébés, les enfants ayant des incapacités, les communautés autochtones, rurales ou éloignées et les familles dont les parents ont des horaires de travail non usuels; (b) sous-financement entraînant des frais de garde élevés,

ce qui rend les services de garde réglementés inaccessibles pour beaucoup de familles et menace leur viabilité financière; (c) difficulté à recruter et retenir des éducatrices et des éducateurs qualifiés, car la profession n'est pas valorisée et les salaires sont bas; (d) faible qualité des services, lesquels ne peuvent être considérés comme éducatifs ni propices au développement; (e) lacunes en matière de services, ce qui favorise l'expansion des garderies à but lucratif et parfois l'apparition de grandes chaînes commerciales de garderies; (f) recours répandu à la garde d'enfants non réglementée, la seule option abordable et accessible pour la plupart des parents; et (g) programmes de maternelle qui ne reconnaissent pas l'importance de la petite enfance ou ne tiennent pas compte des horaires de travail des parents, offrant leurs services uniquement à temps partiel et principalement aux enfants de cinq ans.

LES APPROCHES FONDÉES SUR LES RÈGLES DU MARCHÉ SONT INEFFICACES

Au Canada, le recours aux règles du marché en matière de garde à l'enfance, en vertu de quoi la responsabilité du gouvernement est limitée, explique en grande partie la persistance de la mosaïque de services dépareillés qui est notre lot. Au lieu de bâtir un système public cohérent, appuyé sur des objectifs à long terme, de la planification, du financement public substantiel et une gestion publique, on dépend des forces du marché et de l'approche consumériste pour façonner, créer, maintenir, livrer et financer les services de garde au Canada. Les politiques fédérales, provinciales et territoriales en matière de services de garde encouragent d'ailleurs cette dépendance aux marchés. Elles vont à l'encontre de preuves convaincantes qui indiquent que l'administration publique des services de garde, y compris leur livraison par les secteurs public et à but non lucratif, est une façon beaucoup plus efficace et plus juste de fournir ces services.

PENSEZ-Y

1. Qu'est-ce qui fonctionne bien et qu'est-ce qui ne fonctionne pas actuellement?
2. Quels groupes sont exclus des SÉGE?

3

LES SÉGE AU CANADA : POURQUOI EST-CE UNE PRIORITÉ

POURQUOI EN AVONS-NOUS BESOIN

Il est bien connu que les SÉGE ont la possibilité d'atteindre des objectifs multiples sur le plan social et politique. L'égalité des femmes et leur participation au marché du travail, la réduction de la pauvreté, la conciliation famille-travail, l'intégration sociale et l'égalité des chances, le développement et le mieux-être des enfants et la prospérité économique sont autant de raisons souvent évoquées pour justifier l'appui aux SÉGE de bonne qualité.

Les tendances démographiques expliquent pour une grande part pourquoi les SÉGE se trouvent sur autant de listes de priorités. La situation démographique au Canada, à savoir le pourcentage élevé de mères actives sur le marché du travail, les inégalités générationnelles et sociales, la persistance de la pauvreté infantile, le vieillissement de la main-d'œuvre, les conditions de vie inacceptables des populations autochtones et la grande diversité ethnique et culturelle, est un des principaux moteurs porteurs de l'accès universel aux SÉGE.

Un deuxième facteur déterminant est le constat des experts et la reconnaissance du public que les services éducatifs et de garde à l'enfance de bonne qualité sont le fondement de l'apprentissage sur toute une vie et ont des effets positifs à long terme sur la prospérité de la société. Même si ces arguments visent habituellement davantage la petite enfance, il reste que la qualité des services fournis aux enfants d'âge scolaire en dehors des heures de classe est également importante. Ces services parascolaires contribuent à la maturité et favorisent l'autonomie des enfants d'âge scolaire et leur fournissent des occasions de développer leurs habiletés et d'approfondir leurs connaissances.

OBJECTIFS MULTIPLES

Lorsque la Commission royale d'enquête sur la situation des femmes a lancé l'idée d'un programme national de garderies en 1970, son but premier était de favoriser l'égalité des femmes. Depuis, à mesure que d'autres buts se sont ajoutés au débat, nos connaissances se sont accrues et le langage s'est modifié. Ce que l'on appelait « garderies » dans les années 1970 et « services de garde » dans les années 1980 et 1990 s'appelle souvent aujourd'hui « programme d'apprentissage et soins pour la petite enfance » ou « services éducatifs et de garde à l'enfance ».

Beaucoup de Canadiennes et de Canadiens font le lien entre inégalité et politique publique, services publics et justice sociale, économie et sphère sociale, démocratie, fiscalité et équité. À mesure que ce dialogue sur les valeurs fondamentales et sur ce que représente le Canada a pris de l'ampleur, l'idée selon laquelle un programme national de SÉGE devait faire partie de la vision d'un Canada plus égalitaire s'est introduite dans le discours.

Rares sont les personnes qui contesteraient le fait que le soutien du Canada aux familles, aux femmes et aux enfants est insuffisant et que cela a des répercussions négatives aujourd'hui et pour l'avenir. Les jeunes adultes sont aux prises avec le chômage, l'endettement, le coût élevé du logement et le manque de temps à consacrer à leur famille. L'expression contemporaine, la « génération sandwich », décrit bien des jeunes coincés entre de faibles perspectives d'emploi et des coûts élevés pour faire vivre et élever une famille. En outre, il est démontré que l'accès de nos enfants à des services d'éducation préscolaire est plus limité ici que dans d'autres pays, où c'est la norme de fournir des SÉGE aux enfants deux à trois ans au moins avant leur scolarisation obligatoire.

L'accès aux SÉGE en tant que droit des femmes et des enfants est un principe bien établi internationalement et défini par les Nations Unies (Convention internationale relative aux droits de l'enfant [CIDE], Convention relative à l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'endroit des femmes [CEDAW] et Éducation pour tous [EFA]). Dans nombre de pays, ce principe s'inscrit dans une politique nationale faisant de l'accès aux SÉGE un droit pour tous les enfants.

Globalement, à cause du manque de participation et de leadership du gouvernement fédéral, le Canada fait piètre figure en matière de SÉGE et de nombreux besoins des familles et de la société ne sont pas comblés.

UN RÔLE DE PREMIER PLAN POUR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Qu'entend-on par « programme national de SÉGE » dans le contexte canadien? Le Canada est une fédération, c'est-à-dire un modèle de gouvernement en fonction duquel l'autorité et les compétences sont réparties entre les gouvernements fédéral et provinciaux. La fédération canadienne a été créée en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*, laquelle définit les responsabilités/compétences fédérales et provinciales. La santé, l'éducation et les services sociaux relèvent habituellement des provinces et des territoires (sauf les programmes pour les communautés autochtones sur les réserves et pour les familles de militaires). Par ailleurs, les avantages sociaux, c'est-à-dire les prestations versées aux particuliers (comme les pensions et l'assurance-emploi) relèvent souvent de programmes fédéraux.

Le fédéralisme canadien, au fil des années, s'est avéré un mode de gouvernement dynamique, capable d'évoluer. Les programmes sociaux pancanadiens ont été des facteurs généralement unificateurs au sein de la population canadienne. Le régime d'assurance-maladie, un programme social prisé d'entre tous, s'articule autour des cinq principes de la *Loi canadienne sur la santé*, mais ce sont les provinces et les territoires qui livrent les services en tant que tels. Le fait que la santé relève de la compétence des provinces n'a pas empêché le gouvernement fédéral de jouer un rôle de premier plan dans la construction du régime national de santé. Dans l'ensemble, ce que peut ou ne peut pas faire le gouvernement du Canada est plus une question d'idéologie, d'objectifs de célérité et, ultimement, de volonté politique que de strictes règles.

Se doter d'une vision commune et de principes généraux en matière de SÉGE pour tous les enfants et leurs familles au Canada est un exercice pertinent, possible et nécessaire. Il serait possible de structurer notre programme national de services de garde de manière à ce qu'il s'inscrive dans le type de fédéralisme qui a permis de créer d'autres programmes sociaux canadiens prisés par la population, comme le régime d'assurance-maladie, des programmes qui illustrent pourquoi nous avons un gouvernement fédéral. En vertu d'un cadre national, les provinces et les territoires détermineraient l'éventail de services offerts, les modalités de formation, les cadres éducatifs et d'autres aspects.

POURQUOI LE CANADA EN A-T-IL LES MOYENS

Pour justifier le peu d'action en matière de garde à l'enfance à l'échelle nationale, on nous répète sans cesse qu'en tant que société, le Canada n'a pas les moyens de s'offrir les politiques familiales dont se dotent beaucoup d'autres pays. Récemment, plutôt que d'investir dans les SÉGE, le gouvernement a mis en place des mesures prônant le « choix individuel », comme la Prestation universelle pour la garde d'enfants (PUGE) et le fractionnement des revenus. Ce sont des mesures qui grugent des milliards de fonds publics, lesquels pourraient être utilisés pour bâtir un programme national de services de garde à l'enfance.

L'idée selon laquelle la réduction constante de l'impôt des particuliers et des sociétés serait quelque chose de souhaitable fait son chemin dans le discours politique général et on assiste à la mise en veilleuse des concepts de fiscalité équitable et de bien commun. Paradoxalement, les sondages révèlent que la population s'inquiète sérieusement des inégalités croissantes au Canada, qu'elle accepterait une hausse (légère) des impôts pour soutenir nos programmes sociaux et qu'une majorité constante de personnes est d'accord pour que le gouvernement fédéral assume un plus grand rôle.

Par ailleurs, il convient de souligner et de reconnaître les nombreux bienfaits économiques à court et à long terme attribuables à un système universel de SÉGE de bonne qualité. Une étude réalisée en 2012 par la banque Toronto Dominion a analysé les avantages économiques liés à l'apprentissage et au développement des jeunes enfants, à la réduction des coûts sociaux et à la participation accrue au marché du travail. Une étude québécoise déterminante a indiqué que les recettes de l'État québécois avaient augmenté grâce à la participation accrue des mères au marché du travail et que cette hausse était suffisante pour compenser 40 p. cent des investissements substantiels du Québec dans son réseau de services de garde.

Ces grands enjeux sociétaux et financiers sont liés de près à la création et la mise en œuvre d'un nouveau programme social, comme un programme de SÉGE.

PENSEZ-Y

1. Le gouvernement fédéral devrait-il avoir un rôle au chapitre des politiques en matière de SÉGE? Pourquoi?
2. Croyez-vous que le Canada a les moyens de se doter d'un programme national de SÉGE?

CONCRÉTISER NOTRE VISION: PRINCIPES ET COMPOSANTES DU SYSTÈME



L'expérience accumulée au fil des ans et les meilleures informations disponibles indiquent qu'un modèle de gouvernance à plusieurs échelons est le moyen le plus sûr d'offrir de véritables « choix » concrets en matière de SÉGE à toutes les familles canadiennes, soit : à l'échelon fédéral, la mise en place d'un cadre stratégique général pour l'ensemble du Canada et d'une stratégie de financement nationale; à l'échelon des provinces et des territoires, le déploiement de réseaux de services robustes, élaborés et administrés par chaque province et chaque territoire; et à l'échelon local, la gestion et la planification des services en assurant la participation démocratique des parents et des éducatrices et éducateurs à la petite enfance.

La politique nationale s'appuierait sur un ensemble de principes généraux et sur des composantes du système liées aux rôles et responsabilités, aux objectifs à atteindre, aux échéanciers, aux mécanismes de reddition de comptes et aux mesures d'évaluation des progrès réalisés dans l'atteinte des objectifs. Voici les principes et les composantes proposés.

PRINCIPES

Principe 1 : droit d'accès universel

Les SÉGE sont un bien public, ils s'inscrivent dans les droits de la personne et ils font partie de l'édification du Canada égalitaire et juste auquel nous tenons. Les jeunes enfants sont des citoyens à part entière; ils ont droit à leur juste part des ressources de la société, y compris à des SÉGE de qualité, adaptés à leurs besoins et fournis à titre de bien public et non pas de marchandise ou de bien de consommation privée.

Les collectivités et les gouvernements ont comme rôle fondamental de soutenir les familles dans leur fonction parentale. Étant donné que les SÉGE de bonne qualité et bien conçus ont des effets bénéfiques pour tous les enfants et leurs familles et qu'ils viennent en aide à des groupes précis (femmes, familles à faible revenu, enfants ayant des incapacités, nouveaux arrivants au Canada), ils devraient être accessibles à tous les enfants, peu importe leurs capacités, leur situation économique ou leur origine culturelle ou linguistique, peu importe où ils vivent au Canada et peu importe si leurs parents sont actifs ou non sur le marché du travail, sont aux études ou sont affectés à des horaires de travail non usuels. Les SÉGE devraient être offerts dans des collectivités locales ou des quartiers et leur fréquentation devrait être volontaire et déterminée par les parents.

Les SÉGE devraient être offerts à prix abordable ou gratuitement comme la maternelle si nécessaire. Même si des mesures spéciales peuvent être adoptées pour éliminer des barrières financières dans le cas d'enfants et de familles vulnérables, par droit d'accès universel, on entend que les SÉGE ne doivent pas viser uniquement des enfants vulnérables; ils doivent également s'adresser aux enfants des familles de la classe moyenne et à ceux des familles bien nanties.

Principe 2 : bonne qualité

Il ne faut pas sous-estimer l'importance de la qualité pour assurer le sain développement des enfants, leur mieux-être et leur bonheur. La qualité doit être au cœur de tous les SÉGE, car à cause de son effet sur le développement de l'enfant, des SÉGE de bonne qualité entraînent d'importants bienfaits économiques et sociaux. En revanche, les SÉGE, s'ils sont de piètre qualité, ne sont pas dans « l'intérêt supérieur de l'enfant », une condition liée aux droits de la personne et, de fait, ils peuvent être nuisibles.

Les politiques et les services devraient s'inspirer des meilleures données disponibles sur la qualité en matière de SÉGE et sur ce qui contribue à cette qualité. Les politiques et les services devraient également

prendre en compte des considérations liées aux droits de la personne, comme la pleine intégration des enfants ayant des incapacités et le respect de la diversité.

C'est par un ensemble de facteurs interreliés que l'on peut le mieux garantir la qualité des SÉGE. Ces facteurs, à savoir les idées, la gouvernance, l'infrastructure, la planification, l'élaboration de politiques, le financement, les ressources humaines (comme des salaires à l'avenant et de bonnes conditions de travail), l'environnement physique, la collecte de données et la recherche, devraient être pris en compte dans l'élaboration d'une politique globale.

Du point de vue de la qualité, l'intégration des volets services de garde et éducation préscolaire en tant que « partenaires forts et égaux » est une mesure souhaitable. Il existe plusieurs façons de procéder, mais le système est plus fort lorsque l'on intègre plusieurs aspects, notamment le financement, la formation, la pédagogie et la gouvernance.

Principe 3 : exhaustivité

L'exhaustivité se décline par un éventail varié de SÉGE, assorti des politiques et des pratiques requises pour soutenir les jeunes familles. Étant donné que les familles sont de tous les types et de toutes les tailles et qu'elles prennent toutes sortes de formes, elles devraient pouvoir choisir à même une gamme raisonnablement variée de SÉGE flexibles et de qualité, incluant la garderie à temps plein et à temps partiel, les services de garde en milieu familial réglementés, les services de garde d'urgence, de répit ou ponctuels et les programmes de soutien parental. Ces services devraient être offerts dans des endroits raisonnablement accessibles.

Il faut également des politiques et des pratiques qui tiennent compte de la disponibilité des parents et qui leur offrent les ressources dont ils ont besoin pour concilier leurs responsabilités familiales et professionnelles, à savoir : des congés pour raison familiale suffisamment payés (congé de maternité, congé parental ou congé de paternité flexibles); des mesures de soutien liées à la grossesse, à la santé et au rôle parental; des régimes de travail flexibles; des salaires décents; du logement à prix abordable; et des programmes de sécurité du revenu pour atténuer la pauvreté.

COMPOSANTES DU SYSTÈME

Composante 1 : une politique nationale

La politique nationale devrait s'appuyer sur l'idée selon laquelle les SÉGE sont un bien public et non pas une marchandise ou un bien de consommation privée et, tout en reconnaissant que les provinces et les territoires ont traditionnellement adopté des approches variées, elle devrait s'engager à regrouper les SÉGE en un système public/à but non lucratif, financé et administré par l'État et tenu de rendre des comptes à la population.

L'élaboration de cette politique nationale exigera du leadership de la part du gouvernement fédéral (ce qui « unit » le Canada), cependant les provinces, les territoires et les communautés autochtones devront y collaborer étroitement.

La politique nationale devrait se fonder sur les principes de droit d'accès universel, de bonne qualité et d'exhaustivité. Elle devrait définir des objectifs pancanadiens au chapitre de la mise en œuvre des services, des objectifs à atteindre, des échéanciers, des mécanismes de reddition de comptes et des mesures d'évaluation des progrès.

Elle devrait reconnaître aux éducatrices et éducateurs à la petite enfance un statut de professionnel et prévoir en conséquence la formation, la rémunération et les débouchés de carrière.

La politique nationale devrait définir les rôles et les responsabilités des provinces et des territoires et définir les éléments à inclure dans leurs politiques, comme : des plans d'expansion/développement; la transition vers une forme de gestion publique et de financement de base des services; l'amélioration continue de la qualité; des stratégies en matière de ressources humaines; la collecte de données, la recherche et l'évaluation; et des mécanismes de reddition de comptes.

La politique nationale devrait définir les rôles des administrations locales, comme les municipalités et les conseils scolaires, ainsi que le rôle de la communauté des SÉGE. Elle devrait prévoir la participation démocratique à tous les échelons, y compris la participation des éducatrices et des éducateurs, et des parents.

Composante 2 : une stratégie de financement soutenu et à long terme

Les bienfaits à court et à long des SÉGE pour les enfants, leurs familles et la société en font un investissement économique et social très judicieux. À l'instar de l'éducation et des soins de santé, les SÉGE de bonne qualité et accessibles à tous exigent énormément de financement public.

La stratégie nationale de financement devrait comprendre : du financement pour les immobilisations afin de développer le système; du financement de fonctionnement afin de soutenir les services et d'améliorer la rémunération de la main-d'œuvre du secteur tout en maintenant les frais de garde à un niveau abordable; et du financement pour la collecte de données, la recherche, l'évaluation, l'innovation et les mécanismes de reddition de comptes.

La transition vers un mode de financement de base stable doit occuper une place importante dans le développement du système et l'engagement des provinces et des territoires à cet égard doit être précisé dans la stratégie nationale de financement à long terme.

Pour ce faire, le gouvernement fédéral devra verser du financement prévisible aux provinces, aux territoires et aux communautés autochtones afin de leur permettre de développer et de maintenir leurs réseaux.

Le financement du système devrait augmenter tous les ans pour réaliser le développement prévu jusqu'à ce qu'il atteigne sa maturité. L'objectif de financement public à atteindre à long terme est d'au moins 1 p. cent du PIB. Il s'agit de la norme à l'échelle internationale en ce qui concerne les SÉGE pour les enfants âgés de zéro à cinq ans. S'engager à indexer le financement public en fonction du taux d'inflation contribuerait à la stabilité du système.

Composante 3 : un effort concerté pour développer le système

Étant donné que les SÉGE sont un bien public auquel ont droit l'ensemble des Canadiennes et des Canadiens, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et les administrations locales devraient assumer collectivement la responsabilité d'en assurer le développement et la mise en œuvre. Leurs responsabilités respectives devraient être clairement définies dans la politique nationale proposée.

La mise en œuvre d'un système de SÉGE de bonne qualité est un exercice complexe qui exigera l'apport de nombreux intervenants de tout le Canada, à savoir des décisionnaires de tous les échelons de gouvernement, des chercheurs et des chercheuses, des fournisseurs de services et des éducatrices et éducateurs à la petite enfance. La collaboration et la concertation régulières sont le moyen le plus efficace de mettre en œuvre des volets particuliers du système de SÉGE envisagé. Ces volets sont :

- Un plan national pour la collecte périodique de données et l'analyse régulière de ces données.
- Un programme de recherche national.

- Un plan pour mesurer régulièrement les progrès en ce qui a trait au respect les principes de la politique nationale.
- Une stratégie pour assurer la transparence des rapports publics et la reddition de comptes.
- La mise en circulation et la prise en compte des initiatives et des pratiques exemplaires.
- La sensibilisation du public entourant les bienfaits des SÉGE de bonne qualité et les composantes de la qualité, notamment les questions liées au personnel.
- La recherche d'occasions d'innover dans des domaines comme l'élaboration de programmes, la pédagogie, l'amélioration continue de la qualité et la formation.

L'IMPORTANCE DU FINANCEMENT PUBLIC ET DES POLITIQUES PUBLIQUES

Ces principes directeurs et les composantes du système ont été mis de l'avant pour stimuler la discussion sur la façon de lancer le processus et d'amener le Canada à se doter d'un système de SÉGE plus cohérent qui ressemble à celui que décrit l'énoncé de vision. Deux facteurs sont absolument essentiels pour bâtir le système que nous envisageons : des investissements publics substantiels et bien ciblés et des politiques publiques vigoureuses.

Si le financement public est insuffisant, il est pratiquement sûr que l'accès aux SÉGE de bonne qualité sera impossible et inabordable pour beaucoup de familles et qu'il sera impossible de verser de bons salaires pour attirer et retenir une main-d'œuvre hautement qualifiée. Par ailleurs, lorsque les mécanismes de distribution de fonds sont inefficaces et qu'il y a des lacunes au chapitre de la gestion publique, il est difficile de procéder à l'intégration des services de garde et des programmes d'éducation préscolaire et d'offrir un éventail plus diversifié de services de qualité abordables correspondant aux attentes et aux besoins des familles.

C'est dire que pour assurer l'accès à des SÉGE de bonne qualité et créer des « partenaires forts et égaux » comme souhaité, il est essentiel d'avoir du financement public suffisant et des politiques publiques vigoureuses. En l'absence de bonnes politiques publiques, il arrive que les fonds publics soient dépensés sans donner les meilleurs résultats possible. Et d'autre part, s'il n'y a pas assez de financement public, une politique publique aussi vigoureuse soit-elle ne permettra pas d'atteindre les résultats souhaités.

Les deux, politiques publiques et financement public, vont de pair.

PENSEZ-Y

1. Est-ce important qu'une politique en matière de SÉGE comprenne des principes et des éléments communs à tout le Canada? Pourquoi?

ALLER DE L'AVANT

Au Canada, cela fait des décennies que parents, chercheurs et chercheuses, militantes et militants et décisionnaires réclament un système public et universel de SÉGE inclusifs et de bonne qualité. En dépit de tous ces efforts, nous n'avons toujours pas atteint ce but. Ce document décrit une vision du système souhaité et, plus fondamentalement, comment on peut « y arriver à partir d'où on est ».



Le congrès de Winnipeg sera le forum pour discuter et mettre à jour l'approche de la communauté élargie des SÉGE en ce qui concerne les grands enjeux pour le secteur et les défis du jour. Nous nous réunirons en novembre 2014 pour étendre nos connaissances et approfondir notre compréhension des SÉGE, pour remettre le sujet au cœur des discussions et pour renforcer le mouvement social. Le but est de s'assurer que, cette fois-ci, nous obtiendrons un système national de SÉGE qui correspond aux attentes des Canadiens et des Canadiennes d'un bout à l'autre du pays et auquel nous, nos enfants et nos petits-enfants ont droit.

PENSEZ-Y

1. **Que faut-il faire pour que cette vision se concrétise?**
2. **Quel rôle pouvez-vous jouer?**



Ce document de discussion a été rédigé pour le congrès Services de garde 2020 (qui se tiendra du 13 au 15 novembre 2014 à Winnipeg au Manitoba) par le comité de direction du congrès, assisté dans cette tâche par plusieurs experts et expertes en politique de services de garde de différentes régions au Canada. Joignez-vous à la discussion en ligne sur cette vision des services de garde sur Facebook (ChildCare2020), sur Twitter (@childcare2020). Abonnez-vous au bulletin électronique du congrès à www.childcare2020.ca.