

**Soumission d'un mémoire**

**Comité permanent des  
ressources humaines, du  
développement social et de la condition  
des personnes handicapées (HUMA)**

**Projet de loi C-303**

**du**

**Syndicat canadien de la  
fonction publique**

**Mai 2007**



## **Introduction**

Le 22 novembre 2006, le projet de loi C-303 sur les *services éducatifs et de garde à l'enfance* était adopté en deuxième lecture à la Chambre des communes par un vote de cent quarante-quatre voix contre cent seize. Des membres du Syndicat canadien de la fonction publique et d'autres défenseurs des services de garde étaient sur place pour souligner ce moment historique. Songez-y : les Canadiennes et les Canadiens ont la possibilité d'adopter des normes nationales pour encadrer leur programme national de services de garde, comme pour la Loi canadienne sur la santé en quelque sorte. Le SCFP croit que le Canada a urgemment besoin d'un système de services de garde à l'enfance de qualité et nous menons la charge pour une loi qui créerait un programme national de services de garde de qualité, propices au développement des enfants, inclusifs, universels, sans but lucratif et accessibles partout au Canada.

Le SCFP est le plus grand syndicat au Canada, représentant des travailleuses et des travailleurs de divers secteurs, notamment le secteur de la santé, le milieu municipal, l'éducation postsecondaire, les commissions scolaires et les services sociaux, y compris les services de garde.

Les services de garde sont un enjeu important pour les membres du SCFP depuis de nombreuses décennies. Beaucoup de nos membres sont des parents avec de jeunes enfants et ils ont besoin de services de garde de qualité afin de pouvoir travailler l'esprit en paix. Plus de la moitié des membres du SCFP sont des femmes et les femmes assument encore, en grande partie, la responsabilité d'élever les enfants. Les travailleuses et les travailleurs en garderie, dont beaucoup sont membres du SCFP, fournissent un service important à la société, mais font partie, néanmoins, de ses salariés les moins bien rémunérés.

Le projet de loi C-303 comporte beaucoup d'aspects intéressants et positifs. Nous en aborderons trois plus précisément : la nécessité d'une loi fédérale, l'importance d'un réseau de services de garde sans but lucratif et l'importance de bons salaires et de bonnes conditions de travail pour la qualité des services.

## **Nécessité d'un cadre législatif**

Tous les programmes sociaux canadiens ont été réalisés grâce au leadership parlementaire fédéral. La Loi sur la santé, le Régime de pension du Canada et l'Assurance-emploi sont tous des programmes encadrés par une loi fédérale.

Tous les gouvernements ont recours à des lois pour encadrer leurs programmes sociaux. Elles sont par ailleurs fondamentales pour que les gouvernements puissent rendre compte au Parlement des dépenses publiques.

Le gouvernement fédéral s'est retiré depuis quelques années de ce rôle législatif important à la faveur de la négociation d'ententes fédérales-provinciales-territoriales qui ont pour effet d'exclure le Parlement. Ces ententes, comme nous avons été à même de le constater dernièrement, peuvent être abrogées unilatéralement par la branche exécutive du gouvernement, sans qu'aucun débat ait lieu au Parlement. Ainsi, l'abrogation des ententes sur les services de garde le 6 février 2006, premier geste posé par le gouvernement conservateur de Stephen Harper, a été annoncée avant que le Parlement nouvellement élu siège une première fois. Une telle chose n'aurait pas pu se produire si les ententes avaient été enchâssées dans une loi.

Une loi a aussi pour effet d'assurer la transparence. La population ne connaît peut-être pas tous les articles des lois encadrant les programmes sociaux, mais elle sait qu'ils ont été débattus en chambre et votés par un Parlement élu démocratiquement. Les ententes fédérales-provinciales-territoriales n'ont pas la même portée ni la même transparence. Elles sont presque toujours négociées à huis clos et finissent par représenter le plus bas dénominateur commun des politiques fédérales et provinciales. Et plus récemment, on remarque que le gouvernement fédéral abandonne la négociation d'ententes avec les provinces et les territoires à la faveur de simples transferts sans obligations ni cadres pour la création de programmes. Le concept de l'union sociale semble même avoir été délaissé par ce gouvernement. C'est la preuve d'un manque flagrant de vision et de responsabilité fédérale pour les programmes sociaux canadiens.

Les conséquences de l'inaction fédérale sont plutôt évidentes et nous ont attiré une certaine notoriété à l'échelle internationale. Un rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques, publié en septembre 2006, a rangé le Canada bon dernier parmi vingt pays membres de l'OCDE, y compris les É.-U., pour ses dépenses en matière de services de garde. Le Canada était le seul pays à ne pas avoir d'objectifs relatifs à des programmes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants. Il n'a d'ailleurs pas répondu à la demande de l'OCDE d'adopter un cadre stratégique et d'effectuer une meilleure surveillance. Le Canada ne figure même pas dans certains graphiques du rapport de l'OCDE, le gouvernement ne pouvant pas fournir les données requises. Le projet de loi C-303 prévoit des mesures serrées de reddition de comptes et de rapport public. Le rapport annuel au Parlement contiendra des données importantes pour le développement et l'amélioration du système canadien de services de garde.

On n'a qu'à jeter un coup d'œil sur le réseau fragmenté et bigarré des services de garde au Canada pour savoir à quel point cette loi est nécessaire, tout comme un engagement renouvelé à financer substantiellement les services de garde. La qualité, le coût et l'accessibilité des services de garde varient considérablement d'une région à l'autre du pays, et la reddition de comptes est laxiste. Le système au complet est gravement sous-financé.

## **Le problème des services de garde commerciaux (à but lucratif)**

Déjà en 2004, le SCFP prévenait qu'il y aurait des conséquences à la mise en œuvre d'un système privé de services de garde financé par l'État étant donné les obligations du Canada en vertu de différents accords commerciaux internationaux. Nous sommes heureux de constater que le projet de loi C-303 évite ces écueils en limitant le développement des garderies commerciales. Ce qui nous inquiète, en bref, c'est que les règles d'investissements et de services auxquelles sont assujettis l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) et l'Accord général sur le commerce des services (GATS) puissent s'appliquer si jamais les services de garde sont dispensés sur une base commerciale. Les tribunaux commerciaux de l'ALÉNA et du GATS ne permettraient pas que nos gouvernements empêchent les chaînes étrangères de garderies d'accaparer la grosse part du marché des services de garde.

Le GATS pourrait même restreindre le pouvoir de nos gouvernements de préciser les qualifications de la main-d'œuvre en garderie ou les exigences pour la délivrance de permis dans le cas où de telles exigences seraient « plus encombrantes que nécessaire ». Le pouvoir de fixer et de maintenir des normes dans le secteur des services de garde serait grandement limité. Restreindre le développement des garderies commerciales n'est pas seulement une question de commerce. Quoique, un nouveau rapport tout juste publié en mars 2007, *An Economic Perspective on the Current and Future Role of Nonprofit Provision of Early Learning and Child Care Services in Canada*, souligne l'importance de s'assurer que le nouveau système canadien de services de garde est sans but lucratif. Cette étude nationale, réalisée par des économistes et des chercheurs de l'Ontario, du Québec et de la Colombie-Britannique, révèle que les garderies sans but lucratif offrent des services de garde de meilleure qualité que les autres.

Les chercheurs ont examiné diverses bases de données et ont trouvé que le caractère sans but lucratif d'une garderie contribuait significativement à la qualité de ses services. Ils ont trouvé que les garderies sans but lucratif ont des objectifs de qualité plus élevés que les garderies commerciales. Les garderies sans but lucratif embauchent systématiquement du personnel mieux formé, elles encouragent le perfectionnement professionnel et elles accordent de meilleurs salaires et avantages sociaux que les garderies à but lucratif. L'étude corrobore les conclusions de chercheurs canadiens et étrangers. Elle a démontré que les garderies sans but lucratif avaient « *une culture de qualité... [Elles] généraient un niveau de qualité supérieure à la somme de ses parties... L'avantage va au sans but lucratif* ».

Notre inquiétude quant au développement des garderies commerciales n'est pas une tactique de peur. L'expérience australienne des garderies commerciales sert d'avertissement au Canada. En 1991, l'Australie était dotée d'une infrastructure de services de garde à prédominance sans but lucratif, mais voilà que le gouvernement a décidé d'accorder du financement au secteur commercial. Présentement, plus de 70 % du secteur des services de garde appartient à des intérêts privés, l'entreprise la plus importante étant la ABC Learning Centres. L'an dernier, la ABC a rapporté un bénéfice

d'exploitation de 81,1 millions de dollars, une augmentation de 86,4 % sur l'année précédente. Elle s'affiche également comme le plus grand fournisseur de services de garde au monde, ayant fait l'acquisition de chaînes de garderies privées étatsuniennes. L'Australie aussi a fait piètre figure dans le rapport 2006 de l'OCDE, *Standing Strong II Early Childhood Education and Care*. Selon l'OCDE, la qualité des services de garde en Australie est source d'inquiétude :

*On estime que les bas salaires, le peu de reconnaissance et le faible niveau de formation des éducatrices et des éducateurs nuisent à la qualité des services et peuvent faire contrepoids aux investissements du gouvernement dans le secteur, malgré les réglementations provinciales et la surveillance de la qualité à l'échelle nationale au moyen d'un système d'assurance de la qualité. De plus, les conditions de travail dans le secteur des services de garde sont inférieures à celles des autres secteurs de l'éducation.*

Nous ne voulons pas voir la prolifération de grandes chaînes de garderies commerciales au Canada, dont l'objectif premier est d'engranger des profits pour les actionnaires plutôt que d'assurer la qualité des services. Le SCFP est heureux de constater, dans le projet de loi C-303, un engagement ferme pour un système public de services de garde sans but lucratif.

### **Qualité et conditions de travail**

Dans le projet de loi C-303, on précise que la qualité est constituée de normes encadrant le personnel, l'environnement physique et le développement intellectuel, affectif et social des enfants. En tant que syndicat représentant des travailleurs et des travailleuses en garderie, nous traiterons surtout du lien qui existe entre la qualité des services et le personnel.

L'importance des normes pour encadrer les qualifications du personnel, les exigences de formation, la rémunération et le soutien, ainsi que pour favoriser le recrutement et la rétention, est étayée dans l'étude *Oui, ça me touche!* sur la rémunération et les conditions de travail en garderie. L'étude établit le lien entre les salaires et la qualité des services de garde. Les chercheurs ont conclu qu'une garderie était susceptible d'offrir des services de bonne qualité quand :

- son personnel avait deux ans ou plus de formation en éducation à la petite enfance
- son personnel était bien rémunéré (ce qui réduit le taux de roulement et favorise la stabilité)
- le moral et la satisfaction du personnel étaient élevés
- quand la garderie était sans but lucratif

Le rapport *Oui, ça me touche!* (1998) fait partie d'un corpus de recherches canadiennes et internationales qui démontrent la corrélation étroite entre la rémunération versée en services éducatifs et de garde à l'enfance et la qualité des services et des soins offerts. Il est essentiel pour la qualité des services de garde et pour le rendement positif des enfants d'attirer et de retenir une main-d'œuvre compétente et bien formée. De plus, grâce à l'accès à des services de garde de qualité, les parents peuvent être actifs sur le marché du travail et participer pleinement à la société canadienne.

Une main-d'œuvre hautement qualifiée, bien formée, bien payée, bien soutenue et comblée par son travail est plus en mesure de répondre aux besoins de tous les enfants, de préparer et d'animer des activités adaptées aux stades de développement des enfants et de dispenser des soins qui respectent la diversité et les valeurs de tous les enfants et de leurs familles.

En dépit de la contribution sociale importante des travailleurs et des travailleuses du secteur des services de garde, leurs salaires sont parmi les plus bas de toute la main-d'œuvre active. Selon la mise à jour des données du marché du travail réalisée pour le compte du Conseil sectoriel des ressources humaines des services de garde à l'enfance en 2004, *Un travail à valoriser : la main-d'œuvre du secteur de la garde à l'enfance au Canada*, le revenu des éducatrices à la petite enfance et des aides-éducatrices se situe à la moitié environ de la moyenne des revenus, toutes professions confondues, et parfois beaucoup plus bas que cette moyenne. Le revenu moyen gagné en 2000 était de 21 519 \$ pour celles qui travaillaient à l'extérieur de leur domicile, fort probablement en garderie.

Le SCFP revendique de meilleurs salaires et conditions de travail pour ses membres qui travaillent en services de garde. En 2002, le SCFP a commandé une étude pour examiner le lien entre la syndicalisation et la qualité des services de garde. L'étude a révélé que les garderies syndiquées avaient moins de mal à recruter et à retenir des employés qualifiés :

- Les taux de roulement du personnel éducateur étaient inférieurs dans les garderies syndiquées.
- Un plus grand nombre d'éducatrices et d'éducateurs syndiqués ont dit s'attendre à travailler dans la même garderie dans un an et à travailler dans le secteur des services de garde dans trois ans.
- Les directrices de garderie ont dit avoir moins de mal à recruter et à retenir du personnel.

L'étude a aussi démontré un lien direct entre la syndicalisation et la qualité des services de garde. Les chercheurs ont trouvé que les garderies syndiquées adoptaient des comportements et avaient des caractéristiques qui renforcent la qualité des services de garde, notamment un plus grand nombre d'employés formés et des ratios éducatrices-enfants légèrement supérieurs (le plus souvent négociés dans le cadre de la convention collective). De plus, les garderies syndiquées obtiennent de meilleures notes que les autres sur des mesures de qualité générale des programmes. L'étude conclut que « la

syndicalisation est bénéfique non seulement pour la main-d'œuvre du secteur, mais également pour les enfants qui fréquentent des garderies syndiquées, leurs parents et pour la société dans son ensemble ».

Le SCFP réclame aussi une réglementation serrée du secteur des services de garde au chapitre des normes, des ratios, du milieu physique, du financement et des qualifications du personnel. Le SCFP est représenté au Conseil sectoriel des ressources humaines des services de garde à l'enfance. Le CSRHSGE est un organisme pancanadien et sans but lucratif qui s'attaque à des problèmes pressants en matière de ressources humaines dans le secteur des services de garde à l'enfance et dont le travail valable a été reconnu par le gouvernement.

## **Conclusion**

Le SCFP appuie sans réserve le projet de loi C-303. Cette loi est nécessaire, mais elle ne suffira pas pour faire progresser le Canada vers un système pancanadien de services de garde. Le projet de loi C-303 sur les services éducatifs et de garde à l'enfance est rédigé de manière à ce que tous les fonds fédéraux consentis aux services de garde leur soient effectivement affectés. Il faut aussi augmenter substantiellement le financement des services de garde, un financement que ce gouvernement a plutôt choisi de réduire. Le financement, conjugué à des mesures législatives, est essentiel au développement d'un programme pancanadien de services de garde à l'enfance. Faute de financement suffisant, les provinces seront incapables de réaliser les objectifs de cette loi.

Le rapport de l'OCDE sur les politiques en matière de services de garde, *Starting Strong II*, révèle que beaucoup de pays font des services éducatifs et de garde à l'enfance une priorité et se préoccupent davantage de la qualité des services. Le Canada, en adoptant cette loi et un cadre de financement, peut se joindre aux pays qui ont répondu à la demande de l'OCDE d'adopter un cadre stratégique, de resserrer la surveillance et d'accroître le financement des services de garde.