

C.C.
290

OUR CHILDREN ARE WORTH IT:

The Costs
and Benefits
of a National
Child Care System
for Canada

Monica Townson



The Canadian
Day Care Advocacy
Association

l'Association canadienne
pour la promotion des services
de garde à l'enfance

OUR CHILDREN ARE WORTH IT:

The Costs
and Benefits
of a National
Child Care System
for Canada

Monica Townson

EXECUTIVE SUMMARY



The Canadian
Day Care Advocacy
Association

L'Association canadienne
pour la promotion des services
de garde à l'enfance

1986



This research project was made possible by a grant from the Women's Programme, Secretary of State, whose assistance is gratefully acknowledged.

Copies of the complete report are available at no cost from The Canadian Day Care Advocacy Association. Write or Phone:

**The Canadian Day Care
Advocacy Association
323 Chapel Street
Ottawa, Ontario
K1N 7Z2
(613) 594-3196**

THE COSTS AND BENEFITS OF A NATIONAL CHILD CARE SYSTEM FOR CANADA

Executive Summary

Canada faces a crises in child care. The problem has been studied for almost 15 years now. From the Royal Commission on the Status of Women in 1970, to the Royal Commission on Equality in Employment in 1984, reports have urged the government to act. But in 1984, when almost half a million mothers of pre-school children had full-time jobs in the work force, there were only 172,000 licenced day care spaces across the country. The vast majority of children who need child care services are denied access to quality, licenced care.

Some of the recent studies have pointed out that our child care system in the 1980s is at the same stage of development as education in the 1850s or health care in the 1920s. Day care is under provincial jurisdiction and availability and quality of care varies from one province to another and even from one community to another. We have no national policy on child care.

The Canadian Day Care Advocacy Association has recommended that "the federal government develop a comprehensive plan with long-term and short-term goals, for the implementation of universally accessible, publicly funded, high quality affordable day care." But some people have opposed public funding for child care because they say "it would cost too much." Yet, until recently, no one had ever really sat down to figure out what a national, publicly-funded child care system would

cost. And those who say the country couldn't afford it, usually overlook the benefits such a system could bring with it.

Economists have sometimes tried to use cost-benefit analysis to help policy-makers decide whether or not to implement a social program. But it's not easy to do, because you have to put a dollar value on the benefits to see if they outweigh the costs. And many of the benefits of social programs cannot be measured in dollar terms.

A universal, publicly-funded child care system would have major benefits for Canada's children and their parents: it could bring enhanced early childhood development for our children; make it possible for mothers who are in the work force while their children are young, to develop stable and continuous work patterns, which would improve their lifetime earnings and help them to accumulate a decent pension for their retirement years; improve productivity of parents who don't have to worry about the child care arrangements they have made for their children while they are at work; and make child care services available to all children who need them, regardless of socio-economic status.

All these benefits are difficult to measure in dollar terms, so they often get overlooked in discussions about child care.

There are other, spin-off benefits and cost savings that can be measured -- or at least estimated. A national child care system would create jobs. That would lower the unemployment rate and mean savings in unemployment insurance benefits. And that's just one example.

To figure out what a publicly-funded system would cost, we have to answer a number of questions. How many children would have to be accommodated? Would the system provide for all children, or only those whose parents are in the work force? What should be the ratio of staff to children for the various age groups? And what wages would the staff get? How much should be allowed for administrative costs, and how much for the capital costs involved in expanding the existing system?

The cost of the system would vary quite a bit, depending on what combination of assumptions are chosen. But with the help of a computer model, it is possible to cost out a range of different options, so that policy-makers can see what the possibilities are.

Two elements are fundamental to the kind of child care system Canada needs: the wages of child care workers must reflect the training and responsibility expected of these workers, and the ratio of staff to children must allow for the best possible care for Canada's children.

Teaching staff in day care centres under the current system earn less than workers who look after animals. Their extremely low wages result in high staff turnover and that's detrimental to the children. There's not much incentive for staff to undertake training, because their educational skills are not rewarded financially. That has to be addressed in a new, universal child care system.

What would a universal publicly-funded child care system cost? Our estimates show that if the system accommodated just 50% of all children under

12 whose parents are either students or working more than 20 hours a week, the cost would be about \$4.5 billion (based on 1984 dollars.) But there would be cost savings and other revenues that would offset that, and the money now being spent by governments on child care could be allocated to the new system.

The estimate assumes that wages of day care workers would be in line with those earned by teachers with similar qualifications and experience. That means child care workers would have more to spend on goods and services. They would pay more to the government in taxes too.

The new system would create jobs. That would reduce the unemployment rate and save on UI benefits. Money now being spent on child care by federal and provincial governments (a total of nearly \$550 million in 1984) could be redirected to the new system. And parents might be able to contribute something to the cost of their child care.

The CDCAA has suggested that those parents who can afford it, should contribute no more than 15% of the cost of child care services they use.

Adding it all up, the additional revenues or cost savings could total as much as \$1.4 billion. That means the net cost of this particular option would be about \$3 billion a year.

It doesn't seem much when set against the amounts the government spends on other programs. Tax breaks to investors, for instance, including the tax deduction the government gives for contributions to pension plans and RRSPs (for which women and low income earners derive very little

benefit), cost the federal government more than \$7 billion a year. Defence spending was \$8 billion a year in 1983-84 and will rise to \$10 billion a year by 1986-87.

There's no doubt that Canada could afford a universal, publicly-funded child care system, if policy-makers decided to make it a priority.

The Canadian Day Care Advocacy Association has made recommendations about how a national system could be phased in over a ten-year period, starting this year. They involve a national child care financing Act, through which the federal government would make grants to the provinces to help them establish the child care facilities they need, and to share the operating costs of the child care system as it is implemented.

A universal child care system must be combined with other programs to support families, such as fully-paid parental leave; special paid leave for parents when their children (or the people who usually look after their children) are ill; special arrangements for the care of children whose parents are engaged in shift work; services to children with special needs; and services to children whose parents care for them at home.

Officially, Canadian society has made a commitment to the full and equal integration of women into our national economic life. The time is long past when we can hope to stem the tide of social change by refusing to provide the child care services families need. Almost 57% of all mothers with pre-school children are now in the work force, usually in full-time jobs.

Child care is a service that the majority of pre-school children need. Failure to meet that need could well mean serious long-term consequences for Canadian society -- and that is a cost Canada cannot afford.

Monica Townson

NOS ENFANTS EN VALENT LA PEINE:

Les coûts et les avantages
d'un réseau national
de services
de garde à l'enfance
au Canada

Monica Townson



l'Association canadienne
pour la promotion des services
de garde à l'enfance

The Canadian
Day Care Advocacy
Association

NOS ENFANTS EN VALENT LA PEINE:

Les coûts et les avantages
d'un réseau national
de services
de garde à l'enfance
au Canada

Monica Townson

RESUME ADMINISTRATIF



l'Association canadienne
pour la promotion des services
de garde à l'enfance

The Canadian
Day Care Advocacy
Association

1986



Ce projet de recherche a été rendu possible grâce à une subvention obtenue dans le cadre du Programme de promotion de la femme, du Secrétariat d'Etat, à qui nous sommes vivement reconnaissants pour l'aide accordée.

On peut se procurer sans frais des exemplaires du rapport complet en s'adressant à l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance. Ecrivez ou téléphonez à:

**Association canadienne pour
la promotion des services de
garde à l'enfance
323, rue Chapel
Ottawa (Ontario)
K1N 7Z2
(613) 594-3196**



LES COÛTS ET LES AVANTAGES D'UN RESEAU NATIONAL DE SERVICES DE GARDE A L'ENFANCE AU CANADA

RESUME ADMINISTRATIF

Il y a crise au Canada dans le secteur des services de garde à l'enfance. Le problème est à l'étude depuis bientôt 15 ans. Depuis la Commission royale d'enquête de 1970 sur la situation de la femme jusqu'à celle de 1984 sur l'égalité en matière d'emploi, tous les rapports exhortent le gouvernement à agir. Mais en 1984, lorsque près d'un demi-million de mères d'enfants d'âge préscolaire travaillaient à plein temps, il n'y avait encore que 172 000 places dans des services de garde accrédités au pays. La grande majorité des enfants qui ont besoin de soins en garderie n'ont pas accès à des services accrédités de qualité.

Certaines des récentes études ont signalé que notre réseau de services de garde à l'enfance au cours des années 80 est au même stade de développement que l'enseignement dans les années 50 du siècle dernier ou les soins de santé des années 20 au XX^e siècle. Les services de garde relèvent des provinces et l'accessibilité et la qualité des soins varient d'une province à une autre et même d'une localité à une autre. Il n'existe aucune politique nationale sur les services de garde à l'enfance.

L'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance a recommandé que le gouvernement fédéral établisse un plan complet assorti d'objectifs à long et à court termes en vue de la mise en oeuvre d'un réseau de services

de garde universel, accessible, public, de qualité élevée et abordable. Mais d'aucuns s'opposent au financement public des garderies parce que, disent-ils, le coût serait trop élevé. Pourtant, jusqu'à présent, personne ne s'était vraiment arrêté pour calculer ce coût et ceux qui disent que le pays n'a pas les moyens d'offrir ces services négligent habituellement de considérer les avantages qui leur seraient inhérents.

Les économistes ont parfois voulu recourir aux analyses coûts/avantages pour aider les décideurs à déterminer l'opportunité d'un programme social. Mais la tâche n'est pas facile parce qu'il faut attribuer une valeur monétaire aux avantages pour déterminer s'ils compensent les coûts. Et c'est un fait qu'il est impossible d'attribuer une valeur financière à de nombreux avantages des programmes sociaux.

Un réseau public universel de services de garde à l'enfance entraînerait des avantages considérables pour nos enfants et leurs parents: il favoriserait le développement de nos enfants, permettrait aux mères de jeunes enfants qui sont sur le marché du travail de parvenir à un revenu stable et permanent pendant leur vie active qui leur aiderait à se constituer une pension convenable, améliorerait la productivité des parents qui n'auraient pas à s'inquiéter de leurs enfants pendant qu'ils sont au travail et mettrait des services de garde à la disposition de tous les enfants qui en ont besoin, indépendamment de leur situation socio-économique.

Tous ces avantages sont difficiles à quantifier financièrement, de sorte qu'ils sont souvent laissés pour compte au cours des délibérations sur les services de garde.

D'autres retombées et économies sont par contre mesurables, ou du moins évaluables. Un réseau national de services de garde créerait des emplois, réduisant ainsi le taux de chômage et entraînant des économies au chapitre des prestations d'assurance-chômage. Et ce n'est qu'un exemple.

Pour déterminer les coûts d'un réseau public, il faut répondre à un certain nombre de questions. Combien d'enfants faudrait-il qu'il accueille? Viserait-il tous les enfants ou seulement ceux dont les parents travaillent? Quel devrait être le rapport personnel-enfants pour les différents groupes d'âge? Quel serait le salaire du personnel? Combien faudrait-il prévoir pour les frais d'administration et pour les dépenses en capital qu'il faudrait effectuer pour étendre le réseau actuel?

Les coûts varieraient assez considérablement, selon la combinaison des hypothèses retenues. Mais avec l'aide d'un modèle informatique, il serait possible d'établir le coût d'une variété de possibilités qui fixerait les décideurs sur les mesures à prendre.

Il y a deux éléments essentiels à considérer en ce qui concerne le type de services de garde dont le Canada a besoin: la rémunération des travailleurs dans les services de garde doit tenir compte de leur formation et de leurs responsabilités et le rapport personnel-enfants doit assurer les meilleurs soins possibles à nos enfants.

Le personnel enseignant dans les garderies du réseau actuel gagne moins que des préposés aux animaux. Ce salaire extrêmement bas entraîne un roulement élevé qui nuit aux enfants. Le person-

nel n'y est pas beaucoup encouragé à parfaire sa formation parce que ses aptitudes et ses connaissances ne sont pas récompensées financièrement. La question doit avoir sa place dans toutes délibérations sur un nouveau réseau universel de garderies pour enfants.

Combien coûterait un réseau de services de garde publics? Les prévisions indiquent que si le réseau accueillait seulement 50 pour cent de tous les enfants de moins de 12 ans dont les parents travaillent ou étudient plus de 20 heures par semaine, le coût s'établirait à environ 4,5 milliards de dollars (dollars de 1984). Mais d'autres économies et recettes viendraient contrebalancer cette situation et l'argent que les gouvernements dépensent actuellement pour la garde des enfants pourrait être affecté au nouveau réseau.

Les prévisions supposent que la rémunération des travailleurs dans les services de garde correspondrait à celle des enseignants ayant des qualifications et une expérience équivalentes. Ainsi ces travailleurs auraient plus d'argent à dépenser sur des biens et services et verseraient des impôts plus élevés.

Enfin, le nouveau système créerait des emplois, d'où la réduction du taux de chômage et des économies au chapitre des prestations d'assurance-chômage. L'argent dépensé actuellement par le gouvernement fédéral et les provinces pour les services de garde (près de 550 millions de dollars au total en 1984) pourrait être réaffecté au nouveau système. Sans compter que certains parents seraient peut-être en mesure de défrayer une partie de ces services pour leurs enfants.

L'ACPSGE a proposé que les parents qui en ont les moyens contribuent au plus 15 pour cent du coût des services de garde qu'ils utilisent.

Compte tenu de tous ces facteurs, les recettes additionnelles ou les économies réalisées pourraient s'élever à 1,4 milliard de dollars, pour un coût net, pour cette option en particulier, d'environ 3 milliards de dollars par an.

Cette somme ne semble pas élevée si l'on considère ce que le gouvernement dépense à l'égard d'autres programmes. Les allégements fiscaux consentis aux investisseurs, par exemple, y compris les déductions d'impôt autorisées à l'égard des cotisations versées aux régimes de pension et aux REER (dont les femmes et les travailleurs à faible revenu profitent très peu), coûtent au gouvernement fédéral plus de 7 milliards de dollars par an. Les dépenses pour la défense s'établissaient à 8 milliards de dollars en 1983-1984 et s'élèveront à 10 milliards d'ici 1986-1987.

Il n'y a aucun doute que le Canada aurait les moyens d'établir un réseau universel de services de garde publics si les décideurs voulaient bien en faire une priorité.

L'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance a recommandé une façon d'étaler l'établissement d'un réseau national sur une période de dix ans, à compter de cette année et a fait mention d'une Loi nationale sur le financement des services de garde prévoyant le versement de subventions aux provinces par le gouvernement fédéral pour l'établissement des services de garde dont celles-ci ont besoin et le partage des frais de fonctionnement pertinents.

Un programme universel de services de garde doit prévoir l'agencement avec d'autres programmes d'aide aux familles, comme des congés parentaux entièrement payés, des congés spéciaux payés pour les parents dont les enfants (ou les personnes qui en prennent ordinairement soin) sont malades, des dispositions spéciales pour le soin des enfants dont les parents travaillent par poste, des services pour les enfants qui ont des besoins spéciaux et des services pour les enfants gardés au foyer par les parents.

Officiellement, la société canadienne s'est prononcée envers l'intégration pleine et entière des femmes à la vie économique de la nation. Il est bien fini le temps où nous pouvions espérer mettre un frein à l'évolution sociale en refusant d'offrir les services de garde dont les familles ont besoin. Près de 57 pour cent de toutes les mères d'enfants d'âge préscolaire font maintenant partie de la population active, ordinairement dans des emplois à plein temps.

Les garderies sont un service dont la majorité des enfants d'âge préscolaire ont besoin. Omettre de répondre à ce besoin pourrait bien entraîner des conséquences sérieuses à long terme pour la société canadienne - un prix que le Canada ne peut se permettre de payer.

Monica Townson