

Apprentissage et garde des jeunes enfants au Canada : d'où partons-nous, où allons-nous ?

Gordon Cleveland

EN BREF

Alors que les gouvernements élaborent des plans pour offrir des frais de garde d'enfants à 10 \$ par jour, il convient d'évaluer les progrès réalisés sur les indicateurs d'abordabilité, d'accessibilité et de qualité au cours des 30 dernières années. Bien qu'on constate des améliorations dans plusieurs domaines, les frais de garde ont continué d'augmenter au fil du temps et les progrès d'une province et d'un territoire à l'autre sont mitigés en ce qui concerne le ratio personnel-enfants, les salaires des éducatrices et le financement pour les familles à faible revenu. L'obtention de services de garde d'enfants à 10 \$ par jour dans tout le Canada doit se faire conjointement avec les mesures suivantes pour combler les pénuries de places et réussir le recrutement et la rétention de suffisamment d'éducatrices. De plus, alors que le gouvernement fédéral envisage de modifier le programme d'assurance-emploi, il devrait se rappeler l'importance de soutenir les parents présentement inadmissibles aux prestations de soins parentaux.

IN BRIEF

As governments develop implementation plans for \$10 a day child care, it is worth evaluating progress on indicators of affordability, accessibility and quality of child care over the last 30 years. While there has been progress in many areas, child care fees have continued to rise and there has been mixed progress across provinces and territories on staff-child ratios, wages for early childhood educators, and funding for low-income families. Achieving \$10 a day child care across Canada will need to address shortages in spaces, shortages in early childhood educators, and inadequate funding in high-cost jurisdictions. At the same time, modernization of Employment Insurance should expand coverage and support for parental care.

À PROPOS DE CE REPÈRE

Cette étude fait partie du programme de recherche Le filet social des adultes en âge de travailler, dirigé par Rachel Samson. La coordination éditoriale a été effectuée par Étienne Tremblay, la correction d'épreuves par Paul Lafrance et la mise en pages par Chantal Létourneau et Anne Tremblay.

Ce texte a été traduit de l'anglais par Michel Beauchamp et est aussi disponible sous le titre original *Early Learning and Child Care in Canada: Where have we come from, where are we going?* Le texte original a été révisé par Zofia Laubitz et la correction d'épreuves a été effectuée par Claire Lubell.

Gordon Cleveland est professeur associé émérite d'économie à l'Université de Toronto à Scarborough. Il étudie les politiques d'apprentissage et de garde des jeunes enfants et leurs impacts sur les enfants et leurs familles. Il a écrit sur ces sujets dans des livres, des revues universitaires et grand public et des magazines. Il est l'auteur principal d'un rapport largement salué, livré en 2018 au ministère de l'Éducation de l'Ontario, qui recommandait la fourniture de services de garde gratuits aux enfants d'âge préscolaire comme prochaine étape pour améliorer l'accessibilité financière de l'éducation et de la garde des jeunes enfants. Il commente fréquemment les questions de politique publique en lien avec la garde d'enfants.

Pour citer ce document :

Cleveland, Gordon, 2022. *Apprentissage et garde des jeunes enfants au Canada : d'où partons-nous, où allons-nous ?*, Repère n° 45, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques.

Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de l'IRPP ou de son conseil d'administration.

La collection Repères IRPP rassemble des analyses succinctes de politiques et des critiques approfondies rédigées par des spécialistes sur des questions d'actualité.

Si vous désirez obtenir de plus amples renseignements sur nos publications, veuillez nous contacter à l'adresse irpp@irpp.org. Pour recevoir l'infolettre mensuelle de l'IRPP par courriel, vous pouvez vous abonner directement sur le site Web, à www.irpp.org/fr.

ISSN 3392-7748 (en ligne)

TABLE DES MATIÈRES

Faits saillants.....	3
Une nouvelle ère des services de garde d'enfants au Canada.....	5
Analyse de plus de 30 ans de progrès en matière de garde d'enfants	6
Vers une nouvelle ère des services de garde d'enfants	22

Faits saillants

SURVOL

Le Canada est sur le point de faire un grand pas en avant en matière de garde d'enfants avec le déploiement d'un système pancanadien d'apprentissage et de garde des jeunes enfants qui promet de réduire les frais de garde d'ici la fin de 2022 et de parvenir à des frais de 10 dollars par jour d'ici 2026. Alors que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux élaborent des plans de mise en œuvre, il convient d'évaluer les progrès réalisés sur les indicateurs d'abordabilité, d'accessibilité et de qualité des services de garde au cours des 30 dernières années.

La comparaison des données des années 1980 et 1990 avec celles de 2019 montre des progrès significatifs dans de nombreux domaines. Cependant, les frais de garde ont continué d'augmenter au fil du temps et les progrès dans les provinces et territoires sont mitigés en ce qui concerne le ratio personnel-enfants, les salaires des éducatrices de la petite enfance et le financement pour les familles à faible revenu.

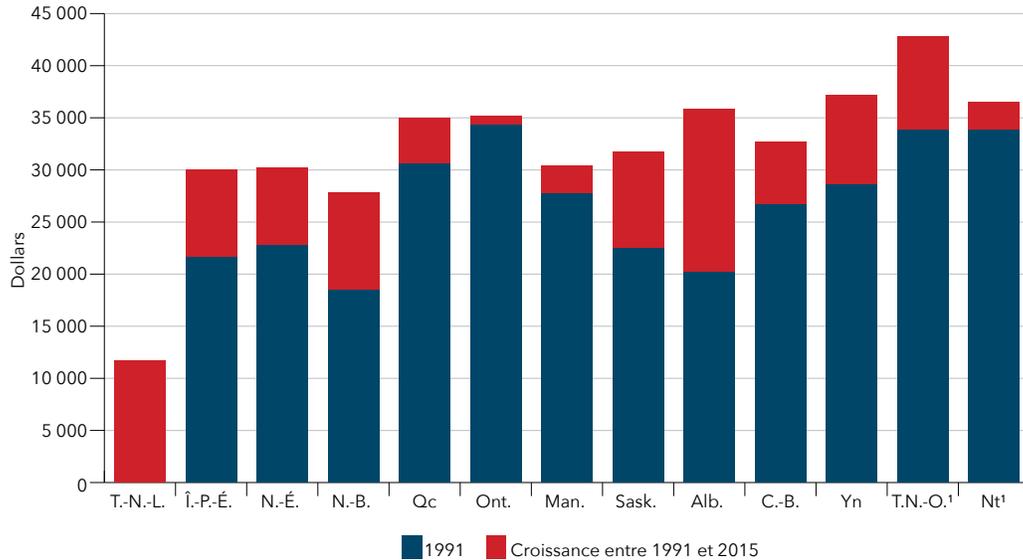
L'obtention de services de garde d'enfants à 10 dollars par jour dans tout le Canada doit se faire conjointement avec les mesures énoncées dans les recommandations, pour combler les pénuries de places et réussir le recrutement et la rétention de suffisamment d'éducatrices. Il n'est pas certain que les fonds alloués seront suffisants pour amener les frais à 10 dollars par jour dans les provinces où les coûts sont élevés, comme la Colombie-Britannique, l'Alberta et l'Ontario. De plus, alors que le gouvernement fédéral envisage de modifier le programme d'assurance-emploi, il devrait se rappeler l'importance de soutenir les parents présentement inadmissibles aux prestations de soins parentaux.

Recommandations

À partir de l'analyse des progrès nationaux et régionaux, le rapport formule quatre recommandations à l'intention des gouvernements :

1. **Développer rapidement les services de garde d'enfants publics et à but non lucratif.** Les provinces et territoires devraient accorder d'importantes subventions d'investissement ou garanties de prêt aux prestataires de services de garde sans but lucratif afin d'accélérer le développement planifié et coordonné du réseau. Les grandes provinces devraient en outre favoriser la création d'agences de développement chargées de concevoir, de planifier et d'établir des services sans but lucratif, tout en incitant les municipalités, collèges et commissions scolaires à élargir leur offre.
2. **Hausser les salaires des éducatrices de la petite enfance.** La rémunération des éducatrices ayant peu progressé en 30 ans, de fortes hausses salariales seront nécessaires pour recruter et maintenir en poste un nombre suffisant d'éducatrices qualifiées.

Salaire annuel moyen des éducatrices en garderie travaillant à temps plein en 1991 et en 2015 (dollars de 2015)



Sources : Friendly *et al.*, *Early Childhood Education* ; Beach *et al.*, *Our Childcare Workforce*.

¹ Les données salariales de 1991 des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut sont les mêmes, l'autonomie gouvernementale du Nunavut datant de 1999.

Note : Le salaire annuel moyen de 1991 est établi en fonction de 37,5 heures de travail hebdomadaires sur 52 semaines.

- 3. Prévoir de nouveaux investissements.** Les neuf milliards annuels alloués à la mise en œuvre du système seront sans doute insuffisants dans les provinces où les frais de garde sont élevés. Il serait donc judicieux, économiquement et socialement, d'y créer un programme fédéral-provincial de financement complémentaire à frais partagés. D'autant plus qu'en stimulant la participation des mères au marché du travail, tous les gouvernements devraient profiter d'une forte hausse de leurs recettes.
- 4. Comblent les écarts en matière de prestations de maternité et de prestations parentales.** Il existe une nette disparité entre la couverture et la générosité des prestations du Québec, qui a son propre régime, et celles du reste du pays, qui dépendent du régime d'assurance-emploi. Ottawa devrait profiter de la réforme de l'AE pour corriger la situation, notamment en incitant les pères à prendre des congés parentaux et en offrant aux parents non admissibles un soutien du revenu pendant la première année de vie de l'enfant.

UNE NOUVELLE ÈRE DES SERVICES DE GARDE D'ENFANTS AU CANADA

Vieillir comporte quelques avantages. Cela élargit notamment notre vision des choses. J'examine depuis plus de quatre décennies l'évolution des services de garde et des politiques de l'enfance. Cette étude retrace les changements que j'ai observés et propose une analyse de la situation actuelle.

En matière de services de garde¹, les changements intervenus en 40 ans sont modestes au regard de ce que les prochaines années devraient nous réserver. Le gouvernement fédéral investit en effet d'importants fonds conditionnels dans un système pancanadien de garde d'enfants, soit 30 milliards de dollars sur cinq ans suivis d'au moins 9 milliards annuellement. Les 13 provinces et territoires ont signé des accords les engageant à réduire d'ici à 2026 le tarif moyen des services de garde agréés à 10 dollars par jour pour les enfants de 0 à 5 ans. Toutes et tous ont aussi pris l'engagement d'accroître substantiellement le nombre de garderies sans but lucratif agréées et de mener des réformes qui répondront aux besoins de garde des différents types de famille.

Le gouvernement fédéral vise ainsi à « établir un système pancanadien et communautaire de services de garde d'enfants de grande qualité² », c'est-à-dire un service public comme ceux de l'éducation ou des soins de santé, assuré en grande partie par des organisations sans but lucratif. Et c'est le Québec qu'il cite expressément comme modèle de ce nouveau programme social. En 1997, cette province a entrepris la mise en œuvre d'un système de services de garde abordables et de congés et prestations de maternité et parentaux. Très populaire auprès des familles, ce système a entraîné une forte hausse de l'emploi chez les mères québécoises. Un virage économique si marquant que d'éminents économistes ont soutenu que cette réforme se rentabiliserait largement avec l'augmentation des recettes publiques et la baisse du coût des prestations³.

Pour autant, le système québécois a suscité passablement de controverse⁴. On a soulevé au moins trois sources d'inquiétude : l'accès limité des familles à faible revenu à des services de qualité, le recours à des services de moindre qualité pour remédier à une offre inadéquate⁵, et d'éventuels effets négatifs sur les enfants et les familles.

¹ Ottawa préfère généralement parler d'« apprentissage et de garde des jeunes enfants », même si les pré-maternelles n'ont pas droit au nouveau financement fédéral.

² Canada, 2021. *Budget 2021 : une relance axée sur les emplois, la croissance et la résilience*, Ottawa, ministère des Finances, p. 101, <https://www.budget.gc.ca/2021/report-rapport/toc-tdm-fr.html>.

³ P. Fortin, L. Godbout et S. St-Cerny, 2013. « L'impact des services de garde à contribution réduite du Québec sur le taux d'activité féminin, le revenu intérieur et les budgets gouvernementaux », *Interventions économiques/Papers in Political Economy*, vol. 47, n° 1, p. 1-28.

⁴ C. Haeck, P. Lefebvre et P. Merrigan, 2015. « Canadian Evidence on Ten Years of Universal Preschool Policies: The Good and the Bad », *Labour Economics*, vol. 36, p. 137-157 ; M. Baker, J. Gruber et K. Milligan, 2008. « Universal Childcare, Maternal Labor Supply, and Family Well-Being », *Journal of Political Economy*, vol. 116, n° 4, p. 709-745 ; M. Kottelenberg et S. Lehrer, 2013. « New Evidence on the Impacts of Access to and Attending Universal Child-Care in Canada », *Canadian Public Policy*, vol. 39, n° 2, p. 263-285.

⁵ Institut de la statistique du Québec, 2015. *Grandir en qualité 2014 : Enquête québécoise sur la qualité des services de garde éducatifs*, Québec.

Nous examinons ci-après certains des problèmes que les décideurs devront affronter dans les prochaines années. Mais pour mettre en perspective ceux qui mobilisent aujourd'hui toute notre attention, retraçons tout d'abord l'étendue du chemin parcouru.

ANALYSE DE PLUS DE 30 ANS DE PROGRÈS EN MATIÈRE DE GARDE D'ENFANTS

En 1986, à mi-chemin de mon doctorat en économie, j'ai eu l'occasion de travailler à Ottawa comme chercheur au Comité parlementaire spécial sur la garde d'enfants. Peu d'économistes s'intéressaient alors à la question, et j'ai obtenu le poste parce que le comité n'arrivait pas à en trouver. Son rapport final⁶, d'une ambition relative, est toujours accessible en ligne.

C'est l'ampleur des défis à relever pour créer des places à 10 dollars par jour qui m'a incité à retracer l'évolution des services de garde depuis 1986. J'examinerai ainsi comment ont évolué ces facteurs clés, qui agissent tous sur la demande, l'offre, le coût et la qualité des services :

- nombre de places en garderie ;
- modes de services de garde utilisés par les mères au travail ;
- disponibilité et horaires des maternelles ;
- changements relatifs à l'emploi des mères ;
- modifications aux frais de garde ;
- ratios personnel-enfants ;
- subventions pour services de garde ;
- financement direct de fonctionnement des services de garde ;
- déduction pour frais de garde ;
- prestations de maternité et parentales ;
- rémunération des éducatrices en garderie ;
- prestations fédérales pour enfants.

Je tenterai de comparer la situation des environs de 1986 à celle de 2019 (soit juste avant la pandémie). Les progrès sont-ils si notables ? Oui, mais seulement dans certains domaines.

Forte augmentation du nombre de places en garderie

À l'échelle du pays, on dénombrait en 1986 près de 200 000 places en services de garde agréés⁷. On en compte aujourd'hui *sept fois plus* (près de 1,4 million en 2019⁸) pour les enfants de 0 à 12 ans, dont près de 800 000 pour les 0 à 5 ans.

⁶ Comité parlementaire spécial sur la garde d'enfants, 1987. *Sharing the Responsibility - Rapport*, Ottawa, Chambre des communes, https://parl.canadiana.ca/view/oop.com_HOC_3302_23_2/1.

⁷ Comité parlementaire spécial sur la garde d'enfants, *Rapport*, Tableau 3.1.

⁸ M. Friendly, L. Feltham, S. Mohamed, N. Nguyen, R. Vickerson et B. Forer, 2020. *Early Childhood Education and Care in Canada 2019*, Toronto, Childcare Resource and Research Unit, Tableau 2, p. 185.

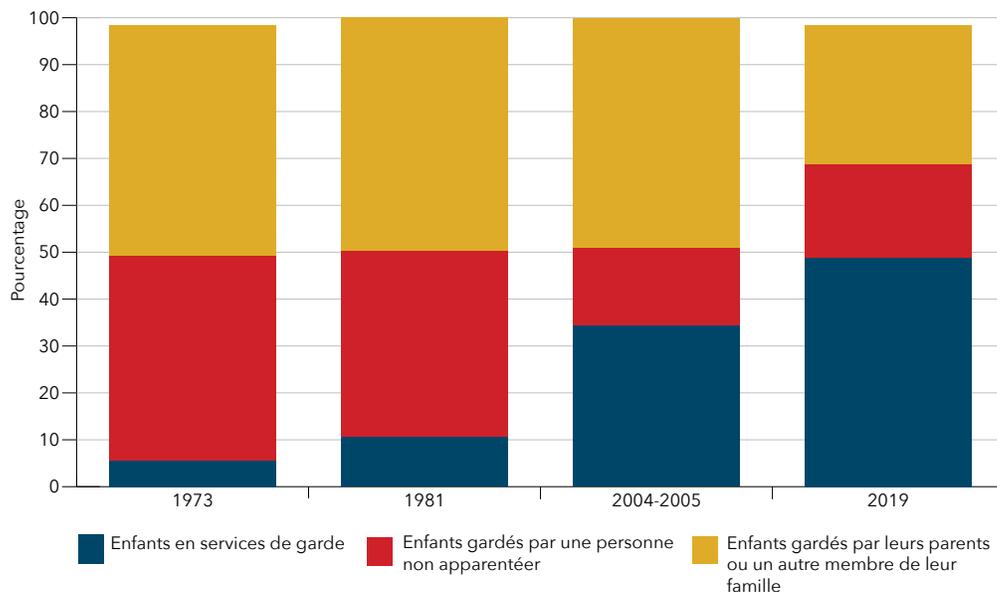
Est-ce à dire que la population infantile a bondi durant cette période ? Eh non ! De 1986 à 2019, le nombre d'enfants de 0 à 12 ans est passé de 4,8 à 5,2 millions. Une progression d'environ 10 % alors que le nombre de places a augmenté de 70 %. Plutôt impressionnant !

Hausse du nombre d'enfants en garderie

Peu d'études ont permis d'évaluer la fréquentation des services de garde au fil des décennies. Le Comité parlementaire spécial sur la garde d'enfants a publié en 1987 des données remontant à 1967 pour les enfants de 0 à 5 ans de mères salariées. La figure 1 présente les données de 1973 et de 1981, mais il n'existe pas de données équivalentes pour 1986. Pour illustrer l'évolution de la fréquentation chez les familles comptant une mère salariée et un enfant d'âge préscolaire (0 à 5 ans), j'ai ajouté des données comparables tirées du sixième cycle de l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes de 2004-2005⁹ et de l'Enquête sur les modes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants de 2019.

L'évolution se dégage assez clairement. Dans les années 1970, même lorsque les mères travaillaient, 50 % des enfants étaient gardés par la famille immédiate ou élargie.

Figure 1. Principaux modes de garde des enfants de 0 à 5 ans de mères salariées ou travailleuses autonomes, Canada, diverses années



Notes : Les données de 1973 et de 1981 sont tirées du tableau A.15 du rapport du Comité parlementaire spécial sur la garde d'enfants.

Les données de 2004-2005 sont tirées du tableau 2 de l'étude *New Evidence About Child Care in Canada*, de Cleveland et al. Les données sur les services de garde intègrent certaines garderies en milieu familial agréées.

Les données de 2019, tirées de l'Enquête sur les modes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants 2019 de Statistique Canada, illustrent les modes de garde d'enfants dont le répondant, généralement la mère, est salarié ou travailleur autonome.

⁹ G. Cleveland, B. Forer, D. Hyatt, C. Japel et M. Krashinsky, 2008. *New Evidence About Child Care in Canada: Use Patterns, Affordability and Quality*, Choix IRPP vol. 14, n° 12, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques.

Presque tous les autres (44 %) étaient gardés moyennant rémunération par des voisins ou des personnes non apparentées. Très peu (6 %) fréquentaient un service de garde, prématernelle comprise.

La fréquentation des services de garde a ensuite augmenté alors que diminuait le recours aux personnes non apparentées, mais la progression est restée lente tout au long des années 1980.

Le monde des services de garde est aujourd'hui très différent de celui des années 1970 ou 1980. En 2019, la moitié (49 %) des enfants de 0 à 5 ans de mères salariées fréquentaient une garderie (y compris les services de garde avant et après la maternelle). Le nombre d'enfants gardés par une personne non apparentée avait baissé de plus de moitié (20 % contre 44 %), dont beaucoup l'étaient dans une garderie en milieu familial agréée (surtout au Québec). Et si bon nombre d'enfants d'âge préscolaire étaient encore gardés par des proches ou par leurs parents, soit 30 %, cela représente tout de même une baisse de 20 points de pourcentage.

Forte progression des maternelles à temps plein

Les maternelles des écoles publiques assurent sans frais une importante expérience éducative aux jeunes enfants. En 1988, presque toutes n'accueillaient que des enfants de cinq ans, et pour une demi-journée seulement. Seule l'Ontario en comptait un grand nombre pour enfants de quatre ans (environ 60 % d'entre eux fréquentant une prématernelle). Le Québec et le Manitoba comptaient quelques maternelles quatre ans, mais seulement en milieu urbain. Et il n'y avait aucune maternelle publique au Nouveau-Brunswick et à l'Île-du-Prince-Édouard, même pour les enfants de cinq ans.

Aujourd'hui, il existe des maternelles à temps plein dans chaque province et territoire sauf en Alberta, en Saskatchewan, au Manitoba et au Nunavut, où elles sont toujours à mi-temps. Il y a partout ailleurs des maternelles cinq ans à temps plein. Les maternelles quatre ans à temps plein sont la règle en Ontario et en Nouvelle-Écosse (où elles sont appelées préprimaires), et le Québec les aura toutes mises sur pied en 2023. L'Île-du-Prince-Édouard a établi des maternelles quatre ans à mi-temps en septembre 2021 dans le cadre de son système de garde d'enfants, tandis que Terre-Neuve-et-Labrador a instauré son programme de maternelles quatre ans en septembre 2022. Bref, l'apprentissage précoce pendant l'année scolaire (et parfois au-delà) est désormais accessible, universellement et sans frais, à une grande partie des enfants canadiens de quatre et cinq ans.

Participation croissante des mères au marché du travail

L'absence de services de garde abordables a longtemps constitué un sérieux obstacle à la participation des mères aux différents aspects de la vie sociale¹⁰. C'était particu-

Tableau 1. Évolution de la participation des mères au marché du travail de 1986 à 2019

Âge du plus jeune enfant	1986	2019
Moins de 3 ans	56 %	72 %
3 à 5 ans	62 %	78 %
6 à 15 ans	68 %	85 %

Sources : Tableau 1.3 du *Rapport du Comité parlementaire spécial sur la garde d'enfants, 1986*, et Tableau 23 de *Early Childhood Education, 2019*, Friendly et al.

lièrement vrai pour l'emploi et pour les mères d'enfants de 0 à 5 ans. En 1986, le taux de participation au marché du travail des mères d'enfants mineurs était de 63,4 % (moins des deux tiers occupant un emploi). Il avait augmenté à 79 % en 2019.

Ce taux reste nettement inférieur chez les mères de très jeunes enfants, mais le tableau 1 indique une évolution tout aussi favorable depuis 1986.

Hausse générale des frais de garde, sauf au Québec et au Manitoba

Il est plutôt ardu de comparer les frais de garde de 1986 et de 2019, surtout en raison de la faible comparabilité des sources de données. Jusqu'à récemment, on disposait uniquement de données fragmentaires sur les tarifs pratiqués à l'échelle du pays.

Mais l'exercice en vaut la peine, même s'il ne s'en dégage qu'un tableau approximatif. Nous disposons des données de l'enquête réalisée en 1984 par Rubin Todres¹¹ pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants (parfois appelé Groupe Katie Cooke). À l'époque, on parlait d'enfants en bas âge pour les moins de trois ans et d'âge préscolaire pour les trois à cinq ans. Notons que l'enquête excluait le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest (le Nunavut n'était pas encore un territoire autonome).

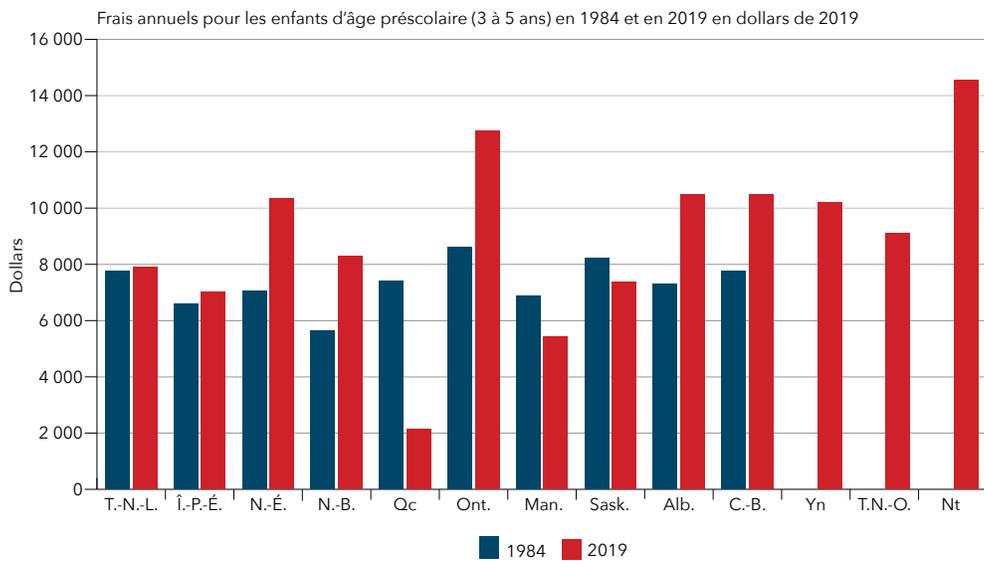
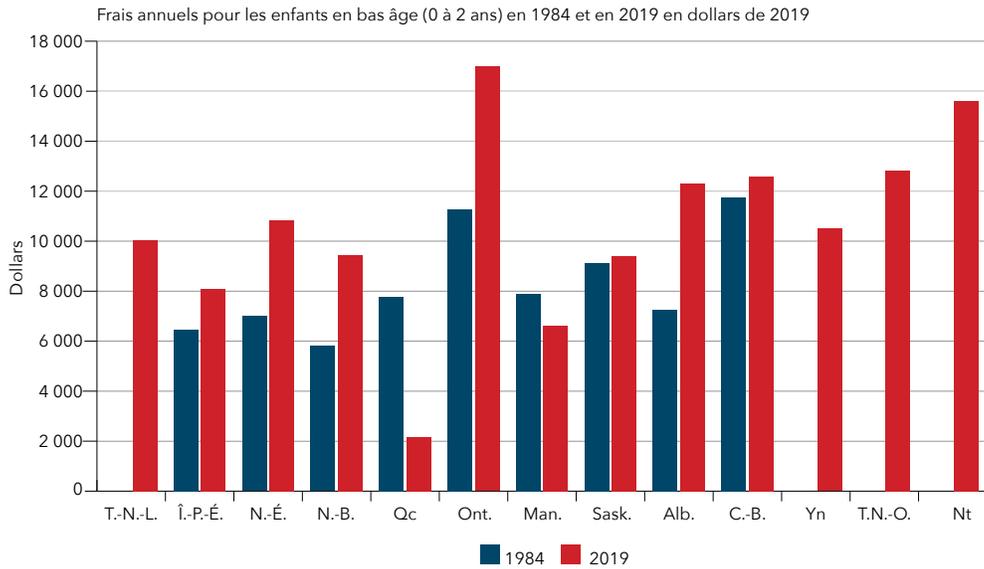
Les données de 2019 proviennent de l'enquête annuelle du Centre canadien de politiques alternatives (CCPA) sur les frais des services de garde¹². Et elles diffèrent de maintes façons de celles de Rubin Todres. Premièrement, il s'agit de frais médians et non de frais moyens. Deuxièmement, ils sont établis par zone urbaine (division de recensement) plutôt que par province ou territoire. Dans la mesure du possible,

¹⁰ Y. Akgunduz et J. Plantenga, 2018. « Child Care Prices and Maternal Employment: A Meta-Analysis », *Journal of Economic Surveys*, vol. 32, n° 1, p. 118-133, doi : 10.1111/joes.12192 ; H. Immervoll et D. Barber, 2005. *Can Parents Afford to Work? Childcare Costs, Tax-Benefit Policies and Work Incentives*, Document de travail de l'OCDE sur l'emploi, les migrations et les affaires sociales, n° 31, Paris, Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE ; T. Morrissey, 2017. « Child Care and Parent Labor Force Participation: A Review of the Research Literature », *Review of the Economics of the Household*, vol. 15, p. 1-24, doi : 10.1007/s11150-016-9331-3 ; G. Cleveland et M. Krashinsky, 2021. *\$10 a Day Child Care – Will It Really Reduce Barriers to Employment in Ontario, Alberta and Manitoba? Measuring the Affordability of Early Learning and Child Care*, Toronto, Cleveland Consulting – Early Childhood Education and Care inc., https://childcarepolicy.net/wp-content/uploads/2021/12/Ten_a_day-paper-web.pdf.

¹¹ Rubin Todres Consultants, 1984. *The Price of Child Care in Canada: A National Survey*, Study for the Task Force on Child Care, Toronto, Rubin Todres Consultants.

¹² D. Macdonald et M. Friendly, 2020. *In Progress: Child Care Fees in Canada, 2019*, Ottawa, Centre canadien de politiques alternatives, 2020.

Figure 2. Frais de garde au Canada, 1984 et 2019



Sources : Rubin Todres Consultants, 1984. *The Price of Child Care in Canada*. Frais ajustés par l'auteur en dollars de 2019 selon l'indice des prix à la consommation. Pour 2019, Macdonald et Friendly, *In Progress*.
 Note : Les frais de 2019 sont ceux des zones urbaines représentatives suivantes : St. John's (T.-N.-L.), Charlottetown (Î.-P.-É.), Halifax (N.-É.), Fredericton (N.-B.), Montréal (Qc), Ottawa (Ont.), Winnipeg (Man.), Regina (Sask.), Edmonton (Alb.), Whitehorse (YK) Yellowknife (T.N.-O) et Iqaluit (Nt).

j'ai retenu les zones urbaines où les frais se situent dans la moyenne des tarifs de chaque province ou territoire. En Alberta, par exemple, les frais recensés par le CCPA sont élevés à Calgary, plutôt faibles à Lethbridge et intermédiaires à Edmonton. C'est donc Edmonton qui sert de référence pour l'Alberta. Enfin, le CCPA recense les frais mensuels des garderies en établissement pour les nourrissons, les tout-petits et les enfants d'âge préscolaire, les deux premiers groupes étant appelés « enfants en bas âge » dans les années 1980. La moyenne des frais applicables à ces deux groupes,

tels qu'établis par le CCPA pour 2019, me semble être le meilleur équivalent des frais pour enfants en bas âge de 1984. Elle me sert donc à déterminer les frais annuels de garde à temps plein.

Sans que les données soient parfaitement comparables, l'évolution est suffisamment marquée pour assurer la pertinence des informations de la figure 2. Celle-ci présente les frais de 1984 en dollars de 2019, c'est-à-dire ajustés à l'inflation, pour les rendre directement comparables.

Dans presque tous les cas, les frais de garde courants de 2019 sont supérieurs à ceux de 1984, souvent de beaucoup. À deux principales exceptions près : au Québec, où l'on a créé en 1997 des places à 5 dollars par jour (8,70 dollars en 2022), et au Manitoba, où les frais sont plafonnés depuis de nombreuses années.

Presque partout ailleurs, les frais des services de garde agréés sont plus élevés en 2019 qu'en 1984, même en dollars constants. Pour les enfants en bas âge et d'âge préscolaire, ils le sont de plusieurs milliers de dollars en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick, en Ontario et en Alberta, atteignant des sommets en Ontario et au Nunavut.

Ratios personnel-enfants en hausse dans quelques provinces et territoires, mais en baisse ailleurs

Les ratios personnel-enfants des services de garde sont un élément clé de leur qualité structurelle. Ils sont prescrits par la loi et ont très peu changé depuis 1986, à quelques exceptions près. Il est difficile de les comparer selon les provinces, chacune utilisant des tranches d'âge différentes. La figure 3 présente toutefois les ratios de 1986 et de 2019 pour les enfants d'exactly 1, 2, 3 et 4 ans. Ce qui donne un point de comparaison.

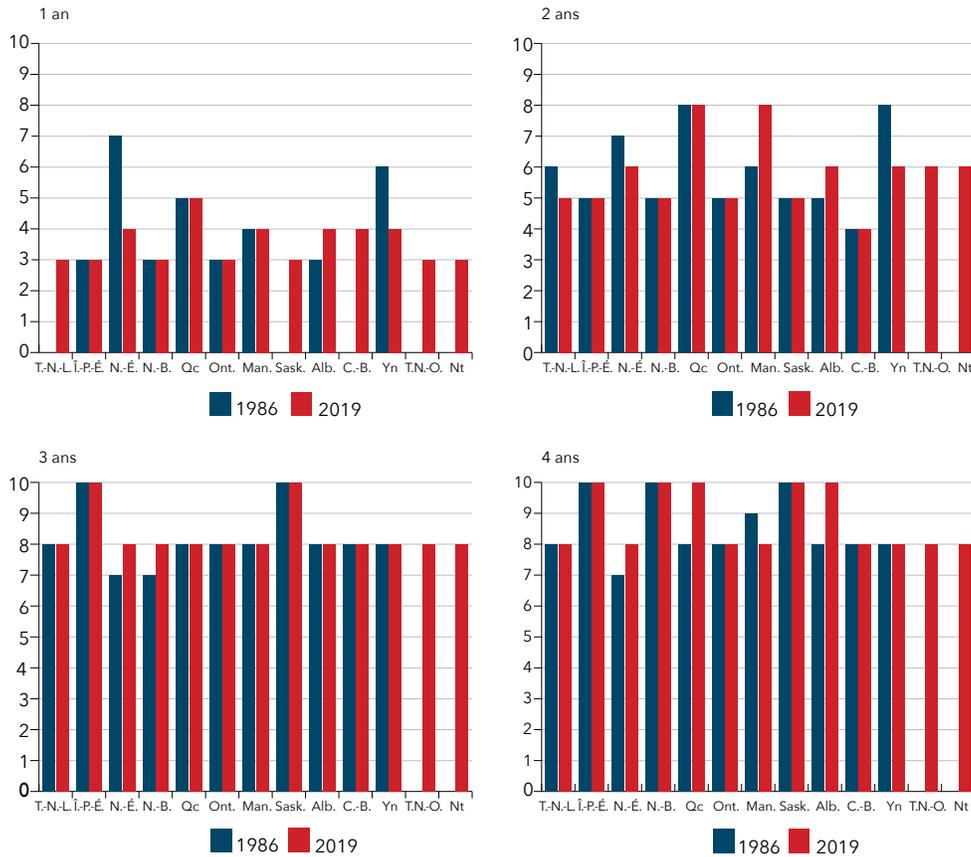
En Nouvelle-Écosse, le ratio a augmenté pour les enfants de un et deux ans mais a diminué pour ceux de trois et quatre ans. En 1986, il prévoyait partout une éducatrice pour sept enfants de tous âges, et il est aujourd'hui semblable à ceux des autres provinces. À Terre-Neuve-et-Labrador, le ratio pour les enfants de deux ans a augmenté, étant aujourd'hui d'une éducatrice pour cinq enfants plutôt que six.

Le ratio pour les enfants de deux ans a diminué au Manitoba, passant d'une éducatrice pour six enfants à une pour huit. C'est au Manitoba et au Québec qu'il est le plus faible. Partout ailleurs, il varie d'une éducatrice pour quatre à six enfants.

Au Québec, le ratio pour enfants de un à trois ans est resté stable de 1986 à 2019, mais il a diminué pour ceux de quatre ans. En 2019, il n'en était pas moins le plus faible de tout le pays pour les moins de trois ans. C'est-à-dire un affligeant ratio d'une éducatrice pour cinq enfants de un an et d'une pour huit enfants de deux ans.

En Saskatchewan et à l'Île-du-Prince-Édouard, le ratio d'une éducatrice pour dix enfants de trois ans est particulièrement faible. Partout ailleurs, il est d'une éducatrice pour huit enfants.

Figure 3. Ratios personnel-enfants au Canada : nombre maximal d'enfants autorisé par éducatrice, par âge des enfants et par province et territoire, 1986 et 2019



Sources : K. Cooke, J. London, R. Edwards et R. Rose-Lizeé, 1986. *Groupe d'étude sur la garde des enfants*, figure 7.1, Ottawa, Condition féminine Canada, p. 143 ; Friendly et al., 2019. *Early Childhood Education*.

C'est uniquement en Alberta que les ratios personnel-enfants ont constamment diminué de 1986 à 2019. Pour les petits de un an, l'excellent ratio d'une éducatrice pour trois enfants est passé à une pour quatre. Pour ceux de deux ans, il est passé d'une éducatrice pour six enfants à une pour cinq. Et s'il est resté le même pour les enfants de trois ans, il est passé d'une éducatrice pour huit enfants de quatre ans à une pour dix. À l'extérieur des provinces de l'Atlantique, l'Alberta compte aussi la plus grande proportion de services de garde à but lucratif, un facteur qui pourrait être lié à la diminution des ratios.

Recul de la part du financement des services de garde subventionnant les familles à faible revenu

Des années 1960 aux années 1990, le financement public des services de garde agréés ou réglementés s'effectuait principalement sous forme de subventions pour les familles à faible revenu. En vertu du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), Ottawa en partageait le coût à parts égales avec les gouvernements provinciaux et

territoriaux¹³ (en Ontario, la moitié provenait du fédéral, 30 % de la province et 20 % des municipalités). Ces dépenses fédérales ayant pour but de prévenir ou de réduire la pauvreté, les familles admissibles devaient vivre dans la pauvreté ou risquer d’y tomber en l’absence de subventions. Chaque gouvernement fixait ses propres plafonds de revenu et règles d’admissibilité dans les limites fédérales. Après la suppression du RAPC en 1996, tous ont maintenu leurs programmes de subventions comme élément clé de l’aide financière aux services de garde agréés, sauf au Québec.

Je n’ai pu trouver les données de 1986 sur la part du financement public consacrée aux subventions. Nous disposons toutefois de données pour 1991-1992, issues du premier rapport *Child Care in Canada: Provinces and Territories* (1993) publié par le Childcare Resource and Research Unit. À cette date, plusieurs provinces avaient adopté des programmes de subventions de fonctionnement beaucoup plus importants que ceux de 1986. En 1991-1992, plus de 56 % de l’ensemble du financement public des services de garde allait aux subventions pour les familles à faible revenu, plus de 68 % dans 6 des 10 provinces.

Tableau 2. Pourcentage du financement public des services de garde consacré aux subventions pour les familles à faible revenu

1991-1992	2019
56 %	40 %

Source : Friendly et al., *Provinces and Territories*. Friendly et al., *Early Childhood Education*.

maintiennent des subventions, celles-ci comptent en moyenne pour 39,8 % du financement. Seul le Nouveau-Brunswick en consacrait plus de la moitié à des subventions pour les familles à faible revenu. Dans la plupart des provinces, le financement direct de fonctionnement – qui favorise directement la réduction des frais de toutes les familles – joue un rôle beaucoup plus important que dans les années 1980 et au début des années 1990.

En 2019, les subventions étaient toujours considérables¹⁴ mais comptaient pour une part nettement moindre du financement (voir tableau 2). Le Québec n’accorde plus de subventions aux familles à faible revenu, mais celles qui touchent l’aide financière de certains programmes peuvent aussi bénéficier de services de garde gratuits. Parmi les provinces et territoires qui

Les prestataires de services de garde reçoivent davantage de financement public

En 1987, le Comité parlementaire spécial sur la garde d’enfants, alors dominé par les conservateurs, recommandait à Ottawa d’accorder des fonds directs de fonctionnement (finançant chaque place en garderie) à tous les services de garde agréés. Leur coût devait être partagé à parts égales avec les provinces et territoires à raison de 3 dollars par jour et par place pour les jeunes enfants (0 à 35 mois), de 2 dollars pour les enfants d’âge préscolaire (3 à 5 ans), de 50 cents pour ceux d’âge scolaire

¹³ En vertu du RAPC, les règles relatives au financement fédéral étaient plus complexes que semble l’indiquer ce partage à parts égales. Elles favorisaient notamment les services de garde sans but lucratif alors que certaines dépenses n’étaient pas partageables.

¹⁴ En 2019, environ deux fois plus d’enfants de familles à faible revenu bénéficiaient de subventions pour services de garde qu’en 1986 (176 738 contre environ 82 000). Données tirées de Friendly et al. *Early Childhood Education*, et du rapport du Comité parlementaire spécial sur la garde d’enfants.

(6 à 12 ans) et de 3 dollars supplémentaires pour les enfants handicapés. Cette recommandation ne s'est pas concrétisée mais elle préfigurait la suite des choses.

Le financement direct de fonctionnement était une idée relativement neuve en 1986. L'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba, le Québec et le Nouveau-Brunswick offraient alors des subventions d'entretien et de fonctionnement de générosité variable. Elles étaient minimales en Saskatchewan et au Nouveau-Brunswick : 20 dollars par mois et par place dans le premier cas, 30 cents par jour et par place dans le second. Mais en Alberta, elles s'appliquaient aussi bien aux prestataires privés que sans but lucratif et variaient de 65 dollars par mois pour les enfants de 5 ans à 257 dollars par mois et par place pour les jeunes enfants¹⁵. De son côté, l'Île-du-Prince-Édouard instaurait en 1987 une subvention de fonctionnement de 1 dollar par jour et par place.

En 1984, le Manitoba versait aux garderies sans but lucratif une somme annuelle de 922 dollars par place et un supplément de 1 651 dollars par place pour les soins aux nourrissons. La province avait établi un plafond tarifaire que les garderies devaient respecter pour toucher cette aide, et 80 % d'entre elles y ont eu droit. Pour sa part, le Québec versait des subventions de fonctionnement et de logement aux garderies sans but lucratif dont le conseil d'administration était contrôlé par les parents, soit 3,50 dollars par jour et par place (environ 910 dollars par année) et un supplément de 1 500 dollars par année par place pour les soins aux nourrissons. Sans compter la moitié des frais de logement jusqu'à concurrence de 8 000 dollars par année. Dans la plupart de ces provinces, les garderies en milieu familial agréées touchaient aussi des subventions de fonctionnement.

En 2019, chaque province et territoire a versé d'importantes sommes de financement direct de fonctionnement aux garderies, aux services de garde en milieu familial et à d'autres structures réglementées ou agréées¹⁶. Partout au pays, y compris au Québec, plus de 70 % du financement consistait en subventions versées aux prestataires à diverses fins : fonctionnement, amélioration de la qualité, hausses salariales et enfants aux besoins spéciaux. Au Québec, l'essentiel du financement est évidemment versé sous cette forme. À tel point qu'en retirant cette province de l'équation, la part moyenne du financement baisse à 49 %, ce qui reste à la fois substantiel et supérieur aux subventions pour les services de garde. C'est la part de l'Alberta qui est la plus faible, à 42,8 %. Quoi qu'il en soit, le financement de fonctionnement (c'est-à-dire le financement de l'offre) a compté partout au pays pour une très grande part des dépenses en matière de garde d'enfants. Et il gagnera encore en importance avec la création d'un réseau pancanadien d'apprentissage et de garde des jeunes enfants à 10 dollars par jour.

La déduction pour frais de garde d'enfants est plus généreuse et plus accessible

La déduction pour frais de garde d'enfants (DFGE) a été instaurée en 1972, suivant le dépôt du rapport de la Commission royale d'enquête sur le statut de la femme, à

¹⁵ Rapport du Comité parlementaire spécial sur la garde d'enfants.

¹⁶ Données tirées de Friendly *et al.* *Early Childhood Education*.

titre d'allègement fiscal pour les parents qui doivent faire garder leurs enfants pour travailler. Normalement, c'est le conjoint au revenu le plus faible qui la réclame sur sa déclaration de revenus, étant supposé que sa décision de travailler a nécessité d'utiliser un service de garde. Depuis 1986, le plafond des frais de garde de la DFGE a été relevé et la tranche d'âge élargie. Cette année-là, les frais par enfant étaient plafonnés à 2 000 dollars par année, et une même indemnité s'appliquait à tous les enfants de 0 à 13 ans. Le plafond actuel est de 8 000 dollars pour les enfants de 0 à 6 ans et de 5 000 dollars pour les 7 à 15 ans. Pour les enfants handicapés, on a augmenté les montants admissibles et supprimé toute limite d'âge. Autrement, la disposition de cette déduction fiscale tenant compte des frais d'accès à l'emploi est demeurée inchangée.

En 1984, quelque 502 000 déclarants ont réclamé la DFGE au nom de 784 000 enfants, la réclamation moyenne s'élevant à 1 043 dollars par enfant¹⁷. En 2018, on parle de 1,4 million de déclarants, de 2,5 millions d'enfants et d'une réclamation moyenne de 2 810 dollars¹⁸.

Hausse des prestations de maternité et parentales, le Québec offrant les meilleures prestations sur la période la plus longue

Il n'existait en 1986 aucune prestation parentale pour la naissance ou l'adoption d'un enfant, mais uniquement des prestations versées dans le cadre du Régime d'assurance-chômage. Les nouvelles mères et nouveaux parents adoptifs admissibles à l'assurance-chômage et comptant 20 semaines de travail de 15 heures dans la dernière année (soit au moins 300 heures travaillées) pouvaient toucher un maximum 60 % de leur revenu antérieur jusqu'à concurrence de 318 dollars par semaine. La période de prestations se limitait toutefois à 15 semaines¹⁹ et les travailleuses autonomes n'étaient pas admissibles.

Aujourd'hui, il existe des prestations de maternité et parentales. Offertes pour 15 semaines au total, les premières peuvent commencer dès la douzième semaine précédant la date prévue d'accouchement et prendre fin jusqu'à 17 semaines suivant cette date ou la naissance de l'enfant. L'un ou l'autre conjoint peut bénéficier de la plupart des semaines de prestations parentales, qui s'ajoutent aux prestations de maternité. Les conditions d'admissibilité sont plus souples qu'en 1986 sans être nécessairement plus généreuses. Soulignons que le régime de prestations du Québec diffère de ceux du reste du pays, et qu'il est franchement plus avantageux sur le double plan des montants et de la couverture²⁰. On estime enfin que 30 % de toutes les mères hors Québec et 60 % des mères à faible revenu ne touchent aucune prestation de maternité et parentale²¹.

¹⁷ Rapport du Comité parlementaire spécial sur la garde d'enfants, Tableau 2.2.

¹⁸ Canada, 2021, *Rapport sur les dépenses fiscales fédérales : concepts, estimations et évaluations 2021*, ministère des Finances, partie 10, <https://www.canada.ca/fr/ministere-finances/services/publications/dépenses-fiscales/2021/partie-10.html>

¹⁹ Rapport du Comité parlementaire spécial sur la garde d'enfants, p. 24-25.

²⁰ S. Mathieu, A. Doucet et L. McKay, 2020. « Parental Leave Benefits and Inter-Provincial Differences: The Case of Four Canadian Provinces », *Canadian Journal of Sociology*, vol. 45, n° 2, p. 169-194 ; A. Doucet et K. de Laat, 2022. « Parental Leave Needs an Overhaul », *Options politiques*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques.

²¹ Doucet et de Laat, « Parental Leave ».

À l'heure actuelle, toute mère de l'extérieur du Québec est admissible aux prestations de maternité si elle totalise dans la dernière année au moins 600 heures de travail assurables en vertu de l'Assurance-emploi (AE), soit 20 semaines de 30 heures ou 15 semaines de 40 heures²². Les travailleuses autonomes ayant cotisé à l'AE sont également admissibles. La période de prestations reste limitée à 15 semaines, mais les mères touchent désormais 55 % de leur revenu antérieur jusqu'à concurrence de 638 dollars par semaine.

Les parents de l'extérieur du Québec peuvent choisir les prestations parentales courantes, dont la durée maximale est de 40 semaines, mais un seul parent ne peut en recevoir pendant plus de 35 semaines. Ils peuvent aussi toucher des prestations complémentaires pendant un maximum de 69 semaines (61 semaines pour un seul parent). Autrement dit, les parents doivent tous deux prendre soin de leur enfant pour se prévaloir de la période de prestations maximale. Le taux des prestations courantes est établi à 55 % du revenu antérieur, jusqu'à concurrence de 638 dollars par semaine. Il est plus faible pour les prestations complémentaires : 33 % du revenu antérieur jusqu'à concurrence de 383 dollars par semaine²³.

Le Québec possède son propre système de prestations de maternité et parentales, le Régime québécois d'assurance parentale (RQAP), qui comprend un régime de base et un régime particulier. Le premier donne aux mères le droit à 18 semaines de prestations de maternité, au taux de 70 % de leur revenu antérieur. Le père ou la conjointe de la mère biologique a droit à cinq semaines de prestations de paternité. Les parents ont droit à 32 semaines de prestations parentales partageables, auxquelles s'ajoutent 4 semaines si chacun en touche pendant au moins 8 semaines. En vertu de ce régime de base, la période combinée de prestations de maternité, de paternité et parentales peut ainsi atteindre 59 semaines (18 + 5 + 32 + 4). Le taux de prestations s'établit à 70 % du revenu antérieur pendant certaines de ces semaines (30) et à 55 % pendant certaines autres (29)²⁴.

Le régime particulier du RQAP prévoit une période de prestations plus courte mais à taux plus élevé. Les mères ont droit à 15 semaines de prestations de maternité, le père ou la conjointe de la mère biologique à trois semaines de prestations de paternité. Les parents ont droit à 25 semaines de prestations parentales partageables, auxquelles s'ajoutent 3 semaines si chacun en touche pendant au moins 6 semaines. La période combinée de prestations de maternité, de paternité et parentales peut donc atteindre 46 semaines (15 + 3 + 25 + 3), suivant un même taux de prestations de 75 % du revenu antérieur.

Et comme le maximum de la rémunération assurable est plus élevé au Québec (88 000 dollars contre 60 300 partout ailleurs), ces taux sont plus profitables pour les parents de cette tranche de revenu. Les parents québécois qui choisissent les prestations de base peuvent ainsi toucher jusqu'à 1 185 dollars pendant 30 semaines, plus 931 dollars pendant 29 semaines. S'ils choisissent les prestations spéciales, le

²² Réduite à 420 heures pendant la pandémie, cette exigence est maintenant rétablie à 600 heures.

²³ Pour de plus amples précisions sur les prestations de maternité et parentales hors Québec, consultez <https://www.canada.ca/fr/services/prestations/ae/assurance-emploi-maternite-parentales.html>

²⁴ Pour de plus amples précisions sur le régime de base et le régime particulier, voir A. Davidson et L. White, 2022. « Early Years Policy Innovations Across Canada: A Policy Success? » in *Policy Success in Canada*, E. Lindquist, M. Howlett, G. Skogstad, G. Tellier et P. t'Hart (dir.), Oxford, Oxford University Press.

Tableau 3. Comparaison des prestations de maternité et de paternité entre le Québec et le reste du Canada (RdC)

	Québec	Reste du Canada
Prestations de maternité	18 semaines à 70 % (base), ou 15 semaines à 75 % (particulier)	15 semaines à 55 %
Prestations de paternité	5 semaines à 70 % (base), ou 3 semaines à 75 % (particulier)	S.O.
Prestations parentales réduites : prestations courantes (RdC) / régime particulier (Qc)	25 semaines à 75 %	35 semaines à 55 %
Autre parent	S'il prend 6 des 25 semaines, ajout de 3 semaines de prestations parentales	5 semaines à 55 %, « à prendre ou à laisser »
Option de prestations parentales prolongées : prestations complémentaires (RdC) / régime de base (Qc)	7 semaines à 70 % plus	61 semaines à 33 %
Autre parent	S'il prend 8 des 32 semaines, ajout de 4 semaines de prestations parentales	8 semaines à 33 %, « à prendre ou à laisser »
Maximum de la rémunération assurable (MRA) – base de calcul du % de revenu	88 000 \$ (2022)	60 300 \$ (2022)
Prestations hebdomadaires maximales	1 185 \$ (base) 1 269 \$ (particulier)	638 \$ (courantes) 383 \$ (complémentaires)

Sources : Pour les prestations du Québec, <https://www.rqap.gouv.qc.ca/fr/a-propos-du-regime/tableaux-des-prestations>. Ce site décrit aussi les nouvelles prestations applicables aux congés parentaux en cas de naissances multiples et pour parents seuls.

Pour le MRA du Québec, <https://www.rqap.gouv.qc.ca/fr/a-propos-du-regime/information-generale/cotisations-et-revenu-maximal-assurable>

Pour les prestations du RdC, <https://www.canada.ca/fr/services/prestations/ae/assurance-emploi-maternite-parentales.html>

Pour le MRA du RdC, <https://www.canada.ca/fr/services/prestations/ae/assurance-emploi-reguliere/mon-tant-prestation.html>

maximum atteint 1 269 dollars pendant 46 semaines. Ailleurs au pays, ce serait plutôt 638 et 383 dollars par semaine, respectivement pour les prestations courantes et complémentaires (voir tableau 3).

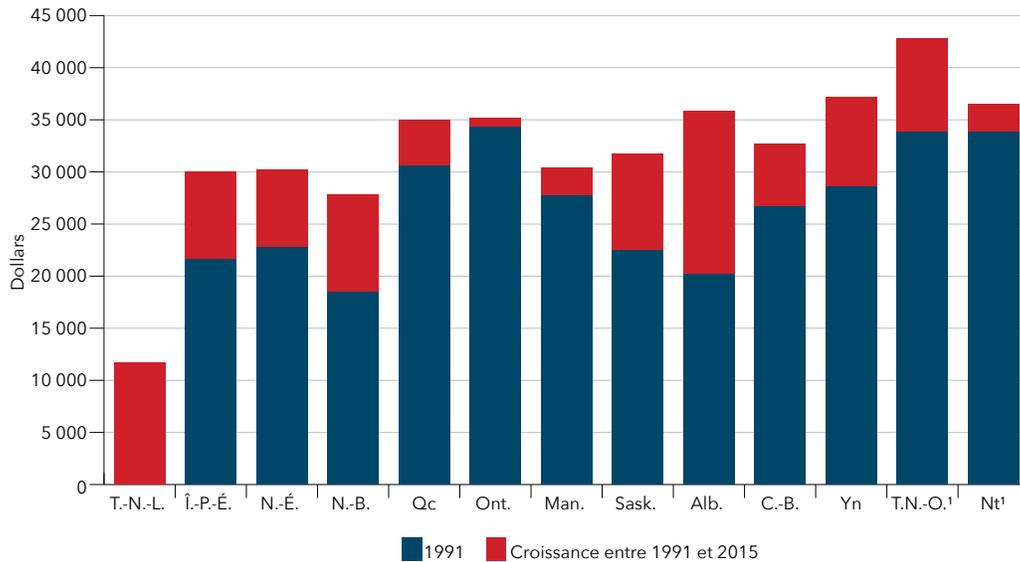
Les parents adoptifs peuvent bénéficier de régimes semblables. Et tous les parents qui sont travailleurs autonomes sont admissibles au RQAP puisqu'il sont tenus d'y cotiser.

Faible progression du salaire des éducatrices en garderie

Déjà mal rémunéré en 1986, le personnel des services de garde ne l'est guère mieux aujourd'hui. D'où la difficulté de recruter des éducatrices qualifiées et de les maintenir en poste. En l'absence des données salariales de 1986²⁵, nous disposons de celles

²⁵ P. Schom-Moffatt, 1984. *The Bottom Line: Wages and Working Conditions of Workers in the Formal Day Care Market*, Ottawa, Condition féminine Canada.

Figure 4. Salaire annuel moyen des éducatrices en garderie travaillant à temps plein en 1991 et en 2015 (dollars de 2015)



Sources : Friendly *et al.*, *Early Childhood Education* ; Beach *et al.*, *Our Childcare Workforce*.

¹ Les données salariales de 1991 des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut sont les mêmes, l'autonomie gouvernementale du Nunavut datant de 1999.

Note : Le salaire annuel moyen de 1991 est établi en fonction de 37,5 heures de travail hebdomadaires sur 52 semaines.

de 1991 (tirées du Caring for a Living Survey)²⁶. Le document de recherche *Les services de garde et d'éducation à la petite enfance au Canada 2019* fournit aussi des renseignements tirés des données de recensement sur le salaire annuel de 2015 des éducatrices de la petite enfance qualifiées et travaillant à temps plein. Cela donne une indication de l'évolution des salaires, comme l'illustre la figure 4.

Il est toutefois difficile de tirer des conclusions définitives étant donné la diversité des sources sur les données salariales. Mais de façon générale, on peut en déduire que les éducatrices sont aujourd'hui légèrement mieux rémunérées qu'au début des années 1990. En Alberta, où leur rémunération de 1991 était particulièrement faible pour une province aussi prospère, leur salaire annuel avait augmenté en 2015 de plus de 15 000 dollars. Et l'on parle ailleurs de hausses variant de 7 000 à 12 000 dollars (soit, pour les 1 950 heures d'un poste à temps plein, une hausse de 3,50 à quelque 6 dollars de l'heure). Mais les éducatrices du Québec, de l'Ontario, du Manitoba et de la Colombie-Britannique, qui étaient relativement mieux payées en 1991, n'ont pas bénéficié d'aussi fortes augmentations. En Ontario, leur salaire annuel a augmenté de moins de 1 000 dollars (dollars constants) de 1991 à 2015, soit d'environ 50 cents de l'heure. Au Manitoba, on parle de moins de 3 000 dollars et de 1,50 dollar de l'heure. Sur la même période, la progression est meilleure au Québec et en Colombie-Britannique, avec 2 ou 3 dollars d'augmentation en revenu réel.

²⁶ Comme le rapportent J. Beach, J. Bertrand et G. Cleveland, 1998. *Our Childcare Workforce: From Recognition to Remuneration: More Than a Labour of Love*, Ottawa, Childcare Human Resources Steering Committee, p. 78.

Aux fins de comparaison, le salaire minimum provincial a progressé en moyenne de 2,35 dollars de 1991 à 2014, et la rémunération horaire des salariés rémunérés à l'heure de 3 dollars (dollars constants)²⁷.

Globalement, la rémunération du personnel des services de garde s'est donc légèrement améliorée. Et l'on peut penser que les subventions salariales de plusieurs provinces et territoires ont produit un certain effet. Mais le bilan est inégal. Dans certaines grandes provinces, où travaillent la plupart des éducatrices, l'indexation des salaires à l'inflation a peu progressé. Tout comme c'est le cas du salaire horaire moyen de nombreux autres travailleurs.

Les prestations pour enfants fédérales ont gagné en simplicité et en générosité

Il existait en 1986 un éventail de prestations pour enfants de noms et de conceptions variables. Le Programme d'allocations familiales, par exemple, versait aux familles avec enfants de moins de 18 ans des paiements totalisant 383 dollars par année et par enfant, soit quelque 32 dollars par mois. Des paiements au demeurant imposables, de sorte que les familles à revenu supérieur perdaient au change²⁸.

Il y avait aussi le crédit d'impôt pour enfants, crédit remboursable auquel a succédé l'actuelle Allocation canadienne pour enfants, qui s'élevait à 489 dollars par enfant pour les familles d'un revenu net inférieur à quelque 24 000 dollars. Au-delà, le crédit diminuait rapidement de 5 dollars par tranche de 100 dollars supplémentaires. Si bien qu'une famille avec un enfant dont le revenu dépassait 34 000 dollars n'en touchait aucun²⁹.

Un troisième programme, l'Exemption d'impôt pour enfants, consistait en une déduction fiscale pour les familles avec enfants, qui pouvaient réclamer 560 dollars par année et par enfant de moins de 18 ans. Soit, par exemple, une réduction d'impôt de 140 dollars pour un parent dont le taux d'imposition marginal était de 25 %.

En 1986, le coût annuel de ces trois prestations fédérales a totalisé environ 4,5 milliards³⁰.

Les prestations pour enfants ont été simplifiées en 2019 et sont désormais sensiblement plus généreuses. Aujourd'hui, la première d'entre elles est l'Allocation canadienne pour enfants (ACE), qui prévoit plus de 6 600 dollars par enfant de moins de 6 ans et plus de 5 600 par enfant de 6 à 17 ans pour les familles à faible revenu. Depuis 2018, ces paiements sont indexés à l'inflation et augmentent chaque année. Une famille dont le revenu net ajusté était de 30 500 dollars en 2019 aurait touché pour chaque enfant la totalité de ces montants. Au-delà de ce revenu, les prestations

²⁷ Statistique Canada, 2018. *Le Salaire minimum au Canada depuis 1975*, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/11-630-x/11-630-x2015006-fra.htm>

²⁸ Rapport du Comité parlementaire spécial sur la garde d'enfants, p. 15.

²⁹ Rapport du Comité parlementaire spécial sur la garde d'enfants, p. 15.

³⁰ Rapport du Comité parlementaire spécial sur la garde d'enfants, p. 13-14.

diminuent d'abord rapidement (de 7 dollars par tranche de 100 dollars), puis plus lentement (de 3,20 dollars par tranche de 100 dollars au-dessus d'environ 66 000 dollars)³¹.

L'ACE a pour but d'accroître les paiements versés aux familles à revenu plutôt faible tout en réservant un certain montant de prestations à la grande majorité des familles. Les familles avec un enfant dont le revenu annuel dépasse 150 000 dollars touchent ainsi un certain montant. Elle est aussi fortement ciblée, notamment en faveur des familles monoparentales et de celles dont un seul conjoint travaille, qui sont particulièrement susceptibles d'être à faible revenu.

En 2019, l'ACE a coûté 23,9 milliards au Conseil du trésor du Canada. Même en tenant compte du doublement du niveau des prix de 1986 à 2019, les prestations pour enfants sont aujourd'hui nettement plus généreuses. Et tout indique que l'ACE, combinée aux prestations pour enfants provinciales et territoriales, a véritablement contribué à réduire la pauvreté infantile dans l'ensemble du pays³².

Conclusions : la situation est-elle meilleure qu'en 1986 ?

Les parents qui élèvent aujourd'hui de jeunes enfants obtiennent-ils un meilleur soutien qu'en 1986 ? En 2019 déjà, on pouvait clairement avancer qu'ils étaient mieux soutenus que 33 ans auparavant. Le tableau 4, qui résume certaines conclusions des sections précédentes, indique une évolution globalement positive. Cependant, l'analyse des frais de garde montre que les garderies sont devenues de moins en moins abordables. Les progrès inégaux entre les provinces au chapitre des ratios personnel-enfants et de la rémunération des éducatrices mettent aussi en évidence certains risques en matière de qualité des services³³.

VERS UNE NOUVELLE ÈRE DES SERVICES DE GARDE D'ENFANTS

En 2021, la décision du gouvernement fédéral de consacrer 27 milliards supplémentaires sur cinq ans à la création d'un système pancanadien d'apprentissage et de garde des jeunes enfants a marqué un tournant décisif en faveur des services de garde, des femmes et des familles du pays. Et le choix d'un système principalement sans but lucratif était judicieux³⁴. L'engagement de fonds substantiels constituait pour Ottawa un important préalable pour obtenir l'adhésion de ses partenaires provinciaux

³¹ Agence du revenu du Canada, 2021. <https://www.canada.ca/fr/agence-revenu/services/prestations-enfants-familles/allocation-canadienne-enfants-aperçu/allocation-canadienne-enfants-comment-calculons-nous-votre-ace.html>. Les montants du site actuel sont plus élevés qu'ils ne l'étaient en 2019, mais la structure du calcul des prestations est restée la même.

³² M. Baker, D. Messacar et M. Stabile, 2022. « The Effects of Child Tax Benefits on Poverty and Labor Supply: Evidence from the Canada Child Benefit and Universal Child Care Benefit », *Journal of Labor Economics*, <https://doi.org/10.1086/721379>.

³³ Bon nombre de provinces et territoires connaissent une importante pénurie d'éducatrices de la petite enfance qualifiées. Leur faible rémunération ne risque guère d'arranger les choses (K. McCuaig, E. Akbari et A. Correia, 2022. *Canada's Children Need a Professional Early Childhood Education Workforce*, Atkinson Centre for Society and Child Development, Ontario Institute for Studies in Education, Université de Toronto.

³⁴ G. Cleveland, 2021. *FAQ: What's Wrong with For-Profit Child Care?*, <https://childcarepolicy.net/faq-whats-wrong-with-for-profit-child-care/>.

Tableau 4. Résumé des conclusions

Facteur	Évolution	Description
Places en garderie	Positive	Par rapport à 1986, il y avait en 2019 beaucoup plus de places dans les services de garde agréés – sept fois plus – pour un nombre relativement stable d'enfants
Nombre d'enfants en garderie	Positive	La popularité et l'acceptabilité des garderies en établissement ont nettement augmenté. Au début des années 1980, seuls 10 % des enfants d'âge préscolaire de mères au travail fréquentaient une garderie, 40 % un service de garde informel rémunéré et 50 % étaient confiés à des proches. En 2019, environ la moitié des enfants d'âge préscolaire de parents salariés fréquentaient une garderie, 20 % un service de garde en milieu familial et 30 % étaient confiés à des proches.
Maternelles à temps plein	Positive	L'horaire de la plupart des maternelles d'écoles publiques est passé d'une demi-journée pour les enfants de 5 ans à une journée complète pour les 4 et 5 ans.
Mères au travail	Positive	Le taux de participation des mères au marché du travail a sensiblement augmenté depuis 1986 : il était alors de 62 % chez les mères dont le plus jeune enfant avait de 3 à 5 ans, contre 78 % aujourd'hui. Ce taux reste inférieur à celui du Québec et à celui des mères d'enfants plus âgés.
Frais de garde	Négative	Les frais de garde ont sensiblement augmenté depuis le milieu des années 1980. En utilisant comme indicateur les frais pour enfants d'âge préscolaire indexés à l'inflation, ils ont augmenté de 3 000 \$ en Ontario, en Alberta et en Nouvelle-Écosse, et de 2 000 \$ en Colombie-Britannique et au Nouveau-Brunswick. Exceptions notables : le Québec et le Manitoba.
Ratios personnel-enfants	Inégale	Dans la plupart des provinces et territoires, les ratios personnel-enfants ont peu changé de 1986 à 2019. Pour les enfants de moins de 3 ans, c'est au Québec qu'ils sont les plus faibles. Mais ce n'est qu'en Alberta qu'ils ont diminué de façon presque continue.
Financement destiné aux familles à faible revenu	Inégale	Le financement des services de garde s'est profondément modifié depuis 1986. Le principal programme de financement fédéral était à l'époque le Régime d'assistance publique du Canada, qui finançait les subventions pour la garde d'enfants. Chaque province et territoire possédait un programme de subventions axé sur les familles à faible revenu et les enfants. Le Québec a aujourd'hui supprimé le sien. Mais partout ailleurs, ces subventions comptent désormais pour environ 40 % du financement total. En 2019, elles bénéficiaient toutefois à deux fois plus d'enfants de familles à faible revenu (176 738 plutôt qu'environ 82 000).
Financement destinée prestataires	Positive	Le financement direct de fonctionnement des services de garde agréés/réglementés – qui vise à réduire les frais de garde, à augmenter les salaires et à améliorer la qualité des services – comptait en 2019 pour une forte proportion de l'ensemble du financement, soit près de 100 % au Québec et 50 % en moyenne partout ailleurs.
Déduction pour frais de garde	Positive	La déduction pour frais de garde d'enfants permet de déduire du revenu avant impôt les frais de garde engagés pour occuper un emploi. De 2 000 \$ annuellement par enfant qu'elle était en 1986, la réclamation maximale est aujourd'hui de 8 000 \$ par enfant de 0 à 6 ans et de 5 000 \$ par enfant de 7 à 15 ans.

Tableau 4. Résumé des conclusions (suite)

Factor	Progress	Description
Prestations de maternité et parentales	Positive	Les prestations parentales ont beaucoup évolué depuis 1986. Il n'existait alors aucune prestation parentale prescrite par la loi mais seulement 15 semaines de prestations de maternité au titre de l'assurance-chômage. Le Québec et le reste du pays appliquent aujourd'hui différents régimes de prestations offrant différents niveaux de remplacement du revenu et de montants de prestations pour le parent non biologique. La période des prestations – maternité, parentales et paternité – peut maintenant dépasser un an, y compris pour les travailleurs autonomes.
Salaires des éducatrices en garderie	Inégale	Le personnel des services de garde était mal rémunéré en 1986 et ne l'est guère mieux aujourd'hui. Les données sont fragmentaires mais semblent indiquer que les salaires ont augmenté et que les subventions salariales de plusieurs provinces et territoires ont produit un certain effet. Mais le bilan est inégal. Dans certaines grandes provinces, où travaillent la plupart des éducatrices, les salaires ont faiblement évolué par rapport au salaire horaire moyen d'autres travailleurs.
Prestations pour enfants fédérales	Positive	Les prestations pour enfants fédérales sont indéniablement plus élevées qu'en 1986. Elles varient de 5 000 à 7 000 \$ par enfant (selon l'âge) pour les familles à faible revenu, une partie de ces prestations étant versée à la quasi-totalité des familles. Elles ont contribué à réduire la pauvreté infantile tout en améliorant considérablement le revenu des familles à très faible revenu.

et territoriaux. Mais la tâche d'établir un système de services de grande qualité, à la fois abordables et accessibles, ne fait que commencer.

Début 2021, j'ai copublié dans *Options politiques*³⁵ un article sur les leçons que le reste du Canada pouvait tirer des problèmes que le Québec a rencontrés en instaurant des services de garde à frais modiques. Tout en reconnaissant la popularité du programme et ses effets positifs sur le taux d'emploi des mères, nous en avons conclu que le Québec avait voulu trop en faire dans des délais trop courts³⁶. L'instauration plus progressive de tarifs abordables lui aurait permis d'élargir un réseau de garderies de qualité au rythme de l'accroissement de la demande, tout en évitant ou en réduisant la pénurie de places et le recours à des services de moindre qualité.

Or le Canada semble engagé dans la même voie que le Québec avait suivie au début de sa réforme des services de garde et familiaux, en priorisant l'abordabilité au détriment probable de la qualité et de l'accessibilité. Qu'est-ce à dire au juste ?

³⁵ G. Cleveland, S. Mathieu et C. Japel, 2021. « What is "the Quebec Model" of Early Learning and Child Care? », *Options politiques*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, <https://policyoptions.irpp.org/fr/magazines/fevrier-2021/what-is-the-quebec-model-of-early-learning-and-child-care/>.

³⁶ Des divergences politiques et idéologiques ont marqué l'approche des gouvernements québécois successifs. Ceux du Parti québécois de Lucien Bouchard (1996-2001) et de Bernard Landry (2001-2003) ont privilégié le développement des Centres de la petite enfance (CPE) sans but lucratif et la garde en milieu familial réglementée, mais sans parvenir à répondre à une demande croissante. Pour répondre à cette demande, le gouvernement libéral de Jean Charest (2003-2012) a ensuite ouvert la voie aux garderies à but lucratif, ce qui a eu une incidence négative sur la qualité moyenne des services de garde.

L'instauration au Québec de services de garde agréés à cinq dollars par jour avait fait exploser la demande. Certes, la province compte aujourd'hui suffisamment de places pour répondre à la demande, diront les économistes³⁷. Mais de nombreux parents déplorent l'allongement des listes d'attente dans les garderies à 8,70 dollars de leur choix. À l'heure actuelle, plus de 66 % des 0 à 4 ans (priorité de la réforme) sont inscrits dans des services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants.

Les accords sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants qu'Ottawa a conclus avec les provinces et territoires ne permettront pas d'accroître le nombre de places au même niveau que celui du Québec, loin s'en faut. La plupart de nos enfants vivent dans des provinces (Colombie-Britannique, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario) dont les garderies ne pourront accueillir en 2026 que de 30 à 45 % des 0 à 5 ans. Autrement dit, la demande risque d'exploser bien au-delà de l'offre quand les frais de garde auront baissé de moitié à la fin décembre 2022, et plus encore par la suite. Selon mes estimations, l'Ontario devra ainsi créer 300 000 places pour les 0 à 5 ans d'ici à 2026 afin de répondre à la demande³⁸. Or le plan d'action qu'elle a établi pour respecter les accords prévoit la création d'à peine 76 700 places d'ici au 31 mars 2026.

Qu'arrivera-t-il lorsque l'offre progressera plus rapidement que la demande ? La réponse variera sans doute selon les provinces et territoires. Mais l'on sait ce qui s'est produit au Québec : recherche effrénée de personnel, abaissement des normes, multiplication de services en milieu familial peu supervisés au personnel inexpérimenté, recours accru à des garderies à but lucratif offrant des soins de moindre qualité, et allongement des listes d'attente de toutes les structures de garde. Bref, concluait notre article : « La transition qui suit l'adoption d'une vaste réforme des services de garde peut se heurter à d'énormes problèmes³⁹. »

Pour éviter ou atténuer ces problèmes de transition, les gouvernements devraient prendre les quatre mesures suivantes :

- Mesure 1 – Les provinces et territoires doivent mettre l'accent sur le développement rapide de services de garde publics et sans but lucratif. Dans la plupart des provinces et territoires, aucun plan financier ne permet aux prestataires d'accéder facilement à des capitaux, et rien ne leur assure d'obtenir des fonds de fonctionnement pour d'éventuelles installations. Inquiets des faibles taux d'inscription au lendemain de la pandémie, les gouvernements

³⁷ « Il n'y a plus de pénurie de places en garderie selon les données d'ensemble. En 2017, il y avait 293 000 places disponibles dont seulement 260 000 environ étaient occupées, ce qui suppose 33 000 excédentaires, la plupart en garderies à but lucratif et à plein tarif. Mais la demande est toujours supérieure à l'offre pour les places du réseau des CPE de grande qualité » [notre traduction], Pierre Fortin, « Quebec's Childcare Program at 20 », *Inroads*, n° 42, 2017. P. Fortin insiste toutefois sur la moindre qualité des places disponibles et leur répartition inégale entre les catégories de revenu. Bien qu'il n'y ait pas nécessairement de pénurie à l'échelle du Québec, de nombreux parents n'arrivent toujours pas à trouver de places dans les garderies, aux endroits et selon les modes de garde de leur choix. Le gouvernement du Québec a annoncé la création de 37 000 places supplémentaires d'ici à 2024-2025, principalement dans les CPE. (Voir : <https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/grand-chantier-pour-les-familles-un-plan-daction-concret-pour-que-chaque-enfant-ait-enfin-acces-a-une-place-en-service-de-garde-35560>).

³⁸ G. Cleveland, 2021. *How Big Will the Expansion of Child Care Services Need to Be in Ontario*, <https://child-carepolicy.net/how-big-will-the-expansion-of-child-care-services-need-to-be-in-ontario/>.

³⁹ Cleveland et al., « Quebec Model ».

ont adopté une approche attentiste. Il leur faudrait plutôt accorder d'importantes subventions d'investissement ou garanties de prêt aux prestataires sans but lucratif afin d'accélérer leur développement. Un développement planifié et coordonné par les gouvernements, qui recenseraient les terrains fédéraux, provinciaux, municipaux et scolaires disponibles en vue d'y établir des services de garde permanents. Les grandes provinces devraient en outre favoriser la création d'agences de développement chargées de concevoir, de planifier et d'établir des services de garde sans but lucratif, tout en incitant les municipalités, collèges et commissions scolaires à offrir des services plus nombreux.

- Mesure 2 – Les gouvernements doivent consacrer des fonds supplémentaires à l'augmentation des salaires des éducatrices de la petite enfance. La rémunération de ces éducatrices a peu progressé en 30 ans. Il faudra pourtant de fortes hausses salariales pour recruter et maintenir en poste un nombre suffisant d'éducatrices qualifiées pour répondre à la demande et améliorer les ratios personnel-enfants. Face au manque de personnel qualifié, qui entravera la création de places en garderie, c'est dès maintenant qu'il faut agir.
- Mesure 3 – Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux doivent prévoir de nouveaux investissements si la situation l'exige. Personne n'a encore établi si 9 milliards annuellement suffiront à financer des services de garde universels à 10 dollars par jour partout au pays, et moins encore dans les provinces où les frais de garde sont depuis longtemps particulièrement élevés (Colombie-Britannique, Alberta et Ontario). On peut en douter. En stimulant la participation des mères au marché du travail, des services abordables et universels entraîneront une importante hausse des recettes de tous les gouvernements⁴⁰. Il serait donc judicieux, économiquement et socialement, d'envisager un programme de financement complémentaire à frais partagés dans ces provinces à frais élevés.
- Mesure 4 – La modernisation du régime d'assurance-emploi du Canada doit prévoir des modifications aux prestations de maternité et parentales. Il existe une forte disparité entre la couverture et la générosité des prestations du Québec, qui a son propre régime, et celles du reste du pays, qui dépendent du régime d'AE fédéral. Ottawa devrait profiter de la réforme de l'AE pour corriger cette lacune⁴¹. Il devrait aussi remplir la promesse de la plateforme électorale de 2019 des libéraux, selon laquelle les parents non admissibles aux congés payés de l'AE pourront toucher des prestations de revenu pendant la première année de vie de leur enfant⁴². Ces modifications viseraient à étendre la couverture des prestations des nouveaux parents, à favoriser l'équité de genre en matière de congés et à assurer aux nourrissons de recevoir les soins parentaux nécessaires.

⁴⁰ Fortin et al., « L'impact ».

⁴¹ Gouvernement du Canada, 2021. *Réforme du régime d'assurance-emploi du Canada*, <https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/programmes/assurance-emploi/consultation-meilleur-regime-document-information.html>.

⁴² A. Doucet et K. de Laat, 2022. « Parental Leave Needs an Overhaul », *Options politiques*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques ; S. Mathieu et S. Raguéd, 2022. « Plus d'argent pour de nouveaux parents », *Options politiques*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques ; J. Robson, 2017. *Prestations de congé de maternité et parentales : les réformes proposées par Ottawa ne profiteront pas aux familles à faible revenu*, Étude IRPP 63, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques.

Si les services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants ont fait l'objet de nombreuses améliorations depuis 1986, la création d'un système pancanadien de places en garderie au tarif moyen de 10 dollars par jour marque un tournant décisif. Pour éviter au reste du Canada les problèmes de croissance que le Québec a connus en développant son propre réseau de garderies abordables, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux doivent prendre les mesures proactives qui s'imposent pour préserver la qualité et l'accessibilité des services tout au long du processus de mise en œuvre.

Loin d'en avoir terminé, nous ne faisons qu'amorcer cette nouvelle étape d'un long parcours. Ce n'est donc pas le moment de se détendre ni de crier victoire.



INSTITUT
DE RECHERCHE
EN POLITIQUES
PUBLIQUES

INSTITUTE
FOR RESEARCH
ON PUBLIC
POLICY

L'IRPP contribue à l'amélioration des politiques publiques en produisant des recherches et des analyses approfondies qui éclairent le débat sur les grands enjeux auxquels sont confrontés les Canadiens et leurs gouvernements.

The IRPP seeks to improve public policy in Canada by generating research, providing insight and influencing debate on current and emerging policy issues facing Canadians and their governments.

Pour commander ce document ou demander la permission de l'utiliser ou de le reproduire, veuillez communiquer avec l'IRPP.

IRPP
1470, rue Peel, bureau 200
Montréal (Québec) H3A 1T1
Téléphone : 514 985-2461
Télécopieur : 514 985-2559
Courriel : irpp@irpp.org