



# DE L'INVESTISSEMENT À L'ACTION

Mettre en place un système de garde d'enfants  
pancanadien

25 mai 2021





## À PROPOS DU FPP

**Bonnes politiques. Meilleur Canada.** Le Forum des politiques publiques (FPP) rassemble différentes parties prenantes au processus d'élaboration des politiques. Il leur offre une tribune pour examiner des questions et apporter de nouveaux points de vue et de nouvelles idées dans des débats cruciaux sur les politiques. Nous croyons que l'élaboration de bonnes politiques est essentielle à la création d'un Canada meilleur — un pays cohésif, prospère et sûr. Nous contribuons en :

- Réalisant des recherches sur les questions cruciales
- Favorisant des dialogues francs sur des sujets de recherche
- Célébrant le travail de leaders exceptionnels.

Notre approche, appelée « de l'inclusion à la conclusion », mobilise des interlocuteurs.rices, connus ou non, qui nous aident à tirer des conclusions afin de cerner les obstacles à la réussite et de trouver des pistes de solutions.

Le FPP est un organisme de bienfaisance indépendant et non partisan qui compte parmi ses membres différents organismes privés, publics et sans but lucratif.

© 2021, Forum des politiques publiques

1405 - 130, rue Albert

Ottawa (Ontario), Canada, K1P 5G4

613.238.7858

[ppforum.ca](http://ppforum.ca)

 [@ppforumca](https://twitter.com/ppforumca)

# REMERCIEMENTS À NOS PARTENAIRES

Partenaire principal



Partenaires de soutien

LAWSON  
FOUNDATION

Canada

## AUTEURS

### **KATIE DAVEY**

Katie Davey est chargée de politiques au Forum des politiques publiques, et chef de production du balado Parlons politiques. Sentant que la conversation sur la prise de décision inclusive et diversifiée faisait défaut sur la côte est du Canada, Katie a créé Femme Wonk, un balado sur les politiques et les affaires courantes qui a pour objectif de discuter des politiques publiques innovatrices et traditionnelles dans une optique d'équité entre les sexes et d'inclusion. Par l'entremise de Femme Wonk, elle donne des conférences, offre des services-conseils et anime également un club de lecture.

Mme Davey a été directrice des politiques et des relations avec les intervenant.e.s au bureau de l'opposition officielle au Nouveau-Brunswick, conseillère principale en matière de politiques et de mobilisation des intervenant.e.s au cabinet du premier ministre du Nouveau-Brunswick et présidente du syndicat étudiant de l'Université du Nouveau-Brunswick. Elle a été membre du Groupe de travail jeunesse sur l'égalité des genres du gouvernement du Canada et Fellow d'Action Canada pour l'année 2019-2020. Mme Davey est titulaire d'un diplôme en science politique de l'Université du Nouveau-Brunswick et d'une maîtrise en politiques appliquées de l'Université Wilfrid-Laurier. Elle plaide pour l'intégration des politiques économiques et sociales.

### **JESSICA STEPIC LUE**

Jessica Stepic Lue est directrice des relations gouvernementales au YMCA Canada, où elle dirige les efforts déployés à l'échelle nationale par le YMCA en matière de défense des intérêts et de relations gouvernementales afin de bâtir des communautés saines. Mme Stepic Lue est déterminée à agir et à soutenir les initiatives qui visent à faire évoluer la société. Au YMCA Canada, elle met à profit l'expertise et l'expérience de l'organisme de bienfaisance pour faire évoluer la politique fédérale dans des domaines clés, notamment l'apprentissage et la garde des jeunes enfants, les enjeux touchant les jeunes et le soutien au secteur caritatif. Avant de rejoindre le YMCA Canada en 2018, Mme Stepic Lue était consultante chez Santis Health, où elle apportait un soutien en matière de communication et de défense des intérêts à des client.e.s appartenant exclusivement au secteur des soins de santé au Canada. Elle est titulaire d'un baccalauréat spécialisé en biologie et en économie de l'Université Queen's et d'un certificat d'études supérieures de l'Ontario en relations publiques du Collège Humber.

# TABLE DES MATIÈRES

À PROPOS DU FPP.....	0
Résumé.....	1
RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS.....	1
Introduction.....	2
La compétence juridictionnelle.....	4
EXPANSION DES ACCORDS DE FINANCEMENT BILATÉRAUX.....	5
NORMES UNIVERSELLES.....	6
AIDES FISCALES.....	7
EXTENSION DE LA SUBVENTION SALARIALE LIÉE À LA COVID-19.....	7
FINANCEMENT DIRECT ACCORDÉ AUX ÉTABLISSEMENTS.....	8
AUTRES ÉLÉMENTS À PRENDRE EN CONSIDÉRATION.....	9
La question de la qualité.....	11
LA MAIN-D'ŒUVRE, CLÉ DE VOÛTE DE LA QUALITÉ.....	11
ÉDUCATION ET ENTRÉE DANS LE SECTEUR.....	12
RÉMUNÉRATION, CONDITIONS DE TRAVAIL ET RECONNAISSANCE.....	14
DÉVELOPPEMENT PROFESSIONNEL ET FORMATION.....	15
Recommandations.....	16
Conclusion.....	18

# RÉSUMÉ

Le 19 avril 2021, le gouvernement fédéral s'est engagé en faveur des services de garde d'enfants. Dans le budget fédéral de 2021-2022, il s'est engagé à verser 30 milliards de dollars sur cinq ans, et 8,3 milliards de dollars par an en plus du financement déjà en place à partir de 2025-26, soit un total de 9,2 milliards de dollars, dans le but de soutenir un système de garde d'enfants qui propose aux parents des frais moyens de 10 \$ par jour. Cet engagement est le fruit de plus de 50 ans de travail de sensibilisation à travers le pays. Toutefois, de nombreux détails doivent encore être finalisés pour mettre en place un système de garde d'enfants de qualité, abordable et accessible à l'échelle du Canada.

En partenariat avec le YMCA Canada, le Forum des politiques publiques a entrepris un projet de recherche visant à examiner les moyens de mettre en place un système de garde d'enfants axé sur la qualité, le coût abordable, l'accessibilité et l'inclusion, tout en examinant les principaux arbitrages politiques nécessaires pour atteindre cet objectif. Dans le cadre de ces travaux de recherche, il est apparu très clairement que deux enjeux principaux subsistent : la compétence juridictionnelle et la qualité. Afin de concrétiser le système annoncé, deux questions fondamentales doivent être tranchées : quelle est la meilleure approche à adopter pour le gouvernement fédéral en tant que partenaire en matière de services de garde d'enfants, et quels sont les éléments nécessaires au fonctionnement d'un système de garde d'enfants de haute qualité dans l'ensemble du pays?

Grâce à des tables rondes et à des entrevues, ce rapport a pu bénéficier de la contribution de plus de 200 expert.e.s, intervenant.e.s et praticien.ne.s.

## RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

- Élaborer et financer une stratégie nationale globale relative au personnel du secteur de l'apprentissage et de la garde des jeunes enfants, fondée sur les tendances de la main-d'œuvre.
- Assurer la prévisibilité, la stabilité et la responsabilité à long terme du financement élargi aux provinces.
- Prolonger la subvention salariale directe afin que les agences de garde d'enfants de qualité résistent aux difficultés financières accentuées par la COVID-19 et qu'elles puissent conserver un personnel hautement qualifié et des places de qualité au cours des 18 prochains mois.
- Soutenir l'expansion et l'augmentation de la capacité des programmes collégiaux d'éducation de la petite enfance, en présentiel et en ligne, partout au Canada, afin de renforcer efficacement la main-d'œuvre dans le domaine de l'apprentissage et de la garde des jeunes enfants, et veiller à ce que les programmes d'études continuent de refléter les exigences et les réalités du métier.
- Harmoniser le soutien fiscal avec la stratégie des 10 \$ par jour au fur et à mesure de son déploiement, afin de garantir que les personnes confrontées à des problèmes d'accès persistants bénéficient du soutien nécessaire.

# INTRODUCTION

Depuis des décennies, les défenseurs.euses de la cause des services de garde d'enfants dans tout le pays plaident en faveur d'une augmentation des investissements dans ce secteur. Cependant, les services de garde d'enfants ne figurent pas parmi les investissements de base du Canada en matière d'infrastructure sociale. En effet, les services de garde d'enfants relèvent de la compétence des provinces, ce qui se traduit par une mosaïque d'offres à travers le pays. Bien que 50 ans se soient écoulés depuis que la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada a souligné le besoin de recourir à des services de garde d'enfants pour favoriser l'égalité des sexes sur le plan social et économique, toute tentative fédérale de réforme de grande envergure a été interrompue. Cependant, la COVID-19 a mis en lumière non seulement la valeur et la nécessité des services de garde d'enfants, mais aussi, à un niveau plus local, les lacunes des différents systèmes à travers le pays.

Si le défi le plus clairement évoqué durant la pandémie a été l'exode disproportionné des femmes du marché du travail, la corrélation avec les services de garde d'enfants ne date pas d'hier. Grâce à un système hautement subventionné, le Québec a enregistré le taux le plus élevé de femmes sur le marché du travail au Canada au cours des deux dernières décennies, principalement [en raison de son système de garde d'enfants](#).

**À présent, des allié.e.s improbables, notamment des chefs d'entreprise de tous les secteurs et de toutes les tailles d'organisation, ont adhéré aux propos que les défenseurs.euses des services de garde tiennent depuis des décennies : un système de garde d'enfants largement accessible ne relève pas seulement d'une politique sociale, il contribue directement à la capacité de production du marché du travail.**

Lors de son [discours du Trône de 2020](#), le gouvernement fédéral s'est engagé à faire en sorte que des services de garde de qualité soient accessibles à tous/toutes. Dans son [énoncé économique de l'automne 2020](#), publié le 30 novembre, il a promis d'allouer 420 millions de dollars en 2021-2022 aux provinces et aux territoires pour les aider à attirer et à retenir les éducateurs.rices de la petite enfance (EPE), ce qui témoigne de son engagement ferme envers les problèmes urgents d'accès et de qualité. Pour aller plus loin, dans le [budget fédéral de 2021](#), le gouvernement s'est engagé à verser 30 milliards de dollars sur cinq ans – et 9,2 milliards de dollars par an de manière continue par la suite – dans le but de mettre en place un système axé sur des services de garde d'enfants à 10 \$ par jour d'ici cinq ans et d'élargir l'accès à des places de qualité et réglementées dans le domaine de l'apprentissage et de la garde des jeunes enfants. Ces engagements ont été salués, mais le diable se cache dans les détails et une approche coordonnée avec les

provinces et les territoires, ainsi qu'avec le secteur des services de garde d'enfants, doit être mise en place pour que la mise en œuvre soit réussie.

Il est important de noter que la participation au marché du travail des femmes ou des personnes qui s'occupent principalement des enfants n'est pas le seul élément à prendre en considération pour mettre en place un système de garde d'enfants moderne. Les structures de garde d'enfants ne constituent pas seulement un endroit où déposer les enfants d'âge préscolaire. Des environnements d'apprentissage précoce de qualité sont essentiels au développement des enfants et les préparent à leur réussite future. Un système de garde d'enfants de qualité axé sur l'éducation représente un investissement durable dans le marché du travail d'aujourd'hui et donne un avantage concurrentiel à long terme au Canada. Plusieurs gouvernements provinciaux ont pris acte de cette double approche en offrant des programmes préprimaires financés par l'État, dont récemment la Nouvelle-Écosse. Ces systèmes coûtent plus cher à court et à moyen termes, mais les bénéfices sont attendus plus tard. Afin qu'un système de garde d'enfants soit vraiment efficace, il doit atteindre quatre objectifs simultanément, à savoir être abordable, accessible à tous/toutes, inclusif et axé sur un apprentissage précoce de qualité.

**Alors que le gouvernement fédéral actuel entend être le premier à concrétiser la promesse d'un système de garde d'enfants pour tous/toutes, les questions de qualité, de coût abordable, d'accessibilité et d'inclusion resteront à l'arrière-plan des négociations entre les administrations.**

En partenariat avec le YMCA Canada, le Forum des politiques publiques a entrepris un projet de recherche visant à comprendre les mesures à prendre pour mettre en place un système pancanadien de services de garde d'enfants qui privilégie l'apprentissage de qualité, le coût abordable, l'accessibilité et l'inclusion, tout en tenant compte des principaux arbitrages politiques pour atteindre cet objectif. Dans le cadre de ce projet, il est apparu très clairement que les deux principaux enjeux sont la question de la compétence et celle de la qualité.

Le présent rapport s'appuie non seulement sur une analyse documentaire et sur des entrevues, mais aussi sur deux tables rondes d'expert.e.s organisées par le FPP, ainsi que sur une consultation de dirigeant.e.s de services de garde d'enfants de l'ensemble de la Fédération des YMCA, organisée par le YMCA Canada le 14 avril 2021. La première table ronde, intitulée « La question de la compétence », a été tenue le 23 février 2021. La seconde, intitulée « La question de la qualité », a eu lieu le 16 mars 2021.

Ce rapport repose sur l'hypothèse fondamentale que tout parent et tout enfant, peu importe sa situation géographique, devrait bénéficier d'un accès abordable à des services de garde d'enfants de qualité lorsqu'il/elle le souhaite ou en a besoin. Dans cette optique, afin de mettre en place un tel système, deux questions fondamentales doivent être examinées : comment le gouvernement fédéral pourrait-il intervenir



en tant que partenaire dans le domaine de la garde d'enfants et quels sont les éléments nécessaires à la mise en place d'un système de garde d'enfants de qualité dans tout le pays?



# LA COMPÉTENCE JURIDICTIONNELLE

Bien que la déclaration du gouvernement fédéral concernant les services de garde d'enfants ait suscité beaucoup d'intérêt, la prestation de ces services relève fondamentalement de la compétence des provinces. En effet, l'éducation est inscrite à l'article 93 de la Constitution, et la garde d'enfants est couverte par cet article. De plus, parmi tous les domaines de compétence que les provinces ont protégés de manière vigoureuse au cours des 150 dernières années, l'éducation est l'un des plus importants, sinon le plus important. En réaction au budget fédéral de 2021-2022, divers premiers ministres provinciaux ont fait part de leur préférence et de leur disposition (ou non) à négocier sur les services de garde. Pourtant, ces derniers ne relèvent pas du système de base d'investissement dans les infrastructures sociales publiques dans la plupart des provinces.

En raison de la pandémie qui a attiré l'attention sur les défis du système de garde d'enfants existant et sur le rôle essentiel de la garde d'enfants dans l'économie, le gouvernement fédéral a manifesté son intention de soutenir un système pancanadien. Toutefois, il convient en premier lieu de se demander ce que le gouvernement fédéral peut réellement et concrètement faire avec les 30 milliards de dollars promis sur cinq ans et les 9,2 milliards de dollars prévus par la suite? Il ne fait aucun doute que les attentes ont été placées très haut. Nombre de défenseurs.euses, pour diverses raisons, ne se soucient pas particulièrement de faire face aux réalités de la compétence et cherchent à obtenir une refonte complète du système. Il est peu probable qu'une refonte nationale ait lieu. En effet, la vice-première ministre Chrystia Freeland a déjà déclaré que les accords bilatéraux avec chaque province constitueraient le principal instrument de financement. Il est dès lors essentiel de comprendre, dans le contexte des compétences, à quel niveau et de quelle manière le gouvernement fédéral pourrait agir.

## EXPANSION DES ACCORDS DE FINANCEMENT BILATÉRAUX

La plupart des fonds fédéraux nouvellement engagés seront versés dans le cadre des accords bilatéraux conclus avec les provinces et les territoires. Pour informer les récents accords bilatéraux sur les services de garde d'enfants, y compris ceux qui sont actuellement en vigueur, le gouvernement fédéral a utilisé le [Cadre multilatéral d'apprentissage et de garde des jeunes enfants](#), qui a été négocié par les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux les plus compétents en la matière, afin de fixer des objectifs et des paramètres liés au financement. Cependant, chaque province a un accord personnalisé. Les accords individuels permettent une plus grande souplesse pour tenir compte de la diversité et des besoins de chaque système provincial, mais un point soulevé lors de notre table ronde d'expert.e.s intitulée « La question de la compétence » est que le cadre existant permet une annulation facile et ne crée pas les conditions nécessaires au changement de système. Cela est d'autant plus vrai si le changement de système souhaité implique un engagement de financement à plus long terme, comme la création de places ou des

augmentations de salaire, étant donné que les provinces n'ont aucune assurance que le financement sera bien en place à l'expiration de l'accord bilatéral. La plupart des provinces ont négocié leur premier accord bilatéral de trois ans en 2017, avec un récent renouvellement d'un an qui ne comprend pas les engagements décrits dans le budget fédéral de 2021. Tout nouvel accord bilatéral devrait s'inscrire dans la durée et être flexible pour permettre des modifications lorsque le système l'exige.

De plus, lors de la table ronde sur la question de la compétence, plusieurs références ont été faites à l'annulation soudaine, après les élections, des accords de principe bilatéraux sur les services de garde d'enfants élaborés en 2006 par l'ancien premier ministre Paul Martin. **Les membres concernés ou au courant des ententes de 2006 ont fait part des insuffisances du modèle bilatéral : « Les ententes bilatérales de 2006 étaient faciles à annuler. L'assurance d'un transfert global permanent dissuaderait les gouvernements de déclarer qu'ils ne peuvent pas avancer ou d'éviter la question. »**

**Les participant.e.s à la table ronde ont clairement indiqué que tout accord bilatéral concluant devrait être difficile à annuler et avoir une portée suffisante pour s'attaquer aux véritables défis systémiques du secteur de la garde d'enfants.**

Si ces deux points sont intégrés aux futurs accords, un changement systémique sera possible, province par province. Autrement, l'incertitude complique la mise en œuvre de changements importants. Elle empêche également d'aborder les préoccupations soulevées par les prestataires de services de garde d'enfants, à savoir que de nombreuses solutions nécessitent un engagement à long terme. La promesse du budget fédéral de 2021 peut ouvrir la voie à des engagements à long terme, mais les provinces et les prestataires de services d'éducation de la petite enfance resteront sceptiques quant aux changements systémiques tant que les accords ne seront pas signés et que l'argent ne circulera pas.

## NORMES UNIVERSELLES

L'appel au financement fédéral a également donné lieu à un nouvel appel au gouvernement fédéral afin qu'il élabore une norme universelle pour les services de garde à l'échelle du pays. Le précédent justifiant cet appel prend parfois racine dans la *Loi canadienne sur la santé* (LCS) – le gouvernement fédéral établit les paramètres de base nécessaires au financement des soins de santé, même si ces derniers relèvent également de la compétence des provinces. Cependant, la LCS a été élaborée en réponse au régime d'assurance-maladie et sert maintenant de base au Transfert canadien en matière de santé. Ces fondements n'existent pas tout à fait pour les services de garde d'enfants. Dans le cadre d'un système pancanadien d'apprentissage et de garde des jeunes enfants, le fait de lier les fonds directement à des normes nationales substantielles pourrait être plus susceptible de faire bouger les choses. Toutefois, les normes seraient

fortement contestées sur la seule base de la question de la compétence. À l'heure actuelle, le Cadre multilatéral d'apprentissage et de garde des jeunes enfants est généralement suffisant et peut être renforcé.

## AIDES FISCALES

Le gouvernement fédéral a toujours utilisé le système fiscal pour aider les parents à payer les frais de garde de leurs enfants et il a effectivement la compétence pour le faire. Deux mécanismes fiscaux sont actuellement en place : la déduction pour frais de garde d'enfants (DFGE) et l'allocation canadienne pour enfants (ACE). Il est possible que le gouvernement fédéral envisage de concrétiser une partie de l'engagement récent par le biais d'aides fiscales. Dans le récent rapport « [Aggressive Incrementalism : Strengthening the Foundations of Canada's Approach to Childcare](#) », Jennifer Robson et Ken Boessenkool plaident en faveur du remplacement de la DFGE par un crédit d'impôt plus généreux et progressif. Il est peut-être justifié d'apporter des modifications à la DFGE, mais les crédits d'impôt ne contribuent en rien à accroître la qualité ou la disponibilité des services de garde d'enfants. Au cours de nos discussions de table ronde, la multiplication des places de qualité est restée une priorité absolue. Le déploiement d'un système à 10 \$ par jour pourrait réduire la nécessité de certaines aides fiscales, mais les parents à faible revenu – ceux/celles qui pourraient bénéficier le plus d'un soutien financier pour payer les services de garde – ne considéreraient pas ces derniers comme plus abordables, quel que soit le modèle de déduction fiscale. Il convient de noter que de nombreuses provinces ont leurs propres programmes pour soutenir l'accessibilité financière des services de garde pour les parents à faible revenu, y compris le [Programme d'assistance au service de garderie](#) du Nouveau-Brunswick pour ceux/celles dont le revenu net est inférieur à 55 000 \$. Si l'objectif est de soutenir l'accessibilité financière des services de garde, les dirigeants.e.s responsables de la prestation directe des services de garde ont déclaré que les incitatifs fiscaux devraient être reconsidérés en faveur d'un soutien initial ciblé pour ceux/celles qui ont des difficultés persistantes à accéder aux services de garde.

La deuxième aide fiscale, l'ACE, a remplacé l'ancienne prestation universelle pour la garde d'enfants en 2016. L'ACE est désormais une prestation non imposable plus généreuse et plus ciblée que les familles reçoivent chaque mois en fonction de leur niveau de revenu. Une certaine version de ce type de soutien direct existe depuis des décennies au Canada. Les programmes regroupés pour former l'ACE étaient effectivement destinés à soutenir la garde d'enfants. L'ACE peut continuer à financer les frais de garde d'enfants, dans la mesure où des places en garderie abordables et de qualité sont réellement disponibles pour les familles.

Tout soutien fédéral par le biais du système fiscal devrait se concentrer sur des mesures ciblées et immédiates visant à assurer l'accessibilité financière de services de garde d'enfants de qualité pour les personnes qui en ont besoin.

## EXTENSION DE LA SUBVENTION SALARIALE LIÉE À LA COVID-19

Le secteur des services de garde d'enfants a bénéficié des soutiens offerts par le gouvernement fédéral pendant la pandémie. Bien que les prestataires de services de garde d'enfants soutiennent qu'ils/elles étaient en crise avant la COVID-19, on ne peut que constater que la pandémie a amplifié les difficultés et en a créé de nouvelles.

**Un rapport du Centre canadien de politiques alternatives souligne que, pendant la pandémie, les inscriptions dans les services de garde d'enfants ont considérablement diminué, tandis que les protocoles liés à la COVID-19 ont forcé les prestataires de services de garde d'enfants, dans certains cas, à augmenter leurs tarifs ou à fermer leurs portes.**

De plus, dans la plupart des juridictions, les éducateurs.rices et le personnel de soutien des services de garde n'ont pas été immédiatement considérés comme prioritaires pour la vaccination. Pourtant, les prestataires de services de garde avec lesquels nous sommes entretenus ont été clairs : la Subvention salariale d'urgence du Canada (SSUC) a été et demeure une bouée de sauvetage. En plus de la SSUC, le financement de l'Accord sur la relance sécuritaire et les subventions de fonctionnement ininterrompues fournies par la plupart des provinces ont contribué à maintenir un certain niveau de stabilité dans les services de garde d'enfants. Compte tenu de la grande incertitude quant à la date à laquelle le Canada retrouvera au moins les niveaux de services d'avant la pandémie, le gouvernement fédéral devrait protéger les places en garderie de qualité en prolongeant les subventions salariales pour les prestataires de services de garde au-delà de l'engagement pris dans le budget fédéral de 2021, soit le 25 septembre 2021, afin d'assurer la transition du secteur au cours des 18 prochains mois.

## FINANCEMENT DIRECT ACCORDÉ AUX ÉTABLISSEMENTS

Dans le cadre du soutien lié à la COVID-19, le gouvernement fédéral a essentiellement financé directement les établissements de garde d'enfants. Le financement direct de ces établissements est une façon pour le gouvernement fédéral de contourner les problèmes de compétence dans d'autres domaines, notamment celui de l'éducation. Par exemple, il a adopté un modèle de financement direct des infrastructures. Le [Fonds d'investissement stratégique pour les établissements postsecondaires](#), lancé en 2016 par le gouvernement fédéral, a versé jusqu'à 2 milliards de dollars directement aux établissements, avec une formule de contrepartie de 50 %. D'autres programmes ont notamment permis d'investir dans la modernisation de la ventilation des écoles et des établissements de soins de longue durée pendant la pandémie. Le gouvernement fédéral pourrait chercher à investir dans l'infrastructure des établissements de garde d'enfants pour soutenir les modernisations et les expansions afin d'augmenter le nombre de places. En effet, cet investissement pourrait être bien accueilli par les prestataires de services de garde d'enfants, à condition qu'il s'inscrive dans un effort plus vaste.



Un autre exemple de financement direct aux établissements en lien avec la pandémie est la SSUC, tel que mentionné ci-dessus. Dans presque toutes les conversations qui ont alimenté ce rapport, les salaires étaient une préoccupation majeure, et souvent la principale. Cependant, l'engagement budgétaire fédéral de 2021 est resté largement silencieux sur les salaires, probablement en raison de l'évaluation des compétences.

## AUTRES ÉLÉMENTS À PRENDRE EN CONSIDÉRATION



Les données, les indicateurs clés de rendement et la recherche nationale jouent un rôle essentiel dans la responsabilisation, le soutien des pratiques exemplaires et le renforcement des programmes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants au Canada. Cependant, les données canadiennes sur le marché du travail des services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants – et sur l'accessibilité, la qualité, le coût abordable et l'inclusivité des programmes en général – continuent d'être indisponibles ou incomplètes. En l'absence de ces éléments, il est difficile de déterminer l'état actuel du secteur, d'évaluer l'efficacité des mesures d'action publique, de mesurer les progrès et de prévoir les tendances futures. Le budget fédéral de 2021 identifie les possibilités de collecte de données et de production de rapports dans le cadre d'un système pancanadien. Une meilleure collecte de données et des recherches plus approfondies devraient être mises en œuvre afin de s'assurer que le système est guidé par les meilleures

et les plus récentes données probantes sur la qualité de l'apprentissage et de la garde des jeunes enfants.

En outre, bien que ce rapport ne se penche pas précisément sur la qualité et l'accessibilité pour les enfants et les familles autochtones, ou sur la diversité et l'inclusion sociale de manière plus générale, il est admis que d'autres approches peuvent être nécessaires pour garantir le caractère équitable et inclusif des programmes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants. En effet, le budget fédéral de 2021 prévoit un engagement direct de 2,5 milliards de dollars pour les services de garde d'enfants autochtones, en s'appuyant sur le Cadre d'apprentissage et de garde des jeunes enfants autochtones de 2018. La priorité doit également être accordée à l'accès de tous les enfants autochtones à des services de garde de qualité et adaptés à leur culture. Grâce à leur travail dans des collectivités partout au Canada, les dirigeant.e.s des services de garde du YMCA et les expert.e.s en diversité et en inclusion sociale reconnaissent que les [soins adaptés à la culture](#) et le fait d'offrir aux enfants et aux familles la possibilité de participer dans leur langue maternelle permettent de cultiver un sentiment d'appartenance qui respecte et affirme la diversité et favorise le

développement d'une auto-identification positive. Il convient d'identifier et d'explorer les initiatives qui améliorent les compétences afin de créer des programmes plus sûrs et plus inclusifs pour les diverses communautés, notamment les enfants et les familles autochtones, les personnes nouvellement arrivées et celles ayant des besoins particuliers.

**Le gouvernement fédéral peut chercher à s'engager de diverses manières dans le domaine de la garde d'enfants. Cependant, il est désormais évident qu'un investissement dans le développement de la main-d'œuvre est la clé de voûte de tous les éléments d'un programme élargi de garde d'enfants.**

En l'absence d'un personnel bien formé et rémunéré équitablement, un environnement d'apprentissage de qualité est peu probable. De plus, sans effectifs suffisants, il est impossible de créer des places et, par conséquent, la demande dépasse l'offre et fait grimper les coûts. Le gouvernement fédéral dispose d'une variété d'outils qu'il peut utiliser pour soutenir le développement de la main-d'œuvre.



# LA QUESTION DE LA QUALITÉ

Alors que le gouvernement fédéral œuvre à l'établissement d'un système de garde d'enfants pancanadien en partenariat avec les provinces et les territoires, la qualité devrait être au cœur du processus d'expansion. Comme le stipule le Cadre multilatéral d'apprentissage et de garde des jeunes enfants, il existe un lien direct entre la qualité d'un système d'apprentissage et de garde des jeunes enfants et les gains sociaux et économiques à court et à long termes. Par exemple, les données de [Statistique Canada](#) recueillies avant la pandémie de COVID-19 révèlent que la pénurie de services de garde de qualité a amené les femmes ayant des enfants à quitter le marché du travail ou à réduire leurs heures de travail pour assumer des responsabilités non rémunérées à la maison.

En outre, les [travaux de recherche montrent](#) que la participation à des programmes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants de qualité a des répercussions significatives sur le développement et le bien-être cognitif, social, émotionnel et physique des enfants, autant d'éléments fondamentaux pour leur réussite tout au long de leur vie. En revanche, ils révèlent également que les enfants ne bénéficient d'aucun avantage ou sont plus susceptibles d'avoir des problèmes langagiers, sociaux et de développement dans les environnements d'apprentissage et de garde des jeunes enfants qui ne sont pas axés sur l'apprentissage précoce.

À l'heure où les pénuries de main-d'œuvre dans les services de garde d'enfants se chiffrent à [15 000](#), les résultats positifs pour les enfants, une reprise équitable pour les femmes et la croissance économique après la pandémie dépendent de la disponibilité de programmes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants de qualité pour les familles. Le gouvernement fédéral doit faire de la qualité et du développement de la main-d'œuvre un pilier essentiel de son engagement de 30 milliards de dollars.

**Si l'on ne remédie pas aux pénuries de main-d'œuvre en formant des éducateurs.rices en garderie, les promesses concernant les critères de coût abordable, d'accessibilité et d'inclusion ne seront pas respectées.**

## LA MAIN-D'ŒUVRE, CLÉ DE VOÛTE DE LA QUALITÉ

Les éducateurs.rices et le personnel de soutien des services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants constituent le facteur le plus important pour déterminer la qualité de ces services. Responsables de l'application directe du programme pédagogique et des normes du programme, les éducateurs.rices veillent à la sécurité des enfants et jouent un rôle majeur dans la croissance de ces derniers au cours de leurs années les plus formatrices. Par l'entremise d'interactions quotidiennes stimulantes et enrichissantes, les éducateurs.rices [façonnent le développement](#) et le bien-être social des enfants et favorisent l'acquisition d'aptitudes propices à la préparation à l'école, comme la lecture, l'écriture et le calcul. Cependant, attirer,



former et retenir des EPE et du personnel de soutien aux services de garde qualifiés dans ce domaine est un défi partout au Canada. Par conséquent, le taux de roulement élevé dans les services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants a une incidence négative sur la qualité et sur la croissance et le bien-être des enfants, sans compter que les places disponibles sont limitées.

**« La qualité des soins se résume en fin de compte à la qualité de la relation entre le/la prestataire de soins ou l'enseignant.e et l'enfant. Un bel espace et un programme élaboré – comme une belle maison – peuvent être impressionnants, mais sans prestataires de services de garde d'enfants compétents et stables, ils ne favoriseront pas un développement positif. »**

**[- Étude « From neurons to neighbourhoods »](#)**

Le Canada est depuis longtemps confronté à une pénurie de main-d'œuvre d'EPE professionnels prêts à travailler dans le secteur de l'apprentissage et de la garde des jeunes enfants. Comme l'indique [l'énoncé économique de l'automne 2020](#), environ 200 000 EPE et membres du personnel de soutien aux services de garde travaillent actuellement au Canada, dont 96 % sont des femmes et environ un tiers sont des personnes nouvellement arrivées. Avant la pandémie, la [pénurie de main-d'œuvre était estimée à 15 000 EPE](#). Cependant, comme en témoignent les responsables des services de garde de tout le pays, la COVID-19 a accentué cette pénurie.

Avant la pandémie, le système canadien d'apprentissage et de garde des jeunes enfants agréé offrait des places à environ 25 % des enfants âgés de 0 à 12 ans. La création de places supplémentaires sera nécessaire pour garantir l'accès des familles à des places de qualité en garderie lorsqu'elles en ont besoin. Cependant, le Canada doit d'abord s'attaquer à la pénurie de main-d'œuvre et augmenter efficacement le nombre d'éducateurs.rices qualifiés grâce à une approche de développement de la main-d'œuvre à plusieurs volets.

## ÉDUCATION ET ENTRÉE DANS LE SECTEUR

Au Canada, 95 collèges publics offrent actuellement plus de 200 programmes d'EPE aux étudiant.e.s chaque année, dont un bon nombre sont des étudiant.e.s étrangers.

**Bien que la plupart de ces programmes collégiaux soient complets chaque année et que les listes d'attente soient longues, il existe une pénurie de main-d'œuvre persistante et un écart important entre le nombre d'étudiant.e.s qui obtiennent leur diplôme d'EPE et ceux/celles qui entrent sur le marché du travail dans ce secteur.**

Ce point a été approfondi lors de la table ronde intitulée « La question de la qualité », où les données du gouvernement de la Nouvelle-Écosse ont montré que la province compte un nombre suffisant d'EPE qualifiés, mais qu'il y a une pénurie de personnes désireuses de travailler dans le domaine de l'apprentissage et de la garde des jeunes enfants. De plus, pour le YMCA – le plus grand fournisseur sans but lucratif de services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants au Canada – les EPE représentent environ 53 % de ses 10 000 employé.e.s des services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants à travers le pays, ce qui représente une baisse importante par rapport aux dernières années. Nous avons demandé à des responsables de services de garde d'enfants chargés de la prestation directe de services de garde de nous faire part de leur point de vue sur cette disparité. Ils/elles ont constaté que, d'après leur expérience, de nombreux étudiant.e.s qui s'inscrivent à des programmes d'EPE ont l'intention de poursuivre des études supérieures, qu'ils/elles ne souhaitent pas travailler dans ce domaine en raison de la rémunération ou qu'ils/elles ont une compréhension limitée des exigences de la profession.

Pour tenter de combler cet écart, les collèges et le secteur des services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants ont mis en œuvre des initiatives d'apprentissage innovantes. Parmi celles-ci, citons le modèle d'apprentissage par l'expérience du Red River College, au Manitoba, qui met les étudiant.e.s en EPE en contact avec des employeurs.euses pendant leur formation, ce qui a eu une incidence positive sur le taux d'obtention du diplôme et sur l'entrée des étudiant.e.s dans le métier. De plus, en Nouvelle-Écosse, l'introduction de moyens d'apprentissage virtuels et à temps partiel a aidé les éducateurs.rices à poursuivre leur développement professionnel et à obtenir leur diplôme en EPE. Les modèles d'apprentissage en ligne ont connu du succès parce qu'ils permettent aux étudiant.e.s de conserver leur emploi et leur revenu tout en poursuivant leurs études. En effet, le Holland College, à l'Île-du-Prince-Édouard, a créé un programme d'EPE spécialement conçu en fonction des heures de travail. Un autre modèle est le programme d'EPE YMCA Bridge to Work, développé par le YMCA de Hamilton-Burlington-Brantford pour faire connaître aux personnes nouvellement arrivées les possibilités d'emploi dans le secteur de la garde d'enfants et les aider à suivre une formation pour travailler dans ce secteur. Un soutien supplémentaire devrait être accordé aux programmes novateurs axés sur la formation et le perfectionnement des personnes qui poursuivent une carrière en éducation de la petite enfance.

Bien que ces initiatives représentent d'importants points d'entrée dans le secteur, la capacité actuelle des programmes collégiaux du Canada ne suffira pas à combler la présente pénurie de main-d'œuvre, et encore moins à assurer l'expansion de la main-d'œuvre nécessaire pour atteindre les ratios requis pour les places

supplémentaires. Selon le rythme de l'expansion, on estime qu'il faudrait jusqu'à [20.000](#) éducateurs.rices et employé.e.s de soutien dans les services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants chaque année. De plus, les exigences en matière d'éducation et de formation ne sont pas uniformes dans l'ensemble du pays, ce qui entraîne des obstacles à la reconnaissance des qualifications dans les provinces, les territoires ou les autres pays. L'absence d'exigences harmonisées en matière d'éducation aggrave davantage la pénurie de personnel au Canada.

## RÉMUNÉRATION, CONDITIONS DE TRAVAIL ET RECONNAISSANCE

Lors de la table ronde « La question de la qualité », la question suivante a été posée aux participant.e.s : Que devons-nous faire pour combler la pénurie actuelle de 15 000 EPE ? Les réponses ont été unanimes : une meilleure rémunération (salaires, avantages sociaux et pension), de meilleures conditions de travail et la reconnaissance de la profession. Le salaire hebdomadaire moyen dans le secteur de l'apprentissage et de la garde des jeunes enfants continue d'être inférieur au salaire moyen des Canadiens et Canadiennes. En moyenne, les revenus dans le secteur s'élevaient à 640 \$ par semaine ou à environ [35.000 \\$ par an en 2019](#). De plus, les longues heures de travail et l'accès limité aux prestations de santé et aux régimes de pension sont courants dans le secteur des services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants, ce qui entraîne une faible satisfaction au travail. Les éducateurs.rices quittent régulièrement le secteur pour des postes mieux rémunérés et offrant de meilleures conditions de travail dans d'autres branches du secteur de l'apprentissage et de la garde d'enfants, comme les conseils scolaires. Les personnes présentes à la table ronde ont noté que, d'après leur expérience, environ 66 % de la main-d'œuvre du secteur des services de garde d'enfants effectue une transition au cours d'une année donnée. De plus, les recherches montrent que les salaires peu élevés dans le secteur des services de garde ont une incidence sur la qualité puisqu'ils « empêchent les personnes qualifiées et motivées d'envisager de travailler dans le secteur des services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants ». Cependant, comme nous l'avons mentionné, le budget fédéral de 2021 et les investissements antérieurs visant à soutenir le recrutement et la rétention de la main-d'œuvre figurant dans l'énoncé économique de l'automne sont restés largement silencieux sur les salaires, bien qu'ils soient régulièrement cités comme un problème majeur dans le secteur.

Outre les salaires, les conditions de travail – notamment les ratios éducateur.rice-enfants, la taille des groupes et les aspects physiques – ont également une incidence sur la satisfaction au travail des éducateurs.rices et du personnel de soutien. De meilleurs ratios personnel-enfants, des groupes de taille plus réduite et des cadres d'apprentissage et de divertissement riches et dotés d'un espace physique suffisant conduisent à de meilleures conditions de travail, permettent aux éducateurs.rices de consacrer plus de temps et d'attention aux enfants, réduisent le stress du personnel et créent de meilleurs environnements d'apprentissage et de soins pour les enfants. La combinaison de faibles salaires et de mauvaises conditions

de travail est en corrélation avec la perception que le travail dans le secteur de l'apprentissage et de la garde des jeunes enfants n'est pas une profession hautement valorisée ou essentielle.

Pendant la pandémie de COVID-19, les EPE et le personnel de soutien des services de garde d'enfants ont fourni des prestations essentielles aux familles et aux collectivités et ont soutenu l'économie globale. Cependant, les agences de garde d'enfants ont constaté une augmentation des taux d'épuisement professionnel parmi leur personnel en raison des longues heures de travail, des tâches supplémentaires associées aux lignes directrices en matière de santé publique, du nombre limité de personnel de relève et de l'anxiété constante suscitée par le virus. L'indemnité de reconnaissance ponctuelle offerte par la plupart des gouvernements provinciaux a été utile, mais des régimes de rémunération permanents et concurrentiels ainsi que de meilleures conditions de travail favoriseraient la satisfaction et la motivation au travail, amélioreraient la reconnaissance de la profession et favoriseraient des interactions positives avec les enfants en matière de soins et d'enseignement.

## DÉVELOPPEMENT PROFESSIONNEL ET FORMATION

Le développement professionnel, le mentorat et les possibilités de progression de carrière soutiennent l'engagement positif et la rétention des employé.e.s dans les services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants. Le budget fédéral de 2021 a identifié le développement professionnel comme un domaine d'investissement pour accroître et soutenir la main-d'œuvre. Les opportunités de développement professionnel permettent de s'assurer que les éducateurs.rices et le personnel de soutien des services de garde d'enfants sont informés au sujet des dernières données probantes et des meilleures pratiques pour offrir des programmes de garde et d'apprentissage à tous les enfants. La formation continue peut également favoriser l'amélioration des compétences culturelles qui permettent de créer des programmes plus sûrs, de respecter et de faire valoir la diversité, de cultiver un sentiment d'appartenance et de soutenir le développement d'une auto-identification positive. Dans le cadre des programmes nationaux acclamés YMCA Playing to Learn™ et YMCA A Place to Connect™, élaborés par le YMCA du Grand Toronto, les éducateurs.rices de garderie reçoivent une formation régulière sur les dernières recherches en matière de développement de l'enfant, les normes provinciales, l'établissement de relations respectueuses et réceptives avec les enfants et la communication avec les familles, ce qui favorise la mise en place de programmes de qualité. Des programmes comme ceux-ci et d'autres devraient être considérés comme une norme d'excellence et être développés davantage pour assurer leur large disponibilité à tous/toutes les EPE et au personnel de soutien des services de garde.

# RECOMMANDATIONS

Les recommandations suivantes ont été formulées à la suite de consultations auprès d'expert.e.s et reconnaissent que chaque parent et chaque enfant, peu importe sa situation géographique dans le pays, devrait avoir un accès abordable à des services de garde d'enfants de qualité lorsqu'il/elle le désire ou en a besoin. Elles répondent également aux deux questions fondamentales du présent rapport : comment le gouvernement fédéral peut-il intervenir en tant que partenaire dans le domaine des services de garde d'enfants, et quels sont les éléments nécessaires à la mise en place d'un système de services de garde d'enfants de qualité à l'échelle du pays? La mise en œuvre de ces recommandations permettra au gouvernement fédéral d'être un partenaire significatif en matière de services de garde d'enfants tout en soutenant un système axé sur la qualité.

## **Élaborer et financer une stratégie nationale globale relative au personnel du secteur de l'apprentissage et de la garde des jeunes enfants, fondée sur les tendances de la main-d'œuvre.**

- Cette stratégie devrait être coordonnée avec les efforts provinciaux et territoriaux et se concentrer sur le recrutement et la rétention des éducatrices et du personnel de soutien. Dans le cadre de cette stratégie, les initiatives devraient inclure l'établissement d'une rémunération équitable et concurrentielle, l'amélioration des conditions de travail et l'amélioration de l'accès à l'éducation par l'entremise de bourses et de soutien au revenu, ainsi que des possibilités de développement professionnel et de formation continue pour soutenir la progression de la carrière. Les efforts visant à améliorer les salaires, les avantages sociaux et les régimes de pension des éducatrices et du personnel de soutien devraient être prioritaires. Comme il s'agit d'une main-d'œuvre majoritairement féminine, ces efforts soutiendraient les initiatives en cours visant à combler l'écart salarial entre les sexes, tout en améliorant la reconnaissance des éducatrices en garderie en tant que profession valorisée et de haut niveau.

## **Assurer la prévisibilité, la stabilité et la responsabilité à long terme du financement élargi aux provinces.**

- Pour favoriser un changement significatif du système, tout accord de financement, qu'il soit multilatéral ou bilatéral, doit signaler aux provinces et aux prestataires de services de garde d'enfants que le changement à long terme du système sera soutenu et mesuré en fonction des résultats souhaités. Ces aspects de prévisibilité et de stabilité devraient être particulièrement prioritaires pour la rémunération et les avantages sociaux dans le secteur. Un accord quinquennal lié à l'engagement financier actuel et assorti d'objectifs clairs devrait servir de point de départ.

**Prolonger la subvention salariale directe afin que les agences de garde d'enfants de qualité résistent aux difficultés financières accentuées par la COVID-19 et qu'elles puissent conserver un personnel hautement qualifié et des places de qualité au cours des 18 prochains mois.**

- L'aide salariale directe, telle que la Subvention salariale d'urgence du Canada (SSUC), a joué un rôle essentiel dans la durabilité et le fonctionnement du secteur des services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants pendant la pandémie de COVID-19 et aiderait le secteur à traverser les 18 prochains mois. De plus, la SSUC devrait être considérée comme un modèle que le gouvernement fédéral pourrait utiliser pour créer un mécanisme permanent et particulier au secteur pour augmenter les salaires dans les services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants.

**Soutenir l'expansion et l'augmentation de la capacité des programmes collégiaux d'éducation de la petite enfance, en présentiel et en ligne, partout au Canada, afin de renforcer efficacement la main-d'œuvre dans le domaine de l'apprentissage et de la garde des jeunes enfants, et veiller à ce que les programmes d'études continuent de refléter les exigences et les réalités du métier.**

- Des soutiens supplémentaires devraient être disponibles pour les étudiant.e.s nouvellement arrivés qui cherchent à renforcer leurs compétences linguistiques et en matière de communication avant d'entrer dans le secteur. De plus, il faut identifier et financer des solutions novatrices qui favorisent l'entrée dans le secteur et qui peuvent être étendues de manière efficace.
- Il faudrait également envisager de soutenir l'harmonisation de la reconnaissance des diplômes en EPE, tant au niveau interprovincial qu'international.

**Harmoniser le soutien fiscal avec la stratégie des 10 \$ par jour au fur et à mesure de son déploiement, afin de garantir que les personnes confrontées à des problèmes d'accès persistants bénéficient du soutien nécessaire.**

- Le défi de l'accessibilité financière des services de garde d'enfants devrait être relevé en ciblant le soutien aux familles qui en ont le plus besoin. Les crédits d'impôt et les déductions fiscales peuvent offrir une réduction de la charge fiscale pour les familles dont le revenu est suffisamment élevé pour bénéficier de crédits d'impôt ou de déductions. Ils n'aident pas les parents à payer les services de garde d'enfants, pas plus qu'ils n'augmentent le nombre de places disponibles en garderie. Certaines familles continueront à avoir des difficultés à payer les services de garde d'enfants ou à en trouver, et ces difficultés devraient être prises en compte en priorité dans le cadre de tout soutien fiscal.

## CONCLUSION

Si l'investissement est désormais disponible, il reste encore beaucoup de travail à faire pour mettre en place un système de services de garde d'enfants pancanadien de qualité, abordable et accessible. Pour mettre en place un tel système, les deux ordres de gouvernement devront donner la priorité au développement de la main-d'œuvre dans le cadre de leurs efforts visant à relever les problèmes de compétence. Sans une main-d'œuvre solide, bien formée et bien rémunérée, un système de garde d'enfants à 10 \$ par jour ne sera tout simplement pas possible. Les provinces sont compétentes en matière de garde d'enfants; le gouvernement fédéral est intervenu avec le soutien financier, mais c'est aux provinces qu'incombe de mettre en œuvre le système.

**Un pays comme le Canada peut et devrait affirmer que tout parent et enfant, peu importe où il/elle se trouve dans le pays, devrait avoir un accès à des services de garde d'enfants de qualité à un coût abordable lorsqu'il/elle le souhaite ou en a besoin — et prendre les mesures nécessaires pour mettre en place un tel système.**

Le travail est loin d'être terminé, mais on espère qu'une voie à suivre sera établie.



