

# Garde d'enfants

---

## Introduction

Pour la première fois dans l'histoire du Canada, des progrès significatifs ont été réalisés dans l'ensemble du pays pour rendre abordables les services de garde d'enfants agréés. Les fonds fédéraux transférés aux provinces et aux territoires dans le cadre des accords pancanadiens sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants ont été utilisés pour réduire les frais de garde d'environ 50 % au cours de l'année écoulée, et plusieurs provinces et territoires ont désormais fixé les frais à 10 \$ par jour ou moins.

L'impact de la réduction des frais de garde sur la vie des parents a amené le Canada à un tournant dans son cheminement vers un système de garde d'enfants de haute qualité, abordable et inclusif. Le financement public a remplacé le financement privé comme principale source de revenus pour les opérateurs de services de garde d'enfants agréés, ouvrant la voie à des améliorations significatives de la qualité des services financés par le gouvernement. La réduction des frais pour les parents a également augmenté la demande de programmes agréés, creusant le fossé qui existe depuis longtemps entre la demande et l'offre, et mettant en évidence les inégalités d'accès. Cette situation a également mis en évidence l'incapacité des gouvernements à développer des services de garde d'enfants agréés et à retenir et recruter du personnel qualifié dans le domaine de l'éducation de la petite enfance pour soutenir les programmes existants et nouveaux.

Le budget fédéral de 2021 a engagé 30 milliards de dollars sur cinq ans (de 2021-2022 à 2025-2026) pour jeter les bases d'un système pancanadien d'apprentissage et de garde des jeunes enfants principalement public et sans but lucratif<sup>1</sup>. Le budget fédéral de 2022

a créé un Fonds d'infrastructure pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants et l'a doté de 625 millions de dollars afin de contribuer au financement des coûts d'investissement liés à l'augmentation du nombre de places, bien que les fonds n'aient toujours pas été versés<sup>2</sup>.

Après deux ans de construction du système promis, il est évident que des corrections de trajectoire sont nécessaires. Un financement public accru et des mesures politiques sont nécessaires pour garantir que les prestataires de services de garde d'enfants agréés disposent des ressources nécessaires pour offrir des programmes de qualité, y compris un financement suffisant pour soutenir une main-d'œuvre plus hautement qualifiée et beaucoup mieux rémunérée. En outre, un fonds d'investissement fédéral adéquatement financé et structuré est nécessaire.

---

## Vue d'ensemble

Au cours de la première année du nouveau programme de garde d'enfants, le financement public a permis de réduire considérablement les frais pour les parents. Cette évolution a eu pour effet d'accroître la demande de services de garde agréés. Les familles s'attendent désormais à ce que des services de garde d'enfants abordables soient disponibles au moment et à l'endroit où elles en ont besoin. Toutefois, en 2021, il n'y avait que 29 % des enfants de 0 à 12 ans qui bénéficiaient d'une place en garderie agréée<sup>3</sup>. Les Accords sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants conclus à l'échelle du Canada engagent les gouvernements à créer 250 000 nouvelles places agréées d'ici 2025-2026, mais le développement du secteur agréé n'a guère progressé. Il y a plusieurs raisons à cela.

La quasi-totalité des fonds fédéraux transférés aux provinces et territoires pour 2021-2022 et 2022-2023 a été affectée au remplacement des frais de scolarité des parents par des fonds publics. Aucune province ni aucun territoire n'a fourni de fonds d'investissement suffisants pour couvrir les coûts de construction de nouveaux environnements d'apprentissage de qualité. Dans les provinces et territoires, les gouvernements continuent pour la plupart d'utiliser des approches peu efficaces pour augmenter l'offre de services de garde d'enfants, en comptant fortement sur les fournisseurs existants afin qu'ils profitent de cette surcharge pour prendre de l'expansion.

Dans le même temps, trop peu de fonds publics et de changements de politiques publiques ont été consacrés à l'amélioration des conditions

de travail et de rémunération du secteur, et cette absence d'amélioration est la cause profonde de l'aggravation de la crise du recrutement et de la rétention du personnel. Par conséquent, même si les gouvernements faisaient davantage pour créer des places agréées, il n'y aurait pas assez de personnel qualifié pour s'en occuper.

En juin 2023, la Chambre des communes a voté à l'unanimité en faveur du projet de loi C-35, *Loi relative à l'apprentissage et à la garde des jeunes enfants au Canada*<sup>4</sup>. Cette loi énonce la vision, les principes et les mécanismes de reddition de comptes du gouvernement pour un système universel d'apprentissage et de garde des jeunes enfants. Elle reconnaît les droits et les compétences des Autochtones, rend permanent l'engagement fédéral en matière de financement et met en place un conseil consultatif national.

Le défi— et l'occasion à saisir dans le budget fédéral 2024— est de s'appuyer sur les réductions des frais aux parents de 2021 et de développer ce qui est maintenant un système majoritairement financé par le public de manière à permettre la réalisation des aspirations énoncées dans le projet de loi C-35. Pour relever ce défi, le financement fédéral supplémentaire doit donner la priorité à l'action systémique dans trois domaines clés :

## **1. Rémunérer équitablement le personnel et améliorer ses conditions de travail**

Bien que tous les gouvernements reconnaissent la grave pénurie d'éducatrices et d'éducateurs qualifiés et que plusieurs aient pris des mesures pour y remédier, les mesures prises jusqu'à présent sont insuffisantes, en particulier compte tenu de l'inflation élevée et de la forte concurrence sur le marché du travail.

Une analyse récente<sup>5</sup> indique que six provinces et territoires ont aujourd'hui des grilles salariales d'un type ou d'un autre<sup>6,7,8,9</sup> pour le personnel éducateur de la petite enfance, ce qui représente une progression par rapport aux deux seules provinces qui disposaient d'une grille en 2020 (Québec et Île-du-Prince-Édouard). Bien que l'analyse montre que les grilles salariales actuelles sont associées à des salaires minimums plus élevés, les éducatrices et éducateurs signalent qu'elles ne permettent pas encore d'atteindre de manière uniforme et adéquate les objectifs suivants :

- reconnaître les qualifications, l'expérience et les années de service;
- offrir des avantages sociaux complets, y compris un régime de retraite;

- soutenir le temps de préparation rémunéré, les possibilités de progression de carrière, la formation et le perfectionnement professionnels continus, et l'accès aux ressources et au financement appropriés pour enrichir l'environnement d'apprentissage des enfants.

Les maigres salaires, les avantages sociaux minimes et les mauvaises conditions de travail continuent d'affliger le secteur des services de garde, et de nombreux programmes ne fonctionnent pas à plein régime parce que les postes ne peuvent pas être pourvus. Former davantage de personnel éducateur n'est pas une solution suffisante, car les diplômés choisissent souvent de travailler dans des secteurs plus rémunérateurs de l'économie.

Tous les paliers de gouvernement doivent collaborer pour élaborer, financer et mettre en œuvre des stratégies globales visant à résoudre cette crise du recrutement et de la rétention du personnel. L'objectif doit être de valoriser à sa juste valeur le travail important des éducatrices et éducateurs canadiens en leur offrant des salaires compétitifs, des avantages sociaux complets et de meilleures conditions de travail. D'un point de vue structurel, l'amélioration des salaires du personnel doit faire partie du budget de fonctionnement, et non pas se présenter sous la forme d'un « ajout » qui servira à augmenter les salaires. Le gouvernement fédéral doit augmenter ses transferts annuels et réserver des fonds pour soutenir des stratégies concrètes et efficaces dans le cadre des plans d'action des accords de financement.

## **2. Faire en sorte que le développement de structures d'accueil de qualité, résilientes au changement climatique, publiques et sans but lucratif, soit une responsabilité publique et non privée**

Un rapport récent souligne la nécessité de mettre en place des stratégies d'expansion publiques et ciblées dans chaque plan d'action provincial/territorial<sup>10</sup>. Le rapport géocode les plus de 750 000 places de garde agréées à temps plein pour les enfants qui ne sont pas encore en maternelle et constate une pénurie importante de places dans la plupart des régions du Canada. Globalement, près de 48 % des jeunes enfants canadiens vivent dans un désert en matière de services de garde, c'est-à-dire dans un code postal qui compte plus de trois enfants par place de garde agréée. La racine du problème vient du fait que les gouvernements canadiens continuent de s'appuyer sur une approche privatisée, basée sur le marché, qui se fie sur des prestataires individuels qui répondent à des « appels d'offres » et qui décident généralement eux-mêmes de l'emplacement où leurs services seront offerts et du type de programme<sup>11</sup>.

Il est clair que cette approche établie de longue date ne permet pas d'offrir les programmes de qualité équitablement répartis dont les familles ont besoin, et qu'elle contraste fortement avec l'approche de planification et de financement qu'utilisent couramment les pouvoirs publics pour développer des services publics tels que les écoles, les hôpitaux et les bibliothèques.

Nous avons besoin de stratégies d'expansion dirigées, planifiées et suffisamment financées par le secteur public, ainsi que des normes de conception uniformes pour développer des structures publiques de garde d'enfants sans but lucratif et résilientes au changement climatique qui répondent aux besoins des communautés locales, ainsi que des programmes et des structures dirigés par des Autochtones.

Pour être efficaces, les stratégies d'expansion devront également prévoir un financement en capital pour les nouvelles constructions et les rénovations.

Comme la demande de services de garde d'enfants a augmenté avec la baisse des frais financés par le gouvernement fédéral en 2022 et avec le retour au travail après la pandémie, pour rendre les services de garde d'enfants accessibles, de haute qualité et inclusifs, il faudra que les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux, autochtones et municipaux se réunissent avec la société civile, les partenaires de la communauté des services de garde d'enfants et les parents pour remédier à la pénurie de services de garde d'enfants au Canada.

### **3. Mettre en œuvre des modèles de financement clairs, uniformes et opérationnels**

Le financement des services de garde continue d'être un assortiment incohérent de subventions aux parents, d'augmentations de salaire et de toutes sortes de subventions et de paiements. À la place, les fonds publics devraient être utilisés pour financer les programmes de garde d'enfants sur la base de formules claires et uniformes, avec des frais de garde proportionnels aux revenus des parents (échelle mobile) plafonnés à un maximum de 10 \$ par jour. Ce modèle est le moyen le plus efficace de garantir à la fois la responsabilité du financement public et l'abandon du modèle stigmatisant et inefficace des subventions individuelles aux parents.

Pour aller de l'avant, le gouvernement fédéral devrait utiliser son pouvoir de dépenser et son partenariat avec les provinces et les territoires pour mettre en place les mesures suivantes :

- Des modèles de financement opérationnel provinciaux/territoriaux assortis de mécanismes de reddition de comptes afin de confirmer que les fonds publics permettent de faire progresser de manière efficace et efficiente l'atteinte de l'objectif public d'accès équitable à des programmes inclusifs et de grande qualité. Les provinces et les territoires devraient être tenus de rendre compte de leurs progrès régulièrement et publiquement, à l'aide d'indicateurs communs clairs et uniformes.
- L'augmentation du niveau de financement public dans les modèles de financement opérationnel afin d'atteindre les objectifs publics sans augmenter les frais des parents. L'augmentation du financement public est essentielle pour améliorer la rémunération et les conditions de travail du personnel éducateur, qui représentent généralement entre 80 % et 90 % du budget des programmes de garde d'enfants sans but lucratif et sont des déterminants clés de la qualité des programmes, y compris en termes d'inclusion.

### **Droits des Premières Nations, des Métis et des Inuits**

En outre, tous les gouvernements doivent veiller à ce que les droits et les compétences des Premières Nations, des Métis et des Inuits soient respectés tout au long de la construction du système de garde d'enfants, comme le précisent le Cadre d'apprentissage et de garde des jeunes enfants autochtones et les Accords sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants conclus à l'échelle du Canada.

---

### **Mesures**

S'appuyant sur les engagements existants en matière de financement des services de garde d'enfants, **le BFA injectera** des fonds fédéraux supplémentaires au cours des trois prochaines années pour soutenir quatre mesures visant à mettre en place un système de garde d'enfants administré et financé par l'État, conformément aux objectifs et aux principes de la nouvelle législation fédérale.

Première mesure : élaboration et mise en œuvre d'une stratégie de main-d'œuvre exhaustive, inclusive et pancanadienne pour résoudre la crise actuelle du recrutement et de la rétention du personnel, afin que des éducatrices et éducateurs qualifiés soient disponibles et prêts à travailler dans les établissements existants et nouveaux. Plus précisément, **le BFA augmentera** de 7 milliards de dollars sur trois ans les transferts

fédéraux aux provinces et aux territoires dans le cadre des Accords sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants conclus à l'échelle du Canada, afin de soutenir la pleine mise en œuvre de grilles salariales équitables et l'amélioration des avantages sociaux et des conditions de travail.

Deuxième mesure : expansion équitable, sous l'égide des pouvoirs publics, d'établissements de garde d'enfants agréés, publics et sans but lucratif, de grande qualité et résilients au changement climatique, dans chaque province et territoire. Plus précisément, **le BFA augmentera** de 10 milliards de dollars le Fonds d'infrastructure pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants afin de financer les coûts d'expansion des immobilisations.

**Le BFA veillera** à ce que les nouveaux transferts fédéraux aux provinces et aux territoires soient liés à la réalisation des troisième et quatrième mesures :

Troisième mesure : mise en place de modèles de financement opérationnel clairs, uniformes et équitables, avec un financement public opérationnel adéquat des programmes et des mécanismes de reddition de comptes efficaces.

Quatrième mesure : mise en place de frais maximaux (et non moyens) de 10 \$ par jour pour toutes les familles canadiennes d'ici 2026, ou de frais nuls ou proportionnels au revenu pour les familles à faible revenu.

La mise en place d'un système de garde d'enfants est la pièce maîtresse du programme économique du gouvernement fédéral et il dépense des milliards pour obtenir des résultats. Cependant, les enjeux sont aussi élevés pour les enfants, les parents, l'équité entre les genres et les races, et l'économie en général. Le budget fédéral 2024 doit inclure des mesures et des ressources suffisantes pour garantir que tous les gouvernements construisent le nouveau système de garde d'enfants de la bonne manière.

---

## Notes

1 Ministère des Finances du Canada, *Soutenir l'apprentissage et la garde des jeunes enfants*, 7 avril 2022, <https://www.canada.ca/fr/ministere-finances/nouvelles/2022/04/soutenir-lapprentissage-et-la-garde-des-jeunes-enfants.html>.

2 *Ibid.*

3 Jane Beach, Martha Friendly, Ngọc Thơ (Tegan) Nguyễn, Patrícia Borges-Nogueira, Matthew Taylor, Sophia Mohamed, Laurel Rothman et Barry Forer, *Early Childhood Education and Care in Canada 2021: Comparative Tables*, 28 avril 2023, [https://childcarecanada.org/sites/default/files/ECEC-2021-Comparative-Tables-The-Big-Picture\\_0.pdf](https://childcarecanada.org/sites/default/files/ECEC-2021-Comparative-Tables-The-Big-Picture_0.pdf).

- 4 Ministère de la Famille, des Enfants et du Développement social, *Projet de loi C-35, Loi relative à l'apprentissage et à la garde des jeunes enfants au Canada*, Chambre des communes du Canada, 8 décembre 2022, <https://www.parl.ca/DocumentViewer/fr/44-1/projet-loi/C-35/premiere-lecture>.
- 5 Coalition of Child Care Advocates of BC et Early Childhood Educators of BC, *Early Childhood Educator Wages in British Columbia—A Cross-Canada Scan of ECE Wages and Wage Grids*, juillet 2023.
- 6 La grille salariale du gouvernement du Manitoba est décrite comme une grille provisoire en attendant une version plus complète. Bien qu'il s'agisse d'une grille indicatrice, le Manitoba indique que ses taux de salaire sont entièrement financés par l'État et que les exigences du gouvernement en matière de rapports prévoient la mise en œuvre immédiate du salaire « point de départ » et l'atteinte des salaires « cibles » d'ici juillet 2024.
- 7 Gouvernement du Manitoba, *Grille salariale de l'apprentissage et de la garde des jeunes enfants*, juillet 2023, [https://gov.mb.ca/education/childcare/students\\_workforce/wage\\_grid\\_fr.fr.html](https://gov.mb.ca/education/childcare/students_workforce/wage_grid_fr.fr.html).
- 8 Gouvernement du Manitoba, *July 5 Boards Webinar Transcript*, p. 12, 2022, <https://www.manitoba.ca/education/childcare/pubs/webinars/2022%20jul%205%20webinar%20for%20boards%20transcript.pdf>.
- 9 Gouvernement du Manitoba, *Circulaire d'apprentissage et garde de la petite enfance*, 12 mai 2023, [https://gov.mb.ca/education/childcare/childcare\\_news/pubs/circulars/elcc\\_2023\\_04\\_circular\\_fr.pdf](https://gov.mb.ca/education/childcare/childcare_news/pubs/circulars/elcc_2023_04_circular_fr.pdf).
- 10 David Macdonald et Martha Friendly, « Not done yet: \$10-a-day child care requires addressing Canada's child care deserts », *The Monitor*, 16 mai 2023, <https://monitormag.ca/reports/not-done-yet/>.
- 11 Childcare Resource and Research Unit, *How child care services are created in Canada*, 31 janvier 2022, <https://childcarecanada.org/publications/other-publications/22/01/how-child-care-services-are-created-canada>.



## Tableau 13.1 Mesures du BFA sur garde d'enfants

En millions de dollars

	2024-2025	2025-2026	2026-2027
Stratégie de main-d'œuvre pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants	1 000 \$	2 000 \$	4 000 \$
Augmentation des fonds d'infrastructure pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants	2 000 \$	3 000 \$	5 000 \$