



ÉTUDE GÉNÉRALE

LES SERVICES DE GARDE ET D'ÉDUCATION À LA PETITE ENFANCE AU CANADA

Publication n° 2021-07-F

Le 3 mars 2021

Isabelle Lafontaine-Émond

Service d'information et de recherche parlementaires

ATTRIBUTION

Le 3 mars 2021

Isabelle Lafontaine-Émond

Division des affaires juridiques et sociales

À PROPOS DE CETTE PUBLICATION

Les études générales de la Bibliothèque du Parlement sont des analyses approfondies de questions stratégiques. Elles présentent notamment le contexte historique, des informations à jour et des références, et abordent souvent les questions avant même qu'elles deviennent actuelles. Les études générales sont préparées par le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque, qui effectue des recherches et fournit des informations et des analyses aux parlementaires ainsi qu'aux comités du Sénat et de la Chambre des communes et aux associations parlementaires, et ce, de façon objective et impartiale.

La présente publication a été préparée dans le cadre du programme des publications de recherche de la Bibliothèque du Parlement, qui comprend notamment une série de publications lancées en mars 2020 sur la pandémie de COVID-19. Veuillez noter qu'en raison de la pandémie, toutes les publications de la Bibliothèque seront diffusées en fonction du temps et des ressources disponibles.

© Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Canada, 2021

Les services de garde et d'éducation à la petite enfance au Canada
(Étude générale)

Publication n° 2021-07-F

This publication is also available in English.

TABLE DES MATIÈRES

	RÉSUMÉ	
1	INTRODUCTION.....	1
2	SURVOL DE LA SITUATION.....	1
2.1	Données sur la participation des parents au marché du travail.....	1
2.2	Les données sur le recours aux services d'apprentissage et de garde d'enfants	3
3	RÔLE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DANS LES SERVICES DE GARDE ET D'ÉDUCATION À LA PETITE ENFANCE	5
4	SYSTÈME QUÉBÉCOIS DE SERVICES DE GARDE ÉDUCATIFS.....	6
4.1	Les dépenses du gouvernement du Québec en matière de garde d'enfants	7
4.2	L'incidence du système de garde d'enfants du Québec sur le développement des enfants	8
4.3	L'incidence du système de garde d'enfants du Québec sur la participation des femmes au marché du travail	8
5	ÉLÉMENTS À PRENDRE EN CONSIDÉRATION EN VUE D'UN SYSTÈME NATIONAL DE SERVICES DE GARDE ET D'ÉDUCATION À LA PETITE ENFANCE	9
5.1	Des investissements accrus de la part du gouvernement fédéral	10
5.2	L'universalité d'un éventuel système.....	10
5.3	Le droit des enfants à l'éducation à la petite enfance	11
6	CONCLUSION : LE MODÈLE QUÉBÉCOIS EN GUISE D'INSPIRATION?.....	11



RÉSUMÉ

Au Canada, les systèmes de services de garde et d'éducation à la petite enfance diffèrent d'une province et d'un territoire à l'autre; ils présentent des différences marquées, notamment quant à leur abordabilité, à leur accessibilité et à leurs taux de fréquentation. Ces facteurs ont une incidence sur la participation au marché du travail des parents de jeunes enfants, en particulier les mères. À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral soutient les services de garde et d'éducation à la petite enfance par divers moyens, dont les paiements de transfert aux provinces et aux territoires, ainsi que certaines mesures fiscales. Or, de nombreux intervenants estiment que le gouvernement fédéral devrait en faire plus à ce chapitre et contribuer à l'élaboration d'un système national de services de garde et d'éducation à la petite enfance. Le gouvernement fédéral a déjà signalé vouloir s'inspirer du système québécois de services de garde éducatifs en vue de développer un système pancanadien. Les études entourant le modèle québécois ont révélé des réussites – notamment en ce qui a trait aux centres de la petite enfance et à la hausse du taux d'emploi des femmes –, mais aussi des lacunes – y compris en ce qui concerne le manque de places subventionnées et la qualité insuffisante des services dans certains milieux de garde où les enfants défavorisés sont surreprésentés. Finalement, certains facteurs sont fréquemment soulevés en lien avec un éventuel engagement accru du gouvernement fédéral dans ce domaine, notamment le besoin de services de garde et d'éducation à la petite enfance qui tiennent compte des réalités hétérogènes des familles et qui respectent certains critères de qualité.

LES SERVICES DE GARDE ET D'ÉDUCATION À LA PETITE ENFANCE AU CANADA

1 INTRODUCTION

Depuis des décennies, le gouvernement fédéral se penche sur le développement des services de garde et d'éducation à la petite enfance au pays, tout en tenant compte du partage des compétences avec les provinces et territoires. Ces services sont intimement liés à la participation des parents, particulièrement des mères, au marché du travail. De plus, des services de garde et d'éducation à la petite enfance de qualité peuvent favoriser l'égalité des chances chez les enfants de différents milieux socio-économiques, en les préparant en vue de leur entrée à l'école. Par ailleurs, alors que le Canada devra orchestrer sa relance économique à la suite de la pandémie de COVID-19, les besoins en matière de services de garde et d'éducation à la petite enfance seront un enjeu clé pour que tous les Canadiens et toutes les Canadiennes, y compris les parents de jeunes enfants, puissent participer au marché du travail.

Cette étude présente d'abord des données récentes sur la participation des parents au marché du travail et sur le recours aux services d'apprentissage et de garde d'enfants au pays. On y examine ensuite le rôle du gouvernement fédéral en ce qui a trait aux services de garde et d'éducation à la petite enfance, y compris ses principales interventions dans ce domaine. Puis, comme le système québécois de services de garde éducatifs est le programme le plus développé au Canada et que le gouvernement fédéral a indiqué qu'il pourrait s'en inspirer pour développer un système national, on y présente certaines informations quant à son fonctionnement, à son financement et à son incidence sur le développement des enfants et sur le taux d'emploi des femmes au Québec. Finalement, certains facteurs à prendre en considération en lien avec l'éventuelle élaboration d'un système national de services de garde et d'éducation à la petite enfance au Canada sont énoncés.

2 SURVOL DE LA SITUATION

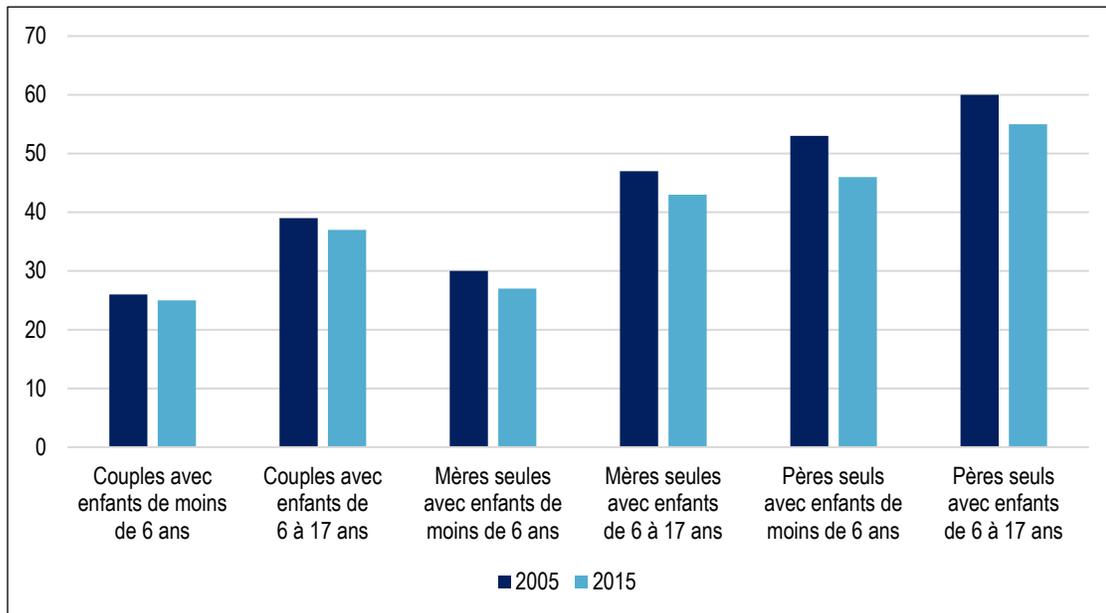
2.1 DONNÉES SUR LA PARTICIPATION DES PARENTS AU MARCHÉ DU TRAVAIL

En 2015, seul le quart (25 %) des couples avec enfants de moins de 6 ans comptaient deux adultes au travail à temps plein toute l'année, soit beaucoup moins que les couples avec des enfants plus vieux (37 %) ou sans enfant (41 %). La situation la plus courante pour un couple avec un ou plusieurs enfants de moins de 6 ans était la suivante : un parent travaillait à temps plein toute l'année, et l'autre, à temps partiel (moins de 30 heures par semaine) ou une partie de l'année seulement¹.

Chez les familles monoparentales, composées à 81 % de mères seules, la minorité des parents d'enfants de moins de 6 ans travaillaient à temps plein toute l'année (27 % des mères et 46 % des pères). Le tiers des mères monoparentales d'enfants de moins de 6 ans ont déclaré ne pas avoir travaillé en 2015. De plus, la participation au marché du travail des parents monoparentaux a reculé de plusieurs points de pourcentage entre 2005 et 2015, tant chez les mères que chez les pères².

La figure 1 illustre les changements au chapitre du travail à temps plein toute l'année chez les parents d'enfants de moins de 18 ans entre 2005 et 2015. Il est à noter que les familles sont catégorisées selon l'âge de leur enfant le plus jeune et que les couples illustrés sont ceux dont les deux parents ont travaillé à temps plein toute l'année.

Figure 1 – Travail à temps plein toute l'année, divers types de familles avec un ou plusieurs enfants, 2005 et 2015 (en %)



Source : André Bernard, [Résultats du Recensement de 2016 : Activité sur le marché du travail des familles canadiennes comptant des enfants](#), Regard sur la société canadienne, Statistique Canada, 15 mai 2018.

La participation au marché du travail des parents d'enfants de moins de 6 ans varie toutefois d'une province et d'un territoire à l'autre. En 2015, c'est au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse, à l'Île-du-Prince-Édouard, au Québec, dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon que l'on retrouvait la plus grande proportion de couples dont les deux parents travaillaient à temps plein, tandis que c'était au Nunavut, en Alberta et en Colombie-Britannique que cette proportion était la plus faible. Selon Statistique Canada, plusieurs facteurs pourraient expliquer ces variations, notamment les différences au chapitre des frais de garde d'enfants et des revenus médians³.

Au Canada, le taux d'activité des mères sur le marché du travail demeure inférieur à celui des femmes sans enfant et des hommes (avec ou sans enfants). En 2016, 71 % des femmes de 15 à 44 ans avec un ou plusieurs enfants de moins de 3 ans étaient actives sur le marché du travail, comparativement à 77 % des femmes du même âge sans enfant ou avec des enfants plus âgés. Au Québec, 80 % des mères avec enfants de moins de 3 ans étaient actives sur le marché du travail, une différence que les chercheurs associent aux politiques familiales du Québec en matière de services abordables de garde d'enfants⁴. En outre, il convient de noter que les incidences néfastes de la pandémie de COVID-19 sur l'économie canadienne en 2020-2021 se sont particulièrement répercutées sur la participation des femmes au marché du travail, surtout dans le cas des mères de jeunes enfants⁵.

2.2 LES DONNÉES SUR LE RECOURS AUX SERVICES D'APPRENTISSAGE ET DE GARDE D'ENFANTS

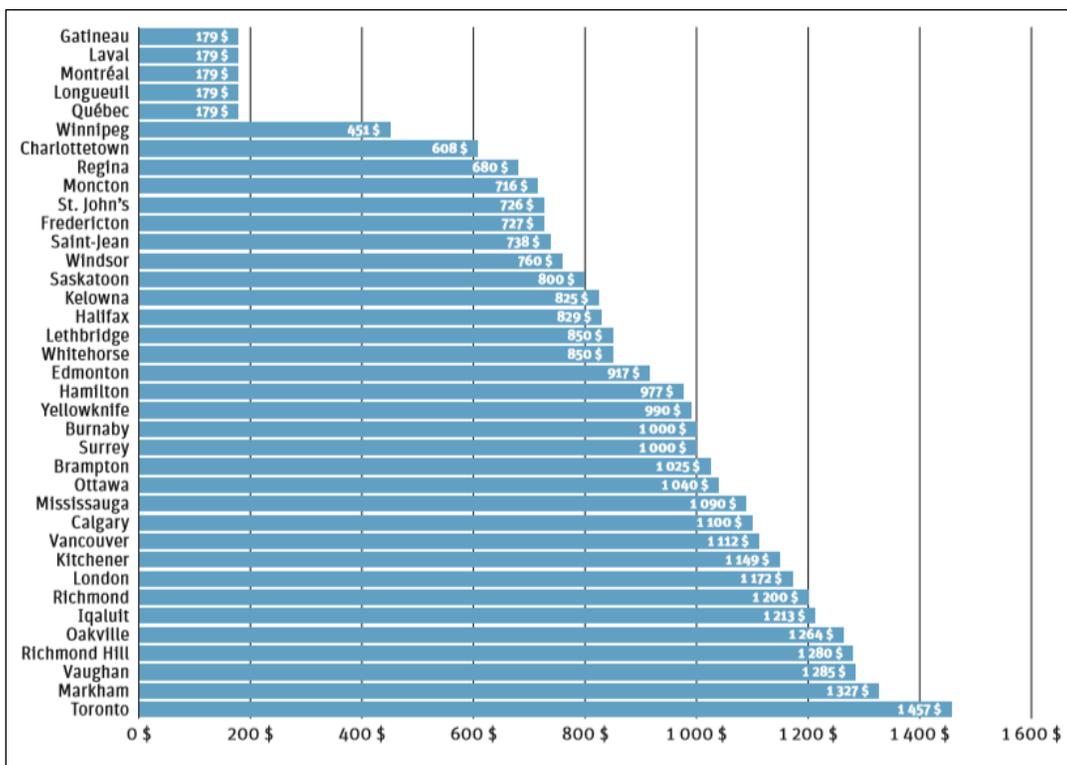
En 2018-2019, environ les deux tiers des enfants âgés de 1 à 5 ans au Canada étaient confiés à des services de garde. En outre, 6 % des enfants de 0 à 5 ans ne fréquentaient pas un service de garde, mais allaient à la maternelle. Chez les moins d'un an, 24 % des nourrissons fréquentaient un service de garde. Ce pourcentage plus faible peut être attribuable à la prise du congé parental durant la première année de vie de l'enfant. Au total, près de 1,4 million d'enfants âgés de 0 à 5 ans fréquentaient un service de garde au début de 2019⁶.

Le taux de fréquentation d'un service de garde varie entre les provinces et les territoires. Par exemple, en 2019, 78 % des enfants québécois de 0 à 5 ans fréquentaient un service de garde. Il s'agit du taux le plus élevé au Canada. À l'opposé, au Nunavut, seulement 37 % des enfants de 0 à 5 ans fréquentaient un service de garde. Les taux de fréquentation étaient plus faibles en Ontario (54 %), au Manitoba (51 %), en Saskatchewan (53 %) et en Alberta (54 %) que dans les provinces de l'Atlantique (de 61 à 66 %), à l'exception de Terre-Neuve-et-Labrador (58 %). Les taux de fréquentation en Colombie-Britannique, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest se situaient entre 56 % et 59 %⁷.

Les modes de garde varient eux aussi selon l'âge de l'enfant et selon la province ou le territoire. Presque la moitié des enfants de moins d'un an sont confiés à une personne apparentée, alors que la majorité des enfants d'un an et plus fréquentent une garderie, un programme préscolaire ou un centre de la petite enfance. Certaines provinces, comme Terre-Neuve-et-Labrador (43 %), comptent une grande proportion d'enfants confiés à une personne apparentée, alors qu'ailleurs, les garderies sont prédominantes. Au Québec, les enfants sont moins sujets à être gardés par une personne apparentée, mais sont plus susceptibles d'être confiés à un service de garde en milieu familial⁸.

En 2019, des parents dont les enfants de 0 à 5 ans étaient confiés à un service de garde, 36 % ont déclaré avoir eu du mal à trouver un service de garde ou d'apprentissage pour leurs enfants. Ce taux variait aussi entre les provinces, allant de 30 % au Québec à 52 % au Manitoba. Au nombre des difficultés dont les parents ont fait mention pour trouver un service de garde, notons le coût, l'horaire et la qualité⁹. Comme seuls les parents dont les enfants fréquentaient un service de garde ont été pris en compte dans ces statistiques, on peut présumer que ces pourcentages auraient été plus élevés en incluant les parents dont les enfants ne fréquentaient pas un service de garde faute de place ou en raison des coûts trop élevés ou d'autres facteurs.

Figure 2 – Frais de garde mensuels médians pour enfants de 2 à 3 ans dans diverses villes canadiennes, 2019



Source : David Macdonald et Martha Friendly, [En évolution : Les frais de garde d'enfants au Canada en 2019](#), Centre canadien de politiques alternatives, mars 2020, p. 16.

La difficulté à trouver des services de garde a des conséquences pour les parents, notamment quant à leur capacité à travailler. Parmi les parents ayant eu du mal à trouver un service de garde, 40 % ont dû modifier leur horaire de travail, 33 % ont dû réduire leurs heures de travail, et plus de 25 % ont dû reporter leur retour au travail¹⁰.

Finalement, il convient de noter que plusieurs raisons expliquent le fait que certaines familles n'ont pas recours à des services de garde. Notamment, 17 % des familles avec enfants de 0 à 5 ans comptaient un parent qui a décidé de rester à la maison,

10 % comptaient un parent en congé de maternité ou parental, et 6 % comptaient un parent sans emploi. En outre, 10 % des enfants de 0 à 5 ans ne fréquentaient pas un service de garde parce que les coûts étaient trop élevés, tandis que 3 % d'entre eux n'avaient pas eu accès à une place. Ces divers facteurs varient également entre les provinces et les territoires¹¹.

3 RÔLE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DANS LES SERVICES DE GARDE ET D'ÉDUCATION À LA PETITE ENFANCE

Au Canada, les services de garde et d'éducation à la petite enfance relèvent principalement de la compétence des provinces et des territoires¹². Ainsi, on compte autant de systèmes en la matière que l'on compte de provinces et de territoires, et ces systèmes présentent des différences marquées. Pour sa part, le gouvernement fédéral intervient principalement dans ce domaine par le truchement de paiements de transfert aux provinces et aux territoires, notamment dans le cadre du Transfert canadien en matière de programmes sociaux et d'accords bilatéraux sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants. Il joue aussi un rôle plus direct quant au financement de programmes d'apprentissage et de garde d'enfants auprès de certaines populations, notamment les populations autochtones.

Adopté en 2017, le Cadre multilatéral d'apprentissage et de garde des jeunes enfants chapeaute les accords bilatéraux sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants conclus avec les provinces et les territoires. Ces accords totalisent, pour le gouvernement fédéral, un investissement de 1,2 milliard de dollars sur trois ans¹³. En juillet 2020, un financement additionnel de l'ordre de 625 millions de dollars pour les provinces et les territoires en 2020-2021 a été annoncé en vertu du Cadre de relance sécuritaire pour soutenir les services de garde dans le contexte de la pandémie de COVID-19¹⁴. Par ailleurs, le Cadre d'apprentissage et de garde des jeunes enfants autochtones prévoit un investissement de 1,7 milliard de dollars sur 10 ans à compter de 2018-2019¹⁵.

Le gouvernement fédéral engage également des dépenses fiscales, telles que la déduction pour frais de garde d'enfants, appliquée à l'impôt sur le revenu des particuliers, et l'exonération de la taxe sur les produits et services (TPS) pour les services de garde d'enfants.

Le tableau 1 illustre les dépenses pour ces deux mesures, lesquelles semblent connaître un creux imprévu en 2020-2021, possiblement en raison de la pandémie de COVID-19 et de son incidence sur l'utilisation des services de garde. On y observe que ces dépenses ont connu une croissance constante jusqu'en 2019 et que, selon les prévisions en date de février 2020, elles devaient continuer à croître en 2020-2021. Toutefois, ces projections ont été revues à la baisse en février 2021.

Tableau 1 – Estimations et projections de 2020 et 2021 concernant les dépenses fiscales pour la déduction pour frais de garde d'enfants et l'exonération de la TPS pour les services de garde d'enfants, de 2017 à 2022 (en millions de dollars)

Dépenses fiscales		2017	2018	2019	2020	2021	2022
Déduction pour frais de garde d'enfants	Estimations/projections de février 2020	1 320	1 365	1 415	1 455	1 500	s.o.
	Estimations/projections de février 2021	1 320	1 355	1 380	970	1 135	1 360
Exonération de la TPS pour les services de garde d'enfants	Estimations/projections de février 2020	180	185	195	200	210	s.o.
	Estimations/projections de février 2021	185	190	200	140	175	210

Source : Tableau préparé par la Bibliothèque du Parlement à partir de données tirées de Gouvernement du Canada, [Rapport sur les dépenses fiscales fédérales : Concepts, estimations et évaluations 2020 : partie 2](#); et Gouvernement du Canada, [Rapport sur les dépenses fiscales fédérales : Concepts, estimations et évaluations 2021 : partie 2](#).

En outre, d'autres programmes fédéraux sont indirectement liés aux services de garde. Par exemple, l'Allocation canadienne pour enfants fournit un versement mensuel non imposable aux familles avec un ou des enfants de moins de 18 ans. Le montant versé est calculé en fonction du nombre d'enfants à charge, de l'âge de ces derniers et du revenu familial net (en 2021, le montant mensuel maximum est d'environ 564 \$ par enfant)¹⁶. Par ailleurs, le programme d'assurance-emploi comprend des prestations de maternité et parentales pour les nouveaux parents¹⁷.

Au chapitre des programmes fédéraux antérieurs, notons que la Prestation universelle pour la garde d'enfants a été en vigueur de 2006 à 2016. Elle prévoyait le versement d'un montant mensuel fixe et imposable à toutes les familles avec enfants de moins de 18 ans : en 2015, ce montant était de 160 \$ par enfant de moins de 6 ans et de 60 \$ par enfant de 6 à 17 ans. Cette prestation a été remplacée par l'Allocation canadienne pour enfants en 2016¹⁸.

4 SYSTÈME QUÉBÉCOIS DE SERVICES DE GARDE ÉDUCATIFS

C'est au Québec que l'on retrouve le système de services de garde éducatifs le plus développé du Canada. Le programme québécois d'apprentissage et de garde des jeunes enfants a été lancé en 1997. Il s'est amorcé en étendant l'accès à la maternelle à temps plein à tous les enfants de 5 ans et en offrant des places en garderies subventionnées aux enfants de 4 ans. Le programme de garde d'enfants a été progressivement offert aux enfants plus jeunes pour être accessible à tous les enfants de 0 à 4 ans en septembre 2000. Dans l'intervalle, des services de garde à frais peu élevés avant et après la journée d'école ont commencé à être offerts en septembre 1998 à tous les enfants de 5 à 12 ans¹⁹.

Au départ, la contribution des parents aux services de garde subventionnés pour les enfants de 0 à 4 ans était fixée à 5 \$ par jour, puis elle est passée à 7 \$ par jour en 2004²⁰. Depuis, la contribution des parents a été progressivement ajustée et s'élevait à 8,50 \$ au moment de rédiger la présente étude²¹.

En date du 31 mars 2020, un total de 235 731 places subventionnées étaient offertes au Québec. De ce nombre, 41 % se trouvaient dans des centres de la petite enfance (CPE)²²; 39 %, dans certains services de garde en milieu familial; et 20 %, dans certaines garderies subventionnées²³. Cependant, le nombre d'enfants qui doivent fréquenter un service de garde au Québec est supérieur au nombre de places subventionnées offertes. En novembre 2019, 55 000 enfants étaient en attente d'une place²⁴. Par conséquent, les parents qui ont recours à des services de garde non subventionnés ont droit à un remboursement de 26 à 75 % des frais de garde d'enfants, selon leur revenu, sous forme de crédit d'impôt. Dans la majorité des cas, le remboursement peut être fait sous forme de versements anticipés chaque mois. Ce crédit d'impôt remboursable s'applique à de nombreux types de frais de garde, notamment ceux payés pour une place en garderie non subventionnée (70 421 places associées à un permis en 2020, soit 23 % de toutes les places en services de garde reconnus), pour un camp d'été et pour la rémunération d'une personne qui garde les enfants à domicile (autre que le parent de l'enfant ou le conjoint du parent)²⁵.

4.1 LES DÉPENSES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC EN MATIÈRE DE GARDE D'ENFANTS

En 2018-2019, le gouvernement du Québec a consacré un peu plus de 2,37 milliards de dollars au programme de garde d'enfants, un chiffre stable puisque cette dépense représente en moyenne 2,4 milliards de dollars par an depuis 2014²⁶. Les dépenses prévues pour ce programme en 2019-2020 se chiffraient à 2,63 milliards de dollars²⁷.

Ces montants ne comprennent pas le coût du crédit d'impôt remboursable pour frais de garde d'enfants, dont la projection s'élevait à 732 millions de dollars pour 2020²⁸. Les coûts associés à la maternelle, à la prématernelle ainsi qu'aux services de garde en milieu scolaire ne sont pas non plus pris en compte dans ces dépenses puisqu'ils relèvent du ministère de l'Éducation et sont comptabilisés sous le programme général « Éducation préscolaire, primaire et secondaire ». Il convient de souligner que l'Accord entre le Canada et le Québec sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants prévoit des fonds fédéraux de 87,4 millions de dollars pour chacune des trois années de l'Accord²⁹. Toutefois, il y est précisé que, « étant donné que le Québec finance son propre réseau de centres de la petite enfance depuis 1997, il utilisera les contributions versées en vertu de cet accord pour financer des services additionnels directs aux familles³⁰ ».

4.2 L'INCIDENCE DU SYSTÈME DE GARDE D'ENFANTS DU QUÉBEC SUR LE DÉVELOPPEMENT DES ENFANTS

L'incidence du système québécois de services de garde sur le développement des enfants ne fait pas consensus. Alors que de nombreuses études canadiennes et internationales soulignent les avantages de l'éducation à la petite enfance sur le développement cognitif et comportemental des enfants, en particulier pour les plus vulnérables³¹, certains chercheurs qui ont examiné le modèle québécois ont relevé des lacunes à cet égard.

Deux études controversées, menées par un même groupe de chercheurs en 2005 et en 2015, ont conclu que le système québécois de services de garde produirait des effets négatifs à long terme sur les capacités non cognitives des enfants, surtout des garçons, telles que le comportement et la santé mentale³².

En outre, une autre étude, réalisée en 2013, a fait état d'effets négatifs du système de services de garde du Québec sur le développement cognitif des enfants de 4 à 5 ans de mères peu instruites. Les auteurs de l'étude ont expliqué que cela pouvait être attribuable non pas au recours aux services de garde en soi, mais notamment aux longues heures que certains enfants passent dans les garderies, surtout avant l'âge de 2 ans, et à la faible qualité du service dans certains milieux de garde où les enfants de familles à faibles revenus sont surreprésentés, selon ce qu'ont révélé des études et des vérifications réalisées en 2005 et en 2011³³.

De manière générale, les études et vérifications révèlent que la qualité des services offerts dans les CPE est supérieure à celle des services offerts dans les autres types de services de garde, notamment en ce qui concerne le respect de la réglementation sur la qualification du personnel éducateur³⁴. Or, les CPE comptent seulement le tiers de toutes les places dans les services de garde reconnus au Québec³⁵. En 2020, la vérificatrice générale du Québec a souligné que les enfants de milieux défavorisés étaient sous-représentés dans les CPE, et a recommandé au ministère de la Famille de « veiller à ce que les enfants vivant dans un contexte de précarité socio-économique ou ceux ayant des besoins particuliers aient accès à un service de garde abordable répondant à leurs besoins³⁶ ».

4.3 L'INCIDENCE DU SYSTÈME DE GARDE D'ENFANTS DU QUÉBEC SUR LA PARTICIPATION DES FEMMES AU MARCHÉ DU TRAVAIL

Plusieurs chercheurs estiment que l'augmentation de la participation des femmes québécoises au marché du travail est la principale réussite du système de services de garde éducatifs de la province³⁷. Au Québec, le taux de participation des mères d'enfants de 3 à 5 ans est passé de 67 % (deuxième plus bas au pays) en 1998 à 82 % (deuxième plus élevé au pays) en 2014, soit une augmentation de 15 points de pourcentage. Au cours de cette période, le taux de participation moyen des mères

d'enfants de 3 à 5 ans au Canada est passé de 71 à 77 % (six points de pourcentage)³⁸. Une étude a conclu qu'en 2008, l'accès universel à des services de garde à faible coût au Québec « a incité près de 70 000 mères de plus à détenir un emploi qu'en l'absence d'un tel programme », ce qui représente une augmentation de 3,8 % du taux d'emploi des femmes³⁹.

D'autres chercheurs ont constaté, dans une étude de 2008, que la politique de services de garde abordables du Québec avait des effets à long terme sur le taux d'emploi des mères qui ont bénéficié du programme lorsque leurs enfants avaient moins de six ans, en particulier les mères qui n'ont pas fait d'études universitaires et dont l'attachement au marché du travail est traditionnellement plus faible. Ces mères ont maintenu un taux d'emploi plus élevé une fois que leurs enfants ont commencé à fréquenter l'école primaire⁴⁰.

En 2017, des chercheurs de l'Institut Fraser ont remis en question la mesure dans laquelle l'augmentation de la participation des femmes au marché du travail au Québec peut être attribuable aux politiques de la province en matière de garde d'enfants. Ils soutenaient que les réformes de l'assurance-emploi à l'échelle fédérale ont eu une incidence importante sur l'augmentation de la participation des femmes au marché du travail et que la réduction des heures de travail des pères n'était pas prise en compte dans les analyses des répercussions économiques du financement des services de garde⁴¹. Selon l'économiste Pierre Fortin, si l'augmentation de la participation des femmes au marché du travail n'est pas entièrement liée au financement des services de garde d'enfants, l'augmentation de la participation des femmes âgées de 20 à 44 ans au marché du travail peut y être associée en très grande partie⁴². En 2018, une étude de Statistique Canada est venue réaffirmer ce lien entre l'augmentation de la participation des mères québécoises d'enfants de moins de 13 ans au marché du travail et les politiques familiales de la province, particulièrement au chapitre des services de garde abordables⁴³.

5 ÉLÉMENTS À PRENDRE EN CONSIDÉRATION EN VUE D'UN SYSTÈME NATIONAL DE SERVICES DE GARDE ET D'ÉDUCATION À LA PETITE ENFANCE

Depuis de nombreuses années, divers intervenants demandent au gouvernement fédéral de prendre part à la création d'un système national pour l'éducation et la garde des jeunes enfants. Comme nous l'avons vu, actuellement, chaque province et chaque territoire a son propre système dont l'accessibilité et l'abordabilité varient, une situation souvent décrite comme une mosaïque de programmes de services de garde à travers le pays.

Si la forme exacte que ce système doit prendre ne fait pas consensus, certaines grandes lignes directrices émergent tout de même :

- accroître le financement consacré à l'éducation et la garde des jeunes enfants afin d'augmenter l'offre de services de garde éducatifs abordables;
- veiller à ce que le financement fédéral serve à développer des services de garde et d'éducation à la petite enfance qui respectent certains critères de qualité;
- développer des services de garde inclusifs qui tiennent compte des besoins hétérogènes des familles, par exemple pour des services qui soient adaptés aux enfants à besoins spéciaux, à la diversité culturelle et aux horaires atypiques⁴⁴.

5.1 DES INVESTISSEMENTS ACCRUS DE LA PART DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

En ce qui concerne le financement, la plupart des acteurs concernés s'entendent pour dire qu'il serait bénéfique pour le gouvernement fédéral d'investir davantage dans l'éducation à la petite enfance et les services de garde. Le niveau minimal de dépenses recommandé en la matière par des organisations comme le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) équivaut à 1 % du produit intérieur brut (PIB). Bien que la proportion du PIB qu'y consacre le Canada n'ait pas été calculée formellement depuis 2006, les observateurs s'entendent pour dire qu'elle demeure bien en deçà de 1 %, soit l'une des proportions les plus basses des pays membres de l'OCDE⁴⁵. Divers intervenants estiment que si le Canada veut atteindre, pour les enfants de 0 à 5 ans, le taux moyen de 70 % de participation à des services d'éducation à la petite enfance dans les pays de l'OCDE (le taux du Canada était de 53 % en 2017), il devra combler un manque à gagner dont les estimations vont jusqu'à 8 milliards de dollars supplémentaires par an. Ces intervenants recommandent d'accroître les dépenses du gouvernement fédéral de un à deux milliards de dollars par an jusqu'à ce que ce manque soit comblé⁴⁶.

5.2 L'UNIVERSALITÉ D'UN ÉVENTUEL SYSTÈME

La question de l'universalité d'un éventuel système national de services de garde éducatifs alimente les débats. Certains estiment que les programmes de services de garde et d'éducation à la petite enfance financés par l'État sont plus rentables du point de vue des retombées économiques lorsqu'ils s'adressent spécifiquement à des groupes d'enfants défavorisés ou à risque de retards de développement. D'autres soutiennent que la mixité des enfants de différents milieux permet de faire en sorte que tous les enfants ont accès à la même qualité de services et entraîne des effets positifs par les pairs⁴⁷. De plus, les programmes universels peuvent avoir pour avantages de ne pas omettre certaines populations vulnérables, d'éviter la stigmatisation liée aux programmes destinés aux familles vulnérables et, ainsi,

d'accroître la participation de ces familles et de rendre possibles certaines économies au chapitre des tâches administratives puisqu'il n'est pas nécessaire de vérifier les critères d'admissibilité⁴⁸.

5.3 LE DROIT DES ENFANTS À L'ÉDUCATION À LA PETITE ENFANCE

La question d'un droit conféré par la loi à tous les enfants concernant l'accès à des services d'éducation à la petite enfance refait souvent surface. En effet, dans plusieurs pays européens, tous les enfants, dès qu'ils ont atteint un âge en particulier, ont droit à un certain nombre d'heures de fréquentation non obligatoire d'un service d'éducation à la petite enfance, peu importe l'occupation ou le revenu de leurs parents. Selon certains intervenants, le fait de conférer un tel droit aux enfants du Canada permettrait de normaliser l'accès à des services d'éducation à la petite enfance, de mettre l'accent sur leur caractère éducatif, et de protéger un tel acquis des changements politiques ultérieurs⁴⁹.

6 CONCLUSION : LE MODÈLE QUÉBÉCOIS EN GUISE D'INSPIRATION?

Comme il est mentionné précédemment, le gouvernement fédéral a récemment affirmé vouloir s'inspirer du modèle québécois de services de garde éducatifs pour développer un système national⁵⁰. Comme nous l'avons vu, le modèle québécois a connu de belles réussites au chapitre de la participation des femmes au marché du travail et il a permis de créer, au cours des deux dernières décennies, près de 100 000 places en CPE, qui offrent généralement des services éducatifs de qualité et abordables aux jeunes enfants. Toutefois, plusieurs observateurs rappellent que la qualité des services dans les deux autres tiers du réseau des services de garde est inégale et généralement moindre, et que les enfants de milieux défavorisés y sont surreprésentés. Certains experts saluent la direction que le Québec a prise à la fin des années 1990 pour investir massivement afin de financer des places en service de garde à prix abordable dans des centres à but non lucratif. Ces experts font toutefois une mise en garde contre ce qu'ils appellent « les problèmes de transition » liés à la mise en œuvre d'un plan aussi ambitieux à l'échelle du pays. Notamment, les difficultés auxquelles le gouvernement du Québec doit faire face pour créer suffisamment de places en CPE et les solutions de rechange mises de l'avant par les différents gouvernements qui se sont succédé ont entraîné des effets indésirés sur la qualité des services éducatifs que reçoivent certains enfants. Ces experts recommandent notamment au gouvernement fédéral d'élaborer un plan d'exécution détaillé, fondé sur des données probantes – plan qu'il devra mettre en œuvre à un rythme qui permette d'assurer le développement de services de qualité pour les familles canadiennes⁵¹.

NOTES

1. André Bernard, [Résultats du Recensement de 2016 : Activité sur le marché du travail des familles canadiennes comptant des enfants](#), Regard sur la société canadienne, Statistique Canada, 15 mai 2018.
2. *Ibid.*
3. *Ibid.*
4. Melissa Moyser et Anne Milan, [Taux de fécondité et activité des femmes sur le marché du travail au Québec et en Ontario](#), Regard sur la société canadienne, Statistique Canada, 18 juillet 2018.
5. Voir, par exemple, Statistique Canada, « [Enquête sur la population active, janvier 2021](#) », *Le Quotidien*, 5 février 2021; et Dawn Desjardins, Carrie Freestone et Naomi Powell, Économique RBC, « [La pandémie menace des décennies de progression des femmes au sein de la population active](#) », *Leadership avisé RBC*, 22 juillet 2020.
6. Leanne Findlay, [Les services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants de 0 à 5 ans dans les provinces et les territoires](#), Aperçus économiques, Statistique Canada, 30 juillet 2019.
7. Statistique Canada, « [Tableau 42-10-0004-01 : Recours aux services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants, population à domicile âgée de 0 à 5 ans](#) », base de données, consultée le 3 mars 2021.
8. Leanne Findlay, [Les services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants de 0 à 5 ans dans les provinces et les territoires](#), Aperçus économiques, Statistique Canada, 30 juillet 2019.
9. *Ibid.*
10. *Ibid.*
11. *Ibid.*
12. Voir, par exemple, Gillian Doherty, Martha Friendly et Jane Beach, [Examen thématique de l'éducation et l'accueil des jeunes enfants de l'OCDE : Document de base sur le Canada](#), 2003, p. 12; et Maire Sinha, [Les services de garde au Canada](#), Mettre l'accent sur les Canadiens : résultats de l'Enquête sociale générale, Statistique Canada, 30 octobre 2014, p. 5.
13. Emploi et Développement social Canada (EDSC), [Cadre multilatéral d'apprentissage et de garde des jeunes enfants](#); et Gouvernement du Canada, [Accords bilatéraux sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants](#).
14. EDSC, [Le gouvernement du Canada finance les services de garde pour aider les travailleurs qui retournent au travail](#), communiqué, 24 juillet 2020.
15. EDSC, [Apprentissage et garde des jeunes enfants autochtones](#).
16. Gouvernement du Canada, [Allocation canadienne pour enfants : Combien vous pourriez recevoir](#).
17. Sauf au Québec, qui gère son propre programme, le [Régime québécois d'assurance parentale](#).
18. Ministère des Finances Canada, [Assurer la croissance de la classe moyenne](#), budget de 2016, p. 63.
19. Pierre Fortin, Luc Godbout et Suzie St-Cerny, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, [L'impact des services de garde à contribution réduite du Québec sur le taux d'activité féminin, le revenu intérieur et les budgets gouvernementaux](#), Université de Sherbrooke, 13 avril 2012, p. 2.
20. *Ibid.*
21. Du 22 avril 2015 au 31 décembre 2018, la structure des frais des services de garde d'enfants subventionnés a été modifiée de manière à tenir compte du revenu des parents. Ainsi, les familles dont le revenu imposable dépassait un certain seuil (51 340 \$ en 2018) devaient payer une contribution quotidienne supplémentaire au moment de soumettre leur déclaration de revenus (cette contribution supplémentaire variait de 1 \$ à 13,20 \$ par jour, selon le revenu). Ce montant s'ajoutait aux quelque 8 \$ par jour versés directement au fournisseur de services de garde tout au long de l'année. Le gouvernement élu en 2018 avait promis de revenir à un système universel de frais unique, ce qu'il a fait à partir du 1^{er} janvier 2019. Voir Chaire en fiscalité et en finances publiques, [Contribution additionnelle pour services de garde subventionnés](#).

22. Un centre de la petite enfance (CPE) est une personne morale sans but lucratif ou une coopérative qui offre des services de garde éducatifs dans une ou plusieurs installations et qui est gérée par un conseil d'administration. Les CPE étant subventionnés par le gouvernement du Québec, la contribution des parents est de 8,50 \$ par jour (taux en vigueur au moment de rédiger la présente étude). En date du 31 mars 2020, on comptait près de 1000 CPE au Québec, pour un total de près de 97 000 places. Voir Québec, ministère de la Famille, [Centres de la petite enfance](#).
23. Québec, ministère de la Famille, [Places existantes et en cours de réalisation dans les services de garde éducatifs à l'enfance reconnus](#), 31 décembre 2020.
24. Québec, Vérificateur général, « [Accessibilité aux services de garde éducatifs à l'enfance : Audit de performance et observations du commissaire au développement durable](#) », chapitre 2 dans *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021*, octobre 2020, p. 1 et 12.
25. Québec, Revenu Québec, [Frais de garde donnant droit au crédit d'impôt](#); et Québec, ministère de la Famille, [Places existantes et en cours de réalisation dans les services de garde éducatifs à l'enfance reconnus](#), 31 décembre 2020.
26. Québec, ministère de la Famille, [Rapport annuel 2018-2019](#), 2019, p. 70; et Québec, Vérificateur général du Québec, « [Accessibilité aux services de garde éducatifs à l'enfance : Audit de performance et observations du commissaire au développement durable](#) », chapitre 2 dans *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021*, octobre 2020, p. 7.
27. Québec, ministère de la Famille, [Rapport annuel 2019-2020](#), septembre 2020, p. 42.
28. Québec, ministère des Finances, « Crédit d'impôt remboursable pour frais de garde d'enfants », [Dépenses fiscales 2019](#).
29. Gouvernement du Canada, [Accord de mise en œuvre de l'entente asymétrique du 10 mars 2017 – Volet concernant l'apprentissage et la garde des jeunes enfants](#).
30. Gouvernement du Canada, « [5. Utilisation des fonds au titre de la contribution](#) », Accord de mise en œuvre de l'entente asymétrique du 10 mars 2017 – Volet concernant l'apprentissage et la garde des jeunes enfants.
31. Voir, par exemple, Dana Charles McCoy *et al.*, « [Impacts of Early Childhood Education on Medium- and Long-Term Educational Outcomes](#) », *Educational Researcher*, vol. 46, n° 8, 15 novembre 2017 [SUR ABONNEMENT SEULEMENT]; David Philpott *et al.*, [The Preemptive Nature of Quality Early Child Education on Special Educational Needs in Children](#), Université Memorial, février 2019 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]; Brenda Taggart *et al.*, ministère de l'Éducation du Royaume-Uni, [Effective pre-school, primary and secondary education project \(EPPSE 3-16+\): How pre-school influences children and young people's attainment and developmental outcomes over time](#), document de recherche, juin 2015.
32. Michael Baker, Jonathan Gruber et Kevin Milligan, [Universal Childcare, Maternal Labor Supply and Family Well-Being](#), document de travail, National Bureau of Economic Research, décembre 2005; et Michael Baker, Jonathan Gruber et Kevin Milligan, [Non-Cognitive Deficits and Young Adult Outcomes: The Long-Run Impacts of a Universal Child Care Program](#), document de travail, National Bureau of Economic Research, septembre 2015. Les conclusions de ces deux études sont controversées, certains observateurs ayant fait remarquer que l'étude portait sur tous les enfants québécois, tant ceux qui avaient fréquenté un service de garde que ceux qui n'en avaient pas fréquenté, et que les résultats ne pouvaient donc pas être directement attribuables au système de garde d'enfants. Voir, par exemple, Jordan Press, « [Experts question controversial study on universal child-care program](#) », *The Globe and Mail*, 22 septembre 2015.
33. Catherine Haeck, Pierre Lefebvre et Philip Merrigan, [Canadian Evidence on Ten Years of Universal Preschool Policies: the Good and the Bad](#), cahier de recherche, Centre interuniversitaire sur le risque, les politiques économiques et l'emploi, septembre 2013 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].
34. En 2003 et en 2014, le ministère de la Famille du Québec a mandaté l'Institut de la statistique du Québec afin qu'il mène une vaste enquête sur la qualité des services de garde au Québec. Cette enquête a permis de constater que, dans l'ensemble, les centres de la petite enfance offraient systématiquement des services de meilleure qualité que les services de garde en milieu familial et d'autres garderies non subventionnées. Voir Institut de la statistique du Québec, [Résultats de l'enquête Grandir en qualité 2014](#), 2015; et Québec, Vérificateur général, « [Accessibilité aux services de garde éducatifs à l'enfance : Audit de performance et observations du commissaire au développement durable](#) », chapitre 2 dans *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021*, octobre 2020, p. 14.
35. Québec, ministère de la Famille, [Places existantes et en cours de réalisation dans les services de garde éducatifs à l'enfance reconnus](#).

36. Québec, Vérificateur général, « [Accessibilité aux services de garde éducatifs à l'enfance : Audit de performance et observations du commissaire au développement durable](#) », chapitre 2 dans *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021*, octobre 2020, p. 16 à 21, et 38.
37. Catherine Haeck, Pierre Lefebvre et Philip Merrigan, [Canadian Evidence on Ten Years of Universal Preschool Policies: the Good and the Bad](#), cahier de recherche, Centre interuniversitaire sur le risque, les politiques économiques et l'emploi, septembre 2013, p. 7 et 8 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].
38. Gabriel Arsenault, Olivier Jacques et Antonia Maioni, [Les services de garde subventionnés : l'exception du Québec dans le contexte fédéral](#), Institut de recherche en politiques publiques, 17 avril 2018.
39. Pierre Fortin, Luc Godbout et Suzie St-Cerny, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, [L'impact des services de garde à contribution réduite du Québec sur le taux d'activité féminin, le revenu intérieur et les budgets gouvernementaux](#), Université de Sherbrooke, 13 avril 2012, p. iv.
40. Pierre Lefebvre, Philip Merrigan et Matthieu Verstraete, [Dynamic Labour Supply Effects of Childcare Subsidies: Evidence from a Canadian Natural Experiment on Low-Fee Universal Childcare](#), cahier de recherche, Centre interuniversitaire sur le risque, les politiques économiques et l'emploi, septembre 2008 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].
41. Vincent Geloso et Ben Eisen, [Quebec's Daycare Program: A Flawed Policy Model](#), Institut Fraser, mars 2017.
42. Pierre Fortin, « [You must be kidding: Confronting key myths about Quebec's childcare system](#) », *Behind the Numbers*, blogue du Centre canadien de politiques alternatives, 25 avril 2017 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].
43. Melissa Moysen et Anne Milan, [Taux de fécondité et activité des femmes sur le marché du travail au Québec et en Ontario](#), Regard sur la société canadienne, Statistique Canada, 18 juillet 2018.
44. Voir, par exemple, Chambre des communes, Comité permanent de la condition féminine, [La sécurité économique des femmes : assurer l'avenir de l'économie canadienne](#), douzième rapport, juin 2018; et Chambre des communes, Comité permanent des finances, [Investir dans l'avenir : priorités canadiennes pour la croissance et la relance économiques](#), premier rapport, février 2021.
45. Voir, par exemple, Gabriel Arsenault, Olivier Jacques et Antonia Maioni, [Why have provinces not adopted more robust child care programs?](#), 1^{er} juin 2018, p. 2; Martha Friendly, « [Taking Canada's Child Care Pulse: The State of ECEC in 2015](#) », *Our Schools/Our Selves*, Centre canadien de politiques alternatives, été 2015, p. 9, 20 et 21 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]; et Coalition canadienne pour la santé publique au 21^e siècle, [La voix de la santé publique : Les services éducatifs et de garde à l'enfance](#).
46. Voir, par exemple, Chambre des communes, Comité permanent des finances, [Témoignages](#), 3 décembre 2020, 1700 (Kate Higgins, directrice générale intérimaire, Oxfam Canada); Margaret Norrie McCain, [Early Years Study 4: Thriving Kids, Thriving Society](#), Margaret and Wallace McCain Family Foundation, 2020, p. 68; et Craig Alexander et al., [Ready for Life: A Socio-Economic Analysis of Early Childhood Education and Care](#), Le Conference Board du Canada, octobre 2017, p. 59.
47. Voir, par exemple, Margaret Norrie McCain, [Early Years Study 4: Thriving Kids, Thriving Society](#), Margaret and Wallace McCain Family Foundation, 2020, p. 67.
48. Voir, par exemple, Jill S. Cannon et al., [Investing Early: Taking Stock of Outcomes and Economic Returns from Early Childhood Programs](#), Rand Corporation, 2017, p. 129; et Pierre Fortin, « [You must be kidding: Confronting key myths about Quebec's childcare system](#) », *Behind the Numbers*, blogue du Centre canadien de politiques alternatives, 25 avril 2017 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].
49. Voir, par exemple, Margaret Norrie McCain, [Early Years Study 4: Thriving Kids, Thriving Society](#), Margaret and Wallace McCain Family Foundation, 2020, p. 67.
50. Voir, par exemple, Gouvernement du Canada, [Soutenir les Canadiens et lutter contre la COVID-19 : Énoncé économique de l'automne de 2020](#).
51. Voir, par exemple, Gordon Cleveland, Sophie Mathieu et Christa Japel, « [What is "the Quebec model" of early learning and child care?](#) », *Options politiques*, 18 février 2021 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].