

DES SERVICES ABORDABLES POUR TOUS :

RENDRE LES SERVICES DE GARDE AGRÉÉS ABORDABLES EN ONTARIO

RAPPORT FINAL

Février 2018

Gordon Cleveland, Ph. D.

Université de Toronto à Scarborough

TABLE DES MATIÈRES

RAPPORT SOMMAIRE	1
CHAPITRE 1 : INTRODUCTION, OBJECTIFS ET PRINCIPES	26
1.1 Personnes consultées et méthodes utilisées au cours de l'étude	27
1.2 Quelles caractéristiques doit comprendre une réforme du système d'apprentissage et de garde des jeunes enfants?	29
CHAPITRE 2 : SERVICE DE GARDE D'ENFANTS, GOUVERNANCE ET FINANCEMENT	31
Résumé du chapitre	31
2.1 Aperçu et gouvernance provinciale	34
2.2 Rôle des municipalités dans la garde d'enfants	36
2.3 Aperçu de 2015 des dépenses de la province liées à la garde d'enfants	38
2.4 Financement	41
2.5 Service de garde des Premières Nations	44
2.6 Garde d'enfants dans les collectivités francophones de l'Ontario	47
2.7 Services de garde pour les enfants ayant des besoins particuliers	48
2.8 Services des centres de garde d'enfants	50
2.9 Secteurs– Centres de garde à but lucratif et sans but lucratif	56
2.10 Frais de garde d'enfants	57
2.11 Subventions	59
2.12 Services de garde d'enfants en milieu familial agréés de l'Ontario – En chiffres	64
2.13 Subventions des services de garde en milieu familial	68
2.14 Frais par région et catégorie d'âge pour la garde d'enfants en milieu familial	69
2.15 Effectif en centre et en milieu familial par municipalité	71
2.16 Population d'enfants	73

CHAPITRE 3 : RÔLE DE LA MUNICIPALITÉ DANS LA GESTION DU SYSTÈME DE GARDE D'ENFANTS	76
Résumé du chapitre	76
3.1 Entrevues avec les municipalités	80
3.2 Services de garde d'enfants offerts en centre	80
3.3 Services de garde d'enfants en milieu familial	85
3.4 Accessibilité.....	88
3.5 Administration du système de subventions	96
3.6 Type d'établissement des exploitants	98
3.7 Relations avec les conseils scolaires	100
3.8 Plans d'expansion.....	104
3.9 Les obstacles à l'expansion	107
3.10 Suggestions de solutions à la crise de l'abordabilité	110
CHAPITRE 4 : POURQUOI LE FINANCEMENT PUBLIC DES SERVICES DE GARDE D'ENFANTS EST JUDICIEUX.....	112
Résumé du chapitre	112
4.1 Pourquoi le financement public des services de garde d'enfants est judicieux	113
4.2 Conclusions	125
CHAPITRE 5 : LA PROBLÉMATIQUE DE L'ABORDABILITÉ	127
Résumé du chapitre	127
5.1 Les frais pour la garde d'enfants en Ontario sont élevés et à la hausse	129
5.2 Les services de garde d'enfants sont inabordables pour la plupart des familles	133
5.3 L'abordabilité des services de garde d'enfants a une incidence sur les décisions des parents	138
5.4 Niveau actuel de la demande de services de garde d'enfants	143
5.5 Pourquoi l'abordabilité des services de garde est également un enjeu pour les femmes	145
5.6 La taille de la part des parents	147

CHAPITRE 6 : DIFFÉRENTES MÉTHODES DE FINANCEMENT DES SERVICES DE GARDE D'ENFANTS – LA THÉORIE.....	151
Résumé du chapitre	151
6.1 Quels sont les objectifs du financement de la garde d'enfants?.....	152
6.2 Comment fonctionne le marché des services de garde d'enfants?	154
6.3 Outils de financement.....	156
6.4 Financement de l'offre et de la demande.....	157
6.5 Types d'échelle progressive	161
6.6 Leçons en matière de financement tirées de l'expérience du Québec	162
6.7 La déduction pour frais de garde d'enfants.....	166
6.8 Conclusions sur les autres méthodes de financement	167
CHAPITRE 7 : CE QUE FONT LES AUTRES TERRITOIRES DE COMPÉTENCE	170
Résumé du chapitre	170
7.1 Méthodes de financement général.....	177
7.2 Angleterre	178
7.3 Australie	180
7.4 Nouvelle-Zélande	183
7.5 Danemark.....	185
7.6 Norvège.....	186
7.7 Suède.....	187
7.8 Provinces et territoires au Canada.....	188
7.9 Résumé.....	196
CHAPITRE 8 : DIFFÉRENTES MÉTHODES DE FINANCEMENT – DONNÉES PROBANTES.....	198
Résumé du chapitre	198
8.1 Méthodes de financement différentes	202
8.2 Modèle n° 1 (modèle de feuille de calcul) - Bénéfices obtenus par l'emploi.....	205
8.3 Modèles optionnels de financement	210

8.4	Modèle n° 2 (modèle comportemental) – demande en services de garde d’enfants, emploi et autres répercussions	224
8.5	Demande en services de garde et emploi.....	237
8.6	Mesures de l’abordabilité	239
8.7	Coût net des services de garde	240
8.8	Coûts et revenus	241
8.9	Résumé des données issues des simulations.....	243
8.10	Conclusions	245
CHAPITRE 9 : ENJEUX DE LA MAIN-D’ŒUVRE, RÉMUNÉRATION ET COÛTS		248
	Résumé du chapitre	248
9.1	Enjeux de la main-d’œuvre, rémunération et coûts.....	249
9.2	Quelle est la rémunération des travailleurs des services de garde en Ontario?	252
9.3	À combien s’élèvent les salaires horaires dans les secteurs concurrents?	262
9.4	Coûts et frais dans les centres de garde en Ontario	265
9.5	Résoudre le problème de la pénurie de personnel	268
9.6	Conclusions	273
CHAPITRE 10 : TRANSITIONS – COMMENT GÉRER LA CROISSANCE DU SYSTÈME DE GARDE D’ENFANTS		274
	Résumé du chapitre	274
10.1	Ressources physiques	280
10.2	Développement et gestion du système élargi	280
10.3	Pénurie de personnel	282
10.4	Rationnement et mise en place progressive.....	283
10.5	Conserver la qualité et le rôle du secteur sans but lucratif	294
10.6	Conclusions	296
CHAPITRE 11 : RECOMMANDATIONS		298
	Principales recommandations.....	298
RÉFÉRENCES		312

ANNEXE A : GLOSSAIRE.....	326
ANNEXE B : QUELS FACTEURS ONT UNE INCIDENCE SUR LES COÛTS DES CENTRES DE GARDE D’ENFANTS DE L’ONTARIO?	327
ANNEXE C : L’ÉVOLUTION DES SERVICES DE GARDE D’ENFANTS ET DES POLITIQUES CONCERNANT LA GARDE D’ENFANTS EN ONTARIO	346
ANNEXE D : IMPÔTS ET PRESTATIONS POUR LES FAMILLES DE L’ONTARIO	358
ANNEXE E : PERSONNES QUI NOUS ONT PRÊTÉ ASSISTANCE	364

LISTE DES TABLEAUX ET DES GRAPHIQUES

Tableau 1 Ventilation par région des dépenses par fonction générale, 2015 (en millions de dollars et en pourcentage)	40
Tableau 2 Montant de subvention de 2017 pour la garde d’enfants offerts aux familles à différents revenus, en fonction de niveaux différents de frais assumés pour un enfant, Ontario 2017	42
Tableau 3 Montant de subvention pour la garde d’enfants offerts aux familles à différents revenus, en fonction de niveaux différents de frais assumés pour deux enfants, Otario 2017	43
Tableau 4 Centres de services de garde d’enfants agréés desservant les enfants de tous âges, par région ou Premières Nations, Ontario, 2017	51
Tableau 5 Nombre de places dans les centres agréés réservées aux enfants de tous âges, par région ou Premières Nations, Ontario, 2017	52
Tableau 6 Nombre et pourcentage de places dans les centres agréés réservées aux enfants de 0 à 4 ans, par région ou Premières Nations, Ontario, 2017	53
Tableau 7 Nombre de places en centres agréés par catégorie d’âge et par région ou Premières Nations, Ontario, 2017	54
Tableau 8 Nombre et pourcentage de centres agréés par catégorie d’âge desservie, en tenant uniquement compte des places réservées aux enfants de 0 à 4 ans, Ontario, 2017	55
Tableau 10 Médiane des frais quotidiens pour le service à temps complet dans un centre de garde d’enfants pour les pouspons, les bambins et les enfants d’âge préscolaire et pour le service de garde avant et après l’école pour les enfants au jardin d’enfants et d’âge scolaire, par région, Ontario, 2017	58

Tableau 12 Nombre total d'enfants subventionnés dans des centres par catégorie d'âge, par région ou Premières Nations, Ontario 2017	60
Tableau 13 Pourcentage des enfants dans les centres qui sont subventionnés, par catégorie d'âge, par région ou Premières Nations, Ontario 2017	61
Tableau 14 Pourcentage des enfants subventionnés dans des centres de services de garde d'enfants, tous les âges et enfants âgés de 0 à 4 ans, par région et Premières Nations, Ontario 2017	62
Tableau 15 Nombre total d'enfants non subventionnés dans des centres par catégorie d'âge, par région, Ontario 2017	63
Tableau 16 Nombre total d'enfants (subventionnés et non subventionnés) dans des centres par catégorie d'âge, par région ou Premières Nations, Ontario 2017	64
Tableau 17 Distribution des agences de services de garde en milieu familial par région ou Premières Nations, 2017	65
Tableau 18 Nombre de milieux familiaux autorisés et de milieux familiaux actifs en activité par région ou Premières Nations, 2017	66
Tableau 19 Nombre d'enfants fréquentant un service de garde d'enfants en milieu familial pour différentes catégories d'âge par région ou Premières Nations, 2017	67
Tableau 20 Nombre total de subventions de poupons, de bambins d'enfants d'âge préscolaire, d'enfants au jardin d'enfants et d'enfants d'âge préscolaire en service de garde en milieu familial, par région, mars 2017	68
Tableau 21 Nombre total d'enfants en service de garde en milieu familial sans subvention, par catégorie d'âge et par région, mars 2017	69
Tableau 22 Médiane des frais quotidiens pour la garde en milieu familial pour un poupon, un bambin et un enfant d'âge préscolaire à temps plein et pour la garde d'un enfant au jardin d'enfants et d'âge scolaire avant et après l'école, par région, Ontario 2017	70
Tableau 23 Enfants âgés de 0 à 4 ans en service de garde d'enfants en centre et en milieu familial par municipalité, 2017	71
Tableau 24 Nombre d'enfants et de places en services de garde pour les 0 à 4 ans dans chaque région, Ontario 2017	73
Tableau 25 Changement dans la structure des frais dans le GSMR de Manitoulin-Sudbury -- 2016 à 2017	106

Tableau 26 Médiane des frais <i>mensuels</i> pour la garde d'enfants dans des centres et des milieux familiaux, Villes et régions rurales choisies de l'Ontario, 2017	129
Tableau 27 Médiane des frais annuels pour la garde à plein temps en centres et en milieux familiaux, Villes et régions rurales choisies de l'Ontario, 2017	131
Tableau 28 Médiane des frais quotidiens et annuels pour la garde à plein temps dans un centre de garde d'enfants, par catégorie d'âge et région de l'Ontario, 2017	132
Tableau 29 Variation en pourcentage de la médiane des frais à temps plein dans un centre de garde d'enfants, par catégorie d'âge et région de l'Ontario, 2015-2017	133
Tableau 30 Abordabilité des services de garde d'enfants agréés en Ontario en 2017 pour les familles ayant au moins un enfant n'ayant pas atteint l'âge de fréquenter le jardin d'enfants (c.-à-d. 0 à 4 ans) en fonction de la mesure d'abordabilité par niveau de revenu familial (MANRF).	136
Tableau 31 Abordabilité des services de garde d'enfants agréés en Ontario en 2017 pour les familles ayant au moins un enfant n'ayant pas atteint l'âge de fréquenter le jardin d'enfants (c.-à-d. 0 à 4 ans) en fonction de la mesure de l'abordabilité pour le parent responsable des soins (MAPRS)	137
Tableau 32 Probabilité d'utiliser des services de garde d'enfants agréés et de travailler à temps plein selon l'abordabilité des services de garde d'enfants agréés (mesurée par la MANRF)	139
Tableau 33 Probabilité d'utiliser des services de garde agréés et de travailler à temps plein selon l'abordabilité des services de garde agréés (mesurée par la MAPRS)	139
Tableau 34 Nombre de familles, par revenu familial en Ontario ayant des enfants de 0 à 5 ans, 2015	142
Tableau 35 Abordabilité selon le niveau du revenu familial prévu en Ontario, familles ayant des enfants qui n'ont pas atteint l'âge de scolarité obligatoire	143
Tableau 36 Demande prévue d'ententes de services de garde par catégorie d'âge, 2017	144
Tableau 37 Calcul de la part des parents du coût total de la garde d'enfants entre les utilisateurs actuels des services de garde agréés.....	149
Graphique 1 Pourcentage des enfants âgés de 18 à 66 mois du Québec qui fréquentent un service de garde de qualité insuffisante ou de bonne/excellente qualité, dans trois types de services	165
Tableau 38 Subvention des frais en % du revenu familial	181

Graphique 2 Croissance des coûts des services de garde d'enfants par rapport à la hausse du niveau des prix généraux.....	182
Tableau 39 Frais mensuels moyens dans les villes choisies, 2017	189
Tableau 40 Allègement de la subvention pour la garde d'enfants en % du revenu familial.....	191
Graphique 3 Bénéfices obtenus par l'emploi après la garde d'enfants : Avec et sans coûts de services de garde d'enfants, avec ou sans subvention - parents célibataires.....	209
Graphique 4 Bénéfices obtenus par l'emploi après la garde d'enfants avec d'autres échelles progressives - parents célibataires	213
Graphique 5 Bénéfices obtenus par l'emploi avec des politiques de 20 \$ par jour et de crédit d'impôt - parents célibataires	214
Graphique 6 Bénéfices obtenus par l'emploi après la garde d'enfants avec d'autres politiques possibles en matière de garde d'enfants - parents célibataires	215
Graphique 7 Bénéfices obtenus par l'emploi après la garde d'enfants : Avec et sans les frais de garde, avec ou sans subvention – familles monoparentales – Famille biparentale avec deux enfants	219
Graphique 8 Bénéfices obtenus par l'emploi après la garde d'enfants : Options avec échelles progressives et services de garde d'enfants gratuits – famille biparentale avec deux enfants	220
Graphique 9 Bénéfices obtenus par l'emploi après la garde d'enfants : Politiques du « 20 \$ par jour » et de crédit d'impôt – famille biparentale avec deux enfants.....	221
Graphique 10 bénéfices obtenus par l'emploi après les frais de services de garde d'enfants avec d'autres politiques possibles – famille biparentale avec deux enfants	222
Tableau 41 Six simulations de la demande en services de garde d'enfants et de l'emploi	230
Tableau 42 Six simulations des mesures d'abordabilité.....	232
Tableau 43 Six simulations des coûts nets des services de garde d'enfants.....	234
Tableau 44 Six simulations des coûts et des revenus.....	236
Tableau 45 Tableau récapitulatif : Niveaux de salaire médian en Ontario en centres de garde d'enfants par catégorie professionnelle, par région, 2017	254
Tableau 46 Nombre et pourcentage de tous les travailleurs en services de garde d'enfants payés dans chaque catégorie de salaire, par région, 2017 Tout le personnel	255

Tableau 47 Nombre et pourcentage de personnel du programme qualifié dans chaque catégorie de salaire horaire, par région, 2017	257
Tableau 48 Nombre et pourcentage de membres du personnel non qualifiés dans chaque catégorie de salaire horaire, par région, 2017	258
Tableau 49 Nombre et pourcentage de personnel de gestion dans chaque catégorie de salaire horaire, par région , 2017	260
Tableau 50 Nombre et pourcentage de personnel hors programme dans chaque catégorie de salaire horaire, par région, 2017	261
Tableau 51 Salaire horaire moyen des travailleuses dans certaines professions, par catégorie d'âge de travailleuses, Ontario 2016.....	264
Tableau 52 Échelle salariale de l'Île-du-Prince-Édouard	270
Tableau 54 Emploi et demande : effets de la mise en place progressive de services de garde gratuits pour les enfants d'âge préscolaire	287
Tableau 55 Mesures prises pour améliorer l'abordabilité : effets de la mise en place progressive de services de garde gratuits pour les enfants d'âge préscolaire	288
Tableau 56 Coûts nets des services de garde – Effets de la mise en place progressive de services de garde gratuits pour les enfants d'âge préscolaire	290
Tableau 57 Coûts et revenus : effets de la mise en œuvre progressive de services de garde gratuits pour les enfants d'âge préscolaire	292
Tableau 58 Nombre de nouvelles places nécessaires en service de garde de fait de la mise en place progressive des nouvelles politiques de financement	293
Tableau B-1 Fourchettes de salaires horaires médians des employés par région pour différentes catégories de personnel dans les centres de garde d'enfants, Ontario 2017	332
Tableau B-2 Coûts annuels calculés pour les poupons, les bambins et les enfants d'âge préscolaire dans les centres de garde d'enfants, par région, Ontario 2017	334
Tableau B-3 Coûts quotidiens calculés pour les poupons, les bambins et les enfants d'âge préscolaire dans les centres de garde d'enfants, par région, Ontario 2017	335
Tableau B-4 Frais médians chargés pour les poupons, les bambins et les enfants d'âge préscolaire dans les centres de garde d'enfants, par région, Ontario 2017	336

Tableau B-5 Calcul des coûts quotidiens pour la garde des poupons, des bambins et des enfants d'âge préscolaire pour une hausse de 10 % des salaires au-dessus des niveaux actuels, par région, en Ontario, pour l'année 2017	340
Tableau B-6 Calcul des coûts quotidiens des centres de garde d'enfants pour les poupons, les bambins et les enfants d'âge préscolaire avec une hausse des avantages sociaux des employés à 25 % des salaires, par région, en Ontario, 2017	341
Tableau B7 Calcul des coûts de garde pour les poupons, les bambins et les enfants d'âge préscolaire si tout le personnel du programme est qualifié, par région, en Ontario, pour l'année 2017	343
Tableau C-1 Places disponibles dans les services de garde agréés de l'Ontario de 1992 à 2015	356
Tableau C-2 Dépenses provinciales et municipales de l'Ontario pour les services de garde agréés.....	357

RAPPORT SOMMAIRE

Cette étude cherche à répondre à la question suivante : « Quelle est la meilleure façon d'améliorer l'abordabilité des services de garde agréés pour les poupons, les bambins et les enfants d'âge préscolaire en Ontario? » Elle vise à fournir une analyse complète des différentes sources de financement et propositions de politiques, mais aussi à recommander des mesures pouvant améliorer considérablement l'abordabilité des services de garde pour les familles.

Après un examen approfondi des données probantes et des idées, notre recommandation principale est que le gouvernement de l'Ontario devrait faire de la mise en œuvre des services de garde gratuits pour les enfants d'âge préscolaire (de 30 mois jusqu'à l'âge de la maternelle) une priorité immédiate. Avec l'accroissement des ressources physiques et des ressources en personnel au cours des prochaines années, une abordabilité accrue des services pour les autres âges devrait être mise en place progressivement.

Rendre les services de garde d'enfants gratuits pour tous les enfants d'âge préscolaire améliorera l'abordabilité pour toutes les familles pendant l'année ou les deux années avant la maternelle. Avec l'accroissement des ressources physiques pour les enfants d'âge préscolaire, le ministère devra s'assurer que les ressources physiques et les ressources en personnel des services pour les poupons et les bambins sont aussi accrues.

À court terme, le ministère de l'Éducation devrait maintenir, et financer plus généreusement, le système de subventions existant. Les règlements restrictifs à l'égard des exigences relatives aux activités doivent être assouplis.

Lorsque des places en services de garde agréés supplémentaires seront disponibles et que les pénuries de personnel qualifié seront réduites ou éliminées, le système de subventions des services de garde devrait être remplacé par une échelle progressive de versements – une échelle progressive allant de 50 000 \$ à 150 000 \$ – pour rendre les services de garde agréés abordables pour les enfants des autres âges. Le revenu familial déterminerait le pourcentage des pleins frais qu'une famille devrait verser. Pour les enfants qui ne sont pas d'âge préscolaire, les familles ayant un revenu de moins de 50 000 \$ ne paieraient rien et les familles ayant un revenu de plus de 150 000 \$ verseraient 80 % des pleins frais. Entre les deux extrémités de l'échelle, les familles paieraient un pourcentage croissant selon l'augmentation du revenu familial. C'est ce que nous appelons l'échelle progressive de 50 000 \$ à 150 000 \$.

Chapitre I : Introduction, objectifs et principes

Le premier chapitre présente l'étude en décrivant les objectifs et en fournissant de l'information générale sur les engagements du gouvernement de l'Ontario en matière de garde

d'enfants. Le premier chapitre traite également des méthodes utilisées dans l'étude et énonce les caractéristiques qu'une réforme du système d'apprentissage et de garde des jeunes enfants devrait avoir.

Chapitre 2 : Services de garde en Ontario

Il y a plus de 5 300 centres de services de garde agréés en Ontario comptant plus de 406 000 places destinées aux enfants de 0 à 12 ans. Un peu plus de 161 000 des places de ces centres sont destinées aux pouspons, aux bambins et aux enfants d'âge préscolaire, souvent décrits comme les enfants de 0 à 4 ans. Presque 106 000 de ces places (en mars 2017) sont destinées aux enfants d'âge préscolaire. Il y a également 124 agences de services de garde en milieu familial agréées. Ces agences coordonnent et surveillent presque 7 600 résidences familiales (3 765 actuellement en activité) qui offrent des services de garde à près de 16 000 enfants. Presque 76 % des centres de services de garde agréés en Ontario sont des organismes sans but lucratif.

À l'échelle de l'Ontario, il y a suffisamment de places agréées dans des centres et en milieu familial destinées aux pouspons, aux bambins et aux enfants d'âge préscolaire pour accueillir environ 23 % de tous les enfants de 0 à 4 ans inclusivement. À Toronto et dans la région du Centre, il y a des places pour environ 26 à 27 % des enfants de 0 à 4 ans.

Les services de garde relèvent de la Division de la petite enfance et de la garde d'enfants du ministère de l'Éducation. Le rôle du ministère est d'élaborer des politiques, d'assurer le financement et de mettre à jour et d'appliquer les lois et les règlements en matière de services pour la garde d'enfants et la petite enfance. Le ministère délivre des permis aux programmes des centres de garde et aux agences de services de garde en milieu familial.

L'Ontario est la seule province du Canada où les municipalités ont un rôle central dans la planification, le financement et l'administration du financement des services de garde agréés. Il y a 37 gestionnaires de services municipaux regroupés et 10 conseils d'administration de district des services sociaux (GSMR et CADSS) qui sont les gestionnaires de système de services municipaux pour la garde d'enfants. Les services de garde sont gérés par les GSMR et les CADSS au moyen d'un processus de planification de service local. Les conseils scolaires et les programmes à l'intention des enfants et des familles sont également des partenaires locaux importants dans la planification et la prestation de services pour la garde d'enfants et la petite enfance.

Les Premières Nations sont un partenaire important dans la prestation de services de garde dans les réserves. Elles peuvent administrer et exploiter des programmes pour la garde d'enfants et la petite enfance offerts dans les réserves, ce que plusieurs font. Les Premières

Nations peuvent également conclure des ententes pour exercer tout pouvoir d'un gestionnaire de système de services sur les réserves.

Dans l'esprit de la Commission de vérité et réconciliation et grâce au financement du ministère, des projets dirigés par les Autochtones vont être mis en place dans les collectivités de l'ensemble de la province pour augmenter le nombre de places destinées à la population autochtone, et élaborer des programmes adaptés sur le plan culturel à l'extérieur des réserves sous l'égide du programme Cheminer ensemble : l'engagement de l'Ontario envers la réconciliation avec les peuples autochtones. Dans les réserves, les Premières Nations utilisent principalement le financement au titre du programme Cheminer ensemble pour construire de nouveaux centres pour la petite enfance et la famille.

À l'extérieur des réserves, les GSMR et les CADSS participent à des projets du programme Cheminer ensemble dirigés par des organismes partenaires autochtones locaux, afin de fournir de nouveaux centres de garde indépendants et adaptés sur le plan culturel qui sont accessibles à la population autochtone locale et qui ont l'obligation de lui rendre des comptes. Ils élaborent aussi des services de garde en centre et en milieu familial qui sont accessibles aux enfants tant sur les réserves que hors réserve. Ils élargissent les services adaptés à la culture à tous les résidents à l'extérieur des réserves et ils collaborent au perfectionnement professionnel et à la formation à l'intérieur et à l'extérieur des réserves. Reconnaissant le coût exorbitant de la garde d'enfants dans les centres urbains à l'échelle de la province, plusieurs collectivités prévoient établir des centres axés sur les Autochtones grâce à un financement de base afin que la population autochtone puisse se permettre de les fréquenter.

Le gouvernement provincial et les administrations municipales de l'Ontario ont dépensé plus de 1,3 milliard de dollars en services pour la garde d'enfants et la petite enfance en 2015. Les fonds sont affectés aux GSMR et aux CADSS au moyen de la formule de financement pour la garde d'enfants qui est conçue pour fournir une affectation équitable du financement aux gestionnaires de services municipaux de garde d'enfants de la province.

La principale source de financement des services de garde d'enfants est les frais versés par les parents. Les frais pour la garde d'enfants varient d'une région à l'autre et selon l'âge de l'enfant. Pour les centres de garde, la médiane régionale des frais pour les pouspons varie de 51,00 \$ par jour dans le Nord à 85,00 \$ par jour à Toronto. Pour les bambins, la fourchette s'étend de 42,00 \$ à 66,00 \$. Pour les enfants d'âge préscolaire, elle est de 38,00 \$ à 52,00 \$ par jour.

La principale politique en matière de financement du gouvernement qui a une incidence sur l'abordabilité des services de garde agréés est le système de subventions pour la garde d'enfants de l'Ontario. Il y a des exigences relatives au revenu et aux activités pour être admissible aux subventions pour la garde d'enfants. Même dans ce cas, les subventions peuvent ne pas être disponibles si le financement annuel a été épuisé. Les familles qui ont un

revenu de moins de 20 000 \$ peuvent obtenir une subvention complète et celles qui ont un revenu entre 20 000 \$ et 40 000 \$ paieront 10 % du revenu qui excède 20 000 \$. Les familles qui ont un revenu de plus de 40 000 \$ paieront 2 000 \$ plus 30 % de leur revenu qui excède 40 000 \$. En général, les parents doivent être employés ou à la recherche d'un emploi, ou fréquenter un programme de formation ou d'études, pour être admissibles à la subvention pour la garde d'enfants, bien qu'il y ait des exceptions selon les besoins de l'enfant ou de la famille. La plupart des familles qui ont un revenu de plus de 100 000 \$ par année ne sont pas admissibles à l'aide financière par l'intermédiaire du système de subventions de l'Ontario en vertu des règles actuelles.

Plus de 111 000 enfants de 0 à 12 ans reçoivent des subventions pour la garde d'enfants pour des services offerts en centre en Ontario. Environ 40 % des pouspons qui utilisent un centre de garde agréé reçoivent une subvention, et environ 34 % des bambins et environ 31 % des enfants d'âge préscolaire qui fréquentent des centres en reçoivent une. Près de 260 000 enfants de 0 à 12 ans qui fréquentent un centre de garde agréé ne reçoivent pas de subvention pour la garde d'enfants. Le nombre total de subventions pour les services de garde en milieu familial en Ontario en 2017 atteignait presque 12 000.

Chapitre 3 : Enjeux municipaux et commentaires formulés par les municipalités

Les représentants municipaux nous ont dit que les principaux enjeux auxquels il faut répondre pour assurer la viabilité et la stabilité des centres sont les salaires, le recrutement et le maintien en poste du personnel. L'expansion de la maternelle et de la maternelle à temps plein a attiré de nombreux travailleurs qualifiés des services de garde d'enfants; les salaires, les avantages et les conditions de travail sont généralement meilleurs que dans les centres de garde. Cette situation a aggravé les difficultés en matière de recrutement et de maintien en poste dans le secteur de la garde d'enfants.

En Ontario, les services de garde d'enfants en milieu familial représentent de 4 % à 6 % de tous les services de garde agréés. Les municipalités sont ravies du récent supplément de 20 \$ par jour pour les fournisseurs de services de garde en milieu familial. Cependant, il y a encore d'importants problèmes pour recruter un nombre suffisant de ces fournisseurs.

L'abordabilité est le principal obstacle à l'accès pour les parents. Un certain nombre d'autres obstacles à l'accessibilité aux services de garde ont été cernés par les municipalités : l'accès et le transport en milieu rural, les possibilités à temps partiel, les services de garde pour les enfants ayant des besoins particuliers, et les services de garde offrant des horaires non traditionnels, par exemple le soir, la fin de semaine et la nuit. Un autre obstacle à l'accessibilité est le manque de sensibilisation des parents à propos des subventions pour la garde d'enfants et la sensibilisation du public sur le financement disponible est une importante priorité. Le

financement en vertu du programme Cheminer ensemble sur les réserves des Premières Nations sert surtout à établir de nouveaux centres pour l'enfant et la famille. L'accessibilité à des services qui offrent un programme adapté sur le plan culturel pour la population autochtone hors réserve est jusqu'à maintenant extrêmement limitée, malgré le fait que la grande majorité des familles autochtones vivent hors réserve.

Le rôle des GSMR et des CADSS a évolué pour devenir des gardiens de la qualité. La plupart ont embauché des coordonnateurs de l'assurance de la qualité, qui travaillent dans la collectivité afin d'améliorer la qualité de leurs programmes en offrant plus de possibilités de perfectionnement professionnel ainsi que des programmes de mentorat. Environ la moitié de tous les GSMR et CADSS utilisent un outil de mesure de la qualité.

Les municipalités ont presque unanimement suggéré que le critère du revenu pour la subvention pour la garde d'enfants soit plus généreux. La plupart des GSMR et des CADSS appuient les seuils provinciaux pour le financement d'organisme sans but lucratif, mais il importe de reconnaître que ces seuils seront plus difficiles à mettre en œuvre dans les secteurs ayant un grand nombre d'exploitants à but lucratif.

L'irritant le plus persistant entre les écoles et les municipalités concerne le taux de « location » ou « recouvrement des coûts » des locaux dans les écoles. Dans de trop nombreux cas, ces prix sont prohibitifs, ce qui est contraire à l'esprit de la politique Les écoles d'abord. Une politique uniforme qui permet l'épanouissement des services de garde dans les écoles devrait être adoptée.

Les GSMR et CADSS ont relevé le défi lancé par le ministère de travailler à l'expansion des services et ils déploient des efforts considérables pour atteindre leurs objectifs, souvent avec un nombre limité d'employés, de courts délais et sans ressources de planification. Les priorités visant à améliorer l'accessibilité, à élargir l'accès aux subventions pour les frais de garde et à travailler sur l'abordabilité sont réalisées grâce à la réduction des listes des demandes de subventions, à l'accroissement de la capacité au moyen de l'expansion des immobilisations, à l'initiative Cheminer ensemble et à la collaboration avec les conseils scolaires. Parmi les autres initiatives, notons les tentatives d'élargir les services de garde d'enfants en milieu familial, l'accès à des horaires non traditionnels, les programmes en milieu rural et les programmes destinés aux poupons. Certains GSMR et CADSS appuient l'abordabilité en utilisant les subventions générales de fonctionnement afin de prévenir ou de réduire les hausses de frais.

Le principal obstacle à l'expansion des services de garde d'enfants offerts en centre est la pénurie d'éducateurs de la petite enfance inscrits causée par les bas salaires et le manque d'intérêt dans la profession par les professionnels potentiels en raison de ces bas salaires.

Chapitre 4 : Pourquoi le financement public des services de garde d'enfants est judicieux

Le financement public accru pour l'abordabilité des services de garde d'enfants bénéficie d'un vaste appui en Ontario, en partie parce que des services de garde d'enfants abordables aideront les parents à trouver un équilibre entre les exigences du travail et de la vie familiale.

L'abordabilité des services de garde d'enfants est particulièrement importante pour les mères étant donné que les responsabilités à l'égard de la garde d'enfants représentent souvent un obstacle à l'emploi et au traitement égal des femmes.

Le coût net du soutien du gouvernement pour la garde d'enfants est beaucoup plus faible que son coût brut, puisque l'augmentation de l'emploi des parents entraîne une hausse des recettes fiscales et des diminutions de l'aide sociale et des autres prestations. Il peut également y avoir une hausse de la croissance et de la productivité, multipliant les effets sur les recettes.

Les années entre la naissance et l'âge de cinq ans sont cruciales pour le développement des enfants. Des preuves substantielles et répandues indiquent que l'éducation de la petite enfance et la garde d'enfants peuvent avoir un effet positif sur le développement cognitif et langagier des enfants, le niveau de scolarité atteint, l'emploi et le salaire, ainsi que pour rendre les enfants heureux à court terme.

Les preuves sont également importantes et nombreuses pour démontrer que les effets de l'éducation de la petite enfance et de la garde d'enfants ne sont pas uniformes, mais sont hétérogènes. La politique doit viser à rendre les effets positifs aussi forts que possible. Plus particulièrement, les enfants provenant de familles à revenu modeste sont susceptibles d'avoir des effets positifs plus importants, s'ils ont accès aux services de qualité. Les multiples dimensions de la qualité sont des facteurs clés des effets de la garde d'enfants.

Chapitre 5 : La problématique de l'abordabilité

Les frais pour la garde d'enfants en Ontario varient d'environ 9 000 \$ à plus de 20 000 \$ par enfant par année pour les enfants de 0 à 4 ans. Les frais varient grandement selon la région et l'âge, mais ils sont élevés partout par rapport aux revenus et ont augmenté plus vite que l'inflation.

Pour les familles qui ont au moins un enfant de 0 à 6 ans et qui veulent avoir accès à un service de garde agréé, nous avons observé que la famille moyenne en Ontario aurait à dépenser 20,8 % du revenu familial après impôts pour ce service ou presque 60 % de la contribution du revenu net du parent qui est le principal responsable des soins quand il est employé. Pour les familles qui ont au moins un enfant de 0 à 4 ans, la famille moyenne aurait à dépenser près du

quart (23,5 %) du revenu familial après impôts pour ce service ou un peu plus des deux tiers (67 %) de la contribution du revenu net du parent qui est le principal responsable des soins.

Selon nous, les services de garde agréés sont « abordables » si une famille peut y avoir accès pour ses enfants de 0 à 6 ans pour moins de 10 % du revenu familial, déduction faite de l'impôt et des prestations. Si les services de garde agréés coûtent de 10 % à 19,99 % du revenu familial net, nous les appelons « inabordables ». Si l'achat de services de garde agréés coûte 20 % ou plus du revenu familial total, déduction faite de l'impôt et des prestations, ils sont « totalement inabordables » pour cette famille.

En ce qui a trait à la mesure de l'abordabilité pour le parent responsable de soins, les services de garde agréés sont « abordables » si une famille peut y avoir accès pour leurs enfants de 0 à 6 ans pour moins de 30 % de la contribution du revenu déduction faite de l'impôt et des prestations que le parent qui est le principal responsable des soins apporterait au revenu familial s'il était employé (c.-à-d. moins de 30 % de sa contribution nette). Si les services de garde agréés coûtent de 30 % à 59,99 % de sa contribution nette, nous les appellerons « inabordables ». Si l'achat de services de garde agréés représente 60 % ou plus de la contribution de son revenu, déduction faite de l'impôt et des prestations, ils sont « totalement inabordables » pour cette famille. L'abordabilité des services de garde agréés est étroitement liée aux comportements en matière de services de garde et d'emploi.

En utilisant deux mesures différentes, nous observons que moins de 22 % des familles de l'Ontario trouvent que les services de garde agréés sont abordables – 19 % selon la première mesure et 21,8 % selon la deuxième. L'abordabilité est importante dans les décisions familiales. Pour les familles qui trouvent les services de garde abordables, la probabilité dépasse 63 % qu'elles utilisent des services de garde agréés et elle dépasse 80 % que le parent qui est le principal responsable des soins soit employé. Pour les familles qui trouvent que les services de garde sont inabordables ou totalement inabordables, la probabilité d'être employé et d'utiliser un service de garde d'enfants agréé est beaucoup plus faible.

L'abordabilité est fortement liée au revenu familial, malgré les efforts déployés par le système de subventions pour rendre les services de garde agréés abordables pour les familles à faible revenu. Ce tableau présente la situation actuelle en Ontario, en tenant compte du financement existant.

Abordabilité par niveau de revenu familial pour l'utilisation des services de garde agréés pour les enfants de 0 à 6 ans

Revenu annuel prévu du ménage	Coûts nets des services de garde en % du revenu familial déduction faite de l'impôt et des prestations	Coûts nets des services de garde en % de la contribution du revenu déduction faite de l'impôt et des prestations du parent qui est le principal responsable des soins
Moins de 50 000 \$	30,8 %	61,7 %
50 000 \$ à 99 999 \$	21,2 %	69,5 %
100 000 \$ et plus	12,7 %	44,2 %
Total	20,8 %	58,1 %

Avec les politiques et les niveaux d'abordabilité actuels en Ontario, c'est environ 8 % des pouspons, 30 % des bambins et 37 % des enfants d'âge préscolaire qui utilisent des services de garde agréés. En tenant uniquement compte des familles ayant des mères employées, plus de 12 % des pouspons, plus de 42 % des bambins et 50 % des enfants d'âge préscolaire utilisent actuellement des services de garde agréés.

De nombreuses familles combinent les soins des enfants par les parents avec l'emploi de tous les parents du ménage. Les parents peuvent organiser leurs horaires de travail pour que tous les parents aient un emploi (horaires décalés). Dans ces cas, le parent qui est le principal responsable des soins travaillera souvent à temps partiel ou sera un travailleur autonome à la maison. Des données probantes démontrent que ces décisions en matière de garde sont fortement influencées par le caractère inabordable des services de garde payants.

Le fait que les services de garde sont inabordables a des répercussions sur de nombreux aspects de l'emploi, les heures de travail et la rémunération des femmes.

Dans l'ensemble du système, les parents paient de 50 % à 63 % du coût total des services de garde d'enfants en Ontario. Le gouvernement provincial et les administrations municipales paient le reste.

Chapitre 6 : Différentes méthodes de financement (la théorie)

Les objectifs d'un programme de financement pour les services de garde sont multiples et complexes. Un système de garde d'enfants doit être abordable et accessible et il doit offrir des services et des expériences de qualité. Le financement devrait permettre et favoriser l'emploi

des parents. Il devrait offrir des services pratiques et accessibles dont les heures et l'emplacement correspondent aux besoins. La qualité des soins éducatifs à la petite enfance fournis aux enfants est toujours une question centrale, puisque nous croyons qu'elle est directement et considérablement liée aux effets de ces soins sur le développement multidimensionnel des enfants pendant la petite enfance.

La qualité n'est pas facile à décrire ou à mesurer, mais elle est présente dans les cadres du curriculum visant à soutenir l'éducation de la petite enfance et la garde d'enfants, les ratios employés-enfants, les tailles des groupes, les niveaux de formation des éducateurs de la petite enfance, la qualité du leadership et du mentorat offerts par les membres de la direction, les interactions entre les parents et les éducateurs, et de bien d'autres façons. La qualité se reflète dans les ressources disponibles pour les éducateurs, dans la façon dont les enfants provenant de divers milieux et ayant différentes capacités sont intégrés dans le groupe et dans le faible taux de roulement du personnel qualifié.

Une autre dimension des objectifs du gouvernement est de s'assurer que les familles à faible revenu ont tout particulièrement accès aux services de garde de qualité. Il est important de souligner ce point pour deux raisons. Tout d'abord, les avantages tant pour les enfants que les parents des familles à faible revenu peuvent être particulièrement grands. La deuxième raison est que les familles à faible revenu sont parfois moins susceptibles que les autres à être parmi les premières à profiter des modalités de financement pour la garde d'enfant lorsqu'elles deviennent disponibles. Les familles dont les revenus sont plus élevés devraient également recevoir leur juste part de l'aide financière à l'accès aux services de garde de qualité. Presque toutes les familles éprouvent des difficultés à payer les services de garde.

La discussion sur le financement de l'offre par rapport au financement de la demande est importante. L'aide devrait-elle aller directement aux parents, ou les gouvernements devraient-ils financer les services, réduisant ainsi le coût pour les parents? Les gouvernements devraient-ils jouer un rôle important dans l'amélioration de la qualité des services, ou devraient-ils compter sur le choix des consommateurs pour traiter des questions de la qualité des services?

Le problème le plus important des subventions de la demande est qu'elles offrent des mécanismes inadéquats pour assurer que les parents achètent des services de garde de qualité qui soutiendront le développement optimal des enfants. Puisque la qualité est un facteur déterminant des effets de la garde d'enfants sur les enfants, il s'agit d'un problème central.

Les subventions de l'offre peuvent être octroyées de diverses façons. Les services de soins éducatifs à la petite enfance peuvent être fournis directement par l'entremise du secteur public par divers paliers de gouvernement (p. ex., les centres exploités directement par les municipalités) ou les services de garde peuvent être fournis par des fournisseurs sans but lucratif qui sont rigoureusement surveillés afin d'encourager le maintien des normes relatives à

la qualité et la production de rapports financiers. Lorsque les services sont offerts par des exploitants sans but lucratif, le financement de l'offre pour les services permet de stabiliser la situation financière des petits organismes qui sont souvent les fournisseurs typiques.

Lorsque les services ne sont pas gratuits, une échelle progressive des frais (ajustée selon le revenu familial) est souvent considérée comme étant à la fois équitable et efficiente. Il existe deux principaux types d'échelle progressive. Le premier utilise le revenu familial pour déterminer le pourcentage du revenu familial qu'une famille devra payer, alors que le deuxième l'utilise pour déterminer le pourcentage des pleins frais qu'elle devra verser.

Nous cherchons une démarche de financement qui améliore l'abordabilité des services de garde d'enfants de 0 à 4 ans pour les familles, tout en donnant de l'aide particulière aux familles à faible revenu et en maintenant ou en améliorant la qualité et l'accessibilité.

Le marché des services de garde est à la fois public et privé, mais il y a un intérêt public croissant pour maintenir les frais bas et la qualité élevée afin d'éliminer les obstacles à l'emploi des parents et d'accroître l'accès des enfants aux services de qualité.

Les gouvernements qui financent les services de garde du côté de la demande cherchent à utiliser les mécanismes du marché pour stimuler l'offre et améliorer la qualité de services.

Le financement de l'offre reconnaît que la garde d'enfants est un marché substantiellement réglementé, composé de fournisseurs de services privés (en grande partie des organismes sans but lucratif), mais dont l'offre, la qualité de la rémunération du personnel et les frais sont réglementés.

Le Québec a créé un réseau de services sans but lucratif de haute qualité appelé CPE (centres de la petite enfance). Ils ont eu des effets positifs importants sur le développement des enfants. Toutefois, en raison des pénuries très importantes de places dans les CPE aux débuts des réformes des services de garde du Québec, le système québécois a évolué de manière négative. Il s'agit d'un rappel essentiel que les problèmes de déploiement et de transition sont au moins aussi importants que les plans concernant la politique de financement initiale.

La déduction pour frais de garde d'enfants est une mesure conçue à l'origine pour permettre une imposition plus équitable des mères employées. Elle met à l'abri de l'impôt la partie du revenu qui paie pour une dépense de travail légitime. L'imposition du revenu des mères serait injuste sans elle.

Chapitre 7 : Ce que font les autres territoires de compétence

Le présent chapitre décrit et analyse les méthodes et les politiques en matière de financement dans d'autres territoires de compétence, soulignant des exemples d'intérêt positifs et négatifs

pour l'Ontario. Ce chapitre examine les ententes de financement en Angleterre, en Australie, Nouvelle-Zélande, au Danemark, en Norvège, en Suède, au Québec, à l'Île-du-Prince-Édouard et au Manitoba.

Les services pour la petite enfance et la garde d'enfants sont traités séparément en Angleterre. La nouvelle échelle progressive en Australie est généreuse et comporte une exigence en matière d'activité. La Nouvelle-Zélande utilise des mesures s'appliquant à l'offre comme fondement de son financement de l'éducation de la petite enfance. Le Danemark et la Norvège proposent un financement de l'offre très efficace doté d'une forte participation municipale. La Suède a une échelle progressive dans laquelle le premier enfant coûte 3 % du revenu familial. On peut tirer d'importantes leçons du Québec sur la façon dont le financement et les plans concernant les politiques peuvent mal tourner. L'Île-du-Prince-Édouard et le Manitoba offrent des exemples importants d'innovations en matière de politique et de main-d'œuvre.

Angleterre

Les services pour la petite enfance en Angleterre sont systématiquement divisés en services éducatifs d'un côté et en services de garde d'enfants de l'autre. Les services éducatifs destinés aux enfants plus jeunes que l'âge de scolarité obligatoire sont en grande partie offerts dans le secteur public et souvent dans les écoles. Ils servent principalement des enfants de 3 à 5 ans. Le gouvernement central fournit du financement aux autorités locales (c.-à-d. aux municipalités) afin d'assurer que tous les enfants de 3 et 4 ans ont accès à l'éducation préscolaire à temps partiel.

En Angleterre, les services de garde d'enfants proviennent en grande partie du secteur privé, composé surtout de services à but lucratif et d'une plus petite part de services sans but lucratif. Les services de garde d'enfants sont considérés comme étant un soutien à l'emploi des parents, et non comme de l'éducation, et sont généralement assez coûteux.

Australie

L'Australie a une échelle progressive pour les frais pour la garde d'enfants dans laquelle les familles qui ont un revenu de moins de 65 000 \$ CA obtiennent une couverture de 85 % des coûts, et cette couverture tombe à 50 % pour un revenu d'environ 170 000 \$ CA. Au-delà de 350 000 \$ CA, il n'y a pas d'aide pour les frais pour la garde d'enfants; l'aide pour les frais est plafonnée à 11,55 \$ CA l'heure, ce qui est plus élevé que la plupart des frais actuels. Il y a des exigences relatives aux activités afin d'être admissible à cette aide pour les frais. Les familles à faible revenu qui ne satisfont pas aux exigences relatives aux activités sont admissibles à 12 heures par semaine de services de garde d'enfants pour chaque enfant.

Les frais médians en Australie pour les enfants de 0 à 5 ans sont d'environ 20 000 \$ CA par année. Des hausses généreuses du financement au fil des ans ont fait baisser les frais que les parents doivent payer, mais seulement temporairement – la tendance générale est à la hausse.

Nouvelle-Zélande

Il existe un certain nombre de types différents de soins éducatifs à la petite enfance en Nouvelle-Zélande. Le type prédominant de service dirigé par les enseignants est les soins éducatifs à la petite enfance en centre, que les enfants peuvent fréquenter à temps partiel ou à temps plein et qui accueille les enfants de la naissance à l'âge scolaire. En Nouvelle-Zélande, les enfants peuvent choisir de commencer l'école en tout temps dès leur cinquième et au plus tard à leur sixième anniversaire.

La majorité du financement des services de garde en Nouvelle-Zélande est fournie du côté de l'offre afin de maintenir les frais bas pour les parents. Il y a également 20 heures de soins éducatifs à la petite enfance « gratuits » pour tous les enfants de 3 et 4 ans. La totalité du financement de l'offre provient du ministère de l'Éducation, conformément aux formules fondées sur les inducteurs de coûts.

Danemark

La majorité du financement de services de garde au Danemark est destinée à l'offre et est fournie par les municipalités aux fournisseurs de services de garde. Les autorités locales sont tenues de s'assurer qu'il y a une place en service de garde pour chaque enfant âgé de plus de 26 semaines dont les parents en font la demande (dans les 4 semaines suivant l'atteinte de l'âge de 26 semaines). Le gouvernement central fournit des subventions globales aux municipalités locales, et les administrations locales collectent de plus des impôts pour remplir ces obligations.

La majorité du financement des services de garde au Danemark vise à maintenir les frais relativement bas pour les parents. Les frais des parents sont établis annuellement par les municipalités et ces dernières sont tenues de financer les fournisseurs de services de garde afin que les parents ne paient pas plus de 25 % du coût réel du service. De plus, il y a des rabais pour les frères et sœurs.

Norvège

Il existe trois types de services de garde (connus sous le nom de jardins d'enfants) en Norvège. Les jardins d'enfants réguliers (barnehager) peuvent être publics ou privés. Ils offrent un service de demi-journée ou de journée complète toute l'année pour les enfants de 0 à 5 ans. Les jardins d'enfants en milieu familial (familiebarnehager) sont situés dans des maisons privées, où un

assistant travaille avec au plus cinq enfants, supervisé et mentoré par un enseignant qualifié de jardin d'enfants une fois par semaine. Les jardins d'enfants ouverts (oåpne barnehager) sont des centres d'accueil à temps partiel offrant des programmes auxquels les parents et les enfants participent ensemble, dirigés par un enseignant qualifié de jardin d'enfants.

L'obtention d'une place dans un jardin d'enfants est un droit légal pour chaque enfant, mais la participation aux soins éducatifs à la petite enfance est facultative. Environ 50 % des centres en Norvège appartiennent à des municipalités et sont exploités par ces dernières; les autres sont administrés par des exploitants privés, la plupart du temps par des organismes sans but lucratif.

Le financement des services de garde en Norvège est surtout du financement de fonctionnement de l'offre. Le gouvernement impose un plafond réglementaire des frais que versent les parents pour les services de garde en centre ou en milieu familial (2 655 Nkr par mois en 2016 ou environ 418 \$ CA par mois ou 4 600 \$ par année de 11 mois). Par conséquent, les parents couvrent environ 15 % du coût des soins éducatifs à la petite enfance par l'entremise de leurs frais. La majorité des coûts de fonctionnement des soins éducatifs à la petite enfance sont couverts par le financement du gouvernement, ce qui représente environ 85 % des coûts de fonctionnement. Environ 90 % des enfants âgés de 1 à 5 ans fréquentent un service de garde.

Un nouveau plan fournit 20 heures de services de garde sans frais par semaine aux enfants de 3, 4 et 5 ans des familles qui ont un revenu de moins de 66 000 \$ CA par année. Les parents doivent participer à certaines activités (p. ex., cours de langue norvégienne) pour être admissibles.

Suède

La Suède dispose d'un système de services de garde intégré et essentiellement universel destiné aux enfants d'âge préscolaire, qui est considéré comme étant une partie intégrante du système d'éducation (bien que facultatif). Il est conçu pour soutenir l'emploi et les études ainsi que pour offrir aux enfants une éducation axée sur le jeu à un coût faible ou nul pour les parents.

Le principal type de services de garde en Suède est le préscolaire en centre ou förskola. Le préscolaire est également offert en milieu familial. Le préscolaire est destiné aux enfants de 1 à 5 ans (les enfants de moins de un an sont presque tous sous les soins des parents qui reçoivent des prestations parentales relativement généreuses). Le le préscolaire se veut un milieu sûr, agréable et instructif, et il favorise une philosophie de l'égalité de toutes les personnes, particulièrement entre les filles et les garçons. Il incombe aux municipalités de s'assurer que les enfants qui veulent fréquenter le préscolaire y reçoivent une place dans les quatre mois de la demande. La plupart des préscolaires (81 %) sont détenus et exploités par des municipalités.

Environ 19 % des centres sont exploités de manière indépendante – ils sont administrés par des parents, du personnel ou comme une entreprise.

Le gouvernement central définit les buts et les objectifs des services de garde, comme le curriculum national. Les municipalités jouent le rôle principal pour mettre en œuvre la politique, planifier et offrir les services de soins éducatifs à la petite enfance. Elles déterminent également les conditions de travail et la rémunération du personnel des services de garde localement. Les municipalités reçoivent des rapports de qualité annuels et de la documentation pédagogique des services de garde d'enfants.

En Suède, les frais des parents dépendent du revenu parental dans un régime appelé Maxtaxa. En vertu de ce régime, les parents ne paient pas plus de 3 % du revenu familial pour un enfant qui fréquente le préscolaire ou le système de garde d'enfants jusqu'à un revenu familial mensuel maximal. Le maximum qu'une famille pourrait devoir verser par mois pour un enfant dans un préscolaire est environ 209 \$ CA par mois. Pour le deuxième enfant, le coût maximal représente un autre 2 % du revenu familial, et il est d'un autre 1 % pour le troisième enfant.

Québec

Le Québec possède un réseau de centres de la petite enfance et de service de garde en milieu familial qui étaient à l'origine au cœur de son système de services de garde d'enfants à tarif réduit. Le taux de base pour ces services de garde d'enfants s'élève maintenant à 7,75 \$ par jour pour les familles qui ont un revenu de moins de 50 000 \$. Pour les autres familles, une échelle progressive augmente les paiements jusqu'à 21,20 \$ par jour pour les revenus d'environ 160 000 \$ et plus.

Pour les familles qui n'utilisent pas les services de garde d'enfants à tarif réduit au Québec, il y a un crédit d'impôt pour les frais de garde d'enfants – une autre échelle progressive des paiements. Les familles qui ont un revenu de moins de 35 000 \$ seront remboursées par l'intermédiaire du système fiscal pour 75 % du plein tarif. Celles qui ont un revenu supérieur seront remboursées moins et les familles qui ont un revenu de plus d'environ 155 000 \$ recevront 26 % du plein tarif. Ce financement indemnise les parents qui utilisent des services de garde informels non agréés ainsi que d'autres types de services de garde.

Île-du-Prince-Édouard

Récemment, l'Île-du-Prince-Édouard a réorganisé les programmes de services de garde agréés existants dans un réseau géré publiquement de centres de la petite enfance et de pouponnières dans le cadre duquel les frais sont réglementés, les salaires sont basés sur une grille salariale commune et une planification sectorielle, du perfectionnement professionnel et de l'appui de la direction sont offerts.

Manitoba

Le Manitoba a été un pionnier dans de nombreuses innovations liées à la gestion d'un système de garde d'enfants. Le Manitoba fournit un financement de base aux services voulant devenir un établissement financé. Les établissements financés sont des centres sans but lucratif et des services en milieu familial qui sont prêts à plafonner les frais. Les deux tiers des membres du personnel sont tenus d'avoir un diplôme en éducation de la petite enfance. Cependant, il y a d'importants problèmes pour recruter suffisamment de personnel.

Chapitre 8 : Différentes méthodes de financement – Données probantes

Quel modèle de financement serait le plus approprié pour l'Ontario? Nous en avons envisagé plusieurs :

1. Une généreuse échelle progressive des frais pour la garde d'enfants, où toutes les familles dont le revenu est inférieur à 40 000 \$ ne paient rien, celles dont le revenu est supérieur à 240 000 \$ paient 80 % des pleins frais des services de garde qu'elles utilisent, et au milieu, les familles paient un pourcentage croissant des pleins frais selon l'accroissement de leur revenu. C'est ce que nous appelons l'échelle progressive de 40 000 à 240 000 \$.
2. Les services de garde agréés sans frais pour les enfants d'âge préscolaire entre l'âge de 2 ans et demi et la maternelle. Pour tous les autres âges, les frais seraient calculés selon le revenu familial. Pour les enfants qui n'ont pas l'âge préscolaire, les familles dont le revenu est inférieur à 50 000 \$ ne paieront rien et celles qui ont un revenu de plus de 150 000 \$ paieront 80 % des pleins frais. Entre les deux extrémités de l'échelle, les familles paieraient un pourcentage croissant selon l'augmentation du revenu familial. C'est ce que nous appelons l'échelle progressive de 50 000 \$ à 150 000 \$.
3. Les frais maximaux pour les services de garde sont plafonnés à 20 \$ par jour et par enfant. Le système de subventions existant de l'Ontario offre une aide financière aux familles à faible revenu qui ne peuvent se permettre de payer 20 \$ par jour.
4. Kevin Milligan a récemment recommandé l'adoption d'un crédit d'impôt pour les frais de garde semblable à l'un des types de financement actuellement disponible au Québec. Nous avons modélisé une version de son idée, où les familles à faible revenu paieraient de 25 % des pleins frais et les familles dont les revenus sont élevés paieraient 74 % des pleins frais.

Nous avons utilisé deux démarches différentes pour évaluer ces propositions de politique. L'une d'entre elles calcule les bénéfices obtenus par l'emploi pour un parent qui utilise les services de

garde agréés selon différents niveaux de revenu. Nous avons créé des diagrammes qui démontrent la manière dont les bénéfices obtenus par l'emploi, après le paiement des frais de garde d'enfants, sont influencés selon différents niveaux de revenu par les quatre propositions de politique susmentionnées, par rapport au système de subventions actuel. Une politique qui offre des rendements d'emploi supérieurs après le paiement des frais de garde d'enfants est une politique qui réduit les obstacles liés aux frais de garde d'enfants pour les parents.

Bénéfices obtenus par l'emploi – Familles monoparentales

Nous avons pris en compte deux exemples de familles. Une des deux est une famille monoparentale ayant un bambin, dont la totalité des frais pour la garde d'enfants s'élève à 17 000 \$ par an. La deuxième est une famille de deux parents dont l'un des conjoints est employé et gagne 40 000 \$. Ils ont deux enfants âgés de 2 et 3 ans et la totalité des frais pour la garde d'enfants serait de 30 000 \$ par an.

Le système de subventions existant de l'Ontario joue un rôle important en abaissant les obstacles à l'emploi des parents monoparentaux en mesure d'accéder aux subventions. Toutefois, cette aide financière disparaît au-dessus d'environ 85 000 \$. Pour les familles monoparentales, les deux échelles progressives que nous étudions – de 40 000 \$ à 240 000 \$ ou de 50 000 \$ à 150 000 \$ en combinaison avec des services de garde préscolaires sans frais – procurent des mesures incitatives à l'emploi beaucoup plus fortes que le système de subventions existant; le revenu disponible après le paiement des frais de garde est équivalent (c.-à-d., pour les échelles progressives par rapport aux subventions) aux niveaux très faibles de revenu pour les familles monoparentales et supérieur pour tous les autres niveaux de revenu tant pour les familles monoparentales que biparentales.

Le crédit d'impôt Milligan pour les frais de garde d'enfants a un résultat négatif pour les familles monoparentales à faible revenu – leur situation est pire qu'avec le système de subventions. Au-dessus d'environ 50 000 \$, le crédit d'impôt améliore les bénéfices obtenus par l'emploi, mais en général pas autant que les échelles progressives.

Les frais fixes de 20 \$ par jour par enfant associé au système de subventions entièrement financé améliorent les bénéfices obtenus par l'emploi pour de nombreuses familles par rapport à la situation actuelle. Cependant, entre environ 20 000 \$ et 90 000 \$, il n'accroît pas autant les bénéfices obtenus par l'emploi que les modèles de financement des échelles progressives.

Bénéfices obtenus par l'emploi – Familles biparentales

Les résultats de ces politiques de financement sont largement semblables à la tendance observée chez les familles monoparentales lorsque nous tenons compte des bénéfices obtenus

par l'emploi disponibles pour un parent d'une famille biparentale ayant deux enfants qui envisage un retour au travail.

Lorsque ce parent entre dans la population active, il obtient des revenus d'emploi. Mais avec la hausse de son revenu, sa famille sera admissible à une allocation canadienne pour enfants moins élevée, à une Prestation ontarienne pour enfants moins élevée et elle devra payer plus d'impôts, plus de versements au Régime de pensions du Canada et à l'assurance-emploi. Son conjoint perdra de la valeur pour le montant pour conjoint, à titre de crédit déductible de ses impôts. Et, bien sûr, elle fera face à des frais considérables pour les services de garde agréés. Tous ces montants diminuent le pourcentage de son salaire brut qui contribue à une augmentation du revenu disponible pour la famille, et ont une incidence sur les bénéfices obtenus par l'emploi obtenus en occupant un emploi rémunéré.

Si cette famille doit payer les pleins frais des services de garde, les bénéfices qu'elle aura obtenus par l'emploi sont susceptibles d'être négatifs. Si elle ne peut pas gagner au moins 60 000 \$ par année, il n'y a aucun motif financier évident à être employée.

Le système de subventions existant de l'Ontario améliorera ces bénéfices. Par contre, pour un parent ayant un faible revenu qui est le principal responsable des soins de l'enfant, elle augmentera encore seulement le revenu disponible de la famille de 20 à 30 % de son revenu brut. Le système de subventions pour la garde d'enfants de l'Ontario est moins utile pour cette famille biparentale que pour la famille monoparentale, principalement parce que cette famille n'est admissible qu'à une subvention partielle.

Le crédit d'impôt obtient de piètres résultats pour cette famille biparentale – la situation est pire qu'avec le système de subventions actuel pour notre famille biparentale ayant deux enfants, à moins que le parent qui est le principal responsable des soins de l'enfant gagne 35 000 \$ ou plus. De plus, il offre des mesures incitatives à l'emploi plus faibles que d'autres politiques de financement pour d'autres niveaux de son revenu brut.

La politique de 20 \$ par jour par enfant, combinée à un système de subventions bien financé, améliore davantage les bénéfices obtenus par l'emploi pour une famille biparentale que d'autres politiques si son revenu brut est supérieur à 55 000 \$. Toutefois, pour des revenus inférieurs à environ 40 000 \$, cette politique est bien pire que les deux échelles progressives et n'apporte qu'une amélioration modeste par rapport au système de subventions actuel.

Tant l'échelle progressive de 40 000 \$ à 240 000 \$ que la prestation de services de garde sans frais pour les enfants d'âge préscolaire en combinaisons avec l'échelle progressive de 50 000 \$ à 150 000 \$ pour les enfants d'un autre âge obtiennent de bons résultats pour accroître les mesures incitatives à l'emploi (réduire les obstacles à l'emploi) pour le parent qui est le principal responsable des soins d'une famille biparentale. Les services de garde sans frais pour les enfants d'âge préscolaire et une échelle progressive pour les autres âges ont un résultat

nettement meilleur que l'échelle progressive de 40 000 \$ à 240 000 \$ lorsque le revenu du parent qui est le principal responsable des soins est assez faible.

Notre conclusion ferme est que nous préférons fortement les deux échelles progressives par rapport aux frais fixes de 20 \$ ou au crédit d'impôt pour les frais de garde d'enfants. Si nous visons particulièrement fortement les familles à faible revenu, les services de garde d'enfants d'âge préscolaire sans frais en plus de l'échelle progressive de 50 000 à 150 000 \$ obtiennent la palme.

Résultats de la modélisation de la demande pour les services de garde d'enfants et de l'emploi

La deuxième approche que nous avons utilisée pour évaluer ces quatre possibilités de financement pour la garde d'enfants a requis la mise au point d'un modèle informatique à l'aide des données de Statistique Canada. Ce modèle se trouve au centre informatique de recherche de l'Université de Toronto. Le modèle prévoit les décisions en matière de garde d'enfants et d'emploi des familles à l'échelle de l'Ontario qui ont répondu à l'Enquête nationale auprès des ménages de 2011. Les décisions en matière de garde d'enfants et d'emploi sont modélisées statistiquement, de sorte que les variations des caractéristiques propres à la famille et à l'enfant ainsi que les changements des revenus des parents, des frais pour la garde d'enfants et des politiques concernant la garde d'enfants peuvent être utilisés pour prévoir ces décisions. Le modèle nous permet de calculer les impôts qu'une famille paiera, l'abordabilité des services de garde, le prix net de la garde d'enfants qu'une famille paiera, ainsi que le coût total pour le gouvernement de toute politique concernant la garde d'enfants et les recettes fiscales totales que le gouvernement percevra.

Les simulations utilisant ce modèle confirment que les services de garde agréés sont nettement inabordables pour le moment pour de nombreuses familles. Actuellement, les familles ayant de jeunes enfants (0 à 4 ans) doivent verser plus de 23 % de leur revenu familial après impôts pour avoir accès aux services de garde agréés. Par rapport à la contribution du revenu que le parent qui est le principal responsable des soins peut apporter lorsqu'il retourne à l'emploi, les frais de garde d'enfants équivaldraient en moyenne à plus des deux tiers de son revenu.

L'échelle progressive de 40 000 à 240 000 \$ transformerait le système de garde d'enfants en un système accessible à pratiquement toutes les familles. La demande de toutes les catégories d'âge pour les services de garde agréés augmenterait considérablement dans cette simulation. De manière générale, elle ferait plus que doubler et augmenterait à près de six fois son niveau actuel pour les pouspons. Le pourcentage moyen du revenu familial qu'une famille ayant des enfants de 0 à 4 ans devrait consacrer aux services de garde d'enfants serait maintenant de 2,7 %, et le pourcentage moyen de la contribution du revenu du parent qui est le principal responsable des soins serait de 9,5 %. Le coût brut pour le gouvernement serait de 4,5 milliards

de dollars. Les revenus du gouvernement devraient augmenter de 1,3 milliard de dollars à court terme, y compris les recettes fédérales et provinciales.

Rendre les services de garde d'enfants gratuits pour les enfants âgés de 2 ans et demi à 4 ans aurait également des effets importants. Cette mesure est associée à une échelle progressive de 50 000 \$ à 150 000 \$ pour les pouspons, les bambins et les enfants de la maternelle.

L'abordabilité est fortement améliorée pour les familles de toutes les catégories de revenu, en particulier les familles à faible revenu. En moyenne, les familles ayant des enfants de 0 à 4 ans paieraient maintenant 2,7 % du revenu familial après impôts pour avoir accès aux services de garde agréés. Il y a des augmentations importantes de la demande de services de garde pour les pouspons et les bambins et une augmentation particulièrement grande de la demande de services de garde des enfants d'âge préscolaire dans cette simulation. La demande globale de services de garde ferait plus que doubler. Le coût brut pour le gouvernement serait de 4,4 milliards de dollars. Les revenus du gouvernement devraient augmenter de 1,3 milliard de dollars à court terme, y compris les recettes fédérales et provinciales.

La baisse des pleins frais à 20 \$ par jour par enfant pour les pouspons, les bambins, les enfants d'âge préscolaire et ceux au jardin d'enfants est associée au maintien et à l'expansion du système de subventions pour offrir une aide supplémentaire aux familles à faible revenu. Cette simulation améliore considérablement l'abordabilité, à 3,7 % du revenu familial après impôts en moyenne pour les familles ayant des enfants de 0 à 4 ans. Il y a des augmentations importantes de la demande de services de garde pour les pouspons et les bambins et la demande globale de services de garde agréés fait plus que doubler. Le coût brut pour le gouvernement serait de 3,9 milliards de dollars. Les revenus du gouvernement devraient augmenter de 1,1 milliard de dollars à court terme, y compris les recettes fédérales et provinciales.

La simulation finale adopterait un nouveau crédit d'impôt provincial pour les frais de garde d'enfants. Nous avons choisi de la modéliser avec le maintien du système actuel de subventions. Sans cela, comme nous l'avons vu, le crédit d'impôt aurait des répercussions très négatives pour les familles à faible revenu. Même dans ce cas, ce crédit d'impôt a des répercussions sur l'abordabilité bien moins efficaces que les autres politiques de financement. Avec ce crédit d'impôt, les familles ayant des enfants de 0 à 4 ans paieraient en moyenne 7,8 % de leur revenu familial après impôt pour avoir accès aux services de garde. Les familles ayant des revenus inférieurs à 50 000 \$ paieraient 8,0 % du revenu net, celles dont le revenu est entre 50 000 \$ et 100 000 \$ paieraient 7,3 % du revenu et les familles dont le revenu est 100 000 \$ et plus paieraient 6,0 % du revenu familial net. Ce modèle (c.-à-d., pourcentage plus élevé pour les familles à faible revenu) va à l'opposé des autres politiques. Le coût brut pour le gouvernement serait de 3,2 milliards de dollars. Les revenus du gouvernement devraient augmenter de 0,8 milliard de dollars à court terme, y compris les recettes fédérales et provinciales.

À notre avis, seulement deux de ces simulations devraient être sérieusement prises en considération pour la mise en œuvre. Tant l'échelle progressive de 40 000 \$ à 240 000 \$ que les services de garde sans frais pour les enfants d'âge préscolaire plus une échelle progressive de 50 000 \$ à 150 000 \$ ont des répercussions très positives sur l'abordabilité et des effets de répartition souhaitables en ce qui concerne les groupes de revenus et l'abordabilité pour les familles monoparentales et biparentales.

Toutefois, il existe d'importants problèmes liés à la mise en place progressive. Il n'y a pas encore suffisamment de places agréées pour satisfaire à toute la demande qui serait créée. La gestion efficace de ces enjeux liés à la transition précisera que l'option d'offrir des services de garde sans frais pour les enfants d'âge préscolaire est la meilleure.

Chapitre 9 : Enjeux de la main-d'œuvre, rémunération et coûts

Il n'est pas possible de résoudre les problèmes d'abordabilité des services de garde sans tenir compte de la rémunération de la main-d'œuvre. Les paiements de salaires et d'avantages sociaux sont de loin la composante la plus importante des frais de garde d'enfants et, pour de nombreuses raisons, la rémunération du personnel des services de garde augmentera. Le gouvernement a besoin d'un plan stratégique afin de résoudre les problèmes liés à la main-d'œuvre pour gérer un élargissement rapide du secteur.

Une stratégie de la main-d'œuvre comprendrait l'établissement de cibles en matière de niveau d'éducation et de formation, ainsi que la conception d'une grille salariale et de régimes de rémunération cibles, et elle aborderait les problèmes liés au recrutement.

En comptant tous les travailleurs des centres de services de garde, le salaire médian en Ontario (avant la hausse du salaire minimum) est de 15 à 20 \$ l'heure. Dans la plupart des régions de la province, le personnel non qualifié reçoit (en 2017) un salaire qui est très faible (médiane de 11,40 \$ à 15 \$ l'heure – en fait 13,40 \$ à 15 \$ l'heure en raison de la Subvention pour l'augmentation de salaire des employés des services de garde de 2 \$). Le personnel qualifié reçoit de 15 \$ à 20 \$ l'heure. Même les salaires des superviseurs ne sont pas particulièrement élevés dans la majorité de la province affichant une médiane de 20 \$ à 26,68 \$ l'heure. Toronto fait figure d'exception, où les salaires horaires moyens pour le personnel du programme non qualifié et qualifié et les superviseurs sont plus élevés, à la médiane, que dans le reste de la province. Ottawa est aussi, en partie une exception.

En comparant les salaires horaires moyens d'autres professions à ceux de la garde d'enfants, il est facile de voir pourquoi il est difficile de recruter d'autres travailleurs qualifiés aux salaires actuels. Les salaires actuels dans les services de garde semblent concurrentiels aux autres professions lorsque les travailleurs sont âgés de 15 à 24 ans. Toutefois, les salaires des services

de garde sont nettement non concurrentiels aux salaires horaires moyens versés aux employées qui sont âgées de 25 à 54 ans dans de nombreuses professions à l'échelle de la province.

Les niveaux de rémunération doivent augmenter dans les services de garde pour qu'une expansion soit possible. En particulier, les niveaux de rémunération doivent augmenter pour que le personnel qui est recruté soit du personnel apte et bien qualifié qui décidera de rester dans le secteur.

Nous avons élaboré un modèle des coûts dans une feuille de calcul pour les centres de services de garde en Ontario qui nous permet d'analyser différentes questions de coûts des services de garde. La recherche a démontré que les salaires et les coûts des avantages sociaux peuvent constituer 80 % ou plus du coût de la prestation de services de garde. Cependant, il est important de voir que les coûts liés au personnel représentent une fraction plus importante de la garde des pouspons, que les coûts pour les bambins et les enfants d'âge préscolaire. En observant l'extrémité inférieure des fourchettes salariales actuelles, une généralisation acceptable serait de dire que le pourcentage des coûts liés au personnel est dans les 80 % pour les pouspons, dans les 70 % pour les bambins et dans le haut des 60 % pour les enfants d'âge préscolaire. Les pourcentages sont un peu plus élevés si les niveaux globaux de salaires sont supérieurs, mais le principe demeure le même. En d'autres mots, les coûts liés au personnel (salaires et avantages sociaux du personnel du programme et des superviseurs) représentent un pourcentage beaucoup plus faible du coût des services de garde d'enfants préscolaire qu'ils ne le sont pour les services de garde de pouspons.

Nous utilisons le modèle de coûts pour calculer les répercussions d'une augmentation de 10 % des salaires, une hausse de 5 points de pourcentage des avantages sociaux, et les répercussions liées à l'atteinte du niveau de rémunération souhaitable pour tous les travailleurs des services de garde d'enfants. Nous avons également modélisé l'effet d'avoir seulement des éducateurs de la petite enfance inscrits qualifiés comme personnel de première ligne.

Ce type de modélisation des coûts joue un rôle important dans le contrôle des coûts et la détermination des frais appropriés et de leur plafonnement.

Le Manitoba, l'Île-du-Prince-Édouard et la Saskatchewan ont créé des modèles de politique qui offrent des leçons utiles sur les grilles salariales, l'ensemble des avantages sociaux, le perfectionnement professionnel et le plafonnement des frais.

Chapitre 10 : Transitions – comment gérer la croissance du système de garde d'enfants

En nous appuyant sur les enjeux soulevés dans le présent chapitre, ainsi que sur les analyses du reste de ce rapport, nous recommandons que la mise en œuvre de services de garde sans frais pour les enfants d'âge préscolaire soit la priorité immédiate afin d'améliorer l'abordabilité des services de garde en Ontario. Avec l'accroissement des ressources physiques et des ressources en personnel, une abordabilité accrue des services pour les autres âges devrait être mise en place progressivement.

L'Ontario est bien placé pour prendre des mesures pour élargir le système de services de garde agréés et le rendre beaucoup plus abordable. Cependant, l'expansion ne sera pas facile; elle entraînera des défis très importants.

Grâce à la mise en œuvre complète de l'une des échelles progressives modélisées, l'augmentation du nombre d'enfants de 0 à 4 ans fréquentant un service de garde agréé serait d'environ 200 000 et pour les enfants de 0 à 6 ans (pas encore à l'école), la demande augmenterait d'au moins 275 000 enfants. Immédiatement après l'annonce d'une nouvelle politique de financement, une pénurie importante de la capacité par rapport à la demande est probable, à moins que le gouvernement soit capable de trouver un moyen de mettre en place progressivement l'abordabilité au fil du temps.

Il y a (au moins) cinq problèmes différents liés à la transition (ou mise en place progressive) qui sont importants à envisager :

- les ressources physiques dans les centres et les services de garde en milieu familial agréés;
- le développement et la gestion du système élargi;
- les pénuries de personnel qualifié et même du personnel non qualifié;
- la façon de rationner les places limitées et (ou) la mise en place progressive de la demande;
- le maintien et l'amélioration de la qualité lors de la transition, y compris le rôle des fournisseurs de services de garde d'enfants à but lucratif lors de la transition et par la suite.

Même si les ressources peuvent être déployées très rapidement, il y aura certaines contraintes de capacité (c.-à-d. des pénuries ou un excès de demande) au cours des 5 prochaines années.

Les municipalités joueront un rôle central dans l'accroissement de la capacité, dans un rôle de développement. Pour ce faire, elles auront besoin de ressources supplémentaires, et d'objectifs et d'échéanciers clairs, ainsi que du financement pour les immobilisations et le fonctionnement.

La capacité de gestion du secteur est faible dans certains cas. La majorité des centres de services de garde en Ontario sont gérés par des conseils d'administration sans but lucratif de petites et moyennes tailles, habituellement composés de parents. Nombre de directeurs de programmes ont peu d'expertise ou de qualification en gestion.

Nous recommandons que les centres et les agences de services de garde en milieu familial existants soient tenus de présenter une demande pour avoir le droit de fournir des services sans frais ou à frais réduits et recevoir un financement important public du gouvernement. Les centres et les agences de services de garde en milieu familial existants signeraient des contrats convenant des modalités relatives à la prestation de services, aux conditions du service et au droit d'inspecter en échange de paiements des municipalités pour les services fournis. Dans un contexte semblable à l'Île-du-Prince-Édouard, des centres avec de tels contrats étaient désignés à titre de centres de la petite enfance en signe de reconnaissance de ce nouveau statut. Il faudrait que l'Ontario élabore une désignation semblable, comme indice de la qualité et de l'application des règlements pour les parents.

Avec l'accroissement de la demande, les exploitants éprouveront des difficultés à trouver du personnel qualifié, ou même simplement assez de personnel. La rémunération devra augmenter afin d'attirer suffisamment de nouveaux membres du personnel. La province (et les municipalités) a un vif intérêt à structurer une rémunération supérieure afin d'encourager le perfectionnement continu, les programmes d'apprentissage, la formation de base pour le personnel non qualifié, et d'encourager le personnel qualifié à faire des services de garde d'enfants agréés un choix de carrière.

Il existe un certain nombre de façons de rationner les places lorsqu'il y a un excès de la demande (p. ex., selon la géographie, l'âge de l'enfant, le groupe de revenus), mais le rationnement (c.-à-d. l'affectation des services de façon gérée) sera plus facile si l'accès à l'abordabilité considérablement améliorée peut être mis en place progressivement. La gestion attentive du calendrier des réformes du financement pourrait aider les questions liées à l'excès de la demande.

Services de garde d'enfants préscolaires gratuits

Dans les chapitres précédents, nous avons conclu que les deux options d'échelles progressives – soit une échelle progressive de 40 000 \$ à 240 000 \$, ou les services de garde sans frais pour les enfants d'âge préscolaire et une échelle progressive de 50 000 \$ à 150 000 \$ – ont de meilleurs résultats pour réduire les obstacles à l'emploi et améliorer l'abordabilité que les frais fixes (\$ par jour) ou une démarche de

crédit d'impôt. La politique relative aux services de garde d'enfants préscolaire gratuits présente un avantage particulier : elle serait plus facile à mettre en œuvre progressivement. Le gouvernement de l'Ontario devrait décider, à titre de priorité immédiate, de rendre les services de garde d'enfants d'âge préscolaire sans frais pour les familles de l'Ontario. Les services de garde d'enfants d'âge préscolaire sont déjà très populaires et la plupart des familles recherchent des expériences de groupe de qualité pour leurs enfants au cours de l'année précédant la maternelle. Rendre les services de garde d'enfants gratuits aiderait toutes les familles en ce qui concerne l'abordabilité de la garde d'enfants au cours des années précédant immédiatement la maternelle.

Commencer par l'âge préscolaire est logique pour d'autres raisons. Il y a déjà une grande capacité de services de garde d'enfants agréés accessible pour servir les enfants de cet âge, et les pénuries seraient donc moins aiguës que pour les autres groupes d'âge. Puisque le ratio requis entre le nombre de personnel et d'enfants pour le groupe d'âge préscolaire est de 1 pour 8, l'expansion des services exige moins de nouveau personnel que si, par exemple, une expansion était concentrée chez les bambins, où ce ratio est de 1 pour 5. Il faudra du temps et des efforts pour accroître les ressources physiques et les ressources en personnel. Ces efforts seront plus fructueux plus rapidement chez les enfants d'âge préscolaire.

Pendant la période de mise en place progressive des services de garde d'enfants préscolaire sans frais, le système de subventions pour la garde d'enfants existant serait maintenu pour les enfants plus jeunes ou plus vieux que l'âge préscolaire. Avec la hausse de la capacité des services agréés et l'augmentation des effectifs, le gouvernement devrait accroître le financement disponible pour les subventions, et relâcher certains des règlements restrictifs sur les exigences relatives aux activités afin que plus de financement soit disponible pour améliorer l'abordabilité, particulièrement en ce qui a trait aux poupons et aux bambins. Quand les ressources physiques et les ressources en personnel seront suffisantes, une échelle progressive de 50 000 \$ à 150 000 \$ de financement devrait être mise en œuvre.

Le coût brut pour le gouvernement des services de garde d'enfants préscolaire sans frais avec le maintien du système de subventions serait de 1,6 milliard de dollars. Ce coût est atteint uniquement lorsque la totalité de la nouvelle demande préscolaire est satisfaite. Les recettes du gouvernement devraient augmenter de près de 500 millions de dollars à court terme, y compris les recettes fédérales et provinciales. Alors que les restrictions et les distinctions établies par le système de subventions sont relâchées et qu'il devient entièrement financé, plus de familles recevraient de l'aide et les coûts augmenteraient. Cette option avec un système de subventions entièrement financé dans le cadre duquel de l'aide financière était offerte en tant que droit aurait un coût brut pour le gouvernement de 2,6 milliards de dollars ainsi que des recettes gouvernementales supplémentaires d'environ 700 millions de dollars à court terme.

Rendre les services de garde d'enfants préscolaire sans frais exigera que la capacité des services de garde agréés destinés aux enfants d'âge préscolaire soit élargie rapidement. La progression de cette

expansion et la délivrance des permis pour celle-ci doivent être soigneusement gérées par les municipalités, pour que la nouvelle capacité pour les poupons, les bambins et les enfants d'autres âges soit intégrée dans des centres nouvellement construits ou rénovés. Avec l'expansion de la capacité pour les poupons et les bambins, le ministère de l'Éducation peut accroître le financement et relâcher les règles relatives aux subventions, afin que plus de familles puissent se permettre ces services de garde. Lorsque les ressources physiques et les ressources en personnel seront suffisantes, le gouvernement pourra modifier la loi pour offrir une échelle progressive de 50 000 \$ à 150 000 \$ de financement comme un droit pour les parents.

Il est très difficile de se fier au secteur à but lucratif à titre d'important fournisseur de services si vous voulez construire un service de qualité qui est essentiellement public. Le ministère de l'Éducation a précisé que l'expansion à venir sera axée sur les organismes sans but lucratif et le secteur public. Une telle expansion est appropriée, mais peut s'avérer difficile.

Le gouvernement de l'Ontario, par l'entremise du ministère de l'Éducation, a investi considérablement dans l'amélioration des lois, des règlements, des établissements et du financement des services pour la petite enfance et la garde d'enfants ainsi que dans les centres de l'Ontario pour la petite enfance et la famille au cours de la dernière décennie. L'Ontario, avec le soutien de ses municipalités habilitées, est bien placé pour prendre des mesures pour élargir le système de services de garde créés et le rendre beaucoup plus abordable.

CHAPITRE I : INTRODUCTION, OBJECTIFS ET PRINCIPES

Cette étude cherche à répondre à la question suivante : « Quelle est la meilleure façon d’améliorer l’abordabilité des services de garde agréés pour les poupons, les bambins et les enfants d’âge préscolaire en Ontario? » Elle vise à fournir une analyse complète des différentes sources de financement et propositions de politiques, mais aussi à recommander des mesures pouvant améliorer considérablement l’abordabilité des services de garde pour les familles. Ce sujet est plus complexe qu’il en a l’air à première vue. Cette étude comprend un certain nombre de parties :

- ❖ Un examen des preuves indiquant les différentes manières dont l’investissement public dans les services de garde agréés est logique s’il est bien planifié et mis en œuvre.
- ❖ Une description détaillée des services de garde en Ontario ainsi que des systèmes de financement qui influencent actuellement l’accessibilité et l’abordabilité, y compris une description et une analyse des allocations canadiennes pour enfants, des politiques provinciales relatives à la garde d’enfants et du rôle important des municipalités dans l’administration des systèmes de subvention et de financement. Il comprend également une discussion des problèmes actuels concernant la main-d’œuvre du secteur de la garde d’enfants de l’Ontario.
- ❖ Une analyse du problème de l’abordabilité de la garde d’enfants et du rôle des moyens de financement actuellement en place pour le régler. Une analyse des autres moyens visant à résoudre le problème de l’abordabilité de la garde d’enfants et de leurs avantages et inconvénients, notamment l’examen des politiques mises en place pour améliorer l’abordabilité dans d’autres territoires de compétence au Canada et ailleurs dans le monde.
- ❖ Un calcul des effets des autres politiques qui pourraient être utilisées pour améliorer l’abordabilité des services de garde d’enfants agréés en Ontario. Nous nous penchons sur les effets attendus sur l’abordabilité, sur les revenus des parents, sur l’emploi et sur les coûts et revenus de différentes démarches en matière de politiques.
- ❖ Une transition vers de nouvelles politiques visant à améliorer l’abordabilité des services de garde d’enfants peut être complexe. Nous abordons les difficultés associées au fait de se diriger vers un avenir plus abordable en matière de services de garde d’enfants pour les familles de l’Ontario et nous proposons des solutions.
- ❖ Les recommandations sont discutées tout au long du rapport et regroupées à la fin.

Le 12 septembre 2016, le gouvernement de l'Ontario s'est engagé, au cours du discours du Trône, à donner accès aux services de garde d'enfants agréés à 100 000 autres enfants âgés de 4 ans et moins sur une période de cinq ans à partir de 2017. Dans le cadre de cet effort, le ministère de l'Éducation a mis au point une stratégie d'expansion et un cadre stratégique renouvelé sur la petite enfance et la garde d'enfants. L'objectif du cadre renouvelé est de soutenir un système intégré de programmes de garde d'enfants et de la petite enfance, guidé par les principes d'accès, de réceptivité, d'abordabilité et de qualité. La stratégie d'expansion est axée sur les besoins de garde d'enfants des poupons, des bambins et des enfants d'âge préscolaire (c.-à-d. à partir de la naissance de l'enfant, ou de la fin du congé parental, jusqu'à la maternelle).

De l'automne 2016 à l'hiver 2017, le ministère a mené des discussions à l'échelle de la province avec des familles et des groupes de citoyens de l'Ontario. Au cours de la période de consultation, les familles et les parties intéressées ont ciblé l'accès aux services de garde d'enfants agréés et leur abordabilité comme les obstacles les plus importants auxquels fait face le système. Le coût élevé des frais de garde d'enfants et le manque d'espaces ont exercé des pressions sur les familles et les parents qui veulent entrer ou retourner sur le marché du travail.

Par conséquent, le gouvernement souhaite améliorer considérablement l'abordabilité des services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants (services de garde d'enfants agréés) et progresser vers un système intégré et accessible de programmes de garde d'enfants et de la petite enfance dans l'ensemble de l'Ontario. J'ai été nommé pour examiner, avec l'aide de mes associés, les méthodes existantes et pour envisager des méthodes améliorées de financement qui sont appropriées à un système de services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants qui est abordable, accessible et de grande qualité, et qui est offert en tant que droit aux familles qui souhaitent l'utiliser. Plus particulièrement, le gouvernement m'a demandé de prendre en compte la conception de financement qui permettrait de calculer les frais en fonction du revenu et de les rendre abordables pour les parents, ainsi que d'encourager l'emploi et des activités d'éducation ou de formation en tenant compte des freins aux activités des systèmes d'imposition et d'indemnisation existants.

Le gouvernement souhaite recevoir des recommandations de changements qui appuieront un système abordable, accessible, intégré et de grande qualité de services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants en Ontario.

1.1 Personnes consultées et méthodes utilisées au cours de l'étude

Le gouvernement a chargé Gordon Cleveland, Ph. D., professeur agrégé émérite en économie du Département de la gestion de l'Université de Toronto, à Scarborough, de mener cette étude. Il a eu la chance d'avoir obtenu l'aide compétente de Sue Colley, M.B.A., conseillère en

politiques sociales, et de Michael Krashinsky, Ph. D., professeur en économie du Département de la gestion de l'Université de Toronto, à Scarborough.

Différentes méthodes ont été utilisées dans cette étude pour analyser le système de garde d'enfants en Ontario et élaborer des recommandations à l'intention du gouvernement sur la façon d'améliorer l'abordabilité. Nous avons interrogé des fonctionnaires bien informés sur les politiques en matière de garde d'enfants et les circonstances dans presque toutes les municipalités qui agissent à titre de gestionnaires de système de services en Ontario. La plupart de ces entretiens approfondis ont duré de 1 à 2 heures.

Nous avons également interrogé des représentants de l'Association des Services sociaux des Municipalités de l'Ontario, de l'Association of Early Childhood Educators Ontario, de la Coalition ontarienne pour l'amélioration des services de garde d'enfants, de l'Association ontarienne de garde d'enfants à domicile, de l'Ordre des éducatrices et des éducateurs de la petite enfance, de la Première Nation de Nipissing, du Collège George Brown et des conseillers en programmes et en éducation de la petite enfance du ministère de l'Éducation, ou tenu des réunions avec eux.

La portée de ce rapport ne couvre pas entièrement les services de garde des Premières Nations. Il est entendu que le gouvernement de l'Ontario a l'intention de participer directement à des négociations avec les Premières Nations afin d'établir un plan pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants dans les réserves. Certains renseignements et données statistiques ont été inclus à des fins de clarification, mais nous n'aborderons pas explicitement les réformes de financement nécessaires pour les services de garde des Premières nations dans les réserves. Les familles autochtones à l'extérieur d'une réserve sont largement touchées par le système actuel d'apprentissage et de garde des jeunes enfants. La Commission de vérité et réconciliation a ouvert la voie à de nouveaux moyens de financement et de prestation des services de garde d'enfants à la population autochtone. Sous les auspices du programme Cheminer ensemble et grâce au financement du gouvernement, un grand nombre d'organismes dirigés par des Autochtones (avec le soutien des municipalités) créent de nouveaux centres de garde et programmes pour la petite enfance et la famille qui sont appropriés sur le plan culturel et qui se consacrent à répondre aux besoins de la population autochtone à l'extérieur d'une réserve.

Nous avons analysé les données fournies par le ministère de l'Éducation afin de préciser les volets du système de services de garde d'enfants agréés en Ontario. Nous avons consulté les données d'un certain nombre d'autres sources, notamment les rapports réguliers et détaillés du Childcare Resource and Research Unit sur les services de garde au Canada (p. ex., Friendly et coll., 2015) ainsi que les données du Rapport sur l'éducation à la petite enfance 2014 et de ses profils (Akbari et McCuaig, 2014).

À l'aide des données recueillies sur les familles ontariennes dans le cadre de l'Enquête nationale auprès des ménages, nous avons conçu un modèle de demande de services de garde d'enfants et d'emploi des parents au Centre de données de recherches de l'Université de Toronto. Ce modèle contient des données réelles sur presque 120 000 familles qui ont des enfants plus jeunes que l'âge de la scolarité obligatoire dans la province; les données représentent près de 700 000 de ces enfants. Le modèle utilise les données recueillies dans le cadre de l'Enquête sur la population active de 2016 afin de prévoir les revenus des familles qui bénéficient du soutien à l'emploi des services de garde d'enfants abordables. Il utilise le simulateur de crédits d'impôt (Milligan, 2016) pour calculer l'ensemble des revenus et des cotisations sociales payables par ces familles, ainsi que des prestations fiscales pour enfants auxquelles elles sont admissibles. Par conséquent, le modèle nous permet de calculer les revenus disponibles (c.-à-d. après impôts et avantages sociaux) que les familles devront potentiellement dépenser pour des services de garde d'enfants, ainsi que les prix nets des services de garde d'enfants qu'elles seront susceptibles de payer dans différentes parties de la province.

Ce modèle complexe nous permet de calculer l'abordabilité des services de garde d'enfants agréés pour différentes familles dans différentes situations ainsi que d'analyser les conditions qui ont une incidence sur l'abordabilité des services de garde d'enfants. Nous sommes en mesure de réaliser différentes simulations de changements de politique grâce à ce modèle. Le modèle nous permet de calculer les prévisions des effets de chaque option de politique sur l'abordabilité, les revenus des parents, l'emploi et l'ensemble des montants à verser au gouvernement, ainsi que celles des effets de l'augmentation de l'emploi sur les recettes fiscales nettes.

1.2 Quelles caractéristiques doit comprendre une réforme du système d'apprentissage et de garde des jeunes enfants?

Nous commençons notre quête d'amélioration de l'abordabilité des services de garde d'enfants en ayant certains principes à l'esprit. Ces principes s'appliquent généralement à la nature des services de garde d'enfants, et non seulement au financement. Il sera peut-être difficile de répondre pleinement à chacun d'eux; nous devons sans doute faire des compromis. Cependant, il est important d'indiquer en quoi consistent les principes, car ils décrivent les objectifs de notre quête. Dans notre plan d'amélioration considérable de l'abordabilité des services de garde d'enfants en Ontario :

1. La plupart des familles (ou chacune d'elles) devraient être en mesure de tirer profit de réformes;
2. Aucune famille ne devrait être désavantagée;

3. Les familles à faible revenu devraient recevoir au moins leur part proportionnelle de nouveaux services. Les réformes devraient favoriser positivement un meilleur accès aux services de garde d'enfants de grande qualité limités pour les familles à faible revenu et pour les enfants qui font face à différents désavantages;
4. Les réformes devraient encourager et promouvoir des services de garde d'enfants de grande qualité;
5. Les services doivent reconnaître la diversité des cultures, des races, des religions et de l'orientation sexuelle, ainsi que les handicaps dans la province de l'Ontario. Tous les services devraient être inclusifs et accueillir des personnes qui sont différentes origines, croyances et expériences;
6. Toute l'expansion devrait avoir lieu dans des installations/services sans but lucratif ou publics, avec la reconnaissance des droits acquis des activités à but lucratif existantes;
7. Les réformes devraient faire en sorte que les services sont plus abordables et de meilleure qualité. Ils devraient également, dans la mesure du possible, permettre aux parents de passer plus de temps avec leurs enfants;
8. Les réformes des services de garde d'enfants devraient favoriser, sans imposer, l'emploi, l'éducation ou la formation des parents;
9. Les coûts de service à la hausse devraient entraîner une augmentation de la qualité des services (et non seulement offrir des services plus chers);
10. Les réformes devraient accroître les connaissances et l'engagement des parents à l'égard de leurs enfants. Ils ne devraient pas surtout remplacer leur engagement. La participation du père devrait être encouragée;
11. Les parents devraient avoir des occasions considérables d'influencer les expériences de garde de leurs enfants;
12. Les services doivent être suffisamment riches en qualité et en programmes afin de soutenir le développement des enfants;
13. Les réformes devraient favoriser des niveaux supérieurs de rémunération pour le personnel des services de garde d'enfants afin de tenir compte de l'équité et d'attirer un nombre important d'employés qualifiés et chevronnés nécessaires au fur et à mesure de l'expansion du système.

CHAPITRE 2 : SERVICE DE GARDE D'ENFANTS, GOUVERNANCE ET FINANCEMENT

Résumé du chapitre

- ❖ Le présent chapitre fournit des renseignements détaillés sur les services de garde d'enfants offerts aux familles partout en Ontario, le financement disponible pour les familles et les services, ainsi que les mécanismes et les responsabilités de gouvernance.
- ❖ Les services de garde relèvent de la Division de la petite enfance et de la garde d'enfants du ministère de l'Éducation, sous la direction de la ministre de l'Éducation Indira Naidoo-Harris. Le rôle du ministère est d'élaborer des politiques, d'assurer le financement et de mettre à jour et d'appliquer les lois et les règlements en matière de services pour la garde d'enfants et la petite enfance. Le ministère délivre des permis aux programmes des centres de garde et aux agences de services de garde en milieu familial.
- ❖ L'Ontario est la seule province du Canada à jouer un rôle central auprès des municipalités dans la planification, le financement et l'administration du financement des services de garde agréés. Il y a 37 gestionnaires de services municipaux regroupés et 10 conseils d'administration de district des services sociaux (GSMR et CADSS) qui sont les gestionnaires de système de services municipaux pour la garde d'enfants. Les services de garde sont gérés par les GSMR et les CADSS au moyen d'un processus de planification de service local. Les conseils scolaires et les programmes à l'intention des enfants et des familles sont également des partenaires locaux importants dans la planification et la prestation de services pour la garde d'enfants et la petite enfance. Les Premières Nations sont un partenaire important dans la prestation de services de garde dans les réserves.
- ❖ Le gouvernement provincial et les administrations municipales de l'Ontario ont dépensé plus de 1,3 milliard de dollars en services pour la garde d'enfants et la petite enfance en 2015. Les fonds sont affectés aux GSMR et aux CADSS au moyen de la formule de financement pour la garde d'enfants qui est conçue pour fournir une affectation équitable du financement aux gestionnaires de services municipaux de garde d'enfants de la province. Une partie des coûts est partagée par les municipalités selon un seuil minimum établi dans une entente de partage des coûts; toutefois, depuis 2005, de nouveaux investissements provinciaux n'ont pas nécessité un partage des coûts supplémentaire par le GSMR ou du CADSS.
- ❖ La principale source de financement des services de garde d'enfants est, toutefois, les

frais versés par les parents. À l'heure actuelle, la principale politique en matière de financement du gouvernement qui a une incidence sur l'abordabilité des services de garde agréés est le système de subventions pour la garde d'enfants de l'Ontario. Il y a des exigences relatives au revenu et aux activités pour être admissible aux subventions pour la garde d'enfants. Même dans ce cas, les subventions peuvent ne pas être disponibles si le financement annuel a été épuisé. Les familles qui ont un revenu de moins de 20 000 \$ peuvent obtenir une subvention complète; celles qui ont un revenu entre 20 000 \$ et 40 000 \$ paieront 10 % du revenu qui excède 20 000 \$. Les familles qui ont un revenu de plus de 40 000 \$ paieront 2 000 \$ plus 30 % de leur revenu qui excède 40 000 \$. En général, les parents doivent être employés ou à la recherche d'un emploi, ou fréquenter un programme de formation ou d'études, pour être admissibles à la subvention pour la garde d'enfants, bien qu'il y ait des exceptions selon les besoins de l'enfant ou de la famille.

- ❖ Elles peuvent administrer et exploiter des programmes pour la garde d'enfants et la petite enfance offerts dans les réserves, ce que plusieurs font. Les Premières Nations peuvent également conclure des ententes pour exercer tout pouvoir d'un gestionnaire de système de services. Une importante population autochtone dans la province vit à l'extérieur des réserves. Pendant de nombreuses années, elle est restée isolée du système traditionnel d'apprentissage et de garde des jeunes enfants, comme il a été documenté dans le rapport final de la Commission de vérité et réconciliation. C'est en grande partie parce que la majorité des programmes de garde d'enfants en Ontario manquent de sensibilité culturelle pour offrir des services aux enfants autochtones et parce que les frais ont été trop élevés ou les subventions trop difficiles à obtenir. Sous les auspices du programme *Cheminer ensemble* financé par le ministère, les organismes communautaires dirigés par des Autochtones (comme les centres d'amitié) établissent de nouveaux programmes adaptés sur le plan culturel (les centres de garde d'enfants, les services de garde d'enfants en milieu familial et les centres pour l'enfant et la famille) sous leur propre leadership, ainsi que des programmes visant à fournir une formation de sensibilisation culturelle à l'échelle du secteur. Ce travail se réalisera en collaboration avec les GSMR et les CADSS.
- ❖ La *Loi sur les services en français* exige la prestation de services en français aux familles francophones dans les régions de l'Ontario dont au moins 10 % de la population est francophone ou dont au moins 5 000 francophones sont des résidents. Les municipalités sont tenues de respecter la loi dans la distribution du financement et la prestation de services de garde d'enfants.
- ❖ Le ministère de l'Éducation offre le financement des ressources pour besoins particuliers. Les ressources pour besoins particuliers fournissent du personnel, du matériel, des fournitures ou des services pour appuyer l'intégration des enfants ayant

des besoins particuliers dans les milieux de garde d'enfants agréés, y compris les services de garde en milieu familial, les camps et les autres programmes de loisirs autorisés, sans frais supplémentaires pour les parents ou les tuteurs. Les GSMR et les CADSS doivent affecter au minimum 4,1 % de leur allocation de garde d'enfants totale à des ressources pour besoins particuliers. En 2015, le pourcentage moyen consacré aux ressources pour besoins particuliers s'élevait à 13,6 %.

- ❖ Il y a plus de 5 300 centres de garde agréés en Ontario comptant plus de 406 000 places destinées aux enfants de 0 à 12 ans. Un peu plus de 161 000 des places de ces centres sont destinées aux pouspons, aux bambins et aux enfants d'âge préscolaire, souvent décrits comme les enfants de 0 à 4 ans. Presque 106 000 de ces places sont destinées aux enfants d'âge préscolaire (de 30 mois au jardin d'enfants).
- ❖ Presque 76 % des centres de garde agréés en Ontario sont des organismes sans but lucratif.
- ❖ Les frais pour la garde d'enfants varient d'une région à l'autre et selon l'âge de l'enfant. La médiane régionale des frais pour les pouspons varie de 51,00 \$ par jour dans le Nord à 85,00 \$ par jour à Toronto. Pour les bambins, la fourchette s'étend de 42,00 \$ à 66,00 \$. Pour les enfants d'âge préscolaire, elle est de 38,00 \$ à 52,00 \$ par jour.
- ❖ Plus de 111 000 enfants reçoivent des subventions pour la garde d'enfants en Ontario. Environ 40 % des pouspons qui utilisent un centre de garde agréé reçoivent une subvention, et environ 34 % des bambins et environ 31 % des enfants d'âge préscolaire qui fréquentent des centres en reçoivent une.
- ❖ Près de 260 000 enfants qui fréquentent un centre de garde agréé ne reçoivent pas de subvention pour la garde d'enfants.
- ❖ Il existe 124 organismes chargés de coordonner la prestation de services de garde d'enfants en milieu familial dans presque 7 600 foyers agréés. Il y a presque 16 000 enfants dans les services de garde d'enfants en milieu familial. Les frais quotidiens sont généralement plus faibles dans les services de garde d'enfants en milieu familial que dans les centres de garde. Bien sûr, les exigences en matière d'éducation et de formation ainsi que les ratios employés-enfants des services de garde d'enfants en milieu familial sont très différents de ceux des centres de garde.
- ❖ À l'échelle de l'Ontario, il y a suffisamment de places agréées dans des centres et en milieu familial destinées aux pouspons, aux bambins et aux enfants d'âge préscolaire pour accueillir environ 23 % de tous les enfants de 0 à 4 ans. À Toronto et dans la région du Centre, il y a des places pour environ 26 à 27 % des enfants de 0 à 4 ans.

2.1 APERÇU ET GOUVERNANCE PROVINCIALE

L'Ontario compte 5 351 centres de garde d'enfants disposant de plus de 406 000 places disponibles pour les enfants de 0 à 12 ans. Il y a également 124 agences de services de garde en milieu familial agréées. Ces agences coordonnent et surveillent 7 579 résidences familiales qui offrent des services de garde à près de 16 000 enfants. Près de 12 000 de ces enfants bénéficient d'une subvention pour la garde d'enfants.

La loi en vertu de laquelle sont régis les centres de garde d'enfants et les agences de services de garde d'enfants agréées est la *Loi de 2014 sur la garde d'enfants et la petite enfance* (LGEPE) qui est entrée en vigueur le 31 août 2015. Cette loi remplace la *Loi sur les garderies*, qui était la loi applicable pour les services de garde d'enfants depuis 1946. La LGEPE régleme également le nombre d'enfants maximum autorisé dans les services de garde d'enfants non agréés offerts par les fournisseurs qui ne sont pas membres de la famille et qui assurent la garde à l'extérieur du domicile de l'enfant. La LGEPE ne régleme pas les nourrices ni les gardiens qui offrent des services au domicile de l'enfant. Elle ne régleme pas non plus les écoles privées qui fournissent des services de garde uniquement pour les enfants âgés de 4 ans et plus.

Historiquement, les services de garde d'enfants étaient la responsabilité du ministère des Services sociaux et communautaires et, plus tard, du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse; cependant, en 2010, le gouvernement de l'Ontario a donné la responsabilité des politiques, de la réglementation et du financement des services de garde d'enfants au ministère de l'Éducation. Le gouvernement a nommé une ministre associée de l'Éducation (Petite enfance et Garde d'enfants) – Indira Naidoo-Harris –, maintenant connue sous le titre de ministre responsable de la petite Enfance et de la Garde d'enfants¹, ce qui démontre l'importance de la petite enfance et de la garde d'enfants aux yeux du gouvernement.

Le rôle de la Division de la petite enfance et de la garde d'enfants du ministère de l'Éducation est d'élaborer des politiques et des programmes en ce qui a trait aux services de garde d'enfants et de la petite enfance, notamment les centres pour l'enfant et la famille, afin de fournir du financement, de mettre à jour et de modifier les lois et les règlements en vertu de la LGEPE et d'autres lois connexes telle que la *Loi sur l'éducation*, ainsi que de surveiller la conformité à ces lois et règlements. Les programmes de garde d'enfants des centres et les agences de services de garde d'enfants en milieu familial sont autorisés par le ministère; ces permis sont renouvelés régulièrement et peuvent être révoqués pour violations des règlements de services de garde d'enfants. La LGEPE a également mis en place des mesures d'application

¹ En janvier 2018, Indira Naidoo-Harris a été nommée ministre de l'Éducation, tout en poursuivant ses tâches de ministre responsable de la Petite Enfance et de la Garde d'enfants.

de la loi plus solides, notamment des pénalités financières associées au fait de ne pas respecter les règlements, dans le but de soutenir la sécurité et la qualité des programmes de garde d'enfants agréés. La durée d'un permis dépend des antécédents de conformité en matière de permis du titulaire de permis. Les permis précisent le nombre d'enfants dans les groupes de poupons, de bambins, d'enfants d'âge préscolaire, d'enfants au jardin d'enfants et d'enfants d'âge scolaire qu'un programme est autorisé à servir à n'importe quel moment.

La LGEPE régit aussi divers types de financement offerts pour appuyer les programmes de garde d'enfants dans la prestation de services aux enfants ou pour appuyer les familles qui ont besoin de soutien dans l'achat de services de garde d'enfants agréés pour leurs enfants. Une partie du financement (connue sous le nom d'augmentation de salaire) est explicitement destinée au soutien des niveaux de salaire et d'avantages sociaux du personnel des fournisseurs de services de garde qui reçoivent un niveau de rémunération relativement faible.

La LGEPE réglemente le ratio employés-enfants minimum ainsi que la taille maximum des groupes autorisés dans les centres de garde d'enfants, lesquels varient en fonction de la catégorie d'âge des enfants qui bénéficient des services de garde. La LGEPE donne au ministre de l'Éducation le pouvoir de mettre en place des règlements et des normes ainsi que de mettre à jour périodiquement les règlements sur la santé et la sécurité, la formation du personnel, la planification du programme et les caractéristiques des milieux des services de garde d'enfants agréés. Le ministère applique ces règlements au moyen de délivrances de permis et d'une combinaison de mesures d'application de la loi, comme les ordonnances de conformité, les pénalités administratives et le reclassement d'un programme dans un statut de permis provisoire ou une révocation de permis.

Des conseillers en programmes dans sept bureaux régionaux du ministère sont responsables de la réalisation des inspections des programmes de garde d'enfants agréés et de la recommandation des délivrances et des renouvellements de permis. Ces conseillers font le suivi des plaintes et d'incidents graves, et surveillent la conformité à la loi et aux règlements. Ils travaillent sous la supervision de chefs régionaux nommés à titre de directeurs en vertu de la loi. Les chefs régionaux peuvent consulter les fichiers d'une unité d'application de la loi si des mesures d'application renforcées sont exigées afin que le titulaire se conforme à la loi. L'unité d'application de la loi du ministère est composée d'agents d'infractions provinciales désignés ayant le pouvoir d'autoriser une enquête sur les contraventions à la LGEPE. Les enquêteurs peuvent exercer les pouvoirs d'un inspecteur pour entrer dans les locaux agréés ou non qui offrent des services de garde d'enfants et pour enquêter sur ses activités; dans des cas plus graves, les enquêteurs peuvent obtenir et exécuter des mandats de perquisition afin de recueillir des données permettant de porter des accusations.

En plus des services à temps plein et à temps partiel dans les centres de garde d'enfants et des services de garde d'enfants en milieu familial, le ministère de l'Éducation finance les

municipalités, les Premières Nations, les conseils scolaires et les organismes sans but lucratif de la province afin d'offrir une gamme de programmes pour l'enfance et la famille. Ces programmes pour l'enfance et la famille sont actuellement transformés en centres ON y va, qui seront lancés le 1^{er} janvier 2018.

2.2 RÔLE DES MUNICIPALITÉS DANS LA GARDE D'ENFANTS

L'Ontario est la seule province du Canada à jouer un rôle central auprès des municipalités dans la planification, le financement et l'administration du financement des services de garde agréés. Bien qu'il existe 444 municipalités en Ontario, leur rôle dans la garde d'enfants est exercé au moyen de 37 gestionnaires des services municipaux regroupés (GSMR) et de 10 conseils d'administration de district des services sociaux (CADSS). Ces organismes font partie de l'Association des Services sociaux des Municipalités de l'Ontario (OMSSA) et de l'Association of Municipalities of Ontario (AMO).

Le regroupement de la gestion des services municipaux, lancé en 1998 par le gouvernement provincial, a entraîné la création de 47 GSMR et CADSS partout en Ontario. Il s'agit surtout de municipalités de palier supérieur du Sud de l'Ontario et des conseils d'administration de district des services sociaux dans le Nord de l'Ontario. Une municipalité de palier supérieur fournit des services aux résidents d'au moins deux municipalités de palier inférieur. Le palier supérieur est habituellement un comté (comme Oxford ou Wellington) ou une municipalité régionale (comme Halton ou Waterloo). Certains GSMR sont des municipalités à palier unique comme Toronto, Ottawa ou Hamilton. Les GSMR et les CADSS agissent comme gestionnaires de système de services. Bien que la plupart du financement provienne de la province, les GSMR et les CADSS contribuent également au financement. Ils gèrent le financement de services à la personne, et planifient, gèrent et offrent des services à la personne, y compris les services de garde d'enfants et de la petite enfance, les mesures d'aide à l'emploi et au revenu, les services à la personne intégrés, ainsi que les programmes de logement pour la prévention de l'itinérance. Par ailleurs, les municipalités influencent à l'échelle locale les services de garde d'enfants au moyen de règlements et d'exigences applicables à la prestation de services de garde qui vont au-delà des lois et des exigences réglementaires de la province.

Les services de garde sont gérés par les GSMR et les CADSS grâce à un processus local de planification des services qui reflète les lois, les règlements, les politiques et les directives actuels en matière de garde d'enfants, les lignes directrices relatives au financement décrites par la province et l'engagement auprès des titulaires de permis de ce type de service. Les GSMR et les CADSS sont d'importants décideurs dans la prestation et le financement de services de garde d'enfants; cependant, les conseils scolaires et les programmes à l'intention des enfants et des familles sont également des partenaires locaux importants dans la planification et la prestation de services de garde. Les conseils scolaires travaillent en étroite collaboration avec

les GSMR et des CADSS, en particulier dans la planification de services de garde avant et après l'école et dans la détermination des priorités de dépenses en immobilisations servant à créer à aménager des places en services de garde en milieu scolaire. Les Premières Nations, comme décrites ci-après, sont des partenaires importants dans la prestation de services pour la garde d'enfants et la petite enfance dans les réserves.

À compter du 1^{er} janvier 2018, les centres pour l'enfant et la famille, connus sous le nom de centres pour l'enfant et la famille ON y va, seront administrés par les GSMR et les CADSS dans le cadre de leur responsabilité à l'égard de la gestion du réseau de services de garde d'enfants et des autres services sociaux.

Aux fins de délivrance de permis, les 47 GSMR et CADSS peuvent être regroupés en régions; il est utile d'utiliser ces régions pour produire des rapports sur les éléments principaux du système de services de garde d'enfants de l'Ontario.

- La ville de Toronto est si grande qu'elle constitue une région en elle-même.
- La région de Toronto Ouest comprend les municipalités régionales de Peel et de Halton, ainsi que les comtés de Dufferin et de Wellington.
- La région centrale comprend la municipalité régionale de Durham, la municipalité de York, les villes de Peterborough et de Kawartha Lakes, les comtés de Bruce, de Grey, de Northumberland et de Simcoe, ainsi que de la municipalité de district de Muskoka.
- La région du Sud-Ouest comprend les villes de Hamilton, de London, de St. Thomas, de Brantford, de Stratford et de Windsor, les municipalités régionales de Waterloo et de Niagara, les comtés de Huron, de Lambton, d'Oxford et de Norfolk, ainsi que la municipalité de Chatham-Kent.
- La région de l'Est comprend les villes d'Ottawa, de Kingston et de Cornwall, les comtés de Hastings, de Lanark, de Renfrew et de Lennox and Addington, ainsi que les comtés unis de Leeds et Grenville et de Prescott et Russell.
- Dans la région du Nord, nous avons regroupé les municipalités du Nord-Ouest et du Nord-Est. La région du Nord comprend les CADSS de Kenora, de Rainy River, de Thunder Bay, d'Algoma, de Sault Ste. Marie, de Manitoulin-Sudbury, de Parry Sound, de Nipissing, de Témiscamingue et de Cochrane, ainsi que la ville du Grand Sudbury.

2.3 APERÇU DE 2015 DES DÉPENSES DE LA PROVINCE LIÉES À LA GARDE D'ENFANTS

En 2015, le gouvernement de l'Ontario a dépensé 1,312 milliards de dollars dans les services de garde d'enfants. La majorité du financement provient du gouvernement provincial, mais une partie provient des municipalités. Les fonds sont affectés aux GSMR et aux CADSS au moyen de la formule de financement pour la garde d'enfants qui est conçue pour fournir une affectation équitable du financement aux gestionnaires de services municipaux de garde d'enfants de la province. Une partie des coûts est partagée par les municipalités selon un seuil minimum établi dans une entente de partage des coûts; toutefois, depuis 2005, de nouveaux investissements provinciaux n'ont pas nécessité un partage des coûts supplémentaire par le GSMR ou du CADSS. Le tableau 1 présente les totaux et les ventilations des dépenses. La région de Toronto se distingue des autres tant en matière de quantité et que de répartition des dépenses. Un montant de 408,4 millions de dollars a été dépensé à Toronto, ce qui correspond à 31,1 % de la somme totale. Le total des dépenses de la région de Toronto Ouest a été de 184,5 millions de dollars ou de 14,1 % du total à l'échelle de la province. Les dépenses de la région centrale ont été de 202,7 millions de dollars, alors qu'elles ont été de 273,0 millions dans le Sud-Ouest; ces montants équivalent à 15,4 % et à 20,8 % du total provincial, respectivement. Dans la région de l'Est, un total de 158,0 millions de dollars a été consacré à la garde d'enfants, alors qu'il a été de 85,9 millions dans le Nord. Ces montants correspondent à 12 et à 6,5 % du total provincial, respectivement.

Le tableau 1 présente également une ventilation fonctionnelle générale des dépenses de chaque région et de l'ensemble des régions. Bien que d'autres renseignements soient disponibles, le regroupement facilite une vaste évaluation des tendances. Tous les facteurs qui contribuent au financement de fonctionnement des centres et des milieux familiaux ou qui servent à réduire le fardeau de salaire pour les centres et les milieux familiaux sont regroupés dans la section « Soutien au fonctionnement et aux salaires », sauf pour la Subvention pour l'augmentation de salaire des employés des services de garde (son attribution n'est pas à la discrétion municipale). Les types de subventions aux parents et aux familles sont regroupés sous « Subventions (toutes) ». Les ressources administratives et les ressources pour besoins particuliers constituent des catégories distinctes. Les autres catégories sont regroupées dans « Toutes les autres ».

Le tableau 1 indique que les municipalités de différentes régions dépensent divers montants et accordent des fonds autrement par fonction. Toronto accorde près de 72 % de son financement aux subventions. La région de l'Est accorde 56 % des subventions. Toutes les autres régions accordent de 39 à 47 % du financement aux subventions. Il convient de noter que ces chiffres sont tirés de 2015; les tendances ont peut-être changé.

L'attribution de fonds dépend des priorités municipales, mais aussi du nombre de familles qui sont admissibles aux subventions et qui ont besoin de subventions dans la région. En conséquence, Toronto consacre moins d'argent que d'autres régions (une part plus petite) sur des subventions de soutien au fonctionnement/aux salaires et plus d'argent sur les autres subventions. En 2015, Toronto a accordé environ 13 % de financement au fonctionnement et aux salaires et presque 72 % aux subventions, tandis que d'autres régions ont accordé plus de 20 % au financement du soutien aux salaires et au fonctionnement ainsi que de 40 à 55 % aux subventions. Veuillez noter que, en plus de l'argent indiqué dans la section « Soutien au fonctionnement et aux salaires », la province accorde du financement à la Subvention pour l'augmentation de salaire des employés des services de garde. En 2015, le financement a fourni 1 \$ par heure pour le personnel du programme qui gagne moins de 26,27 \$; en 2017, le montant s'est élevé à 2 \$ pour le personnel du programme qui gagne moins de 26,68 \$.

En 2015, la Subvention pour l'augmentation de salaire des employés des services de garde a également offert du soutien du revenu aux fournisseurs de services de garde en milieu familial; les fournisseurs ont reçu une augmentation allant jusqu'à 10 \$ par jour s'ils fonctionnent à temps plein ou 5 \$ par jour s'ils fonctionnent à temps partiel. En 2016, ces montants sont passés à 20 \$ par jour et à 10 \$ par jour pour les fournisseurs qui ont respectivement un fonctionnement à temps plein ou à temps partiel. L'intention de l'augmentation de salaire des employés des centres de garde et des services de garde en milieu familial est d'aider à combler l'écart salarial entre les éducateurs de la petite enfance inscrits (EPEI) qui travaillent dans le cadre de programmes d'apprentissage des jeunes enfants à temps plein et dans des services de garde agréés, ainsi que de stabiliser le fonctionnement des services de garde d'enfants agréés en aidant à garder en poste les EPEI et d'autres membres du personnel du programme de garde d'enfants.

Tableau 1 Ventilation par région des dépenses par fonction générale, 2015 (en millions de dollars et en pourcentage)

	Soutien au fonctionnement et aux salaires	Subvention pour l'augmentation de salaire	Places subventionnées, dont Ontario au travail	Administration	Ressources pour besoins particuliers	Toutes les autres	Total
Toronto	52,5 \$	14,2 \$	292,6 \$	30,4 \$	13,7 \$	4,9 \$	408,4 \$
Toronto Ouest	43,7 \$	10,7 \$	85,6 \$	18,0 \$	16,9 \$	9,5 \$	184,5 \$
Centre	43,6 \$	13,7 \$	94,1 \$	17,7 \$	26,0 \$	7,4 \$	202,7 \$
Sud-Ouest	76,7 \$	13,5 \$	128,8 \$	20,9 \$	24,8 \$	8,4 \$	273,0 \$
Est	34,8 \$	8,3 \$	88,2 \$	11,0 \$	10,6 \$	5,1 \$	158,0 \$
Nord	43,1 \$	3,2 \$	33,1 \$	7,7 \$	9,2 \$	5,3 \$	85,9 \$
Total par fonction	294,4 \$	63,6 \$	722,4 \$	105,7 \$	101,3 \$	40,7 \$	1 312,4 \$
Toronto	12,9 %	3,5 %	71,6 %	7,4 %	3,4 %	1,2 %	100,0 %
Toronto Ouest	23,7 %	5,8 %	46,4 %	9,8 %	9,2 %	5,1 %	100,0 %
Centre	21,5 %	6,8 %	46,4 %	8,7 %	12,9 %	3,7 %	100,0 %
Sud-Ouest	28,1 %	4,9 %	47,2 %	7,7 %	9,1 %	3,1 %	100,0 %
Est	22,0 %	5,3 %	55,8 %	7,0 %	6,7 %	3,2 %	100,0 %
Nord	50,2 %	3,7 %	38,5 %	9,0 %	10,7 %	6,2 %	100,0 %
Total	22,4 %	4,8 %	55,0 %	8,1 %	7,7 %	3,1 %	100,0 %

Source : Ministère de l'Éducation

2.4 FINANCEMENT

Les frais versés par les parents sont la principale source de financement des services de garde d'enfants de la province.

Pour certaines familles, le système de subventions est la principale politique en matière de financement qui a une incidence sur l'abordabilité des services de garde agréés. Il existe un ensemble uniforme d'exigences en matière de revenu et d'activité dans l'ensemble de la province qui permettent de déterminer l'admissibilité d'une famille à une subvention et, le cas échéant, le montant de l'aide octroyé. Une famille peut être admissible à une place entièrement ou partiellement subventionnée, selon le niveau de revenu familial. Les municipalités administrent le système de place subventionnée en services de garde d'enfants, et les règles et pratiques précises varient d'une municipalité à l'autre afin de répondre aux besoins locaux.

Les subventions complètes sont offertes aux familles dont le revenu modifié est inférieur ou égal à 20 000 \$ (le revenu modifié est très similaire au revenu total avant impôts pour la plupart des familles). Les subventions partielles sont offertes aux revenus supérieurs à 20 000 \$ selon une formule précise (c.-à-d. que la famille doit payer 10 % de revenu additionnel inférieur à 40 000 \$, puis 30 % de revenu additionnel supérieur à 40 000 \$ jusqu'au prix complet des services de garde pour tous les enfants). Les tableaux 2 et 3 indiquent les montants de subventions qu'une famille pourrait bénéficier à différents niveaux de revenu familial et à différents niveaux de frais de services de garde d'enfants.

Il existe également des catégories spéciales de familles qui peuvent recevoir des subventions des frais. Certaines familles sont admissibles à des places subventionnées, car elles reçoivent du financement d'Ontario au travail. Certaines familles sont admissibles à des places subventionnées, car elles sont recommandées par un travailleur social. Les familles des Premières Nations ne sont pas assujetties aux mêmes exigences des subventions liées aux frais. Il n'existe aucun test d'admissibilité financière dans les réserves; toutes les familles dans les réserves sont donc admissibles aux subventions.

Ce ne sont pas tous les centres qui fournissent des services aux enfants subventionnés. Les municipalités (GSMR et CADSS) peuvent limiter les subventions et (ou) d'autres financements de fonctionnement aux centres avec lesquels elles ont conclu des ententes d'achat de service; certains centres choisissent de ne pas conclure de telles ententes. Ces ententes d'achat de service constituent une entente contractuelle qui permet aux municipalités d'exiger aux centres de satisfaire aux exigences en matière de responsabilité, telles que certaines exigences financières, de production de rapports et de qualité, afin de prendre soin des enfants subventionnés ou de recevoir du financement de fonctionnement.

Tableau 2 Montant de subvention de 2017 pour la garde d'enfants offerts aux familles à différents revenus, en fonction de niveaux différents de frais assumés pour un enfant, Ontario 2017

Revenu familial	Un poupon à 21 000 \$/année		Un bambin à 17 000 \$/année		Un enfant d'âge préscolaire à 13 000 \$/année		Un enfant au jardin d'enfants à 6 000 \$/année scolaire	
	Montant de la subvention	Coût en pourcentage du revenu	Montant de la subvention	Coût en pourcentage du revenu	Montant de la subvention	Coût en pourcentage du revenu	Montant de la subvention	Coût en pourcentage du revenu
20 000 \$	21 000 \$	0,0 %	17 000 \$	0,0 %	13 000 \$	0,0 %	6 000 \$	0,0 %
40 000 \$	19 000 \$	5,0 %	15 000 \$	5,0 %	11 000 \$	5,0 %	4 000 \$	5,0 %
60 000 \$	13 000 \$	13,3 %	9 000 \$	13,3 %	3 000 \$	13,3 %	--	10,0 %
80 000 \$	7 000 \$	17,5 %	3 000 \$	17,5 %	--	16,3 %	--	7,5 %

Source : Calculs des auteurs

Tableau 3 Montant de subvention pour la garde d'enfants offerts aux familles à différents revenus, en fonction de niveaux différents de frais assumés pour deux enfants, Otario 2017

Revenu familial	Deux poupons à 42 000 \$/année		Deux bambins à 34 000 \$/année		Deux enfants d'âge préscolaire à 26 000 \$/année		Deux enfants au jardin d'enfants à 12 000 \$/année scolaire	
	Montant de la subvention	Coût en pourcentage du revenu	Montant de la subvention	Coût en pourcentage du revenu	Montant de la subvention	Coût en pourcentage du revenu	Montant de la subvention	Coût en pourcentage du revenu
20 000 \$	42 000 \$	0,0 %	34 000 \$	0,0 %	26 000 \$	0,0 %	12 000 \$	0,0 %
40 000 \$	40 000 \$	5,0 %	32 000 \$	5,0 %	24 000 \$	5,0 %	10 000 \$	5,0 %
60 000 \$	34 000 \$	13,3 %	26 000 \$	13,3 %	18 000 \$	13,3 %	4 000 \$	13,3 %
80 000 \$	28 000 \$	17,5 %	20 000 \$	17,5 %	12 000 \$	17,5 %	--	15,0 %
100 000 \$	22 000 \$	20,0 %	14 000 \$	20,0 %	6 000 \$	20,0 %	--	12,0 %
120 000 \$	16 000 \$	21,7 %	8 000 \$	21,7 %	0 \$	21,7 %	--	10,0 %
140 000 \$	10 000 \$	22,9 %	2 000 \$	22,9 %	--	21,4 %	--	8,6 %
160 000 \$	4 000 \$	23,8 %	--	21,3 %	--	18,8 %	--	7,5 %
180 000 \$	--	23,3 %	--	18,9 %	--	16,7 %	--	6,7 %
200 000 \$	--	21,0 %	--	17,0 %	--	15,0 %	--	6,0 %

Source : Calculs des auteurs

2.5 SERVICE DE GARDE DES PREMIÈRES NATIONS

L'Ontario a la compétence législative de financer, de réglementer et d'élaborer des politiques relatives à la garde d'enfants sur les réserves des collectivités des Premières Nations.

La *Loi de 2014 sur la garde d'enfants et la petite enfance* (LGEPE) autorise une Première Nation ou un groupe de membres des Premières Nations à mettre en place, à administrer, à exploiter et à financer des programmes et des services pour la petite enfance et la garde d'enfants. La LGEPE autorise également le ministre et une Première Nation à conclure une entente afin d'exercer tout pouvoir ou toute fonction d'un gestionnaire de services de garde prévu par la Loi.

En vertu du Règlement de l'Ontario 138/15 pris en application de la LGEPE, le coût de la plupart des subventions liées aux frais des programmes de services de garde d'enfants dans les réserves est couvert à 80 % par la province et à 20 % par la Première Nation. Les Premières Nations gèrent le système de subvention des frais dans leurs collectivités respectives. La province couvre 100 % des autres coûts des services de garde d'enfants en vertu de la LGEPE.

Le ministère de l'Éducation (EDU) a conclu des ententes de paiement de transfert avec 74 Premières Nations et trois organismes de paiement de transfert pour les éléments ci-dessous :

- **Services de garde agréés :**
 - Actuellement, parmi les 133 Premières Nations, 57 ont des services de garde agréés financées par la province dans leurs collectivités, ce qui correspond à une capacité totale de 3 175 places en services de garde agréés. Il y a également deux agences de services de garde en milieu familial agréés sur des réserves qui soutiennent au total 31 foyers (données sur l'octroi de permis en date du 31 mars 2017). Celles-ci sont situées à Akwesasne et dans les Six Nations.
 - L'Ontario a fait passer le financement des services de garde versé aux 57 Premières Nations qui ont des programmes de garde d'enfants existants de 17,7 millions de dollars en 2011-2012 à 27,7 millions de dollars en 2017-2018 (30,8 millions de dollars avec le financement de l'augmentation salariale).
- **Bénéficiaires du programme Ontario au travail :** Financement pour couvrir les coûts des services de garde d'enfants formels et informels pour les personnes qui participent au programme Ontario au travail dans son intégralité. En 2016-2017, le ministère de l'Éducation a offert 964 237 \$ à 17 Premières Nations sans services de garde sur les

réserves, ainsi qu'à 30 des 57 Premières Nations ayant des services de garde sur les réserves.

- **Programmes pour l'enfance et la famille :** À l'heure actuelle, le ministère de l'Éducation verse environ 712 000 \$ à cinq Premières Nations qui offrent actuellement des programmes pour l'enfance et la famille dans des réserves.

L'Ontario partage certains coûts des services de garde d'enfants des Premières Nations avec le gouvernement fédéral en vertu de l'Entente sur le bien-être des Indiens de 1965. L'Entente sur le bien-être des Indiens de 1965 est une entente de partage des coûts entre le gouvernement provincial et fédéral qui prévoit le remboursement d'une partie des coûts engagés par l'Ontario en ce qui a trait aux services de garde sur les réserves (ministère de l'Éducation), au bien-être de l'enfance (ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse), à Ontario au travail (ministère des Services sociaux et communautaires) et aux aides familiaux et aux infirmiers (ministère de la Santé et des Soins de longue durée).

En vertu de cette entente, le gouvernement fédéral rembourse à l'Ontario les coûts liés aux services de garde approuvés par le gouvernement fédéral à un taux nominal de 93 %. Toutefois, en raison d'un plafond imposé par le gouvernement fédéral relativement au financement total des services de garde d'enfants en vertu de l'Entente sur le bien-être des Indiens de 1965 au taux de 1995, ainsi que d'une interprétation restrictive des « frais de garde d'enfants admissibles », le gouvernement fédéral ne rembourse en réalité qu'environ 43 % des dépenses totales de l'Ontario.

Depuis 2011-2012 le gouvernement a augmenté le financement des services de garde d'enfants des Premières Nations de 17,7 millions de dollars à 30,8 millions de dollars en 2017-2018, y compris 2,9 millions de dollars pour l'augmentation salariale.

Le ministère fournit des places subventionnées pour les Premières Nations, mais contrairement aux services hors réserves, il n'y a aucun test d'admissibilité financière et tous les enfants reçoivent une subvention complète. En effet, les programmes octroient un financement de base au lieu d'évaluer le revenu des familles sur une base individuelle. Chaque Première Nation peut également imposer des frais nominaux à sa discrétion.

Les Premières Nations sont partiellement financées en fonction des montants historiques et certains types de fonds sont affectés à l'aide d'une formule de financement. Il existe des restrictions relativement à la capacité de transférer des fonds entre les catégories. Contrairement aux GSMR et aux CADSS, les Premières Nations ne reçoivent pas la subvention de fonctionnement général en tant que tel, mais elles conservent la formule de financement historique qui alloue des fonds séparément pour la subvention salariale historique et l'équité salariale, les subventions pour l'augmentation des salaires, les ressources pour besoins

particuliers, le renforcement des capacités, etc. Ce financement est couvert à 100 % par le gouvernement de l'Ontario à lui seul.

Dans le cadre de son plan visant à investir plus de 250 millions de dollars sur trois ans dans des programmes et des mesures axés sur la réconciliation qui seront élaborés en partenariat avec ses partenaires autochtones, l'Ontario s'engage à :

- accroître le nombre de places en services de garde et de programmes adaptés sur le plan culturel à l'extérieur des réserves;
- élargir les programmes qui s'adressent aux enfants et aux familles dans les réserves et, par l'entremise des Premières Nations et des partenaires fédéraux, offrir des mesures de soutien dans un plus grand nombre de collectivités.

Le programme Cheminer ensemble a été créé en vue d'atteindre ces objectifs. Ce programme découle du rapport final de la Commission de vérité et réconciliation (TRC), qui a levé le voile sur le système de pensionnats du Canada, un chapitre sombre de notre histoire qui a eu sur les peuples autochtones des répercussions durables qui se font encore sentir aujourd'hui. Par conséquent, l'Ontario travaille avec des partenaires autochtones afin de se libérer des séquelles des pensionnats, de combler les écarts et d'éliminer les obstacles, de créer un système de justice réceptif et adapté à la culture, de soutenir la revitalisation culturelle autochtone et de renouveler les relations avec les peuples autochtones. La véritable réconciliation va au-delà des appels à l'action de la Commission de vérité et de réconciliation. La province continuera de faire appel aux conseils et au leadership de ses partenaires autochtones.

Le programme Cheminer ensemble est disponible dans les réserves des Premières Nations, en plus d'être offert aux organismes dirigés par des Autochtones hors des réserves, dans des collectivités de l'ensemble de la province. Dans les réserves, les Premières Nations construisent de nouveaux centres pour la petite enfance et la famille. À l'extérieur des réserves, les GSMR et les CADSS participent à des projets du programme Cheminer ensemble dirigés par des organismes partenaires autochtones locaux, afin de fournir de nouveaux centres de garde indépendants et adaptés sur le plan culturel qui sont accessibles à la population autochtone locale et qui ont l'obligation de lui rendre des comptes. Ils élaborent aussi des services de garde en centre et en milieu familial qui sont accessibles aux enfants tant sur les réserves que hors réserve. Ils élargissent les services adaptés à la culture à tous les résidents à l'extérieur des réserves et ils collaborent au perfectionnement professionnel et à la formation à l'intérieur et à l'extérieur des réserves. Reconnaissant le coût exorbitant de la garde d'enfants dans les centres urbains à l'échelle de la province, plusieurs collectivités prévoient d'établir des centres grâce à un financement de base afin que la population autochtone puisse se permettre de les fréquenter.

À l'heure actuelle, aucun financement n'est mis à la disposition des Premières Nations sur des réserves. Les Premières Nations attendent l'annonce de l'accord sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants autochtones, qui affectera des fonds exclusivement aux Premières Nations.

2.6 GARDE D'ENFANTS DANS LES COLLECTIVITÉS FRANCOPHONES DE L'ONTARIO

Adoptée en 1986, la *Loi sur les services en français* (LSF) garantit l'accès aux services du gouvernement de l'Ontario en français dans les bureaux centraux et dans les organismes gouvernementaux se trouvant dans l'une des 26 régions désignées de la province, ou desservant l'une de ces régions. Les régions désignées sont celles qui comptent une population francophone importante. L'Office des affaires francophones considère qu'une population francophone est importante si elle représente au moins 10 % de la population locale ou qu'elle comprend plus de 5 000 francophones.

En plus des services offerts par les bureaux du gouvernement de l'Ontario, ceux qui sont fournis par des tiers au nom d'un organisme gouvernemental doivent être offerts conformément à la LSF. Bien que les municipalités soient exclues de l'application de la Loi lorsqu'elles offrent leurs propres services, la responsabilité à l'égard de la LSF est transférée lorsqu'elles offrent des services « au nom » du gouvernement de l'Ontario dans des régions désignées. En vertu des ententes qu'ils ont conclues avec l'Ontario, les GSMR et les CADSS sont tenues d'avoir la capacité de fournir des services en français aux parents francophones qui présentent une demande de place subventionnée dans des régions désignées. Ils doivent également avoir la capacité de fournir des services en français aux organismes francophones qui ont des ententes relatives aux places subventionnées et (ou) au financement de fonctionnement et de s'assurer que les services de ressources pour besoins particuliers sont offerts en français aux organismes francophones, ainsi qu'aux parents et tuteurs francophones et à leurs enfants. Si un GSMR ou un CADSS n'a pas pleinement la capacité d'offrir des services en français, il doit soumettre un plan visant à bâtir cette capacité.

Les exploitants de services de garde d'enfants ne sont pas assujettis à la LSF, car ils sont des organismes indépendants. Ils peuvent, à leur discrétion, offrir des services partiellement ou entièrement en français, qu'ils soient situés ou non dans une région désignée. Certains d'entre eux peuvent volontairement demander d'être désignés comme organismes publics en vertu de la LSF afin d'affirmer leur engagement envers la prestation de services en français.

2.7 SERVICES DE GARDE POUR LES ENFANTS AYANT DES BESOINS PARTICULIERS

Le ministère de l'Éducation finance les ressources pour besoins particuliers (RBP). Les RBP fournissent le personnel, le matériel, les fournitures ou les services nécessaires pour appuyer l'intégration des enfants ayant des besoins particuliers dans les milieux de garde d'enfants agréés, y compris les services de garde en milieu familial, les camps et les autres programmes de loisirs autorisés, sans frais supplémentaires pour les parents ou les tuteurs. Les GSMR et les CADSS doivent affecter au minimum 4,1 % de leur allocation de garde d'enfants totale à des RBP. En 2015, le pourcentage moyen consacré aux ressources pour besoins particuliers était de 13,6 %.

Nous encourageons les GSMR et les CADSS à collaborer pour la planification et l'offre de services et d'aide avec les fournisseurs de services de RBP, les titulaires de permis, les parents et les tuteurs, les employés des écoles et des conseils scolaires, les autres professionnels, les programmes et les organismes communautaires. Nous encourageons les GSMR et les CADSS à maintenir des partenariats solides avec les organismes communautaires pertinents pour faciliter les transitions et les aiguillages sans heurt, y compris les organismes de coordination en matière de besoins particuliers et les comités directeurs locaux qui assurent la planification coordonnée des services et la prestation intégrée de services de réadaptation, des initiatives clés dans le cadre de la Stratégie ontarienne pour les services aux enfants et aux jeunes ayant des besoins particuliers.

Selon la LGEPE, le terme « enfant ayant des besoins particuliers » signifie tout enfant dont les besoins cognitifs, physiques, sociaux, émotionnels ou communicatifs, ou les besoins en lien avec le développement général, sont de telle nature qu'ils nécessitent des soutiens supplémentaires.

Le programme que l'on appelle maintenant le programme de ressources pour besoins particuliers (RBP) a été mis en place à la fin des années 1970 par le ministère des Services sociaux et communautaires afin d'aider les enfants ayant des besoins particuliers dans les services de garde agréés, sans frais supplémentaires pour les parents ou tuteurs. Au moment de la création du programme de RBP, ces enfants étaient dans des programmes séparés. Au début des années 1990, la province s'est dirigée vers un modèle d'inclusion dans le cadre duquel les enfants ayant ou non des besoins particuliers participaient au même programme.

Lorsque le ministère de l'Éducation a commencé à être responsable de la garde d'enfants en 2010, le financement et les politiques opérationnelles associés aux RBP (orientées par la *Loi sur les garderies* et les lignes directrices sur la gestion des services) du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (MSEJ) ont été transférés tels quels. Depuis le transfert des RBP, le ministère de l'Éducation a pris des mesures pour examiner les RBP et résoudre les questions

urgentes, y compris la recherche, les conversations avec les intervenants, l'élaboration d'une formule de financement pour les services de garde, la rédaction de l'ébauche d'un cadre de travail relatif aux RBP, la collecte de renseignements sur la prestation de services de RBP auprès des GSMR et des CADSS et les règlements refondus pris en application de la LGEPE. Les travaux se poursuivent dans le cadre de la démarche renouvelée visant à favoriser l'inclusion du *Cadre stratégique renouvelé pour la petite enfance et les services de garde d'enfants de l'Ontario*.

Les services et le soutien achetés à l'aide des fonds pour les RBP sont destinés aux enfants ayant des besoins particuliers de 12 ans ou moins. Les fonds pour les RBP visent à :

1. embaucher ou obtenir les services d'une ressource comme un enseignant, un conseiller ou un membre du personnel supplémentaire, au besoin (y compris le salaire et les avantages sociaux) pour soutenir l'inclusion des enfants ayant des besoins particuliers;
2. offrir de la formation au personnel dans les milieux réglementés de garde d'enfants travaillant avec des enfants ayant des besoins particuliers pour favoriser l'inclusion;
3. acheter ou louer des fournitures ou du matériel spécialisés ou adaptés pour les enfants ayant des besoins particuliers.

Les centres ON y va fournissent d'importantes ressources pour besoins particuliers. Ces centres ON y va (préalablement connus sous le nom de centres de l'Ontario pour la petite enfance et la famille) sont un lieu où les parents et les fournisseurs de soins peuvent obtenir des renseignements et des conseils sur les enfants dont ils s'occupent. Tous les centres ON y va sont accueillants et accessibles pour les enfants aux capacités variées et des possibilités de détection précoce, de dépistage et de surveillance doivent être offertes si elles sont requises ou demandées. Les centres ON y va offrent aux parents et aux fournisseurs de soins des renseignements à jour au sujet des programmes communautaires et des services spécialisés disponibles en vue de s'assurer que les enfants ont accès aux mesures de soutien dont ils ont besoin.

Depuis le 1^{er} janvier 2018, les GSMR et les CADSS peuvent utiliser les fonds des centres pour l'enfant et la famille ON y va pour embaucher ou obtenir les services d'un conseiller en ressources pour les enfants ayant des besoins particuliers afin de soutenir la prestation de services de base aux enfants ayant des besoins particuliers et à leur famille ou fournisseurs de soins, plus particulièrement en vue de diriger les familles vers des services spécialisés (p. ex., dépistage, détection précoce, ressources et mesures de soutien).

Les enseignantes-ressources ou enseignants-ressources et les conseillères ou conseillers pédagogiques offrent de nombreuses formes de services et d'aide pour les enfants ayant des besoins particuliers. Ils peuvent travailler auprès de nombreux enfants en divers lieux et peuvent également fournir une expérience d'apprentissage professionnel pour les personnes

travaillant auprès d'enfants ayant des besoins particuliers dans des milieux de garde d'enfants agréés et des programmes de loisirs autorisés. Cette aide peut aussi être en lien aux stratégies d'adaptation de programmes, à la conception de plans de services personnalisés (selon le Règl. de l'Ont. 137/15, article 52), au dépistage de problèmes de développement, à l'offre d'aiguillage vers des organismes communautaires, à l'information sur les ressources pour les parents et à l'obtention de matériel spécialisé nécessaire.

Une enseignante-ressource ou un enseignant-ressource doit être membre en règle de l'Ordre des éducatrices et des éducateurs de la petite enfance et avoir réussi un programme d'études postsecondaires à la fois théorique et pratique en lien avec les besoins des enfants ayant des besoins particuliers. Le titulaire de permis veille à ce que chaque enseignant-ressource détienne un certificat valide de secourisme général, couvrant notamment la réanimation cardio-respiratoire des pousins et des enfants, délivré par un organisme de formation reconnu par la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail ou approuvé par ailleurs par un directeur.

En vertu du Règlement de l'Ontario 137/15 (article 52), chaque titulaire d'un permis d'exploitation d'un centre de garde d'enfants ou d'un organisme de coordination des fournisseurs de services de garde en milieu familial doit veiller à ce qu'un plan de soutien individualisé soit mis en place et tenu à jour pour chaque enfant ayant des besoins particuliers et à ce que le plan comprenne ce qui suit :

- une description de la façon dont le centre de garde ou le fournisseur de services de garde en milieu familial aidera l'enfant à fonctionner et à participer de façon significative et utile;
- une description des dispositifs de soutien ou d'aide, des mesures d'adaptation ou autres modifications de l'environnement physique, social et pédagogique;
- des instructions relatives à l'utilisation par l'enfant des dispositifs de soutien ou d'aide.

Le plan doit être élaboré en consultation avec un parent de l'enfant, l'enfant – si son âge le permet – et tout professionnel de la santé réglementé ou toute autre personne qui travaille avec l'enfant susceptible de fournir des renseignements utiles à l'élaboration du plan.

2.8 SERVICES DES CENTRES DE GARDE D'ENFANTS

Au 31 mars 2017, 5 351 centres de garde d'enfants étaient titulaires d'un permis pour offrir des services de garde en Ontario. Environ 36 % de ces centres sont situés à Toronto ou dans la région de l'Ouest de Toronto (y compris Halton et Peel). La région du Centre (y compris York et Durham) et la région du Sud-Ouest comptent chacune environ 22 % des centres de l'ensemble

de la province. Environ 12 % des centres sont situés dans la région de l'Est et un peu plus de 6 % sont dans le Nord de l'Ontario. Soixante-seize centres (environ 1,5 % de tous les centres) se trouvent sur des réserves des Premières Nations et sont gérés par les Premières Nations.

Tableau 4 Centres de services de garde d'enfants agréés desservant les enfants de tous âges, par région ou Premières Nations, Ontario, 2017

Région ou Premières Nations	Nombre de centres de garde	Pourcentage de tous les centres
Toronto	1 010	18,9 %
Toronto Ouest	912	17,0 %
Centre	1 195	22,3 %
Sud-Ouest	1 180	22,1 %
Est	641	12,0 %
Nord	337	6,3 %
Premières Nations	76	1,4 %
Total	5 351	100,0 %

Source : Ministère de l'Éducation

On observe la même distribution de base par région si l'on considère les places en services de garde plutôt que les centres. Environ 38 % des places dans des centres sont à Toronto ou à Toronto Ouest. Un autre 45 % des places sont dans la région du Centre et la région du Sud-Ouest. Environ 12 % des places sont dans l'Est et environ 5 % sont dans le Nord. Il y a plus de 406 000 places dans des centres de services de garde agréés dans l'ensemble de l'Ontario.

**Tableau 5 Nombre de places dans les centres agréés réservées aux enfants de tous âges,
par région ou Premières Nations, Ontario, 2017**

Région ou Premières Nations	Nombre de places en services de garde – Capacité autorisée	Pourcentage de toutes les places
Toronto	79 727	19,6 %
Toronto Ouest	74 873	18,4 %
Centre	101 470	25,0 %
Sud-Ouest	79 816	19,6 %
Est	47 815	11,8 %
Nord	19 519	4,8 %
Premières Nations	3 175	0,8 %
Total	406 395	100,0 %

Source : Ministère de l'Éducation,

Veuillez noter que la capacité autorisée n'est pas égale au nombre d'inscriptions. Voir le tableau 16 pour connaître le nombre d'inscriptions dans les centres.

**Tableau 6 Nombre et pourcentage de places dans les centres agréés réservés aux enfants de
0 à 4 ans,
par région ou Premières Nations, Ontario, 2017**

Région ou Premières Nations	Nombre de places dans les centres de garde d'enfants – Capacité autorisée	Pourcentage de toutes les places
Toronto	39 870	24,8 %
Toronto Ouest	25 012	15,5 %
Centre	35 989	22,3 %
Sud-Ouest	30 120	18,7 %
Est	19 134	11,9 %
Nord	8 391	5,2 %
Premières Nations	2 570	1,6 %
Total	161 086	100,0 %

Source : ministère de l'Éducation

Remarque : Les places pour les enfants de 0 à 4 ans sont réservées aux poupons, aux bambins et aux enfants d'âge préscolaire qui ne fréquentent pas encore les services de garde avant et après le jardin d'enfants.

Tableau 7
Nombre de places en centres agréés par catégorie d'âge et par région ou Premières Nations,
Ontario, 2017

Région ou Premières Nations	Places pour les pouspons	Places pour les bambins	Places pour les enfants d'âge préscolaire	Places dans les services de garde avant et après le jardin d'enfants	Places dans les services de garde avant et après l'école	Nombre total de places
Toronto	3 554	10 003	26 313	16 664	23 193	79 727
Toronto Ouest	1 722	7 030	16 260	19 168	30 693	74 873
Centre	2 281	9 230	24 478	23 019	42 462	101 470
Sud-Ouest	2 375	8 180	19 565	18 429	31 267	79 816
Est	1 237	5 323	12 574	10 896	17 785	47 815
Nord	772	2 407	5 212	3 667	7 461	19 519
Premières Nations	290	727	1 553	192	413	3 175
Total	12 231	42 900	105 955	92 035	153 274	406 395

Source : Ministère de l'Éducation

Les centres ne desservent pas nécessairement toutes les catégories d'âge. Le tableau 8 présente la répartition des centres de l'Ontario qui desservent les enfants de 0 à 4 ans. Ce tableau ne tient pas compte des enfants qui ne sont pas âgés de 0 à 4 ans. En d'autres mots, un centre desservant uniquement les enfants d'âge préscolaire et les enfants au jardin d'enfants serait présenté dans ce tableau comme s'il offrait seulement des services aux enfants d'âge préscolaire, car nous ne tenons pas compte des services qui ne sont pas offerts aux pouspons, aux bambins et aux enfants d'âge préscolaire. Le tableau indique si les centres qui desservent les enfants de l'une de ces catégories d'âge offrent aussi des services aux enfants d'autres catégories d'âge.

Très peu de centres desservent uniquement les pouspons, les bambins, les pouspons et les bambins ou les pouspons et les enfants d'âge préscolaire (au total, ils représentent moins de 2 % de l'ensemble des centres). On peut présumer que cette situation est en partie attribuable au fait que le coût de la prestation de services de garde de pouspons et de bambins est élevé et que les centres qui se spécialisent dans ces groupes d'âge sont susceptibles de faire face à une compression des coûts et (ou) des prix. En outre, la demande de services de garde de pouspons

et de bambins est susceptible d'être plus faible que la demande de services de garde d'enfants d'âge préscolaire, notamment en raison des frais élevés.

Par conséquent, la plupart des centres qui offrent des services de garde d'enfants âgés de 0 à 4 ans comprennent des services de garde d'enfants d'âge préscolaires (c.-à-d. de 30 mois à l'âge de la maternelle). Parmi tous les centres de la province, 17,5 % offrent seulement des services de garde d'enfants d'âge préscolaire, un autre 25,7 % offrent des services de garde de bambins et d'enfants d'âge préscolaire et 20,6 % offrent des services de garde de poupons, de bambins et d'enfants d'âge préscolaire. Plus de 34 % de tous les centres n'offrent aucun service de garde d'enfants de 0 à 4 ans.

Tableau 8
Nombre et pourcentage de centres agréés par catégorie d'âge desservie, en tenant uniquement compte des places réservées aux enfants de 0 à 4 ans, Ontario, 2017

Catégories d'âge desservies par le centre	Nombre de centres	Pourcentage de l'ensemble des centres
Poupons seulement	9	0,2 %
Bambins seulement	22	0,4 %
Enfants d'âge préscolaire seulement	934	17,5 %
Poupons et bambins seulement	44	0,8 %
Poupons et enfants d'âge préscolaire seulement	22	0,4 %
Bambins et enfants d'âge préscolaire seulement	1 377	25,7 %
Poupons, bambins et enfants d'âge préscolaire seulement	1 104	20,6 %
Aucune place pour les enfants âgés de 0 à 4 ans	1 839	34,4 %
Total	5 351	100,0 %

Remarque : Ce tableau fait uniquement référence aux places réservées aux enfants de 0 à 4 ans. En d'autres mots, un centre faisant partie de la catégorie « poupons seulement » pourrait aussi desservir des enfants au jardin d'enfants ou d'âge scolaire, mais nous n'en tenons pas compte.

Les règlements actuels de l'Ontario prévoient les ratios employés-enfants minimaux, les proportions minimales de personnel qualifié et les tailles maximales des groupes qui s'appliquent aux différentes catégories d'âge dans les centres de garde. Par exemple, les ratios employés-enfants minimaux sont de 3 pour 10 pour les poupons, 1 pour 5 pour les bambins et 1 pour 8 pour les enfants d'âge préscolaire. Au minimum, les proportions de personnel qualifié doivent être d'un sur trois dans les locaux pour les poupons, d'un sur trois dans les locaux pour les bambins et de deux sur trois dans les locaux pour les enfants d'âge préscolaire. Les

membres du personnel qualifié doivent avoir obtenu un diplôme du Programme de formation complémentaire des EPE de deux ans dans un collège communautaire et être membres d'un ordre professionnel (l'Ordre des éducatrices et des éducateurs de la petite enfance). Les tailles maximales des groupes sont de 10 pour les pouspons, 15 pour les bambins et 24 pour les enfants d'âge préscolaire.

2.9 SECTEURS– CENTRES DE GARDE À BUT LUCRATIF ET SANS BUT LUCRATIF

La plupart des centres de garde d'enfants de l'Ontario sont des organismes sans but lucratif, soit près de 76 % de l'ensemble des centres. Ce pourcentage est légèrement inférieur à Toronto (Ontario), à Toronto Ouest et dans la région du Centre, où environ 70 % des centres sont des organismes sans but lucratif². Dans les autres régions, ce pourcentage est de 80 % et plus. Depuis 2017, un seuil de pourcentage maximal pour les entités à but lucratif a été ajouté à l'annexe budgétaire de l'entente de services entre le ministère et les GSMR/CADSS. L'augmentation du financement des centres à but lucratif sera limitée dans le temps.

Tableau 9
Nombre et pourcentage de centres de garde d'enfants agréés par secteur, par région ou Premières Nations, Ontario, 2017

Région ou Premières Nations	Nombre de centres à but lucratif	Nombre de centres sans but lucratif	Pourcentage de centres sans but lucratif de la région ou des Premières Nations
Toronto	301	709	70,2 %
Toronto Ouest	300	612	67,1 %
Centre	371	824	69,0 %
Sud-Ouest	169	1 011	85,7 %
Est	131	510	79,6 %
Nord	25	312	92,6 %
Premières Nations	1	75	98,7 %
Total	1 298	4 053	75,7 %

Source : Ministère de l'Éducation

² La source de données dont sont tirés ces chiffres ne distingue pas les centres municipaux des autres organismes sans but lucratif. Friendly et coll. (2015) indiquent que leur meilleure estimation du nombre de places dans des centres administrés publiquement en 2014 est de 5 389.

2.10 FRAIS DE GARDE D'ENFANTS

Les frais des services de garde d'enfants agréés ne sont pas uniformes dans l'ensemble de la province et ils ne sont pas uniformes même au sein des régions ou des municipalités. Les données sur les frais présentées ci-dessous sont tirées du sondage de 2017 visant les exploitants d'un service de garde d'enfants agréé. Les centres ne desservent pas tous les enfants de chaque catégorie d'âge et les centres n'ont pas tous répondu au sondage. Il n'y a pas suffisamment de données sur les frais des centres sur des réserves des Premières Nations pour publier les résultats des centres des Premières Nations, mais les taux de réponse des autres régions sont bons.

Le tableau 10 ci-dessous présente la médiane de la totalité des frais pour les poupons, les bambins et les enfants d'âge préscolaire dans chaque région. Les frais pour les enfants au jardin d'enfants et d'âge scolaire sont ceux des services de garde avant et après l'école. Dans le tableau 10, on peut observer qu'à Toronto, la médiane des frais pour les poupons est de 85,00 \$ par jour (ou 425 \$ par semaine ou plus de 22 000 \$ par année). Les frais liés à la garde de poupons à temps complet sont beaucoup plus bas dans d'autres régions. La médiane des frais pour les poupons à l'extérieur de Toronto varie de 51,00 \$ par jour dans le Nord à 66,95 \$ à Toronto Ouest. En d'autres mots, la médiane des frais hebdomadaires pour les poupons à l'extérieur de Toronto varie de 255 \$ par semaine à près de 335 \$ par semaine. De plus, la médiane des frais annuels pour la garde de poupons à temps complet varie d'un peu plus de 13 300 \$ dans le Nord à près de 17 500 \$ à Toronto Ouest.

Tableau 10

Médiane des frais quotidiens pour le service à temps complet dans un centre de garde d'enfants pour les pouspons, les bambins et les enfants d'âge préscolaire et pour le service de garde avant et après l'école pour les enfants au jardin d'enfants et d'âge scolaire, par région, Ontario, 2017

	Pouspons	Bambins	Enfants d'âge préscolaire	Enfants au jardin d'enfants	Enfants d'âge scolaire*
Toronto	85,00 \$	66,00 \$	52,00 \$	31,00 \$	26,00 \$
Toronto Ouest	66,95 \$	52,55 \$	46,25 \$	24,44 \$	23,10 \$
Centre	57,50 \$	48,86 \$	42,84 \$	23,50 \$	21,00 \$
Sud-Ouest	55,45 \$	48,40 \$	42,00 \$	20,00 \$	19,20 \$
Est	61,00 \$	51,00 \$	43,34 \$	20,00 \$	19,42 \$
Nord	51,00 \$	42,00 \$	38,00 \$	17,75 \$	18,00 \$

Source : ministère de l'Éducation

Remarque : Il n'y avait pas assez de réponses pour fournir un frais moyen fiable dans les réserves des Premières Nations

* Enfants âgés de 6 à 9 ans.

Pour chaque catégorie d'âge, les frais à Toronto sont les plus élevés, même si l'écart le plus important est pour la garde des pouspons.

Par exemple, pour la garde des bambins, la médiane des frais à Toronto est de 66,00 \$ par jour ou de 330 \$ par semaine ou d'environ 17 200 \$ par année. La médiane des frais pour la garde de bambins ailleurs dans la province varie de 42 \$ à 53 \$ par jour, ou de 210 \$ à 265 \$ par semaine ou d'un peu plus de 10 900 \$ à près de 13 800 \$ par année.

Pour les enfants d'âge préscolaire qui ne fréquentent pas encore le jardin d'enfants, la médiane des frais quotidiens est de 52,00 \$ par jour (ou de 260 \$ par semaine, ou un peu plus de 13 500 \$ par année). La fourchette dans le reste de la province va de 38,00 \$ à 46,25 \$ par jour (ou de 190 \$ à un peu plus de 230 \$ par semaine, ou d'environ 9 900 \$ à environ 12 000 \$ par an).

Notre principale préoccupation porte sur les enfants qui n'ont pas encore atteint l'âge pour fréquenter le jardin d'enfants, mais les autres frais pour la garde d'enfants sont pertinents en ce qui a trait à la capacité de la famille à payer des services de garde d'enfants agréés. Le tableau 10 montre les médianes des frais pour les enfants au jardin d'enfants et d'âge scolaire par région. Dans chaque cas, les frais sont pour la garde avant et après l'école.

La médiane des frais pour 200 jours au service de garde avant et après le jardin d'enfants est de 6 200 \$ à Toronto et de 3 550 \$ et environ 4 888 \$ dans le reste de la province. Par jour, il s'agit d'un peu plus de 30 \$ à Toronto et de 17 \$ à environ 25 \$ dans le reste de la province.

Les services de garde avant et après l'école pour les enfants d'âge scolaire de 6 à 9 ans sont un peu moins chers. Comme le démontre le tableau 10, dans toute la province, la médiane des frais va de 18 \$ à 26 \$ par jour (ou de 90 \$ à 130 \$ par semaine, ou de 3 600 \$ à 5 200 \$ par année de 200 jours).

2.11 SUBVENTIONS

Les subventions fournissent une aide financière importante pour les coûts des services de garde d'enfants à des dizaines de milliers d'enfants en Ontario. Les tableaux ci-dessous indiquent le nombre total de subventions utilisées dans les centres de services de garde d'enfants agréés, par catégorie d'âge. Les données sont valides au 30 mars 2017. Il peut y avoir un léger sous-dénombrement puisque les données sont tirées d'un sondage auquel environ 95 % des centres ont répondu. Ces totaux ne comprennent pas les subventions utilisées pour accéder aux services de garde d'enfants en milieu familial agréés.

Le tableau 11 montre qu'au 30 mars 2017, presque 111 600 enfants recevaient des subventions pour accéder à des centres de garde d'enfants agréés en Ontario. Parmi eux, 44 253 enfants n'avaient pas encore atteint l'âge pour fréquenter le jardin d'enfants (0 à 4 ans).

Tableau 11
Nombre total d'enfants subventionnés dans des centres, tous les âges et enfants de 0 à 4 ans, par région et Premières Nations, Ontario 2017

Région ou Premières Nations	Subventions à la garde d'enfants de 0 à 12 ans	Subventions à la garde d'enfants de 0 à 4 ans
Toronto	35 583	13 988
Toronto Ouest	17 029	5 940
Centre	18 545	6 244
Sud-Ouest	21 664	9 565
Est	10 686	4 496
Nord	6 335	2 832
Premières Nations	1 727	1 188
Total	111 569	44 253

Source : ministère de l'Éducation

Le tableau 12 indique la ventilation des subventions dans les centres selon la catégorie d'âge des enfants. Il y a environ 4 060 subventions pour les enfants âgés de moins de 18 mois dans des centres de la province. Ce nombre de subventions est presque trois fois plus grand pour les enfants âgés de 18 à 30 mois (12 061). Ce nombre double presque (28 132) pour les enfants d'âge préscolaire. On compte environ 24 700 subventions pour les enfants au jardin d'enfants et plus de 42 600 subventions pour les enfants d'âge scolaire.

Tableau 12
Nombre total d'enfants subventionnés dans des centres par catégorie d'âge, par région ou
Premières Nations, Ontario 2017

Région ou Premières Nations	Poupons	Bambins	Enfants d'âge préscolaire	Enfants au jardin d'enfants avant et après l'école	Âge scolaire A/A l'école	Total des enfants subventionnés
Toronto	1 715	3 786	8 487	9 098	12 497	35 583
Toronto Ouest	476	1 682	3 782	3 390	7 699	17 029
Centre	423	1 594	4 227	4 348	7 953	18 545
Sud-Ouest	792	2 625	6 148	4 087	8 012	21 664
Est	307	1 262	2 927	2 157	4 033	10 686
Nord	244	765	1 823	1 337	2 166	6 335
Premières Nations	103	347	738	267	272	1 727
Total	4 060	12 061	28 132	24 684	42 632	111 569

Source : ministère de l'Éducation

Nous avons constaté que le pourcentage d'enfants dans les centres subventionnés varie considérablement entre les catégories d'âge, comme le démontre le tableau 13. Par exemple, à Toronto environ 45 à 46 % des enfants dans les centres sont subventionnés, mais ce nombre varie de 59 % des poupons à 40 % des enfants d'âge préscolaire. Dans l'ensemble de la province, environ 30 % de tous les enfants dans des centres de services de garde reçoivent actuellement la subvention, mais environ 40 % de tous les poupons dans les centres de garde la reçoivent.

Tableau 13
Pourcentage des enfants dans les centres qui sont subventionnés, par catégorie d'âge,
par région ou Premières Nations, Ontario 2017

Région ou Premières Nations	Poupons	Bambins	Enfants d'âge préscolaire	Enfants au jardin d'enfants avant et après l'école	Âge scolaire A/A l'école	Total des enfants subventionnés
Toronto	59,1 %	47,3 %	40,3 %	48,8 %	45,4 %	45,5 %
Toronto Ouest	32,8 %	29,3 %	27,0 %	25,7 %	26,8 %	27,0 %
Centre	23,4 %	21,4 %	21,2 %	20,3 %	21,1 %	21,0 %
Sud-Ouest	35,5 %	33,7 %	31,8 %	23,9 %	25,4 %	27,8 %
Est	31,6 %	30,9 %	28,0 %	23,0 %	22,3 %	24,9 %
Nord	42,1 %	39,5 %	37,4 %	33,6 %	32,1 %	34,9 %
Premières Nations	68,7 %	84,8 %	86,8 %	93,0 %	93,5 %	86,9 %
Total	40,2 %	34,1 %	31,1 %	29,4 %	28,3 %	30,1 %

Source : ministère de l'Éducation

Le tableau 14 résume les données sur la réception de la subvention par catégorie d'âge d'enfants. Les deux colonnes indiquent le pourcentage de tous les enfants en centre âgés de 0 à 12 ans qui reçoivent la subvention, et le pourcentage de tous les enfants en centre âgés de 0 à 4 ans qui la reçoivent. Dans l'ensemble, selon ces données sur les subventions, environ 30 % des enfants de tous les âges dans des centres de garde d'enfants agréés voient leurs frais diminuer grâce à cette subvention. Les subventions ont une incidence sur les frais d'environ 33 % de tous les enfants qui n'ont pas atteint l'âge de la maternelle (0 à 4 ans) et qui utilisent les services de garde en centre.

Tableau 14
Pourcentage des enfants subventionnés dans des centres de services de garde d'enfants, tous
les âges et enfants âgés de 0 à 4 ans,
par région et Premières Nations, Ontario 2017

	% des enfants subventionnés âgés de 0 à 12 ans (garde en centre seulement)	% des enfants subventionnés âgés de 0 à 4 ans (garde en centre seulement)
Toronto	43,7 %	45,5 %
Toronto Ouest	28,0 %	27,0 %
Centre	21,4 %	21,0 %
Sud-Ouest	32,6 %	27,8 %
Est	29,0 %	24,9 %
Nord	38,3 %	34,9 %
Premières Nations	84,3 %	86,9 %
Total	30,1 %	32,5 %

Source : ministère de l'Éducation

Bien sûr, les subventions pour la garde d'enfants ne représentent qu'une partie de l'équation. Il y a bien plus d'enfants qui fréquentent un centre de garde agréé sans recevoir de subvention que d'enfants subventionnés. Le tableau 15 indique le nombre d'enfants dans chaque région ou sur des réserves des Premières Nations qui fréquentent des centres de garde d'enfants agréés et qui ne reçoivent pas de subvention pour la garde d'enfants. Près de 260 000 enfants paient le plein tarif dans l'ensemble de la province. Le plus grand nombre d'entre eux utilisent des services de garde d'enfants d'âge scolaire, suivis par les enfants d'âge préscolaire et au jardin d'enfants.

Tableau 15
Nombre total d'enfants non subventionnés dans des centres par catégorie d'âge,
par région, Ontario 2017

Région ou Premières Nations	Poupons	Bambins	Enfants d'âge préscolaire	Enfants au jardin d'enfants avant et après l'école	Âge scolaire A/A l'école	Nombre total d'enfants
Toronto	1 185	4 214	12 593	9 563	15 013	42 568
Toronto Ouest	976	4 053	10 240	9 776	21 051	46 096
Centre	1 387	5 859	15 711	17 077	29 704	69 738
Sud-Ouest	1 436	5 158	13 209	12 991	23 496	56 290
Est	665	2 819	7 541	7 203	14 015	32 243
Nord	336	1 170	3 047	2 648	4 590	11 791
Premières Nations	47	62	112	20	19	260
Nombre total d'enfants	6 032	23 335	62 453	59 278	107 888	258 986

Source : ministère de l'Éducation

Enfin, nous avons disposé en tableau le nombre d'enfants de chaque catégorie d'âge et région ou réserves des Premières Nations qui utilisaient des services de garde d'enfants agréés en 2017. Ces données sont illustrées au tableau 16. Au total en mars 2017, plus de 370 500 enfants fréquentaient des centres de garde d'enfants agréés, dont environ 150 000 étaient des enfants d'âge scolaire. Environ 175 000 de plus fréquentaient des centres de garde pour enfants d'âge préscolaire ou au jardin d'enfants. Le reste était composé de services de garde de poupons et de bambins.

Tableau 16
Nombre total d'enfants (subventionnés et non subventionnés) dans des centres
par catégorie d'âge, par région ou Premières Nations, Ontario 2017

Région ou Premières Nations	Poupons	Bambins	Enfants d'âge préscolaire	Enfants au jardin d'enfants avant et après l'école	Âge scolaire A/A l'école	Nombre total d'enfants
Toronto	2 900	8 000	21 080	18 661	27 510	78 151
Toronto Ouest	1 452	5 735	14 022	13 166	28 750	63 125
Centre	1 810	7 453	19 938	21 425	37 657	88 283
Sud-Ouest	2 228	7 783	19 357	17 078	31 508	77 954
Est	972	4 081	10 468	9 360	18 048	42 929
Nord	580	1 935	4 870	3 985	6 756	18 126
Premières Nations	150	409	850	287	291	1 987
Nombre total d'enfants	10 092	35 396	90 585	83 962	150 520	370 555

Source : ministère de l'Éducation

2.12 SERVICES DE GARDE D'ENFANTS EN MILIEU FAMILIAL AGRÉÉS DE L'ONTARIO – EN CHIFFRES

Selon le sondage de 2017 visant les exploitants d'un service de garde d'enfants agréé, il y a 124 agences agréées pour coordonner, organiser et surveiller la prestation de services de garde d'enfants en milieu familial en Ontario. Les 124 agences sont distribuées dans toute la province, comme le montre le tableau 17.

Tableau 17
Distribution des agences de services de garde en milieu familial par région ou Premières Nations, 2017

Région ou Premières Nations	Nombre d'agences de services de garde en milieu familial	% des agences de services de garde en milieu familial
Toronto	19	15,3 %
Toronto Ouest	15	12,1 %
Centre	24	19,4 %
Sud-Ouest	23	18,6 %
Est	30	24,2 %
Nord	11	8,9 %
Premières Nations	2	1,6 %
Total	124	100,0 %

Source : ministère de l'Éducation

Là encore, selon les données sur les permis, 7 579 milieux familiaux sont organisés par ces 124 agences, et chacun peut fournir des soins à un maximum de six enfants à la fois. Toutefois, le nombre de milieux familiaux réellement actifs au 31 mars 2017 (tel que déclaré par les agences) était un nombre bien inférieur - 3 765 milieux familiaux.

Le tableau 18 montre le nombre total de milieux familiaux autorisés et le nombre réel en activité dans chaque région de l'Ontario.

Tableau 18
Nombre de milieux familiaux autorisés et de milieux familiaux actifs en activité par région ou
Premières Nations, 2017

	Milieux familiaux autorisés	Milieux familiaux actifs	Moyenne de milieux familiaux actifs/agence
Toronto	1 599	926	51,4 %
Toronto Ouest	745	396	26,4 %
Centre	958	407	18,5 %
Sud-Ouest	1 588	883	40,1 %
Est	2 324	1 002	35,8 %
Nord	334	145	13,2 %
Premières Nations	31	6	3,0 %
TOTAL	7 579	3 765	30,4 %

Source : ministère de l'Éducation

Dans la plupart des régions, la taille habituelle (c.-à-d. médiane) d'une agence compte de 25 à 50 milieux familiaux. Toronto fait figure d'exception en raison de la taille habituelle de 70 milieux familiaux.

Toutefois, certaines agences sont bien plus grandes, étant agréées pour beaucoup plus de milieux familiaux. Pour cette raison, la taille moyenne est augmentée; la taille moyenne d'une agence varie de 30 à 84 milieux familiaux. À Toronto, sept agences sont agréées pour avoir 100 milieux familiaux ou plus. On compte une agence de ce type à Toronto Ouest, une dans la région du Centre et trois dans la région du Sud-Ouest. Il y a sept de ces grandes agences de services de garde en milieu familial dans la région de l'Est et aucune dans le Nord ou sur des réserves des Premières Nations. Environ 15 % de toutes les agences de services de garde en milieu familial agréées sont agréées pour 100 milieux familiaux ou plus. Cependant, il est également vrai que la plupart des agences coordonnent en fait les services par l'entremise de moins de milieux familiaux que le nombre pour lequel elles sont agréées. Huit agences de services en milieu familial dans l'ensemble de la province ont actuellement plus d'une centaine de milieux familiaux actifs.

La taille habituelle (c.-à-d. médiane) des agences mesurée par le nombre de milieux familiaux actifs est de 11 à 26 dans les différentes régions de l'Ontario.

La plupart des agences sont des agences sans but lucratif³. Seulement 15 agences dans toute la province, ou un peu plus de 12 %, sont des agences à but lucratif. De plus, seulement environ 7 % des milieux familiaux approuvés et 5 % des milieux familiaux actuellement en activité font partie d'agences à but lucratif. Cette situation varie entre les régions. Environ 40 % des agences dans la région de l'Ouest de Toronto sont à but lucratif et, dans la région du Centre, environ 17 % des agences le sont.

Les agences ont indiqué le nombre de leurs milieux familiaux qui offrent des services de garde pour les pouspons, les bambins, les enfants d'âge préscolaire, les enfants au jardin d'enfants et les enfants d'âge scolaire. Ces données sont résumées par région dans le tableau ci-dessous.

Tableau 19
Nombre d'enfants fréquentant un service de garde d'enfants en milieu familial
pour différentes catégories d'âge par région ou Premières Nations, 2017

	Pouspons	Bambins	Enfants d'âge préscolaire	Enfants au jardin d'enfants	Enfants d'âge scolaire	Enfants de 0 à 4 ans	Tous les âges
Toronto	451	521	761	1 617	991	1 733	4 341
Toronto Ouest	345	226	297	255	347	868	1 470
Centre	237	491	584	360	378	1 312	2 050
Sud-Ouest	464	566	956	797	568	1 986	3 351
Est	505	675	1 080	735	843	2 260	3 838
Nord	90	200	224	182	147	514	843
PM	2	8	7	5	8	17	30
Total	2 094	2 687	3 909	3 951	3 282	8 690	15 923

Source : ministère de l'Éducation de l'Ontario

Les règlements sur les services de garde d'enfants en milieu familial exigent des qualifications (c.-à-d. EPEI) pour les visiteuses ou visiteurs de services de garde d'enfants en milieu familial, qui doivent visiter chaque milieu familial au moins quatre fois par année. Cependant, chaque fournisseur de services de garde d'enfants en milieu familial n'a pas d'exigence en matière de qualifications en éducation de la petite enfance. Le nombre maximum d'enfants qui peuvent être pris en charge dans un milieu familial est de six enfants de moins de 13 ans (y compris les enfants du fournisseur de services de garde qui ne fréquentent pas encore le jardin d'enfants à

³ Les organismes exploités directement sont inclus dans les organismes sans but lucratif.

temps plein ou l'école). De manière générale, au plus deux de ces enfants peuvent être âgés de moins de deux ans.

2.13 SUBVENTIONS DES SERVICES DE GARDE EN MILIEU FAMILIAL

Le nombre total de subventions pour les services de garde en milieu familial en Ontario en 2017 atteignait 11 928. On comptait 3 995 enfants en garde en milieu familial sans subvention; au total (en mars 2017) 15 923 enfants fréquentaient un service de garde en milieu familial.

Parmi toutes ces subventions, 5 545 visaient des enfants plus jeunes que l'âge au jardin d'enfants. Plus de 1 100 étaient des poupons, environ 1 700 des bambins et 2 692 étaient d'âge préscolaire.

Tableau 20

Nombre total de subventions de poupons, de bambins d'enfants d'âge préscolaire, d'enfants au jardin d'enfants et d'enfants d'âge préscolaire en service de garde en milieu familial, par région, mars 2017

	Subventions pour les poupons	Subventions pour les bambins	Subventions pour les enfants d'âge préscolaire	Subventions pour les enfants au jardin d'enfants	Subventions pour les enfants d'âge scolaire	Nombre total de subventions 0 à 4 ans	Nombre total de subventions 0 à 12 ans
Toronto	273	368	589	1 516	963	1 230	3 709
Toronto Ouest	183	139	180	222	311	502	1 035
Centre	89	289	356	276	313	734	1 323
Sud-Ouest	292	378	722	663	538	1 392	2 593
Est	247	407	710	558	767	1 364	2 689
Nord	57	130	128	147	98	315	560
PM	0	1	7	5	6	8	19
Total	1 141	1 712	2 692	3 387	2 996	5 545	11 928

Source : ministère de l'Éducation

Tableau 21
Nombre total d'enfants en service de garde en milieu familial sans subvention, par catégorie d'âge et par région, mars 2017

	Poupons - aucune subvention	Bambins – aucune subvention	Enfants d'âge préscolaire – aucune subvention	Enfants au jardin d'enfants – aucune subvention	Enfants d'âge scolaire – aucune subvention	Enfants 0 à 4 ans – aucune subvention	Enfants 0 à 12 ans – aucune subvention
Toronto	178	153	172	101	28	503	632
Toronto Ouest	162	87	117	33	36	366	435
Centre	148	202	228	84	65	578	727
Sud-Ouest	172	188	234	134	30	594	758
Est	258	268	370	177	76	896	1 149
Nord	33	70	96	35	49	199	283
PM	2	7	0	0	2	9	11
Total	953	975	1 217	564	286	3 145	3 995

Source : ministère de l'Éducation

2.14 FRAIS PAR RÉGION ET CATÉGORIE D'ÂGE POUR LA GARDE D'ENFANTS EN MILIEU FAMILIAL

Les frais pour la garde d'enfants réglementée en milieu familial semblent être bien inférieurs que ceux en garderie, particulièrement pour la garde de poupons. Comme le montre le tableau 20, la médiane des frais quotidiens pour la garde à temps plein dans un milieu familial pour un poupon est d'un peu plus de 50 \$ à Toronto et elle varie de 41 \$ à 44 \$ dans d'autres régions. Il s'agit d'un montant d'environ 13 500 \$ pour une année complète de services de garde pour un poupon à Toronto et de moins de 11 500 \$ à l'extérieur de la ville. Bien sûr, les exigences relatives à l'éducation et à la formation ainsi que les ratios employés-enfants sont très différents dans les services de garde d'enfants en milieu familial et en centre.

Tableau 22

Médiane des frais quotidiens pour la garde en milieu familial pour un poupon, un bambin et un enfant d'âge préscolaire à temps plein et pour la garde d'un enfant au jardin d'enfants et d'âge scolaire avant et après l'école, par région, Ontario 2017

	Poupons	Bambins	Enfants d'âge préscolaire	Enfants au jardin d'enfants	Enfants d'âge scolaire*
Toronto	51,80 \$	51,80 \$	42,33 \$	31,38 \$	34,40 \$
Toronto Ouest	44,00 \$	43,00 \$	42,00 \$	30,00 \$	27,28 \$
Centre	42,00 \$	41,00 \$	38,00 \$	26,00 \$	36,25 \$
Sud-Ouest	43,00 \$	42,58 \$	40,00 \$	23,30 \$	30,00 \$
Est	44,50 \$	43,10 \$	42,79 \$	21,30 \$	22,20 \$
Nord	41,00 \$	37,00 \$	35,53 \$	17,00 \$	30,00 \$

Source : ministère de l'Éducation

* Enfants âgés de 6 à 9 ans.

Le tableau 22 montre que la médiane des frais pour la garde en milieu familial pour les bambins est pratiquement la même que pour les poupons, que ce soit à Toronto ou dans d'autres régions.

La médiane des frais de garde d'enfants à temps plein en milieu familial pour les enfants d'âge préscolaire (de 30 mois à l'admissibilité au jardin d'enfants) est inférieure. La médiane des frais à Toronto est légèrement supérieure à 42 \$, ou environ 11 000 \$ par année. Dans d'autres régions, la médiane des frais se situe entre 35 \$ et 43 \$ par jour ou entre 9 100 \$ et 11 300 \$ par année.

La garde d'enfants en milieu familial avant et après l'école pour les enfants au jardin d'enfants coûte un peu plus de 31 \$ par jour à la médiane à Toronto (environ 6 300 \$ pour l'année scolaire). Dans d'autres régions, la médiane des frais pour la garde en milieu familial d'enfants au jardin d'enfants avant et après l'école va de 17 \$ par jour (3 400 \$ pour l'année scolaire) à 30 \$ par jour (6 000 \$ pour l'année scolaire).

La médiane des frais est semblable pour la garde en milieu familial avant et après l'école pour les enfants âgés de 6 à 9 ans, variant de 22 \$ à 36 \$ par région. Pour une année scolaire, les frais totalisent de 4 400 \$ à 7 200 \$.

2.15 EFFECTIF EN CENTRE ET EN MILIEU FAMILIAL PAR MUNICIPALITÉ

La présentation des données par région cache les détails à l'échelon municipal. Il est utile de disposer en tableau le nombre total d'enfants qui fréquentent actuellement (c.-à-d. au 31 mars 2017) un service de garde d'enfants en centre ou en milieu familial dans chacun des 47 GSMR et CADSS en Ontario. Le tableau 23 présente cette information.

Tableau 23
Enfants âgés de 0 à 4 ans en service de garde d'enfants en centre et en milieu familial par municipalité, 2017

Région	Municipalité	Enfants de 0 à 4 ans en centre	Enfants de 0 à 4 ans en milieu familial
Toronto	Toronto	39 870	1 733
Toronto Ouest	Dufferin	603	22
	Halton	9 474	126
	Peel	13 047	677
	Wellington	1 888	43
	Total	25 012	868
Centre	Bruce	556	134
	Durham	7 875	519
	Grey	791	190
	Kawartha Lakes	518	
	Muskoka	359	30
	Northumberland	628	28
	Peterborough	1 245	172
	Simcoe	3 982	273
	York	20 035	290
	Total	35 989	1 636
Sud-Ouest	Brantford	1 244	152
	Chatham-Kent	1 172	
	Hamilton	5 931	283
	Huron	483	36
	Lambton	1 131	40
	London	5 034	255
	Niagara	4 066	193
	Norfolk	588	51
	Oxford	635	28
	St. Thomas	711	37
	Stratford	502	15
	Waterloo	4 402	775
	Windsor	4 221	121
	Total	30 120	1 986
Est	Cornwall	774	36
	Hastings	1 113	103
	Kingston	1 835	40
	Lanark	526	30

	Leeds et Grenville	741	45
	Lennox et Addington	282	42
	Ottawa	12 268	1 822
	Prescott et Russell	885	107
	Renfrew	710	35
	Total	19 134	2 260
Nord	Algoma	456	
	Cochrane	969	71
	Grand Sudbury	2 260	44
	Kenora	548	
	Manitoulin – Sudbury	278	11
	Nipissing	1 098	117
	Parry Sound	190	73
	Rainy River	199	
	De Sault Ste. Marie	854	79
	Thunder Bay	1 151	39
	Timiskaming	388	80
	Total	8 391	514
TOTAL GÉNÉRAL		158 516	8 997

Remarque : Par ailleurs, il y a environ 2 570 enfants de 0 à 4 ans dans des centres sur des réserves des Premières Nations et 17 enfants dans des services de garde en milieu familial sur les réserves.

2.16 POPULATION D'ENFANTS

Si nous prenons le nombre d'enfants âgés de 0 à 4 ans en Ontario (soit le nombre d'enfants qui ont moins de cinq ans), en 2017 ils étaient plus ou moins répartis dans les régions comme le présente le tableau ci-dessous. À l'aide des données sur les places agréées et les enfants en centre et en milieu familial, nous pouvons calculer le pourcentage de jeunes enfants dans chaque région et le nombre total qui peut être desservi en services de garde agréés. En moyenne, 23 % des pouspons, des bambins et des enfants d'âge préscolaire peuvent être desservis dans des services de garde d'enfants agréés. Les régions de Toronto et du Centre disposent de la capacité pour servir plus que ce pourcentage, d'autres régions moins.

Tableau 24
Nombre d'enfants et de places en services de garde pour les 0 à 4 ans
dans chaque région, Ontario 2017

Régions	Nombre d'enfants de 0 à 4 ans	Nombre de places agréées pour les pouspons, les bambins et les enfants d'âge préscolaire *	Nombre de places pour les pouspons, les bambins et les enfants d'âge préscolaire en % du nombre d'enfants âgés de 0 à 4 ans dans chaque région
Toronto	153 329	41 603	27,1 %
Toronto Ouest	134 316	25 880	19,3 %
Centre	146 622	37 301	25,7 %
Sud-Ouest	171 634	32 106	18,7 %
Est	93 312	21 394	22,9 %
Nord	39 676	8 905	22,4 %
Total	738 889	169 776	23,0 %

Source : Mise à jour des projections démographiques pour l'Ontario, 2015-2041, ministère des Finances de l'Ontario (2016), calculs des auteurs; et données sur les places fournies par le ministère de l'Éducation.

Remarque : Dans les données démographiques, le nombre d'enfants âgés de 0 à 4 ans désigne le nombre d'enfants n'ayant pas atteint leur cinquième anniversaire. Le nombre de places en services de garde d'enfants âgés de 0 à 4 désigne le nombre de places disponibles pour les enfants qui ne fréquentent pas encore le jardin d'enfants. Certains enfants entrent au jardin d'enfants aussi jeunes qu'à trois ans et huit mois. D'autres ne fréquentent pas le jardin d'enfants avant d'avoir quatre ans et sept mois.

* C'est la somme de la capacité agréée en centres et de l'effectif dans des milieux familiaux actifs au 31 mars 2017

Les chiffres du tableau sont tirés des projections démographiques du ministère des Finances de l'Ontario (2016). Depuis, un certain nombre de données démographiques sont devenues disponibles grâce au recensement de 2016, réalisé par Statistique Canada. Le dénombrement des enfants âgés de 0 à 4 ans en Ontario dans le recensement est inférieur aux projections du ministère des Finances avec un total de 695 875 (ou 139 175 en moyenne pour chaque année de cohorte de naissances). Parmi ces enfants, 582 240 sont dans des familles biparentales et 107 090 sont dans des familles monoparentales (quelques-uns sont dans des familles « autres »).

Nous devons nous demander si le nombre d'enfants de la naissance à l'âge de quatre ans inclusivement est réellement le groupe de population qui nous intéresse. Si notre objectif est de déterminer le nombre d'enfants qui sont des utilisateurs potentiels des services de garde de poupons, de bambins et d'enfants d'âge préscolaire en Ontario, des mises en garde importantes s'imposent.

En règle générale, les enfants ne déménagent pas après l'âge de la garde d'enfants d'âge préscolaire, précisément au moment où ils cessent d'avoir quatre ans. Certains enfants entrent à la maternelle à l'âge de 3 ans et huit mois. D'autres y entrent à l'âge de 4 ans et sept mois. Tous les enfants deviennent admissibles à l'inscription à la maternelle en septembre de l'année civile au cours de laquelle survient leur quatrième anniversaire.

Puisque les enfants entrent à la maternelle à un seul moment pendant l'année, la taille de notre population cible (c.-à-d. le nombre d'enfants en Ontario qui ne sont pas encore admissibles à la maternelle) varie au cours de l'année. Le 1^{er} septembre, tous les enfants qui ont déjà 4 ans ou qui auront cet âge au 31 décembre entreront à la maternelle. C'est une année d'enfants – presque 140 000 enfants en 2017 en Ontario. Ainsi, au 1^{er} septembre, tous les enfants qui sont âgés de moins de 3 ans et 8 mois seront encore admissibles à la garde d'enfants pour les poupons, les bambins ou les enfants d'âge préscolaire. Il s'agit d'environ 510 300 enfants.

Tous les enfants qui sont plus âgés que ce seuil sont admissibles au jardin d'enfants et, par conséquent, ne restent généralement pas dans les services de garde d'enfants d'âge préscolaire (il y a quelques exceptions). Chaque mois de l'année suivante, presque 11 600 enfants naîtraient et pourraient éventuellement entrer dans les services de garde d'enfants agréés. D'ici le 31 août prochain, ce nombre totaliserait près de 140 000 enfants supplémentaires. Par conséquent, le nombre total d'enfants admissibles à la garde d'enfants avant le jardin d'enfants totaliserait, d'ici le 31 août prochain, près de 649 500 enfants.

En fait, au cours de l'année et de n'importe quel mois, il y aurait environ 209 000 enfants admissibles pour les services de garde de poupons (bien qu'un grand nombre resteraient

auprès de leurs parents en congé de maternité ou parental⁴). Chaque mois, environ 140 000 enfants seraient admissibles aux services de garde de bambins. Toutefois, le nombre d'enfants admissibles à la garde d'enfants d'âge préscolaire (c.-à-d. âgés de 30 mois à l'admissibilité à la maternelle) varierait au cours de l'année allant d'un minimum d'environ 162 400 en septembre à environ 301 500 d'ici le mois d'août suivant.

Il convient toutefois de noter que les détails de la présente section ne sont pas complètement pris en compte dans la terminologie courante utilisée dans le secteur de la garde d'enfants. Quand on parle des enfants qui sont âgés de moins que l'âge de la maternelle et qui sont des utilisateurs potentiels des services de garde de poupons, de bambins et d'enfants d'âge préscolaire, on les nomme habituellement les enfants de 0 à 4 ans. La terminologie n'est pas exacte, mais elle demeure pratique. Nous l'utiliserons souvent. Il est plus précis de parler des « enfants plus jeunes que l'âge de la maternelle » et nous utiliserons parfois cette terminologie.

⁴ Les données d'août 2017 de CANSIM montrent que, chaque mois de l'année dernière, de 80 000 à 82 000 parents en Ontario ont reçu des prestations d'assurance-emploi pour un congé de maternité ou parental. D'autres prendront un congé de maternité ou parental non payé.

CHAPITRE 3 : RÔLE DE LA MUNICIPALITÉ DANS LA GESTION DU SYSTÈME DE GARDE D'ENFANTS

Résumé du chapitre

- ❖ Les municipalités sont au cœur de l'administration du financement, de la planification et de l'élaboration des services de garde d'enfants agréés en Ontario. Au total, 47 gestionnaires du système de services, des gestionnaires des services municipaux regroupés (GSMR) et des conseils d'administration de district des services sociaux (CADSS), assument ces responsabilités. Nous avons mené de longues entrevues auprès des représentants de 44 de ces 47 municipalités.
- ❖ Ce chapitre décrit les expériences, les expérimentations, les idées et les préoccupations de ces municipalités. Il résume les renseignements sur les services de garde d'enfants offerts en centre, les services de garde d'enfants en milieu familial, l'accès, la qualité, l'administration du système de subvention, l'établissement des exploitants, les relations entre les municipalités et les conseils scolaires, les plans d'expansion, les problèmes liés à l'expansion et les opinions des municipalités sur les solutions aux problèmes d'abordabilité.
- ❖ Les représentants municipaux nous ont dit que les principaux enjeux auxquels il faut répondre pour assurer la viabilité et la stabilité des centres sont les salaires, le recrutement et le maintien en poste du personnel. L'expansion de la maternelle à temps plein a attiré de nombreux travailleurs qualifiés des services de garde d'enfants; les salaires, les avantages et les conditions de travail sont généralement meilleurs que dans les centres de garde d'enfants. Cette situation a aggravé les difficultés en matière de recrutement et de maintien en poste dans le secteur de la garde d'enfants. Beaucoup trop de postes qu'occupe le personnel sont actuellement pourvus avec l'« autorisation du directeur », ce qui signifie que les membres du personnel n'ont pas tous suivi la formation réglementée ou ne satisfont pas tous aux exigences relatives à l'expérience.
- ❖ La Subvention pour l'augmentation de salaire des employés des services de garde est reconnue comme un grand pas en avant dans ce contexte, en accordant une hausse salariale de 2 \$ l'heure à de nombreux employés. De nombreux GSMR/CADSS souhaiteraient voir l'adoption d'une échelle salariale normalisée (possiblement avec des variations selon les régions), assortie d'un financement provincial pour la soutenir. Les municipalités ont fait de nombreuses suggestions visant à réduire les difficultés de recrutement.
- ❖ En Ontario, les services de garde d'enfants en milieu familial représentent de 4 à 6 % de

tous les services de garde agréés. Les municipalités sont ravies du récent supplément de 20 \$ par jour accordé aux fournisseurs de services de garde en milieu familial. Cependant, il y a encore d'importants problèmes pour recruter un nombre suffisant de ces fournisseurs. Les nouveaux règlements pris en application de la *Loi de 2014 sur la garde d'enfants et la petite enfance* ont augmenté les coûts de prestation et les formalités, ce qui a une incidence sur les efforts de recrutement. Toutefois, on s'attend à ce que ces modifications réglementaires soient importantes pour assurer l'amélioration de la qualité. Les GSMR/CADSS travaillent sans relâche avec les fournisseurs pour surmonter les obstacles réglementaires et financiers. De nombreuses municipalités croient que pour réussir, elles devront accorder un financement plus substantiel pour attirer les fournisseurs. Le financement de base est l'une des solutions proposées. Le financement incitatif pour prendre soin des nourrissons et pour prendre soin des enfants le soir, la nuit et la fin de semaine sera probablement également nécessaire.

- ❖ L'abordabilité est le principal obstacle à l'accès. Les GSMR/CADSS estimaient que l'engagement du ministère à l'égard de l'augmentation du nombre de places était souhaitable et essentiel, mais qu'une expansion sans aborder la question de l'abordabilité soulève un problème.
- ❖ Un certain nombre d'obstacles à l'accessibilité aux services de garde ont été cernés par les municipalités : l'accès et le transport en milieu rural, les possibilités à temps partiel, les services de garde pour les enfants ayant des besoins particuliers, et les services de garde offrant des horaires non traditionnels, par exemple le soir, la fin de semaine et la nuit. Un autre obstacle à l'accessibilité est le manque de sensibilisation des parents à propos des subventions pour la garde d'enfants; la sensibilisation du public sur le financement disponible est une importante priorité.
- ❖ À l'heure actuelle, 57 collectivités des Premières Nations administrent et offrent des programmes d'éducation de la petite enfance et de garde d'enfants dans les réserves. Le ministère offre du financement pour la garde d'enfants dans les réserves, mais contrairement à l'extérieur de la réserve, il n'y a pas de critères financiers d'admissibilité et tous les enfants reçoivent une subvention complète. Les programmes bénéficient en fait d'un financement de base; chaque Première Nation peut exiger des frais symboliques. Les Premières Nations attendent l'annonce de l'Accord Canada-Ontario sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants autochtones visant l'allocation de fonds consacrés aux Premières Nations.
- ❖ Le financement en vertu du programme Cheminer ensemble sur les réserves des Premières Nations sert surtout à établir de nouveaux centres pour l'enfant et la famille. L'accessibilité à des services qui offrent un programme adapté sur le plan culturel pour

la population autochtone hors réserve est extrêmement limitée. La motivation à l'origine de l'innovation et de l'expansion des services hors réserve a été élaborée sous l'égide de Cheminer ensemble. De nombreux GSMR/CADSS qui assurent des services aux familles autochtones vivant à l'intérieur et à l'extérieur des réserves travaillent aux plans d'expansion avec leurs partenaires autochtones dans la collectivité par l'entremise de leurs observations dans le cadre du programme Cheminer ensemble.

- ❖ Le rôle des GSMR/CADSS a évolué pour devenir des gardiens de la qualité. La plupart ont embauché des coordonnateurs de l'assurance de la qualité, ils travaillent dans la collectivité afin d'améliorer la qualité de leurs programmes en offrant plus de possibilités de perfectionnement professionnel ainsi que des programmes de mentorat. Environ la moitié de tous les GSMR/CADSS utilisent un outil de mesure de la qualité.
- ❖ Les municipalités ont presque unanimement suggéré que le critère du revenu s'appliquant à la subvention pour la garde d'enfants soit plus généreux. De nombreux GSMR/CADSS estimaient que 40 000 \$ serait un montant minimal plus réaliste comme tournant décisif (c.-à-d. le niveau de revenu en deçà duquel la famille ne paie rien). D'autres ont mentionné la nécessité de faire de la sensibilisation auprès des familles à revenu moyen afin de réduire les préjugés associés à la « subvention » en modifiant le lien entre l'aide sociale et la subvention à la garde d'enfants. Certains GSMR ont dit souhaiter recevoir des fonds destinés à la technologie pour élaborer leurs listes d'attente centralisées et les processus de demandes.
- ❖ La plupart des GSMR/CADSS appuient les seuils provinciaux pour le financement d'organisme sans but lucratif, mais il importe de reconnaître que ces seuils seront plus difficiles à mettre en œuvre dans les ayant un très grand nombre d'exploitants à but lucratif. La fixation des tarifs et l'établissement des systèmes de responsabilisation sont des extrêmement importants, mais constituent également des domaines où les GSMR/CADSS aimeraient bénéficier d'une orientation provinciale.
- ❖ Les relations entre les écoles et les municipalités dans le secteur des services de garde d'enfants se sont énormément améliorées au cours des dernières années. Cependant, certains conseils scolaires requièrent une orientation plus précise de la part du ministère quant à l'importance des relations avec les centres des services de garde d'enfants dans les écoles. La transmission de directives précises aux directeurs, aux enseignants et aux concierges permettrait d'améliorer l'expérience quotidienne dans les centres de garde d'enfants et les Centres pour l'enfant et la famille ON y va. Les leaders pour la petite enfance qui travaillent dans les conseils scolaires constituent un lien crucial entre les municipalités et le système scolaire et, dans certains cas, ne disposent pas suffisamment de temps pour jouer ce rôle important. Le ministère devrait envisager de donner aux services de garde d'enfants un statut équivalent à celui de

l'enseignement primaire de sorte que les programmes de garde d'enfants n'auraient pas de loyer à payer ou de recouvrement des coûts.

- ❖ L'irritant le plus persistant entre les écoles et les municipalités concerne le taux de « location » ou « recouvrement des coûts » des locaux dans les écoles. Dans de trop nombreux cas, ces prix sont prohibitifs, ce qui est contraire à l'esprit de la politique Les écoles d'abord. Une politique uniforme qui permet l'épanouissement des services de garde dans les écoles devrait être adoptée.
- ❖ Les GSMR et CADSS ont relevé le défi lancé par le ministère de travailler à l'expansion des services et ils déploient des efforts considérables pour atteindre leurs objectifs, souvent avec un nombre limité d'employés, de courts délais et sans ressources de planification. Les priorités visant à améliorer l'accessibilité, à élargir l'accès aux subventions pour les frais de garde et à travailler sur l'abordabilité sont réalisées grâce à la réduction des listes des demandes de subventions et par l'accroissement de la capacité au moyen de l'expansion des immobilisations, l'initiative Cheminer ensemble et la collaboration avec les conseils scolaires. Parmi les autres initiatives, notons les tentatives d'élargir les services de garde d'enfants en milieu familial, l'accès à des horaires non traditionnels, les programmes en milieu rural et les programmes destinés aux pouspons. Les GSMR/CADSS appuient l'abordabilité en utilisant les subventions générales de fonctionnement afin de prévenir une augmentation des frais, mais des initiatives comme celle du CADSS de Manitoulin-Sudbury proposent des orientations possibles pour l'avenir.
- ❖ Le principal obstacle à l'expansion dans les centres est la pénurie d'éducateurs de la petite enfance inscrits (EPEI) causée par les bas salaires et le désintérêt à l'égard de la profession par les professionnels potentiels en raison de ces bas salaires. Les autres enjeux importants sont le manque de financement garanti, l'insuffisance de financement des immobilisations pour une expansion dans la collectivité par les GSMR/CADSS, la nécessité de calendriers de financement plus réalistes (la construction d'un centre de garde d'enfants exige de deux à trois ans), la gestion de la question du secteur à but lucratif, le financement accru pour l'administration, l'élaboration et la gestion d'un nouveau système, notamment la nécessité d'examiner de nouveaux modèles plus facilement applicables. Voici les autres enjeux et obstacles : la nécessité d'élaborer une stratégie pour surmonter les obstacles à l'expansion rurale, la réticence de certains exploitants à étendre leurs activités là où il y a un besoin et la nécessité générale de clarifier les objectifs et l'importance de l'éducation de la petite enfance pour tous au moyen de campagnes d'éducation du public plus dynamiques.

3.1 ENTREVIUES AVEC LES MUNICIPALITÉS

Les municipalités sont au cœur de l’administration du financement, de la planification et de l’élaboration des services de garde d’enfants agréés en Ontario. Dans le passé, et dans une certaine mesure encore aujourd’hui, les municipalités ont également joué un rôle important dans le financement des services de garde d’enfants. Elles sont les gestionnaires du système de services de garde d’enfants.

Le chapitre précédent a brossé un portrait général, agrégé et souvent statistique des services de garde d’enfants, du financement et de la gouvernance de l’Ontario. Ce n’est que la moitié de la réalité des services de garde d’enfants en Ontario.

Il existe 47 gestionnaires des services municipaux regroupés et conseils d’administration de district des services sociaux (GSMR/CADSS) en Ontario. Ce sont là les gestionnaires du système de services dont fait mention le paragraphe précédent; nous allons les appeler les municipalités dans le présent document. L’autre moitié de la réalité des services de garde d’enfants en Ontario est ce qui se passe à l’échelle municipale, la variation dans les défis et les solutions dans l’ensemble de ces municipalités.

Afin de bien saisir cette autre moitié, le groupe d’étude a mené des entrevues auprès de 44 des 47 GSMR/CADSS, un exercice essentiel pour comprendre les réalités auxquelles font face les gestionnaires du système de services au quotidien. Les gestionnaires du système de services étaient unanimement enthousiastes devant les récents développements dans l’engagement du ministère envers le financement de l’éducation et des services de garde de la petite enfance, mais souhaitaient également faire part de leurs difficultés.

Ce chapitre résume une partie de l’unité et de la diversité des services de garde d’enfants dans l’ensemble de la province. Il décrira les expériences, les expérimentations, les idées et les préoccupations que nous ont signalées les gestionnaires du système de service. Ces renseignements sont classés sous les thèmes suivants : services de garde d’enfants offerts en centre, services de garde d’enfants en milieu familial, accès, qualité, administration du système de subvention, établissement des exploitants, relations avec les conseils scolaires, plans d’expansion, problèmes liés à l’expansion et solutions aux problèmes d’abordabilité. On peut obtenir auprès de Cleveland Consulting Inc. des tableaux détaillés dans lesquels sont consignées des données de base s’appuyant sur les interventions municipales.

3.2 SERVICES DE GARDE D’ENFANTS OFFERTS EN CENTRE

La majorité des services de garde d’enfants sont offerts en centre (de 94 à 96 %). Soixante-seize pour cent des services de garde d’enfants agréés offerts en centre sont fournis par des organismes sans but lucratif (ce qui comprend les centres exploités directement par des

municipalités) et 24 % par des sociétés à but lucratif (certaines d'entre elles sont des entreprises exploitées par des petits propriétaires tandis que d'autres sont des chaînes constituées en société). Depuis quelque temps, quelques conseils scolaires administrent directement des programmes avant et après l'école dans des établissements scolaires.

Au total, 15 GSMR/CADSS proposent des programmes administrés directement (c.-à-d. exploités par une municipalité), soit Durham, Toronto, Niagara, Hamilton, Stratford, Dufferin, Halton, Hastings, Peterborough, Cochrane, Kenora, Cornwall, Ottawa, Waterloo et Wellington. Les conseils scolaires administrent directement des programmes avant et après scolaires à Waterloo, à Ottawa et dans certains conseils scolaires francophones.

Selon les représentants municipaux, la viabilité, la durabilité et la stabilité sont les trois points cruciaux qui définissent les défis auxquels font actuellement face les centres de services de garde d'enfants. La viabilité et la stabilité des centres de services de garde d'enfants (et les fournisseurs de services de garde d'enfants en milieu familial) préoccupent vivement la plupart des GSMR/CADSS. Le principal problème des centres de services de garde d'enfants consiste à attirer du personnel dans des centres peu rémunérés et à le garder. Les salaires, tant du personnel qualifié que du personnel non qualifié, varient de plus de 13 \$ l'heure à plus de 27 \$ l'heure, soit en moyenne 17 \$ l'heure. Les salaires supérieurs à 26 \$ l'heure ne sont habituellement payés que dans les milieux syndiqués. Quelques avantages sociaux (c.-à-d. des avantages complémentaires) sont offerts à la majorité du personnel travaillant dans les centres de services de garde d'enfants qui ne font pas partie d'une agence plus importante ou syndiquée ou d'un centre exploité directement.

Le secteur des services de garde d'enfants a durement été touché par l'expansion de la maternelle à temps plein et l'embauche par les conseils scolaires d'éducatrices et d'éducateurs de la petite enfance inscrits (EPEI) dans ces programmes (nombre estimé à au moins 9 000 EPEI). Plusieurs employés des services de garde d'enfants ont signalé que le salaire des EPEI qui travaillent dans les conseils scolaires est habituellement supérieur à 26,68 \$ l'heure (le point de référence du secteur). En plus d'avoir un emploi bien rémunéré en milieu scolaire, les EPEI qui y œuvrent travaillent moins d'heures par semaine, reçoivent de bons avantages sociaux, ont des jours de congé à Noël et au mois de mars pendant la semaine de relâche, ont l'été libre (ils ne touchent pas de salaire, mais sont habituellement admissibles à l'assurance-emploi) et sentent que leur rôle pédagogique est apprécié.

En revanche, nous avons appris que les EPEI et le personnel non qualifié dans les centres de services de garde d'enfants travaillent normalement dans des conditions moins idéales. Dans certains cas, on leur demande de travailler de longues heures, dans d'autres, ils ne travaillent qu'à temps partiel, souvent selon des horaires irréguliers, parce que les exploitants n'ont les moyens de payer que quelques quarts de travail pour assurer la viabilité du centre, ou encore on leur demande de travailler selon des quarts de travail fractionnés (tôt le matin et tard dans

la soirée) pour répondre aux besoins des heures auxquels sont offerts les programmes avant et après l'école. Ils font ce travail pour des salaires relativement bas et quelques (voire aucun) avantages sociaux minimums prévus par la loi mentionnés ci-dessus. Un lourd fardeau leur est imposé en matière d'obligations administratives et de production de rapports, de même que des responsabilités supplémentaires découlant des nouveaux règlements. Les GSMR/CADSS ont signalé avoir observé un nombre important d'employés démoralisés et un taux de roulement élevé dans les centres. Comme quelques-uns des GSMR/CADSS nous l'ont rappelé, les employés des services de garde d'enfants sont presque toujours admissibles à l'aide à l'égard des frais pour la garde d'enfants (c.-à-d. la subvention pour les services de garde d'enfants) s'ils ont des enfants.

Les GSMR/CADSS sont très conscients que le nombre d'employés qualifiés n'est pas suffisant pour satisfaire à la demande et que le taux de roulement est élevé. Souvent, les nouveaux diplômés occupent d'abord des emplois relativement peu rémunérateurs qu'ils quittent rapidement lorsqu'ils trouvent un poste mieux rémunéré. Ou alors, ils peuvent quitter complètement le centre et (ou) le secteur parce que le niveau de stress représente un fardeau. Un grand nombre d'employés compétents et talentueux travaillent aujourd'hui pour des conseils scolaires, laissant ainsi les centres existants aux prises avec des problèmes de leadership et de capacité. Dans l'ensemble de la province, un tiers de tous les postes ne sont pas occupés par les EPEI qualifiés requis, ce qui donne lieu à une « approbation du directeur » dans ces centres et leur permet de fonctionner sans le nombre d'employés qualifiés requis (octobre 2017). Une autre tranche du personnel, qui représente 20 % des superviseurs dans les centres de toute la province, ne possède pas les qualifications requises, ce qui donne lieu aux « approbations du directeur ». L'Ordre des éducatrices et des éducateurs de la petite enfance de l'Ontario ainsi que d'autres organismes ont exprimé leur préoccupation à l'égard de cette situation et laissé entendre que le ministère devrait exercer un contrôle plus rigoureux sur ces approbations du directeur. Ils ont indiqué qu'une exigence plus sévère devrait être imposée en ce qui concerne la démonstration que les EPEI qualifiés ne sont pas disponibles et qu'une limite devrait également être fixée quant à la durée pendant laquelle les centres sont autorisés à fonctionner en vertu des « approbations du directeur ».

À tout le moins, l'Ordre recommande que toute personne qui travaille à la place d'un EPEI (p. ex., une personne qui travaille en vertu d'une « approbation du directeur » dans un environnement de services de garde d'enfants agréés ou d'une permission intérimaire accordée pour les postes d'EPEI dans les conseils scolaires, etc.) soit assujettie à l'Ordre et soumise aux

mêmes exigences et responsabilités de la pratique conformément au Code de déontologie et aux normes d'exercice que les EPEI⁵.

À l'heure actuelle, le personnel non qualifié n'est pas assujéti au Code de déontologie et normes d'exercice de l'Ordre et, par conséquent, aucun mécanisme de plaintes n'est prévu pour les familles. Dans bon nombre de cas, les superviseurs participent au programme pour pallier la pénurie de personnel qualifié et apportent leur travail administratif avec eux le soir à la maison. Les collèges communautaires confirment que la majorité des étudiants inscrits aux programmes de deux ans menant à un diplôme choisissent de ne pas travailler dans des centres de services de garde d'enfants après l'obtention de leur diplôme.

Le professeur d'un collège communautaire a évalué qu'entre le tiers et la moitié seulement des étudiants s'orienteront vers les centres de services de garde d'enfants : un tiers d'entre eux poursuivent leurs études et suivent des cours universitaires, alors que l'autre tiers des étudiants cherchent des emplois dans les conseils scolaires ou d'autres secteurs liés aux services de garde d'enfants.

Tous les GSMR/CADSS croient que l'examen de la question des emplois mal rémunérés dans ce milieu est crucial pour la stabilisation et l'expansion du secteur. Les GSMR/CADSS ne manquaient pas de suggestions pour résoudre ces graves problèmes, tant sur le plan des salaires que sur celui du personnel et du recrutement.

Les GSMR/CADSS voyaient d'un œil très positif la subvention pour l'augmentation salariale et reconnaissent qu'il s'agit d'un grand pas en avant. Cependant, tous les directeurs de système de services ont demandé un financement accru pour les salaires. Plusieurs nous ont rappelé que le secteur avait attiré leur attention sur le fait que les augmentations du salaire minimum ne se limiteront pas aux employés qui travaillent au salaire minimum, mais qu'elles auront des répercussions sur l'ensemble du secteur. La plupart croyaient que les augmentations salariales ne pouvaient être financées par la hausse des frais imposés aux parents et qu'il serait impossible pour les centres d'absorber les augmentations, car leurs marges d'exploitation sont habituellement faibles.

Certains directeurs du service du système ont mentionné les progrès réalisés dans d'autres provinces, comme le Québec, l'Île-du-Prince-Édouard, le Manitoba et plus récemment Terre-Neuve-et-Labrador. Dans chacune de ces provinces, les frais sont plafonnés et les

⁵ Ordre des éducatrices et des éducateurs de la petite enfance. Lettre de l'honorable Indira Naidoo-Harris, ministre responsable de la Petite Enfance et de la Garde d'enfants, parue en janvier 2017.

gouvernements provinciaux subventionnent les centres pour compenser la différence entre les frais exigés et le coût réel.

Bon nombre d'entre eux ont laissé entendre que la province doit adopter une échelle salariale normalisée (possiblement pondérée par région).

En ce qui a trait au recrutement et au maintien en poste, les suggestions ci-après ont été proposées :

- élargir le Programme de formation complémentaire des EPE du ministère pour qu'il serve également au personnel non qualifié embauché à temps partiel ainsi que les cours hebdomadaires ou les programmes d'apprentissage et offrir davantage de cours en ligne au personnel en dehors des heures de travail;
- accorder une subvention pour le remplacement du personnel (les suppléants) afin que les exploitants puissent embaucher du personnel de remplacement pour pallier le personnel non qualifié tout en participant à un programme de formation en éducation de la petite enfance reconnu par les collèges; Le manque de personnel de remplacement était récurrent partout. Les conseils scolaires paient le personnel de remplacement 14 \$ l'heure, montant qui est souvent supérieur à ce que gagnent les membres du personnel qui occupent des emplois à temps plein dans des centres pour la petite enfance et de services de garde d'enfants. Par conséquent, le personnel préfère le « remplacement » pour les conseils scolaires plutôt que le travail ou le remplacement dans les centres de services de garde d'enfants communautaires. La hausse salariale du personnel de remplacement et de l'ensemble des salaires semble constituer une solution à ce problème;
- organiser et financer davantage de perfectionnement et de formation professionnels dans ce secteur pour encourager le professionnalisme et faire en sorte que les EPEI inscrits se sentent appréciés. Selon certains, il ne peut jamais y avoir trop de perfectionnement et de formation professionnels dans ce secteur;
- un GSMR/CADSS a suggéré de créer un programme d'apprentissage pour que le personnel non qualifié n'a pas à suivre de stages à l'extérieur (sans salaire). Une municipalité a souligné la nécessité de ne pas oublier d'offrir des ouvertures au personnel non qualifié car sans lui, dans bien des cas, le système ne pourrait pas survivre;
- autoriser le paiement de la formation du personnel actuel avec l'argent de la subvention de fonctionnement général;

- mettre en place une subvention d'encouragement pouvant atteindre 5 000 \$ à l'intention des EPE qui détiennent des diplômes ou des certificats reconnus qui retournent travailler dans un centre à but non lucratif après avoir quitté le secteur pendant une période d'au moins deux années consécutives;
- soutenir et financer les solutions créatives des collèges communautaires. Par exemple, le Collège St. Clair de Chatham offre un programme à la population d'âge scolaire et donne des cours de 9 à 15 h afin que les étudiants puissent aller travailler dans les programmes après l'école une fois leurs cours terminés.

Certains GSMR/CADSS dont les gestionnaires connaissent les systèmes des autres provinces, comme ceux du Manitoba, du Québec, de l'Île-du-Prince-Édouard et de la Saskatchewan, ont fait remarqué que pour attirer du personnel, un nouveau système de classification des emplois devrait être mis en place, allant du personnel non qualifié au superviseur/directeur, afin que les personnes qui songent à faire carrière dans le secteur, puissent constater qu'il offre des possibilités d'avancement professionnel. À l'heure actuelle, il n'existe que trois catégories d'emploi : non qualifiés, EPEI et superviseur. De cette façon, on créerait effectivement des « échelons de carrière ».

Les établissements comme le Collège Conestoga et le Collège George Brown offrent un programme d'apprentissage au personnel non qualifié et le GSMR de Waterloo rémunère le personnel qui fréquente le collège durant la journée.

Les principaux enjeux auxquels il faut répondre pour assurer la viabilité et la stabilité des centres sont les salaires, le recrutement et le maintien en poste du personnel. Si ces problèmes ne sont pas résolus, l'expansion du système ne pourra avoir lieu. Les GSMR/CADSS souhaiteraient voir l'adoption d'une échelle salariale partout dans la province que financerait le ministère ainsi que des efforts neufs et plus audacieux pour réduire les difficultés de recrutement.

3.3 SERVICES DE GARDE D'ENFANTS EN MILIEU FAMILIAL

Les GSMR/CADSS (en plus de l'Association ontarienne de garde d'enfants à domicile) ont accueilli favorablement l'initiative du ministère visant à hausser les salaires des fournisseurs de 20 \$ par jour et espéraient que cette hausse ferait une grande différence. Toutefois, les GSMR/CADSS sont toujours préoccupés par le fait que dans de nombreuses régions, les agences de services de garde en milieu familial facturent des frais d'administration élevés aux fournisseurs et que ces frais freinent la participation aux programmes de services de garde en milieu familial agréés.

Dans la majorité des municipalités, les services de garde en milieu familial représentent de 4 et 6 % des services de garde d'enfants agréés. Ce chiffre correspond à la moyenne des services de garde en milieu familial de la province. Aux deux extrêmes, Kenora et Rainy River n'offrent aucun service de garde en milieu familial agréé, alors qu'à Prescott-Russell, au moins 60 % des services de garde d'enfants agréés sont offerts en milieu familial, principalement dans les régions rurales.

Les services de garde d'enfants en milieu familial doivent toutefois relever des défis importants. Dix-neuf des GSMR/CADSS ont déclaré avoir enregistré une nette baisse du nombre de fournisseurs enclins à offrir des services de garde par l'entremise d'agences au cours des dernières années, surtout depuis les récentes modifications du règlement. À titre d'exemple, Niagara a perdu de 25 à 30 fournisseurs, Lanark a signalé détenir des permis pour 43 résidences, mais seulement 15 sont actuellement opérationnelles, Cochrane est un exemple de CADSS où de 50 à 60 enfants sont inscrits sur la liste d'attente pour des services de garde d'enfants en milieu familial, mais qui n'arrive pas à trouver de fournisseurs prêts à assurer ces services. Plusieurs CMSM/CADSS (soit Bruce, Cochrane, Cornwall, Durham, Grey, Huron, Muskoka, Niagara, Parry Sound, Prescott-Russell, Renfrew, Thunder Bay, Waterloo et Wellington) administrent directement les agences de services de garde en milieu familial (parfois la seule agence de leur région) et dans certains cas, ils assument ce rôle parce que les agences en milieu familial existantes deviennent moins viables ou ont même fermé leurs portes.

Seulement trois GSMR/CADSS, ceux de Kawartha Lakes, de Muskoka et de Renfrew, ont signalé une augmentation du nombre de fournisseurs. Presque tous les autres GSMR/CADSS ont indiqué que le secteur éprouvait des difficultés ou stagnait. Entre autres, Bruce tente de prendre de l'expansion, mais a mentionné avoir déployé énormément d'efforts pour conserver ses fournisseurs. Halton a indiqué ne pas avoir constaté de baisse, mais que les parents préféreraient les centres de services de garde d'enfants.

Bien que l'on ait fait remarqué que le secteur des services de garde d'enfants en milieu familial agréés n'a cessé de croître ces dernières années, on s'inquiétait que sa capacité à conserver et à recruter des fournisseurs n'ait encore diminué depuis l'adoption des règlements pris en application de la nouvelle *Loi de 2014 sur la garde d'enfants et la petite enfance* (LGEPE). Les GSMR/CADSS ont donné les raisons suivantes pour en expliquer les causes (elles ne sont pas toutes liées aux nouveaux règlements) :

- les exigences relatives aux vérifications policières de tous les membres de la famille;
- l'évaluation des locaux et les modifications ultérieures requises;
- les politiques supplémentaires à respecter et davantage de documents à produire;

- les tâches administratives supplémentaires : trop de formulaires à remplir;
- l'obligation de recueillir des renseignements sur tous les enfants dont ils ont la garde ainsi que des renseignements sur leur famille et pas seulement sur les familles subventionnées;
- l'assurance responsabilité de 100 000 \$ qui est perçue comme une augmentation;
- les coûts de démarrage, comme les coûts engagés pour satisfaire aux normes en matière de bâtiment, d'incendie et de santé publique, pour avoir suffisamment de jouets en rotation, d'espaces de rangement dans le bâtiment, etc., il est estimé que ces coûts varient entre 2 000 et 4 000 \$;
- la réticence à payer de l'impôt sur le revenu.

Dans de nombreux cas, l'aide supplémentaire de 20 \$ par jour accordée dans le cadre de la Subvention d'aide aux services de garde en milieu familial ne compense pas suffisamment ces inconvénients perçus.

L'Association ontarienne de garde d'enfants à domiciles appuie toutefois sans réserve les modifications réglementaires et croit qu'il s'agit de la bonne façon d'offrir des services de garde d'enfants en milieu familial agréés de qualité. Les solutions proposées, que soutiennent la plupart des gestionnaires du système de services, visent à fournir du financement de base aux agences. Ainsi, il est possible de couvrir tous les coûts d'administration de sorte que les fournisseurs n'aient pas à payer de frais administratifs aux agences. De plus, les coûts de démarrage et les subventions d'immobilisations mineures accordées aux fournisseurs sont nécessaires pour les aider à respecter les exigences réglementaires.

Les GSMR/CADSS travaillent sans relâche avec leurs fournisseurs pour les aider à surmonter tout obstacle qu'ils rencontrent. Mentionnons, par exemple, des situations où les GSMR/CADSS ont contribué à installer une clôture le long de cours d'eau, pris des dispositions pour construire des espaces de rangement ou pris les mesures nécessaires pour que les portes coupe-feu répondent aux normes du Code. Renfrew compte une nouvelle agence qui en est encore à ses débuts et a immédiatement compris que les fournisseurs avaient besoin de soutien financier sous la forme de capital de démarrage, de matériel permanent (lits portatifs, barrières et jouets) et de fournitures afin de s'assurer du maintien de la santé et de la sécurité. Brantford a accordé des fonds provenant de la subvention de fonctionnement général à l'agence Wee Watch pour lancer une campagne publicitaire sur le recrutement. Manitoulin-Sudbury assure le financement de base des services. Cochrane fournit une subvention de démarrage de 1 500 \$ pour couvrir les permis d'exploitation, la formation en secourisme, les extincteurs d'incendie, le matériel, les fournitures et les jouets évolutifs. En dépit de ces initiatives, le recrutement avance toutefois lentement ou est en baisse.

Le GSMR de Durham lance une stratégie cet automne afin de promouvoir les services de garde en milieu familial agréés auprès des exploitants dans les écoles, en partant du principe que si les exploitants sont devenus des agences de services de garde en milieu familial, les écoles pourraient utiliser le personnel qui effectue actuellement des quarts de travail fractionnés dans des programmes avant et après l'école offerts dans les écoles pour assumer les rôles de visiteurs à domicile, le personnel aurait ainsi une charge de travail d'une journée complète. Durham est optimiste et croit que de plus en plus de parents recherchent l'inscription « agréé », ce qui est de bon augure pour le développement du secteur de services de garde d'enfants agréés. Durham offrira des séances d'information pour promouvoir les services auprès des fournisseurs.

L'une des stratégies suggérées en matière de recrutement des fournisseurs consiste à inciter les parents qui font appel aux services de fournisseurs non titulaires d'un permis à essayer d'attirer leurs fournisseurs vers le système de services agréés. Un grand nombre de GSMR/CADSS mènent de vastes campagnes d'information et de formation dans leurs régions.

La plupart des GSMR/CADSS prévoient toujours la croissance du système de services de garde en milieu familial en dépit de la résistance à l'égard des règles et des règlements. Bon nombre d'entre eux croient que pour réussir, ils devront accorder un financement plus substantiel pour attirer les fournisseurs. Plusieurs CGSMR/CADSS ont proposé le financement de base comme solution en plus des subventions de démarrage et d'immobilisations mineures. Le financement incitatif pour prendre soin des nourrissons et pour prendre soin des enfants le soir, la nuit et la fin de semaine sera probablement également nécessaire.

3.4 ACCESSIBILITÉ

3.4.1 Y a-t-il assez de places?

La plupart des GSMR/CADSS croient qu'il n'y a pas assez de places dans les services de garde d'enfants de leur région et plusieurs d'entre eux ont utilisé le ratio entre le nombre de places en services de garde et la population d'enfants pour en faire la démonstration. Même ceux qui estimaient disposer aujourd'hui de suffisamment de places pensaient que si les services étaient abordables et qu'il y avait une demande accrue, le nombre de places poserait certainement un problème. Voici quelques exemples :

- Durham a une liste d'attente pour les places subventionnées et a tout juste assez de places pour desservir 23 % de la population d'enfants;
- en utilisant toutes ses places en services de garde d'enfants, Kingston ne peut que desservir 32 % de la population d'enfants âgés de 0 à 12 ans;

- Wellington a suffisamment de places pour accueillir 16 % des enfants âgés de 0 à 4 ans, mais dans le cas des nourrissons ce chiffre chute à 3 %;
- Waterloo a tout juste assez de places pour desservir 22 % des enfants en âge de fréquenter des services de garde;
- St. Thomas peut fournir des services de garde agréés couvrant de 19 à 20 % de la demande.

Nipissing a suffisamment de places pour desservir 26 % de sa population d'enfants âgés de 0 à 12 ans. En revanche, Kenora a presque assez de places pour répondre à la définition de l'accès universel, soit 50 % de la population d'enfants. Il convient de noter cependant que les municipalités qui forment le CADSS de Kenora fournissent du financement de déficit aux centres de services de garde d'enfants pour qu'ils puissent maintenir des frais assez bas.

Il existe toutefois des exceptions. Par exemple, Thunder Bay compte des places vacantes, principalement parce que la population d'enfants s'est déplacée à d'autres endroits et que les centres ne se sont pas adaptés à ces changements démographiques. Dans les régions rurales, on constate de manière générale une absence de services de garde d'enfants, mais lorsque ceux-ci existent, les centres ont parfois des places vacantes, car la concentration d'enfants n'est pas assez élevée dans la région pour occuper toutes les places. Certains endroits ont des listes d'attente parce qu'il n'y a pas suffisamment d'enfants pour permettre à un exploitant d'embaucher du personnel supplémentaire pour les accueillir et réussir à assurer la viabilité financière du centre.

3.4.2 Accès en milieu rural, services à temps partiel, heures de garde prolongées et services de garde pour les enfants ayant des besoins particuliers

Les GSMR/CADSS ont cerné d'autres types courants de pénuries : l'accès en milieu rural (et le transport pour les familles et le personnel), les possibilités à temps partiel, les services de garde pour les enfants ayant des besoins particuliers et les services de garde offrant des horaires non traditionnels, par exemple le soir, la nuit et la fin de semaine. Dans l'ensemble de la province, il y a très peu d'initiatives qui abordent le problème de la prestation des services de garde pendant les heures inhabituelles. Par exemple :

- St. Thomas a un centre de services de garde d'enfants qui est ouvert 23 heures sur 24;
- Cornwall, Simcoe et Prescott-Russell ont chacune un centre qui est ouvert tous les jours, 24 heures sur 24;
- Chatham-Kent a un centre qui offre des heures prolongées allant jusqu'à 22 h;

- Sudbury a un centre qui offre des heures prolongées allant jusqu'à minuit;
- de façon inégale et rarement, certains exploitants gardent leurs centres ouverts plus tard le soir ou très tôt le matin;
- à Brantford, Wee Watch, une agence de services de garde en milieu familial, offre des services de garde 23 heures sur 24;
- certains fournisseurs de services de garde en milieu familial fournissent des services pendant ces heures, mais il ne s'agit pas d'une forte tendance et les GSMR/CADSS envisagent d'offrir des incitatifs aux fournisseurs pour qu'ils prolongent leurs heures d'ouverture.

En raison du manque de services de garde d'enfants abordables, les services de garde non agréés demeurent la forme la plus courante de services de garde utilisés dans la plupart des collectivités. Encore une fois, l'abordabilité a été citée comme étant la principale raison qui explique ce fait. Un directeur des services de garde d'enfants de la région Ouest de Toronto a indiqué que bien que la majorité des familles aient recours à des services de garde d'enfants non agréés, elles préféreraient des services agréés.

L'abordabilité est plus critique dans le cas des services de garde de nourrissons. Malgré le fait que la grande majorité des parents n'ont pas les moyens de payer des services de garde de nourrissons, il y a encore des listes d'attente et des pénuries presque partout dans la province.

La sensibilisation à la disponibilité des services de garde d'enfants, et particulièrement à l'admissibilité aux subventions pour les services de garde d'enfants, a également été citée comme étant un problème d'accès. Presque tous les GSMR/CADSS ont fait de la publicité et mené des campagnes de sensibilisation du public ou, si ce n'est pas le cas, prévoient le faire à l'avenir. Bon nombre d'entre eux espéraient que le ministère poursuive les campagnes de sensibilisation et d'éducation du public en cours.

On a également exprimé la préoccupation que de nombreux enfants n'ont pu faire l'expérience de l'apprentissage de la petite enfance et des services de garde d'enfants. Les représentants des GSMR/CADSS croient qu'à terme, l'exigence relative à l'activité (c.-à-d. le travail ou les études) pour recevoir de l'aide du gouvernement devrait être éliminée de sorte que tous les enfants bénéficient de ces possibilités. Entre-temps, ils estimaient que les GSMR/CADSS devraient avoir un plus grand pouvoir discrétionnaire leur permettant d'offrir des places subventionnées aux enfants jugés inadmissibles parce que leurs parents ne travaillaient pas ou étaient aux études et qui n'avaient pas été aiguillés par les services sociaux ou un organisme de santé, mais qui, à leur avis, seraient profitables à ces enfants.

3.4.3 Programmes gratuits

L'expérience dans le domaine de l'administration de programmes gratuits pour tous les d'enfants d'âge préscolaire n'a rien de nouveau en Ontario. Lambton, Chatham-Kent et Timiskaming ont décrit les avantages de leurs programmes universels gratuits pour les enfants pendant l'année qui précède le jardin d'enfants. Ces programmes ne sont pas identiques, mais chacun d'eux offre des horaires précis afin que tous les enfants de cet âge puissent participer à un programme d'apprentissage des jeunes enfants d'une durée de 2,5 à 3 heures. Tous ces programmes ont été créés dans le contexte des sites de démonstration lorsque Meilleur départ a été lancé en 2005. Ces trois programmes ont actuellement du mal à poursuivre leurs activités. À Lambton, le financement n'a pas été réduit, mais il stagne de sorte que la durée du programme sera forcément limitée. Chatham-Kent et Timiskaming déploient tous les efforts possibles en utilisant leurs propres réserves jumelées à la subvention de fonctionnement général pour assurer la survie de ces programmes. Ils sont tous d'avis que les programmes connaissent beaucoup de succès et sont très importants puisqu'ils permettent à tous les enfants d'accéder à certaines possibilités de développement de la petite enfance avant d'entrer dans l'école, en particulier pour les enfants des régions rurales. « Il s'agit d'un énorme rendement des capitaux investis », selon un chef du GSMR/CADSS. Ces affirmations sont appuyées par une analyse effectuée à l'aide des cotes de l'IMDPE et de la remise du questionnaire « sur les âges et les stades de développement » au début et la fin des programmes. La demande de services de garde d'enfants universels, s'ils ne sont pas accessibles aujourd'hui, ils le seront un jour, a sans cesse été répétée par bon nombre des GSMR/CADSS.

3.4.4 L'accès de la population autochtone aux services de garde d'enfants

Le financement de Cheminer ensemble, comme l'indique le chapitre 2, est désormais un important véhicule de promotion des services de garde d'enfants dirigés par les Autochtones, des services de garde d'enfants appropriés sur le plan culturel et de la sensibilisation à la culture de façon générale dans tous les programmes de services de garde d'enfants dans la province.

Dans les réserves, le financement de Cheminer ensemble sert à établir et (ou) à agrandir des centres pour l'enfant et la famille. On reconnaît toutefois avoir un urgent besoin de fonds supplémentaires pour régler les problèmes de l'infrastructure qui tombe en ruine et de pénuries de personnel.

L'accessibilité des services qui offrent un programme adapté sur le plan culturel pour les services de garde d'enfants autochtones hors réserve est extrêmement limitée. En réponse à la l'élaboration du Cadre pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants autochtones du

ministère, l'Ontario Federation of Indigenous Friendship Centres (OFIFC) a exhorté le ministère à aller de l'avant avec les centres de services de garde d'enfants dirigés par les Autochtones et adaptés sur le plan culturel partout en Ontario.

« Comprendre les bouleversements et chercher des moyens de réconcilier les enfants avec leur culture devient essentiel alors que l'on comprend mieux la capacité des démarches fondées sur la culture d'agir comme modèles de protection et de prévention pour les services de la petite enfance et de la garde d'enfants destinés aux Autochtones.

L'OFIFC a également souligné la nécessité d'augmenter le nombre de Centres d'amitié qui hébergent et dirigent des services de garde d'enfants et d'utiliser leurs démarches axées sur la culture qui sont bien établies à l'égard des programmes, de la formation, des politiques, de la recherche, et de l'administration. L'OFIFC fournit l'exemple du Centre d'amitié Timmins Native Friendship Centre (TNFC) comme modèle à suivre pour la future expansion. Voici ce que l'on en dit :

« Ce modèle de Centre d'amitié, qui connaît beaucoup de succès, utilise des démarches fondées sur la culture pour fournir des services de la petite enfance et de la garde d'enfants. Le TNFC a été reconnu en 2016 en vertu de Favoriser et célébrer les carrefours communautaires – Le point sur les progrès réalisés au premier anniversaire de l'Ontario pour son utilisation novatrice de la propriété publique afin d'améliorer sa capacité et de répondre aux besoins particuliers de la collectivité. Le TNFC héberge de nombreux programmes destinés aux enfants, notamment son programme de garderie Oppekehawaso Wekamik offert au centre, qui offre un environnement global de garde d'enfants unique faisant la promotion de la culture et de la langue autochtones depuis plus de 10 ans. De nombreux Centres d'amitié vont maintenant de l'avant avec la prestation de services de garde d'enfants et l'offre de programmes visant l'enfance et la famille. (OFIFC, 2017)

La motivation à l'origine de l'innovation et de l'expansion des services hors réserve a été élaborée sous l'égide du programme Cheminer ensemble. De nombreuses organisations autochtones locales sont en train d'élaborer des plans pour élargir et améliorer les services de garde d'enfants en collaboration avec les GSMR/CADSS. Voici des exemples de ces plans :

- la création de nouveaux centres de services de garde d'enfants autonomes bénéficiant d'un financement de base pour la population autochtone locale, y compris des projets pilotes dans les secteurs où les programmes peuvent être offerts à tous les enfants (dans les réserves et à l'extérieur des réserves);

- l'augmentation du nombre de places pour que les enfants vivant dans les réserves qui viennent dans les GSMR/CADSS en raison du travail ou de l'école puissent accéder aux services;
- l'élargissement de l'offre des services de garde d'enfants en milieu familial (s'il est possible de recruter assez de fournisseurs);
- l'exploitation directe des nouveaux Centres de l'Ontario pour la petite enfance et la famille (COPEF) d'ici 2018;
- le travail en collaboration avec les réseaux d'intégration de systèmes pour faire de la planification stratégique;
- de nombreuses propositions de sensibilisation, y compris des programmes axés sur la culture offerts à l'extérieur des réserves et le financement de Centres d'amitié pour élargir la prestation des services adaptés à la culture à tous les résidents qui vivent hors des réserves, y compris le financement d'ambassadeurs culturels en vue d'offrir des programmes de formation adaptés à la culture dans l'ensemble du secteur; l'embauche de personnel supplémentaire pour organiser des ateliers adaptés à la culture dans la région, lesquels sont toujours recherchés;
- la proposition de nouveaux bâtiments pour y inclure l'apprentissage et la garde des jeunes enfants dans les carrefours communautaires, dont ceux fournis par des spécialistes autochtones afin de sensibiliser tous les centres de services de garde d'enfants et les Centres pour l'enfant et la famille ON y va;
- l'embauche de professeurs de langue et la mise sur pied de nouveaux programmes destinés aux familles autochtones aux COPEF;
- la création d'un camp d'immersion culturelle récréatif, ainsi que des projets Homeward Bound;
- la conclusion de partenariats entre les GSMR/CADSS et les Premières Nations visant le perfectionnement professionnel du personnel responsable de l'apprentissage et de la garde des jeunes enfants. l'établissement d'un plan à adopter dans les réserves et à l'extérieur des réserves;
- la création d'un poste autochtone (directement avec le CADSS) pour effectuer le transfert des connaissances culturelles dans l'ensemble des programmes du CADSS;
- il y a aussi le financement que Cheminer ensemble alloue aux projets réalisés dans les réserves. Ce financement sert surtout à établir les nouveaux Centres pour l'enfant et la

famille ON y va. On reconnaît toutefois qu'il y a un urgent besoin de fonds supplémentaires pour régler les problèmes de l'infrastructure qui tombe en ruine.

L'abordabilité est le principal obstacle à l'accès. Les GSMR/CADSS estimaient que l'engagement du ministère à l'égard de l'augmentation du nombre de places était souhaitable et essentiel, mais qu'une expansion sans aborder la question de l'abordabilité soulève un problème.

3.4.5 Maintien de la qualité

Tous les GSMR et CADSS sont d'avis que la garde d'enfants de grande qualité doit être le fondement sur lequel le système d'apprentissage et de garde des jeunes enfants doit être construit et élargi. Bon nombre des GSMR et des CADSS sont très fiers du travail qu'ils ont accompli et qu'ils continuent de réaliser pour améliorer la qualité. Le conseil de la ville de Sault Ste. Marie, par exemple, a voté pour faire des services de garde d'enfants de la ville les meilleurs au Canada dans les cinq ans, et d'autres municipalités s'efforcent aussi d'améliorer constamment la qualité des programmes.

La plupart des GSMR et des CADSS disposent d'un programme d'assurance de la qualité. De nombreuses municipalités ont nommé un coordonnateur de la qualité pour visiter les centres régulièrement afin de contribuer à l'amélioration, à l'évaluation et à la planification de la capacité, et pour suggérer la marche à suivre pour combler les lacunes des programmes de qualité. Que ce soit en effectuant une surveillance régulière ou en administrant un outil, ou les deux, tous les GSMR et CADSS encouragent et soutiennent un important perfectionnement professionnel et l'accroissement de la capacité dans les centres. L'affectation du financement au perfectionnement professionnel et à l'accroissement de la capacité a été accueillie et bien utilisée par les gestionnaires de services de garde.

Bon nombre d'entre eux soutiennent aussi les réseaux de superviseurs et de mentors afin de promouvoir et d'améliorer la qualité. Par exemple, Prince Edward-Lennox et Addington dispose d'un employé qui appuie les centres par l'entremise des communautés de pratique et d'apprentissage professionnel. Tous les centres de ce comté doivent participer à quatre de ces séances professionnelles au cours d'une année afin d'obtenir la subvention générale de fonctionnement.

Certains des gestionnaires de services de garde ont mentionné qu'ils ne disposaient pas des ressources nécessaires pour faire un travail de qualité eux-mêmes, mais qu'ils s'appuyaient sur un réseau communautaire ou un groupe de mentorat où les membres se soutenaient entre eux pour améliorer la qualité. La plupart des GSMR et des CADSS, dont Brantford et Windsor, qui ne participent pas actuellement à des programmes d'assurance de la qualité sont en train de les mettre au point pour 2018.

Environ la moitié des centres administrent une mesure de la qualité, comme l'Échelle d'évaluation de l'environnement des nourrissons et tout-petits et l'Échelle d'évaluation de l'environnement préscolaire, Relever la barre ou une version adaptée de l'outil d'évaluation de la qualité de Toronto (souvent renommée pour s'ajuster à leurs propres situations). Les GSMR et CADSS suivants participent à des initiatives de la qualité ainsi qu'à l'administration d'un outil de la qualité : Toronto, Halton, Wellington, Durham, Greater Sudbury, Nipissing, Sault Ste. Marie, Timiskaming, Thunder Bay, Kawartha Lakes, Peterborough, Hamilton, Lambton, Niagara, St. Thomas, Stratford, Cornwall, Lanark et Hastings.

Bon nombre ont indiqué que certains des outils actuels n'étaient plus appropriés aux nouvelles lignes directrices du programme énoncées dans le document pédagogique pour la petite enfance de l'Ontario *Comment apprend-on?* La plupart des gestionnaires de services de garde accueilleraient favorablement un outil de mesure désigné par la province. Plusieurs ont suggéré que l'outil d'évaluation de l'amélioration de la qualité (Toronto) devrait être adopté à l'échelle de la province puisque c'est le seul outil qui a été vérifié et qui fonctionne dans l'ensemble des pédagogies et des philosophies.

Plusieurs GSMR et CADSS sondent leur collectivité, leurs exploitants, ou leurs parents qui reçoivent une aide financière chaque année pour poser des questions sur la qualité et les expériences des utilisateurs. Certains ont trouvé les résultats et les commentaires utiles et planifient de mener une enquête plus complète à l'avenir.

La majorité des GSMR et des CADSS sont d'avis que les parents sont satisfaits de la qualité même si bon nombre d'entre eux pensent que les parents ont une différente perception de la qualité que les professionnels de la petite enfance. À titre d'exemple, souvent les parents ne comprennent pas les changements inclus dans le nouveau programme *Comment apprend-on?* Autrefois, les programmes offraient une approche par thème et les parents s'attendaient à ce que les enfants apportent à la maison des choses précises, par exemple à la fête des Mères ou à la Saint-Patrick. Les parents ne comprennent pas encore pourquoi ce n'est plus le cas et comment c'est lié au nouveau programme. Plus de sensibilisation est nécessaire à ce sujet.

Le rôle des GSMR et des CADSS a évolué pour devenir des gardiens de la qualité. La plupart ont embauché des coordonnateurs de l'assurance de la qualité, ils travaillent dans la collectivité afin d'améliorer la qualité de leurs programmes en offrant plus de possibilités de perfectionnement professionnel ainsi que des programmes de mentorat. Environ la moitié de tous les GSMR et CADSS utilisent un outil de mesure de la qualité.

3.5 ADMINISTRATION DU SYSTÈME DE SUBVENTIONS

Les GSMR et CADSS semblaient très heureux que le ministère ait élargi le financement pour leur permettre d'éliminer ou de réduire considérablement leurs listes d'attente pour les subventions pour la garde d'enfants.

Ils craignent que le seuil du revenu utilisé dans le cadre de l'administration du système de subventions soit désuet. Le seuil du revenu n'a pas été mis à jour depuis sa création en 2007. Certains sont préoccupés par le fait que les règles d'admissibilité du revenu pour une subvention pour la garde d'enfants ne tiennent pas compte du nombre d'enfants dans une famille. Le problème de la hausse rapide des taux de remboursement après 40 000 \$ a également été abordé (c.-à-d. les parents doivent payer 30 % de leur revenu supplémentaire après 40 000 \$, ce qui est une hausse considérable par rapport au 10 % du revenu supplémentaire qu'ils doivent payer entre 20 000 \$ et 40 000 \$).

Bon nombre des GSMR et des CADSS reconnaissent qu'il y a beaucoup de familles à revenu moyen qui peuvent être admissibles aux subventions, mais qui ne connaissent pas le système ou qui croient ne pas y être admissibles. Même les exploitants de centre de garde d'enfants ne savent souvent pas que les familles à revenu moyen peuvent être admissibles à la subvention. Une préoccupation commune touchait le fait que la stigmatisation associée à la subvention pour la garde d'enfants pouvait dissuader les familles d'y avoir accès. Des discussions ont porté sur le fait que les parents doivent se rendre aux « Services sociaux » ou au bureau d'« Ontario au travail » pour leurs entrevues et que ce n'était pas propice à rendre les parents à l'aise de déposer une demande d'aide pour les frais.

Parfois, avoir accès à l'approbation de la subvention peut prendre beaucoup de temps parce que les familles n'ont pas les documents exigés disponibles : certificat(s) de naissance; numéros d'assurance sociale; lettre de l'employeur ou de l'établissement d'enseignement; avis d'imposition; avis de l'Allocation canadienne pour enfants (ACE); et, le cas échéant, les reçus pour les dépenses liées à un handicap qui n'ont pas été remboursées. Le fait d'avoir leur avis d'imposition ou leurs avis de l'Allocation canadienne pour enfants facilement accessibles semble être le principal obstacle pour les parents. Plusieurs GSMR et CADSS ont indiqué avoir demandé à la province de conclure un protocole d'entente avec Revenu Canada pour leur permettre de télécharger les avis d'imposition de leur client. Une entente a déjà été conclue pour les clients d'Ontario au travail. Jusqu'à présent, peu de progrès ont été réalisés sur cette question par l'entremise du ministère des Finances et la plupart des GSMR et des CADSS trouvent qu'il est frustrant qu'Ontario au travail puisse avoir cette possibilité, mais pas les services pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants.

La réaction était mitigée par rapport à l'idée d'un processus de demande de subventions automatisé et centralisé. Malgré la stigmatisation liée à une visite au bureau du Bien-être

social, les GSMR et CADSS pensent également que l'entrevue est un moyen important pour expliquer les avantages de la garde d'enfants aux parents, les relier à d'autres services et leur fournir une personne-ressource pour toute difficulté future. Toutefois, il a été reconnu par certains qu'un processus automatisé pourrait être préférable et que d'autres moyens pourraient être trouvés pour relier les parents aux services et leur fournir des renseignements.

Certains GSMR et CADSS commencent à passer à l'expérience numérique, correspondant avec les clients par courriel, acceptant des copies électroniques des documents, etc. ce qui semble avoir considérablement accéléré le processus. Certains GSMR et CADSS reçoivent actuellement des demandes en ligne ou par courriel, mais créent ensuite une demande de service et font un suivi avec un entretien en personne, p. ex., Toronto, Wellington, Bruce, Simcoe, Windsor, Halton, Peel et Hamilton. Dans quelques GSMR et CADSS, les membres du personnel rencontrent les clients de la subvention dans des endroits pratiques pour les clients.

Seuls Waterloo, Ottawa et Cochrane, parmi les municipalités interrogées, n'exigent pas que tous les parents assistent à une réunion en personne. Cochrane effectue son processus d'admission entièrement par téléphone sans entrevue en personne. Bon nombre de GSMR et de CADSS souhaiteraient simplifier davantage le processus, le rendant plus simple et systématique, mais ils indiquent que les fonds pour la technologie nécessaire ne sont pas disponibles pour l'instant. Plusieurs gestionnaires de services de garde ont laissé tomber l'entrevue pour toutes les familles pour le processus d'examen annuel.

Les GSMR et CADSS ont déterminé que les listes d'attente centralisées sont un mécanisme pour l'amélioration de l'accessibilité et de l'équité. Les listes d'attente centralisées ont permis à certaines municipalités d'accorder la priorité aux enfants approuvés pour la subvention dans les centres avec une entente d'achat de services ou au moins de mieux contrôler l'admission.

La plupart des GSMR et des CADSS déterminent les frais autorisés payés par le GSMR et le CADSS en vertu d'une entente d'achat de service conformément au taux du marché, mais ils exigent que les services présentent un budget comprenant une divulgation financière complète, puis ils limitent les augmentations annuelles à 2 % ou 3 % ou moins, sauf s'il y a un motif exceptionnel pour une augmentation.

La méthode servant à sélectionner ce taux du marché varie. Certains GSMR et CADSS réalisent des études de marché et comparent les taux moyens de leur secteur; certains observent les taux des GSMR et des CADSS voisins, Waterloo détermine les taux supérieurs et inférieurs sur le marché et permet des tarifs au sein d'une fourchette. Windsor exige que les centres remplissent un rapport sur l'accord d'utilisation démontrant la façon dont les fonds seront dépensés. Lanark détermine un plafond sur les taux et les augmentations annuelles; le conseil de Prescott-Russell vote et adopte un taux précis, Niagara exige que les centres démontrent leur viabilité; Chatham paie le taux du marché avec un plafond; le Grand Sudbury détermine le

seuil de référence selon les taux de leurs quatre ou cinq plus grands exploitants puis ils permettent de payer des taux au 80^e centile de ce taux; Wellington verse dans les 20 % du taux moyen recherché; Stratford effectue une refonte de ses ententes de service pour assurer que la rémunération du personnel augmente à 26 \$ et qu'elle soit intégrée dans les taux. Il n'existe pas de méthode systématique pour déterminer les frais appropriés appliqués à l'échelle de la province.

Certains gestionnaires de services de garde, comme Toronto et Ottawa, ont mis sur pied un outil (appelé un outil d'« évaluation comparative »). En fonction des coûts individuels, cet outil estime le montant exact que chaque centre devrait allouer à chaque poste budgétaire (p. ex., les salaires, les avantages sociaux, les coûts d'occupation, l'alimentation et la nutrition, les fournitures et l'administration, etc.) et calcule le coût du service selon le nombre et l'âge des enfants et les heures d'ouverture. Ces renseignements sont ensuite utilisés pour aider à sensibiliser les superviseurs et les conseils d'administration à la gestion financière efficace. Ils servent également à déterminer le taux qui sera versé à l'exploitant du service de garde d'enfants. Grâce à cet outil, les GSMR et CADSS peuvent fixer des exigences plus strictes aux exploitants. Wellington, par exemple, décrit son processus comme un « budget pour la qualité ». Il exige que tous les centres versent des salaires de 20 \$ l'heure avant de recevoir la subvention générale de fonctionnement.

La plupart des GSMR et des CADSS trouvaient qu'il s'agissait d'un bel exemple d'un secteur où il serait approprié de recevoir davantage d'orientation provinciale. Recevoir des directives provinciales pour établir les taux, faire le suivi des pratiques financières et assurer la responsabilisation à l'égard des fonds du gouvernement serait utile et très important pour veiller à ce que le nouveau financement ne fasse pas qu'entraîner une augmentation des prix sans une hausse équivalente de la qualité.

Comme l'a déclaré un directeur général de l'administration :

Lorsque vous financez plus de 80 % des coûts, vous avez le droit de dire aux programmes comment ils devraient dépenser l'argent - même pour les centres à but lucratif. Par conséquent, nous les contraignons par un addenda au contrat; la province devrait donner beaucoup de directives de la politique dans ce domaine et faciliter les choses pour les GSMR.

3.6 TYPE D'ÉTABLISSEMENT DES EXPLOITANTS

Le ministère de l'Éducation a présenté une politique visant à accorder la priorité au financement des secteurs sans but lucratif et public. En vue d'atteindre cet objectif, le ministère a adopté un « seuil de pourcentage maximal pour les entités à but lucratif » pour les dépenses dans le secteur à but lucratif. Chaque GSMR ou CADSS a reçu un seuil à atteindre. La plupart des

GSMR et des CADSS soutiennent les seuils à l'égard des dépenses pour les entités à but lucratif. Un directeur des services aux enfants nous a fait savoir que leur CADSS était ravi de l'annonce du seuil. Précédemment, le directeur a dit qu'ils veillaient toujours à l'équilibre entre leurs connaissances des problèmes liés au secteur de la garde d'enfants à but lucratif pour offrir des services de garde de qualité d'un côté, et le souhait des conseillers municipaux de ne pas paraître contre les affaires de l'autre. Ce genre de directive provinciale est donc perçue comme très utile.

Il y a toutefois des inquiétudes à l'idée qu'ils ne soient pas en mesure de respecter ces seuils où le secteur commercial est plus dominant, comme à Durham, York, Peel et Halton. Un directeur a également indiqué que les exploitants de services de garde à but lucratif étaient prêts à être plus souples quant à leurs heures d'ouverture et a fait remarquer que souvent une majorité de poupons se trouvaient dans les centres exploités par des entreprises à but lucratif. Cependant, dans l'ensemble de la province, il y a une grande nervosité concernant la croissance de chaînes de services de garde d'enfants à but lucratif. Ce phénomène a crû rapidement depuis 2010 (p. ex., Bunny Hoppers, Busy Bees, et Kids and Company). Ainsi, Kids and Company compte maintenant 31 programmes à l'échelle de la province.

En vue d'établir une orientation claire en ce qui concerne le type d'établissement, seize gestionnaires de services de garde ont maintenant un moratoire sur les ententes d'achat de services futures avec de nouveaux exploitants de services de garde d'enfants à but lucratif (c.-à-d. Toronto, Durham, Norfolk, Peterborough, Simcoe, Hamilton, Niagara, Northumberland, Ottawa, Prescott-Russell, Grand Sudbury, Manitoulin-Sudbury, Nipissing, Kenora, Rainy River et Renfrew). En effet, les centres existants à but lucratif disposent d'une protection des droits acquis et continuent de recevoir des ententes d'achat de services des GSMR et des CADSS (s'ils existent), mais il n'y a pas de contrats avec les nouveaux exploitants de services de garde d'enfants à but lucratif. Tous les exploitants de services de garde d'enfants à but lucratif peuvent recevoir les subventions pour l'augmentation salariale pour leur personnel s'ils déposent une demande et respectent les critères. L'octroi de la subvention générale de fonctionnement aux centres à but lucratif n'est pas uniforme : certains GSMR et CADSS ne l'accordent pas aux exploitants de services de garde d'enfants à but lucratif; certains en donnent 50 % et d'autres la donnent à 100 % – la même que pour les centres à but non lucratif. Voilà un autre domaine où des lignes directrices provinciales pourraient être appropriées.

Par exemple, Ottawa, Renfrew, Kenora et Sault Ste. Marie n'accordent pas de subventions de fonctionnement général aux exploitants de services de garde d'enfants à but lucratif; Toronto, Niagara et Durham donnent 50 % de la subvention de fonctionnement général; les autres leur fournissent 100 % des subventions de fonctionnement général. Peel verse la subvention de fonctionnement général aux centres à but lucratif s'ils paient les salaires moyens ou s'ils augmentent les salaires; Wellington exige que les centres paient un minimum de 20 \$ l'heure

avant d’octroyer toute subvention; Lennox et Addington exigent que tous les centres suivent quatre ateliers de perfectionnement professionnel par année pour être admissibles à recevoir la subvention. Un exploitant à but lucratif a décidé de ne pas suivre le perfectionnement professionnel et il ne reçoit donc pas la subvention.

Les municipalités suggéraient pratiquement toutes que le critère du revenu pour la subvention pour la garde d’enfants devait être plus généreux; nombre des GSMR et des CADSS étaient d’avis que 40 000 \$ serait un minimum plus réaliste comme seuil (c.-à-d. le niveau de revenu inférieur auquel la famille ne paie rien). D’autres ont mentionné la nécessité de sensibiliser les familles à revenu moyen et de réduire la stigmatisation associée à la « subvention » en modifiant la relation entre l’aide sociale et la subvention pour la garde d’enfants. Certains GSMR ont dit qu’ils voudraient recevoir un financement destiné à la technologie pour mettre au point leurs listes d’attente centralisées et leurs processus de demande, et prendre des dispositions pour avoir accès aux avis d’imposition. La plupart des GSMR et des CADSS appuient les seuils provinciaux pour le financement d’organisme sans but lucratif, mais il importe de reconnaître que ces seuils seront plus difficiles à mettre en œuvre dans les secteurs ayant un grand nombre d’exploitants de services de garde d’enfants à but lucratif. Fixer des tarifs et mettre en place des systèmes de responsabilisation sont tous importants, mais il y a également des domaines où les GSMR et CADSS aimeraient une orientation provinciale.

3.7 RELATIONS AVEC LES CONSEILS SCOLAIRES

Les GSMR et CADSS ont tous parlé en termes élogieux de l’amélioration de la plupart des relations avec les conseils scolaires, tout en reconnaissant la présence assurée d’observations aberrantes lorsque les relations n’étaient pas si saines. Les conseils scolaires travaillent habituellement en étroite collaboration avec les GSMR et CADSS pour bâtir de nouveaux centres de services de garde dans les écoles, aménager les écoles existantes afin d’accueillir plus de programmes et construire de nouveaux centres sur les terrains du conseil scolaire.

La politique du ministère de l’Éducation *Les écoles d’abord* est entièrement soutenue par les GSMR et CADSS dont un grand nombre espèrent déplacer les activités autonomes au sein des écoles. Des exemples d’excellentes relations de collaboration ont afflué de nombreuses municipalités. La plupart des GSMR et des CADSS traitent avec quatre conseils scolaires – quelques-uns seulement deux, et un traite avec sept conseils scolaires. Par conséquent, la qualité des relations varie grandement. Par exemple, certains gestionnaires de services de garde ont identifié des conseils scolaires qui venaient les voir à la dernière minute pour leur demander de signer des demandes d’évaluation de projets d’immobilisation sans aucune consultation préalable et avec un très court préavis. Ensuite, les GSMR et CADSS trouvent qu’il est ardu de recueillir de l’information sur l’état de ces projets ce qui rend la planification continue extrêmement difficile. D’un autre cas, un DSSAB n’a pu conclure les négociations avec

le conseil scolaire et a décidé d'utiliser ses propres fonds municipaux pour construire un nouveau centre de services de garde juste à côté de l'école. Les GSMR et CADSS ont cerné la question de la communication comme domaine nécessitant beaucoup de travail.

Cependant, un exemple plus typique est celui de Manitoulin-Sudbury qui a une excellente relation avec un conseil scolaire, qui travaille bien avec deux autres, mais qui n'a aucune communication avec les huit autres. Les GSMR et CADSS ayant pris part au programme Meilleur départ dans les années 2000 ont abordé le fait que la collaboration était une tradition continue depuis la création de cette initiative en 2005. Par conséquent, ces municipalités ont pris un bon départ dans le processus il y a plusieurs années.

Un nombre important de GSMR et de CADSS sont préoccupés par le fait que les locaux dans les écoles sont utilisés au maximum et que jusqu'à présent, il y a très peu d'autres fonds d'immobilisations auxquels les gestionnaires de services de garde peuvent accéder pour les constructions communautaires.

Les GSMR et CADSS indiquent que la majorité des écoles de leurs régions ont des programmes avant et après l'école – dans de nombreuses régions, toutes les écoles disposent de ce type de programme. Presque partout, l'exploitation des programmes avant et après l'école relève d'exploitants tiers. Les exceptions sont Ottawa, Waterloo et certains conseils scolaires francophones dans un certain nombre de GSMR et de CADSS différents où des programmes sont directement gérés par les conseils scolaires.

Tous les GSMR et CADSS ont mentionné l'importance des leaders de la petite enfance du conseil scolaire comme lien essentiel entre eux et le système scolaire. Cependant, quelques GSMR et CADSS ont indiqué que leurs leaders de la petite enfance n'avaient plus une affectation complète de leur temps pour travailler sur les enjeux de la garde d'enfants et que par conséquent l'efficacité de leur travail avait diminué. Il a été soulevé que le ministère fournit un financement pour ce rôle pour une personne à temps plein et qu'il serait important de le rendre obligatoire à l'avenir. Certains GSMR et CADSS ont parlé du manque d'autorité des participants à la table de planification ce qui entraîne beaucoup de frustrations, un manque d'information et finalement l'incapacité à planifier et à établir un budget. Il a été suggéré par de nombreux GSMR et CADSS que le ministère de l'Éducation devrait rendre obligatoire la présence des leaders de la petite enfance aux réunions de planification mensuelles avec les partenaires communautaires et de consacrer leur poste exclusivement aux relations entre les services de garde et les écoles.

Les GSMR et CADSS demeurent inquiets des attitudes quotidiennes à l'égard des centres de services de garde dans les écoles. L'intégration réussie de la garde d'enfants et des centres ON y va au sein du milieu scolaire dépend de l'acceptation du directeur et des enseignants dans chaque école. Dans certaines écoles, il n'y a aucun problème et les relations sont excellentes.

Cependant, beaucoup de GSMR et de CADSS ont fait valoir que le message du ministère à propos de la politique *Les écoles d'abord* et de l'importance d'intégrer les services de garde n'a pas fait son chemin jusqu'aux enseignants en classe et au personnel de l'école et que par conséquent un pourcentage élevé de GSMR et de CADSS ont parlé de la réticence de certains directeurs, enseignants et concierges à véritablement accueillir favorablement les objectifs de cette politique. Il y avait de nombreux exemples de ces expériences :

- Les enseignants sont réticents à partager leur espace, mentionnant « mes enfants » dans « ma salle ».
- Les concierges barraient les toilettes après les avoir nettoyées interdisant ainsi l'accès aux enfants.
- Un centre de services de garde a appris le jeudi avant la semaine de relâche qu'il ne pouvait pas avoir accès au centre de services de garde pendant la semaine de relâche en raison de rénovations prévues. Il s'agit d'un problème sérieux pour les parents qui comptaient sur les services de garde pour leur permettre de travailler pendant la semaine de relâche, pour les parents qui reçoivent une subvention et qui devaient payer le prix de gardiennes privées, et pour le service de garde d'enfants qui a perdu une part importante de leurs produits d'exploitation prévus pendant la semaine de relâche.
- De même, les centres de services de garde se font souvent dire qu'ils doivent fermer leurs portes pendant deux semaines à Noël, puisqu'il est impossible de garder l'école ouverte.

La plupart des GSMR et des CADSS sont également préoccupés de savoir si les écoles les soutiendraient s'ils voulaient prolonger les heures d'accès aux centres de services de garde. « Nous sommes encore cloisonnés », a déclaré une personne et un directeur général de l'administration d'un GSMR a dit « *nous travaillons sur nos relations depuis des années maintenant, il est temps que le ministère fournisse des directives claires aux conseils scolaires et aux écoles* ».

La critique la plus persistante à l'égard des conseils scolaires concerne possiblement le taux de « location » ou « recouvrement des coûts ». Bon nombre des GSMR et des CADSS étaient d'avis que leurs centres payaient des taux exorbitants. Les taux sont souvent prohibitifs, et nombre des GSMR et des CADSS font remarquer que cette anomalie sape la politique provinciale *Les écoles d'abord* avec laquelle ils sont tous d'accord, du moins en principe. Par contre, puisque les taux sont élevés, nombre d'exploitants trouvent qu'il n'est tout simplement pas viable de fonctionner dans les locaux scolaires. Dans certains cas, les taux sont si élevés que les exploitants essaient de relocaliser les locaux dans la collectivité. Nombre de GSMR et de CADSS ont cessé d'essayer de bâtir des centres de l'Ontario pour la petite enfance et la famille (maintenant renommés les Centres ON y va) dans les locaux scolaires parce que le loyer est

prohibitif. Dans d'autres cas, les GSMR et CADSS essaient de négocier avec les conseils scolaires pour acquérir des terrains sur la propriété du conseil scolaire qu'ils peuvent exploiter entièrement. Le problème du « loyer » est un problème crucial qu'il faut régler. Un directeur général a saisi l'opinion de la plupart de ses homologues en suggérant ce qui suit :

« Le ministère devrait financer l'école dans son ensemble et ne pas voir les exploitants comme des locataires dans leur immeuble. »

Certains GSMR et CADSS ont convenu qu'il était normal de devoir déboursier des coûts, mais que les centres de garde d'enfants ne devraient pas devenir une source de production de recettes pour les conseils scolaires. D'autres GSMR et CADSS insistaient sur le fait que le but de la politique *Les écoles d'abord* était d'intégrer harmonieusement les services de garde d'enfants au tissu de l'apprentissage de la naissance à l'âge limite de la fréquentation scolaire obligatoire.

Pratiquement toutes les municipalités croient que le ministère devrait établir une politique claire qui permet aux centres de services de garde d'enfants et aux centres ON y va de s'épanouir et que la province en fasse un suivi uniforme dans l'ensemble de la province. Un directeur général interrogé a exprimé l'opinion de bien d'autres de ses collègues du GSMR et du CADSS :

« Nous sommes tous sous l'égide du ministère de l'Éducation et censés être des partenaires et pourtant, nous sommes perçus comme des locataires de l'école. Les tarifs locatifs devraient faire partie de la formule de financement de l'école et être couverts par le ministère de l'Éducation plutôt que de les refiler aux familles par les services de garde d'enfants. »

Par conséquent, ils ont suggéré que les coûts soient assumés par le ministère comme ils le sont pour les enfants d'âge scolaire et qu'ils ne soient pas transférés aux centres de services de garde d'enfants pour être refilés aux parents. D'autres GSMR et CADSS percevaient les raisons pour un certain recouvrement modeste des coûts.

L'amélioration des relations entre les écoles et le secteur de la garde d'enfants a réalisé d'importants progrès au cours des dernières années. Tout en célébrant cette évolution, il y a toujours place à l'amélioration : il faut plus d'orientation du ministère sur l'importance des relations entre les écoles et les services de garde d'enfants; des directives précises pour les directeurs, les enseignants et les concierges seraient utiles; l'amélioration de l'expérience quotidienne des services de garde d'enfants et des centres ON y va; il est réellement nécessaire de renforcer le rôle des leaders de la petite enfance pour améliorer la communication et l'efficacité. Le ministère devrait envisager d'octroyer aux services de garde d'enfants le même statut dans les écoles que l'éducation au primaire, pour que les programmes de garde d'enfants n'aient pas à payer de loyer ou de recouvrement des coûts.

3.8 PLANS D'EXPANSION

Tout en reconnaissant que les GSMR et CADSS disposent maintenant de souplesse pour répartir leurs allocations, le ministère leur a demandé d'accorder la priorité à l'accessibilité et aux places subventionnées, suivi par l'abordabilité. Le personnel du ministère et les GSMR et CADSS ont travaillé ensemble afin de définir des objectifs pour le nombre d'enfants supplémentaires devant être soutenus par l'élargissement de cette stratégie et ce financement. Les GSMR et CADSS atteindront ces objectifs comme suit :

- Partout, la priorité des gestionnaires de services de garde est d'éliminer les listes d'attente pour les places subventionnées; certains utilisent également leurs fonds afin d'éliminer la liste d'attente pour les enfants ayant des besoins particuliers.
- L'expansion physique a également lieu principalement grâce à des projets d'immobilisations dans les locaux des écoles, mais certains GSMR et CADSS ont pu organiser l'élargissement ou l'aménagement de centres existants. Dans la mesure du possible, les GSMR et CADSS invitent les exploitants de centre à élargir la capacité de leur effectif afin de correspondre à la capacité autorisée. Bon nombre d'exploitants sont trop nerveux pour procéder à un élargissement et les GSMR et CADSS ont pensé que des incitatifs s'avéreraient nécessaires.
- Pratiquement tous les gestionnaires de services de garde planifient d'élargir les services de garde d'enfants en milieu familial s'ils peuvent réussir à attirer des fournisseurs. Quelque GSMR et CADSS ont commencé à offrir des subventions de démarrage aux fournisseurs de services de garde d'enfants en milieu familial pour les encourager à s'inscrire ou à demeurer des fournisseurs agréés. Par exemple, un GSMR et CADSS offre une somme de 1 500 \$; un autre tente d'attirer les fournisseurs avec des iPad et d'autres gadgets; d'autres les aident avec les rénovations nécessaires pour répondre à la nouvelle LGEPE et à ses règlements; un autre paie (par l'intermédiaire de l'agence) le montant supplémentaire de 20 \$ par jour à tous les fournisseurs même si l'on s'attend normalement à ce qu'il ait terminé une année de services avant de la recevoir.
- Le financement de Cheminer ensemble permet aux GSMR et aux CADSS de soutenir leurs partenaires autochtones dans la collectivité afin d'établir de nouveaux centres de services de garde et des carrefours communautaires dont des centres ON y va ainsi que des programmes complémentaires à l'intention de la population autochtone hors réserve.
- Plusieurs GSMR et CADSS visent à élargir l'accès aux horaires (surtout aux horaires non traditionnels), aux pouspons et aux services de garde d'enfants en milieu familial. En vue d'atteindre ces objectifs, nombre d'entre eux fournissent des mesures incitatives aux

exploitants pour offrir ces programmes supplémentaires. D'autres envisagent de telles initiatives.

Les initiatives en matière d'accessibilité ont jusqu'à présent été limitées. Les gestionnaires de services de garde tentent d'empêcher les hausses des frais en soutenant les centres grâce à la subvention générale de fonctionnement. Elle est habituellement consacrée à l'augmentation des salaires sans hausser les frais des parents. Quelques GSMR et CADSS ont pris des mesures plus audacieuses en ce qui a trait à l'accessibilité. Par exemple, Manitoulin-Sudbury a travaillé avec leurs exploitants de services de garde pour s'entendre sur les frais des parents et le montant de la subvention de Manitoulin-Sudbury qui couvre la différence entre ces frais et le coût réel de l'exploitant. Le tableau ci-dessous présente la catégorie d'âge, les frais en octobre 2013, les frais en septembre 2017, le % de diminution et la subvention allouée au centre, selon l'âge de l'enfant.

Tableau 25
Changement dans la structure des frais dans le GSMR de Manitoulin-Sudbury -- 2016 à 2017

GSMR DE MANITOULIN-SUDBURY				
Tarifs en centre de garde d'enfants				
	Frais en oct. 2013	Frais en sept. 2017	% de diminution	Subvention au centre par enfant
Poupon à temps complet	45,00 \$	35,00 \$	22	8 500 \$
Bambin à temps complet	36,00 \$	30,00 \$	17	5 500 \$
Enfant d'âge préscolaire à temps complet	32,00 \$	25,00 \$	22	3 500 \$
Enfant d'âge scolaire à temps complet	30,00 \$	20,00 \$	33	1 750 \$
Socialisation tous les âges	15,00 \$	15,00 \$	0	Inconnu
Avant l'école	10,50 \$	5,00 \$	52	
Après l'école	10,50 \$	10,00 \$	5	
Avant et après	15,00 \$	10,00 \$	33	1 750 \$
Avec des regroupements familiaux				5 000 \$
Services de garde d'enfants en milieu familial				
Garde de nuit + de 13 heures	58,00 \$	45,00 \$	21	
Jour prolongé 9 à 13 heures	46,00 \$	35,00 \$	24	
À temps plein 5 à 9 heures	36,00 \$	25,00 \$	31	
À temps partiel - jusqu'à 5 heures	28,00 \$	15,00 \$	46	
Avant l'école	7,00 \$	5,00 \$	29	
Après l'école	10,00 \$	10,00 \$	0	
Avant et après	16,00 \$	10,00 \$	38	

Afin d'offrir les services de garde en milieu familial au tarif présenté ci-dessus et de payer les fournisseurs, les agences de services de garde en milieu familial ont également reçu un financement des activités de base du CADSS. Deux agences de services de garde en milieu familial à but non lucratif dans la région Manitoulin-Sudbury sont admissibles aux subventions suivantes :

1 à 3 milieux familiaux - jusqu'à 17 983 \$/année/milieu familial

4 à 6 milieux familiaux - jusqu'à 13 487 \$/année/milieu familial

7 à 10 milieux familiaux - jusqu'à 11 688 \$/année/milieu familial

11 à 15 milieux familiaux - jusqu'à 9 890 \$/année/milieu familial

16 à 25 milieux familiaux - jusqu'à 8 092 \$/année/milieu familial

Les GSMR et CADSS ont relevé le défi lancé par le ministère de travailler à l'expansion des services et ils déploient des efforts considérables pour atteindre leurs objectifs, souvent avec un nombre limité d'employés, de courts délais et sans ressources de planification. Les priorités visant à améliorer l'accessibilité, à élargir l'accès aux subventions pour les frais de garde et à travailler sur l'abordabilité sont réalisées grâce à la réduction des listes des demandes de subventions, à l'accroissement de la capacité au moyen de l'expansion des immobilisations, à l'initiative Cheminer ensemble et à la collaboration avec les conseils scolaires. Parmi les autres initiatives, notons les tentatives d'élargir les services de garde d'enfants en milieu familial, l'accès à des horaires non traditionnels, les programmes en milieu rural et les programmes destinés aux poupons. Principalement, les GSMR et CADSS appuient l'abordabilité en utilisant les subventions générales de fonctionnement afin de prévenir les hausses de frais, mais les initiatives comme celle du CADSS de Manitoulin-Sudbury suggèrent des orientations futures possibles.

3.9 LES OBSTACLES À L'EXPANSION

Les gestionnaires de services de garde sont pleinement conscients du fait que rendre la garde d'enfants plus abordable augmentera sans aucun doute la demande. Cependant, ils sont très préoccupés de la stabilité du système actuel et de l'absence de capacité excédentaire pour répondre à la demande supplémentaire, particulièrement pour les poupons et les bambins.

Comme il a été mentionné dans la section sur les services de garde d'enfants offerts en centre, leur première préoccupation touchent aux enjeux de la main-d'œuvre - attirer et garder les EPEI. Selon eux, il s'agira du principal obstacle à l'élargissement.

Une crainte commune portait sur le manque de financement garanti. Les exploitants sont donc réticents à mettre en place un plan d'action dynamique et certains GSMR et CADSS ainsi que leurs conseils font preuve d'une certaine prudence. Ils sont également préoccupés par le fait d'élargir puis de voir le financement être coupé. Les GSMR et CADSS croient que la solution à ce problème réside dans les fonds pluriannuels. Les GSMR et CADSS ont formulé beaucoup de suggestions à l'égard des garanties de financement sur trois ou quatre ans, y compris une suggestion proposant que le ministère offre lui aussi des garanties de financements pour le logement de quatre ans.

Les fonds d'immobilisations inadéquats pour l'élargissement dans la collectivité par les GSMR et CADSS représentent un autre obstacle. Cette situation est particulièrement vraie dans de nombreuses régions où les locaux du conseil scolaire sont tous utilisés. Les GSMR et CADSS ont recommandé un nouveau programme d'immobilisations fournissant des fonds directement aux GSMR et aux CADSS pour entreprendre des aménagements dans leurs collectivités.

Cependant, en ce qui concerne les fonds d'immobilisations, les GSMR et CADSS ont souligné que le ministère devait mieux comprendre les échéanciers : deux à trois ans sont nécessaires pour qu'un centre de services de garde puisse se concrétiser de l'avis de financement, à la planification, en passant par les approbations du conseil, la conception, la construction et l'obtention du permis. Certaines collectivités plus petites parviennent à terminer le processus en une ou deux années, mais elles soulignent quand même les contraintes des lignes directrices en matière de financement. En outre, nombre des collectivités sont inquiètes, car elles se sont engagées dans plusieurs projets d'immobilisations, sans garanties futures de financement de fonctionnement.

Les GSMR comptant un pourcentage élevé d'exploitants à but lucratif (York, Peel et Halton) ont soulevé certaines préoccupations quant à leur capacité d'élargir tout en limitant les dépenses consacrées aux exploitants de services de garde d'enfants à but lucratif. Ils indiquent que la seule croissance est réalisée dans le secteur à but lucratif et qu'ils voudraient ainsi avoir un peu de marge de manœuvre à l'égard des seuils fixés lorsque les GSMR et CADSS dépendent énormément des exploitants de services de garde d'enfants à but lucratif. D'autres GSMR et CADSS sont inquiet de l'influence croissante des chaînes de garde d'enfants et soutiennent la politique du ministère visant à accorder la priorité au financement des secteurs à but non lucratif et public.

Les GSMR et CADSS ont indiqué qu'ils auraient besoin de plus de fonds pour les coûts administratifs afin de s'occuper des charges de travail des chargés de cas et des examens d'admissibilité supplémentaires. Il a également été reconnu que davantage de mesures de soutien seront nécessaires pour la planification et la recherche dans un système élargi. Un élargissement accéléré exigera aussi un financement pour l'élaboration de projets de la conception à la réalisation clé en main.

Certains des GSMR et des CADSS suggèrent que pour permettre une expansion rapide, il peut être nécessaire de rationaliser les systèmes de développement et de gestion du secteur. Il faudrait ainsi établir des entreprises de gestion distinctes qui sont en mesure d'entreprendre l'élaboration de nouveaux programmes et d'organiser les fonctions administratives, comme la gestion financière, la paie et l'approvisionnement.

La plupart des GSMR et des CADSS englobent des régions rurales dans leur région municipale. Il a été souligné qu'une stratégie est requise pour faire face aux questions rurales, y compris le manque de transport. De même, en ce qui a trait aux collectivités du Nord, il a été mentionné qu'il doit y avoir une souplesse inhérente pour cette région en raison des situations uniques. Par exemple, ils aimeraient poursuivre les programmes de soutien dans les collectivités à faible population, où les résultats ne sont pas rentables. Ils travaillent maintenant en vue d'établir de petits centres (15 enfants) avec des regroupements familiaux pour rendre ces programmes possibles.

Bon nombre des GSMR et des CADSS ont parlé des difficultés des exploitants actuels qui n'acceptent d'ouvrir que pendant les horaires traditionnels (7 h à 18 h) - ou moins dans de nombreux endroits. Ils ont aussi fait référence aux nombreux exploitants qui n'acceptent pas les enfants à temps partiel à moins de payer pour une place à temps plein. Plusieurs GSMR et CADSS paient donc les frais à temps plein pour les enfants qui n'utilisent la place que pour des heures à temps partiel. Plusieurs GSMR et CADSS ont adopté des mesures incitatives pour que les exploitants prennent des pouspons, prolongent leurs heures au-delà de l'horaire traditionnel et autorisent l'inscription d'enfants à temps partiel.

La plupart des GSMR et des CADSS ont déterminé que les services de garde d'enfants en milieu familial représentaient la meilleure façon de régler les problèmes des heures de soir, de nuit et de fin de semaine ainsi que l'accès rural, mais la plupart d'entre eux ont indiqué que peu de fournisseurs étaient prêts à le faire. En fait, la plupart des GSMR et des CADSS éprouvent de grandes difficultés à recruter de nouveaux fournisseurs.

La plupart des représentants municipaux pensent que le public ne connaît pas assez les avantages de l'apprentissage des jeunes enfants et les services de garde d'enfants de qualité, ainsi que le programme de subvention. Plusieurs GSMR et CADSS ont suggéré que des campagnes de sensibilisation du public provinciales supplémentaires aideraient le système à mieux fonctionner.

Le principal obstacle à l'expansion des centres est la pénurie d'éducateurs de la petite enfance inscrits (EPEI) causée par les bas salaires et le désintérêt dans la profession par les professionnels potentiels en raison de ces bas salaires. D'autres enjeux clés portent sur le manque de financement garanti; les fonds d'immobilisation inadéquats destinés à l'élargissement communautaire par les GSMR et CADSS; la nécessité de disposer d'échéanciers

plus réalistes en matière de financement; la gestion de la question du secteur à but lucratif; la hausse du financement pour l'administration; l'élaboration et la gestion d'un nouveau système y compris la nécessité d'en examiner de nouveaux modèles plus viables; la nécessité d'élaborer une stratégie pour surmonter les obstacles à l'élargissement en milieu rural; la réticence de certains exploitants à élargir lorsque les besoins existent; et le besoin global de rendre les objectifs et l'importance de l'éducation de la petite enfance plus clairs pour tous grâce à de solides campagnes de sensibilisation du public.

3.10 SUGGESTIONS DE SOLUTIONS À LA CRISE DE L'ABORDABILITÉ

Nous avons demandé aux représentants municipaux des suggestions de réponses de la politique à la crise de l'abordabilité dans les services de garde d'enfants. Voici quelques-unes de ces suggestions :

- Corriger le système de subvention pour la garde d'enfants en rendant l'échelle progressive plus généreuse et disponible. Revoir le critère du revenu pour que les seuils de remboursement soient augmentés et que les taux de remboursement soient réduits pour les familles à revenu moyen.
- Utiliser la subvention de fonctionnement générale pour stabiliser les frais et empêcher les augmentations de taux un peu comme ce qui a été mis en œuvre au Manitoba, à l'Île-du-Prince-Édouard et au Québec. Il faudrait ainsi fixer un plafond sur les frais, introduire une échelle salariale et fournir des subventions négociées aux exploitants pour couvrir la différence entre les frais imputés au parent et le coût réel. Certains ont suggéré de pondérer les salaires et les frais par région.
- Élargir les services de garde d'enfants en milieu familial comme solution de rechange plus abordable.
- Rendre les services d'éducation de la petite enfance et de garde universels comme les écoles; comme l'a fait remarquer un CADSS qui a pris part à une entrevue :

Nous devons les rendre plus abordables pour tout le monde; s'il n'y a pas de problèmes avec l'universalité pour les enfants âgés de 4 et 5 ans, ce serait alors la même chose pour ceux de 0 à 4 ans. Ça ne fonctionne pas si nous valorisons l'éducation, mais seulement à partir de 3 ans et 8 mois.

- Régler les problèmes de salaires et de recrutement du personnel, en premier lieu.

- Un DGA a suggéré d'évaluer l'administration du financement par l'entremise du système fiscal, même s'il n'était pas personnellement en faveur de cette possibilité.

En dépit de la reconnaissance des problèmes de capacité, de dotation en personnel, d'échéanciers du financement et autres, les GSMR et CADSS ont tous cru qu'ils étaient les mieux placés pour faire avancer le système en raison de leur connaissance des besoins et des ressources locales. Et surtout, ils sont universellement désireux de procéder à des améliorations et à un élargissement.

CHAPITRE 4 : POURQUOI LE FINANCEMENT PUBLIC DES SERVICES DE GARDE D'ENFANTS EST JUDICIEUX

Résumé du chapitre

- ❖ Le financement public accru pour l'abordabilité des services de garde d'enfants reçoit un soutien répandu en Ontario.
- ❖ Incidences sur les parents
 - Des services de garde d'enfants abordables aideront les parents à trouver un équilibre entre les exigences du travail et de la vie familiale.
 - L'abordabilité des services de garde d'enfants est particulièrement importante pour les mères; les responsabilités à l'égard de la garde d'enfants représentent souvent un obstacle à l'emploi et au traitement égal des femmes.
 - Les réformes des services de garde d'enfants au Québec ont joué un rôle important pour aider les mères à accroître leur accès à l'emploi.
 - Le coût net du soutien du gouvernement pour la garde d'enfants est beaucoup plus faible que son coût brut, puisque l'augmentation de l'emploi des parents entraîne une hausse des recettes fiscales et des diminutions de l'aide sociale et des autres prestations. Il peut également y avoir une hausse de la croissance et de la productivité, multipliant les effets sur les recettes.
- ❖ Incidences sur les enfants
 - Les années entre la naissance et l'âge de cinq ans sont cruciales pour le développement des enfants.
 - Des preuves substantielles et répandues indiquent que l'éducation de la petite enfance et la garde d'enfants peuvent avoir un effet positif sur le développement cognitif et langagier des enfants, le niveau de scolarité atteint, et éventuellement l'emploi et le salaire, ainsi que pour rendre les enfants heureux à court terme.
 - Les preuves sont également importantes et nombreuses pour démontrer que les effets de l'éducation de la petite enfance et de la garde d'enfants ne sont pas uniformes, mais sont hétérogènes. La politique doit viser à rendre les effets positifs aussi forts que possible.

- Plus particulièrement, les enfants provenant de familles à revenu modeste sont susceptibles d’avoir des effets positifs plus importants, s’ils ont accès aux services de qualité.
- Les multiples dimensions de la qualité sont des facteurs clés des effets de la garde d’enfants.
- Les services de garde d’enfants ont besoin de promouvoir et d’enrichir les interactions parentales avec les enfants plutôt que de les remplacer.

4.1 POURQUOI LE FINANCEMENT PUBLIC DES SERVICES DE GARDE D’ENFANTS EST JUDICIEUX

Il existe maintenant un soutien largement répandu pour des mesures qui rendent les services de garde d’enfants plus abordables pour les familles en Ontario. Il y a plusieurs raisons. Adema, Clarke et Thevenon de la Division des politiques sociales de l’Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) présentent les choses ainsi :

« Les services officiels de soins éducatifs à la petite enfance peuvent contribuer à régler un éventail de problèmes liés au travail, à la famille et aux enfants. Des services de soins éducatifs à la petite enfance abordables aident les parents à participer au travail rémunéré, à accroître le revenu familial et à réduire le risque de pauvreté des familles et des enfants. Des services de soins éducatifs à la petite enfance de grande qualité ont également des effets positifs sur le développement cognitif et social de l’enfant, l’amélioration de l’état de préparation à l’école (OCDE, 2010) et, par la suite, sur les résultats sociaux et les résultats sur le marché du travail (Camilli et coll., 2010; Havnes et Mogstad, 2011a; Ruhm et Waldfogel, 2012). Ces effets ont une incidence sur la plupart des enfants, mais sont les plus puissants pour ceux qui occupent des positions socio-économiques inférieures où des services d’EGPE de grande qualité peuvent aider à atténuer bon nombre des effets d’un mauvais départ (voir p. ex., OCDE, 2006; Gormley et coll., 2008; Dumas et Lefranc, 2012; Ruhm et Waldfogel, 2012; Van Huizen et Plantenga, 2015). Les services de soins éducatifs à la petite enfance officiels ont le potentiel de jouer un rôle central pour promouvoir la mobilité sociale et rompre le cycle de la marginalisation. »
 [traduction] (OECD, 2016, p. 5)

4.1.1 Incidences sur les parents et les familles

Les pressions liées à l'argent et au temps sur les jeunes familles sont très aiguës. Lorsque les enfants sont jeunes, les parents sont jeunes. Les jeunes parents essaient de bâtir une expérience professionnelle, ou d'obtenir une éducation, et d'acheter ou de louer une propriété pour fonder un foyer pour leurs jeunes enfants. C'est une période où les dépenses sont élevées et les coûts inabornables de la garde d'enfants peuvent être très difficiles à gérer pour les familles de tout niveau de revenu. De plus en plus de familles reportent la naissance d'un enfant ou sacrifient le fait d'en avoir. Rendre les services de garde d'enfants beaucoup plus abordables peut aider les jeunes familles à trouver un équilibre entre les exigences de la vie familiale et le travail de meilleures façons pour elles et pour la société.

Le fardeau d'avoir des enfants n'est pas égal pour les deux conjoints de la plupart des familles. En partie parce que les salaires de femmes sont souvent inférieurs que ceux des hommes et en partie parce que les normes sociales patriarcales et les premières expériences sont difficiles à surmonter, les mères supportent la majorité du fardeau de l'éducation des enfants dans nombre de familles. Heureusement, cette situation évolue, mais le changement demeure très lent. Par conséquent, les frais élevés pour la garde d'enfants sont un obstacle à la participation égale des femmes à la population active. Souvent, les mères sont celles qui restent à la maison pour prendre soin des enfants, ou elles travaillent à temps partiel ou à leur compte lorsque les enfants sont jeunes. Elles occupent ainsi une position désavantageuse en matière d'emploi et de capacité à gagner un revenu, souvent pour le reste de leur vie.

Il y a plus de trois décennies, la juge de la Cour Suprême Rosalie Abella (1984) a écrit que « *les services de garde d'enfants sont la rampe d'accès qui donne aux mères de famille un accès égal à la population active* ». [traduction] Lorsque les services de garde d'enfants sont plus abordables, les femmes peuvent gagner un revenu et prendre soin des enfants, réduisant l'exclusion des mères face à l'emploi et diminuant l'écart salarial entre les sexes, la ségrégation professionnelle et la menace de la pauvreté en cas de divorce et lorsque les femmes sont plus âgées et seules.

Il y a bonnes raisons de croire que l'amélioration de l'abordabilité des services de garde d'enfants réglementés pourrait encourager l'accroissement de l'emploi et des revenus sur les marchés du travail pour les mères, ce qui contribue à la fois à l'équité entre les sexes et à l'amélioration du revenu familial pour les familles à faible revenu et à revenu élevé ayant des enfants.

Les réformes des services de garde d'enfants du Québec qui ont commencé à la fin des années 1990 fournissent des données probantes sur les effets d'une diminution importante du prix de ces services et d'une hausse de leur offre. Lefebvre et Merrigan (2005, 2008) ont mentionné qu'en 2002, le changement politique a augmenté le taux de participation des mères ayant au

moins un enfant âgé de 1 à 5 ans de 8 points de pourcentage (à un nouveau niveau de 69 % de participation). Les heures de travail par année et les semaines de travail par année ont également augmenté. La conclusion des auteurs était que « la diminution considérable du prix des services de garde d'enfants dans la province du Québec due à une politique de subvention généreuse des fournisseurs de services de garde a eu un effet positif considérable sur la disponibilité de la main-d'œuvre et la rémunération ». (Lefebvre et Merrigan, 2008, p. 545). C'était le cas pour les mères ayant terminé leurs études secondaires ou moins et pour celles ayant obtenu un diplôme d'études postsecondaires

Lefebvre, Merrigan et Verstraete (2009) ont examiné les effets à long terme des réformes des services de garde d'enfants du Québec. En d'autres mots, ils ont examiné la question de savoir si les mères qui ont été encouragées à participer à la population active par la disponibilité de places subventionnées lorsque leurs enfants étaient jeunes resteraient dans la main-d'œuvre une fois que leurs enfants ont atteint l'âge scolaire. Ces résultats étaient étonnamment positifs pour les mères ayant obtenu un diplôme d'études secondaires ou moins. Avant les réformes des services de garde d'enfants, les mères ayant des niveaux d'éducation inférieurs et dont tous les enfants fréquentaient l'école présentaient un taux d'emploi de seulement 50 %. Leur étude a révélé qu'avec le déploiement progressif des réformes, les taux d'emploi de ces mères a continué d'augmenter, pour atteindre environ 70 % en 2002. Il s'agit d'un groupe pour lequel l'attachement à la population active est traditionnellement faible. La conséquence semble être que les réformes en matière de services de garde ont eu un effet important sur les familles les plus à risque de pauvreté en encourageant ces mères à entrer et à rester dans la population active.

À l'appui de cette conclusion, Pierre Fortin et ses collègues notent qu'au Québec le taux de participation à la population active des mères monoparentales ayant des enfants d'âge préscolaire a augmenté d'environ 22 points de pourcentage de 1996 à 2008, alors que le nombre de ces familles recevant de l'aide sociale a diminué de moitié, les taux de pauvreté ont chuté de 36 % à 22 %, et leur revenu médian après impôts a augmenté de 81 % (Fortin, Godbout et St-Cerny, 2013, p. 6).

Il convient de noter que les effets positifs sur l'emploi des mères ne sont pas que réservés aux familles. Comme l'ont démontré des économistes de l'Ontario, de la Colombie-Britannique, du Québec et des États-Unis, les gouvernements reçoivent aussi des avantages fiscaux substantiels (Baker, Gruber et Milligan [2008], Fortin, Godbout et St-Cerny [2013] et Laurin et Milligan [2017]). Par exemple, Baker, Gruber et Milligan ont estimé que près de 40 % du coût de la prestation de services de garde au Québec était couvert par les nouveaux revenus (et la baisse des coûts) générés par les emplois supplémentaires favorisés par les réformes des services de garde.

Kevin Milligan de l'Université de la Colombie-Britannique et son collègue de l'Institut C. D. Howe estiment les effets fiscaux d'une méthode révisée pour financer les frais de garde pour les parents de la façon suivante :

« À court terme, le coût net du programme pourrait être réduit de trois quarts environ après avoir tenu compte des nouvelles recettes fiscales estimées (et des versements inférieurs de prestations fondées sur le revenu du gouvernement) aux échelons fédéral et provincial. À long terme, en supposant qu'au moins une partie des répercussions bénéfiques du programme sur l'emploi des mères persistent alors que les enfants atteignent l'âge scolaire, le programme pourrait générer des revenus supérieurs à ses coûts... »
[traduction] (Laurin et Milligan [2017], pp. 2-3).

Fortin, Godbout et St-Cerny (2013) calculent les répercussions sur les recettes pour les gouvernements du programme de garde d'enfants du Québec. Elles vont de 31 % à 147 % des coûts totaux en 2008 selon ce qui est inclus. Le chiffre inférieur ne tient pas compte des augmentations à plus long terme de la participation à la population active déterminées par Lefebvre, Merrigan et Verstraete (2009) et Laurin et Milligan (2017). Il ignore en outre les impôts indirects et les charges sociales ainsi que les impôts sur le revenu des sociétés liés à la croissance et à la productivité accrues. Le chiffre supérieur comprend tous ces éléments.

À l'appui de cette piste de réflexion, un récent document du Fonds monétaire international (Petersson, Mariscal et Ishi, 2017) utilise le Canada à titre d'exemple pour démontrer comment les hausses de la participation des femmes à la population active ont des répercussions positives sur la productivité de la main-d'œuvre et le taux de croissance du PIB.

Ce ne sont pas toutes les études qui concluent que subventionner les services de garde d'enfants accroît considérablement la disponibilité de la main-d'œuvre. Richardson (2012) présente un résumé de certains des principaux enjeux (encadré 3, page 19). Haeck, Lefebvre et Merrigan (2015) fournissent un examen approfondi des études et concluent que les réformes des services de garde d'enfants qui sont plus complètes sont susceptibles d'avoir des répercussions plus importantes sur la disponibilité de la main-d'œuvre. Cascio, Haider et Nielsen (2015) discutent d'un groupe d'études montrant que l'intensité des effets sur la disponibilité de la main-d'œuvre dépend d'un certain nombre de facteurs. En général, s'il y a des pénuries de places dans les services de garde d'enfants, les subventions ne peuvent pas accroître la disponibilité de la main-d'œuvre. En outre, si les subventions pour la garde d'enfants encouragent seulement les parents à remplacer un service de garde d'enfants officiel pour un certain type de garde rémunérée informelle, il n'y aura pas beaucoup d'effet sur la disponibilité des parents sur le marché du travail (voir également Havnes et Mogstad [2011b] et Andresen et Havnes [2014] pour connaître comment différentes ampleurs des effets sur la

disponibilité de la main-d'oeuvre peuvent découler de l'octroi de subventions à des groupes d'âge différents au sein du même pays).

4.1.2 Les effets sur les enfants

Il a été déterminé que les années de la naissance à l'âge de cinq ans constituent la période développementale la plus importante de l'enfance (Shonkoff et Phillips, 2000). Le développement du cerveau au cours des premières années de vie pose les fondations pour la majorité de ce qui suit - développement langagier, alphabétisation, développement cognitif et émotionnel et maîtrise de soi (McCain et Mustard, 1999; Shonkoff et Phillips, 2000).

Des preuves substantielles indiquent que les expériences dans les services d'éducation de la petite enfance et de garde d'enfants peuvent avoir des effets positifs sur le développement cognitif et langagier des enfants, ainsi que des effets positifs à plus long terme sur les résultats scolaires, le niveau de scolarité atteint, l'emploi et le salaire. Ces effets sont à la fois à court terme et à long terme, pour les services de garde à temps plein d'enfants de la petite enfance, d'âge préscolaire et ceux de la maternelle. Les travaux de Ruhm et Waldfogel (2012) sont possiblement le meilleur résumé récent des données probantes considérables sur les effets à long terme⁶.

Les preuves sont également nombreuses pour démontrer que les effets de la garde d'enfants sur ces derniers ne sont pas uniformes, mais bien hétérogènes (Havnes, 2012; Kottelenberg et Lehrer, 2014, 2017). Pour diverses raisons, les effets positifs pour les enfants à faible revenu et les enfants immigrants sont susceptibles d'être plus grands, et certaines données probantes démontrent que les filles sont plus susceptibles de s'épanouir que les garçons. En outre, ces effets de la garde d'enfants dépendent de la qualité des services de garde d'enfants agréés et de facteurs comme les ratios employés-enfants et les compétences et capacités des éducatrices et éducateurs de la petite enfance. La taille des effets dépend également du type de garde qu'un enfant aurait autrement reçu et de la qualité des expériences scolaires qui suivent le service de garde.

⁶ Il est difficile d'étudier les effets de la garde d'enfants sur les enfants, a) parce qu'il existe un très grand nombre de facteurs qui ont une incidence sur le développement des enfants et qui doivent être statistiquement contrôlés, et b) parce que le type et la qualité des services de garde dont bénéficient les enfants sont sélectionnés par les parents, de sorte que les facteurs influant sur ce processus de sélection doivent être statistiquement contrôlés. Ruhm et Waldfogel (2012) abordent ces questions et la façon de reconnaître les « bonnes » études. Voir aussi Duncan et Gibson-Davis (2006), Miller et coll. (2016), et Cleveland (2016).

Revenus inférieurs ou marginalisation

Il y a eu plusieurs vagues de recherches sur les effets des services de garde d'enfants sur les enfants. Bon nombre de ces premières études comportaient des attributions aléatoires des enfants de familles à faible revenu dans des centres de services de garde de bonne qualité. La majorité de ces études (p. ex., l'étude Perry Preschool, l'étude Abecedarian, le programme Chicago Parent-Child Center Program) ont révélé qu'un bon service de garde d'enfants peut avoir des effets très positifs sur les enfants et que ces avantages peuvent être de longue durée. En particulier, un bon service de garde d'enfants peut compenser, du moins partiellement, pour une vie familiale défavorisée.

Une analyse coûts-avantages de l'intervention Abecedarian lors de la petite enfance (Masse et Barnett, 2003) a révélé à quel point les effets d'un programme bien conçu de soins éducatifs à la petite enfance peuvent être vastes et durables chez les enfants défavorisés. Les avantages pour les participants (et la collectivité) comprenaient ce qui suit :

- Mesures de l'intelligence et de la réussite à long terme améliorées, menant à des revenus et à des avantages sociaux supérieurs dans le présent et le futur
- Niveaux inférieurs de redoublement et de placement dans des classes d'enseignement à l'enfance en difficulté, entraînant des économies de coûts en enseignement élémentaire et secondaire
- Emploi et rémunération accrus pour les mères d'enfants recevant des services d'éducation de la petite enfance
- Réduction de la probabilité du tabagisme et meilleure santé
- Diminution du recours à l'aide sociale.

D'autres études des programmes offerts en centres comptent diverses études de Head Start aux É.-U. Les enfants de Head Start sont un groupe à faible revenu ciblé comprenant des programmes hétérogènes offerts à environ un million d'enfants par année.

Currie et Thomas (1995) ont observé des effets positifs à long terme (c.-à-d. pendant les premières années scolaires) sur la réussite scolaire pour les participants blancs de Head Start, mais pas pour les enfants afro-américains, apparemment en raison des répercussions postérieures négatives de leur scolarité. Dans un deuxième document (1999), Currie et Thomas ont relevé des effets positifs à long terme sur la réussite scolaire pour les Hispaniques.

En examinant les effets à long terme des programmes Head Start alors que les enfants étaient au début de la vingtaine, Garces, Currie et Thomas (2002) ont conclu que les enfants blancs ayant participé à Head Start étaient plus susceptibles de terminer leurs études secondaires, de

fréquenter un collège et de gagner plus que d'autres enfants blancs n'y ayant pas participé. Les enfants afro-américains étaient plus susceptibles de terminer l'école secondaire que les enfants de la même origine qui n'y avaient pas participé. Deming (2009) observe des effets positifs importants de Head Start sur un indice de synthèse des résultats de jeunes adultes en utilisant les données de la *National Longitudinal Survey of Youth*.

Services de garde pour tous les enfants

D'autres études ont examiné les services de garde d'enfants ou de la maternelle pour des groupes d'enfants beaucoup plus larges. Par exemple, un programme offert avant le jardin d'enfants universel pour les enfants de 4 ans à Tulsa, en Oklahoma, a démontré les effets cognitifs et linguistiques positifs importants d'un enseignement préscolaire bien conçu. Les effets marqués sur les mesures de la prélecture, des prémathématiques et du langage ont été observés à la fois chez les enfants défavorisés que de la classe moyenne, et ceux provenant de différents groupes raciaux et ethniques (avec, en général, des effets un peu plus grands chez les enfants défavorisés et les enfants noirs et hispaniques, mais des effets positifs importants pour tous les enfants).

Les résultats de l'Oklahoma sont en partie dus à la très grande qualité des services offerts avant le jardin d'enfants. Les services avant le jardin d'enfants étaient fournis dans les écoles par des enseignants qui possédaient à la fois un brevet d'enseignement et un certificat en éducation de la petite enfance et qui étaient rémunérés selon les taux de l'école publique. Les tailles des classes étaient plafonnées à 20 enfants, et avec un assistant moins formé, les ratios employés-enfants étaient donc de 1 pour 10 (Gormley, Gayer, Phillips et Dawson, 2005).

Récemment, Felfe, Nollenberger et Rodriguez-Planas (2015) ont étudié l'introduction des services de garde universels pour les enfants de 3 ans en Espagne et ont observé des améliorations notables dans les compétences en lecture des enfants à l'âge de 15 ans et des données probantes d'une diminution du redoublement au cours des années précédentes.

Dumas et Lefranc (2012) étudient les effets d'une hausse importante de la maternelle (c.-à-d. écoles maternelles) en France dans les années 1960 et 1970, évaluant les effets à long terme de la fréquentation de la maternelle sur les résultats scolaires et professionnels ultérieurs. Les effets étaient notables et de longue durée, ainsi les enfants ayant fréquenté le jardin d'enfants réussissaient mieux à l'école et obtenaient un salaire plus élevé une fois embauchés, dans le cadre d'une étude contrôlant bien le biais de sélection (voir Warren et coll., 2016, pour consulter un résumé). Ces effets sont stimulés par ce qui advient aux enfants des classes inférieure et moyenne, de sorte que l'une des conséquences de la maternelle est de réduire les inégalités entre les enfants.

Warren et Haisken-DeNew (2014) étudient les effets des programmes de la maternelle en Australie au cours de l'année précédant la scolarité officielle. Ils examinent les résultats pour les enfants en troisième année scolaire selon le NAPLAN (le National Assessment Program – Literacy and Numeracy). Ils concluent que les enfants qui fréquentent le jardin d'enfants, particulièrement ceux qui ont des enseignants bien qualifiés, réussissaient sensiblement mieux dans les cinq domaines du NAPLAN. Ces résultats étaient contrôlés statistiquement pour les antécédents socioéconomiques des étudiants, leurs capacités cognitives antérieures et la force du milieu d'apprentissage familial de l'enfant.

Havnes et Mogstad (2011a) examinent les effets à long terme de l'introduction de l'accès universel aux services d'éducation de la petite enfance et de garde pour les enfants âgés de 3 à 6 ans en Norvège dans les années 1970. La méthode des doubles différences fondée sur la mise en œuvre différentielle du programme par les municipalités révèle des effets positifs importants sur les résultats à long terme d'un enfant. Une hausse de 17 500 places en services de garde d'enfants entraîne environ 6 200 années supplémentaires d'éducation mesurées trente ans plus tard. Il y a également des augmentations considérables de la participation au marché du travail pour ces enfants lorsqu'ils grandissent, et une diminution de la dépendance à l'aide sociale.

Black, Devereux, Loken et Salvanes (2014) ont étudié les effets à long terme de la fréquentation des services de garde d'enfants pratiquement universels en Norvège au cours d'une période plus tardive - le début des années 1990. Les auteurs utilisent de fortes discontinuités dans le prix des services de garde d'enfants selon les revenus en Norvège pour déterminer statistiquement le rôle de la fréquentation des services de garde sur la réussite scolaire ultérieure des enfants.

Ils observent que les enfants âgés de 3 à 5 ans qui fréquentent un service de garde d'enfants norvégien de bonne qualité ont de meilleures notes à l'école secondaire de premier cycle. Ils ont laissé entendre qu'un mécanisme important est l'augmentation du bénéfice effectif des familles lorsque l'on fait en sorte que la garde d'enfants soit moins chère.

En résumé, il y a de très bonnes raisons de croire que certaines formes de centres de garde d'enfants/jardins d'enfants/prématernelles peuvent avoir des répercussions positives importantes sur les enfants, que ces enfants soient défavorisés et de classe inférieure et de familles monoparentales ou que ces enfants proviennent de familles de la classe moyenne et de familles biparentales.

Cependant, les données sont complexes. Ce ne sont pas toutes les expériences qui sont positives. L'ampleur des effets différera, le niveau de qualité aura une importance, ce qui arrive aux pratiques parentales peut avoir une incidence, l'ampleur des répercussions dépendra du

type et de la qualité des soins que les services d'éducation de la petite enfance et de garde remplacent.

Lors de l'examen des effets de l'éducation de la petite enfance et de la garde, il est important de reconnaître que presque toutes les études révèlent que les effets sur les enfants « défavorisés » sont plus fortement positifs que pour les enfants qui sont moins défavorisés. Ces services n'ont pas besoin d'être des interventions ciblées. Il a également été observé que les programmes de soins éducatifs à la petite enfance ordinaires, et plus particulièrement ceux de meilleure qualité, qui sont largement accessibles aux enfants réduisent les écarts entre les résultats des enfants (Cleveland, 2017; Duncan et Sojourner, 2013; Havnes et Mogstad, 2015). Dans un certain nombre d'études, des effets positifs solides chez les enfants immigrants sont également observés (Dhuey, 2011; Drange et Telle, 2010; Spiess et coll., 2003).

La qualité et le type de service de garde important

Un très grand nombre de facteurs peuvent avoir une incidence sur le développement et le comportement de l'enfant.

L'ampleur de l'effet mesurée dans la recherche semble dépendre de deux facteurs principaux : la qualité et le type de la garde d'enfants ou de l'éducation de la petite enfance qu'ils reçoivent, ainsi que de la qualité (soutien et stimulation) des soins que les enfants auraient reçus autrement (souvent liés à la situation familiale de l'enfant). L'âge de l'enfant modère ces deux facteurs, et la persistance des résultats améliorés de l'enfant dépendra des expériences ultérieures en classe (Magnuson, Ruhm et Waldfogel, 2007a).

De façon générale, la qualité des services d'éducation de la petite enfance et de garde offerts est la clé de l'ampleur de ces effets sur le développement des enfants. Cette conclusion provient d'une multitude d'études (voir Sylva et coll., 2004; Taggart et coll., 2015; NICHD-ECCRN et Duncan, 2003; Peisner-Feinberg et coll., 2001; Van Huizen et Plantenga, 2015).

Les grands effets à court terme des programmes de prématernelle de Tulsa, en Oklahoma (Gormley, Gayer, Phillips et Dawson; 2005) semblent être fortement liés à la grande qualité des services fournis dans les écoles par les enseignants qui possédaient à la fois un brevet d'enseignement et un certificat en éducation de la petite enfance et qui étaient rémunérés selon les taux de l'école publique. Les tailles des classes étaient plafonnées à 20 enfants, et avec un assistant moins formé, les ratios employés-enfants étaient donc de 1 pour 10.

Le caractère durable des effets cognitifs dans les centres de garde d'enfants danois (Esping-Andersen et coll., 2012) semble être lié aux différences dans la qualité moyenne de la garde par rapport aux É.-U. Les résultats sont particulièrement forts chez les enfants défavorisés au Danemark, alors qu'ils s'estompent et ne sont pas maintenus chez les enfants défavorisés des É.-U.

Datta Gupta et Simonsen (2010) relèvent que les services de garde en milieu familial au Danemark sont de moins bonne qualité que ceux des centres dans ce pays. En observant les résultats non cognitifs, ils trouvent que cette différence de qualité rend les résultats considérablement moins bons pour les garçons dont les mères ont un niveau de scolarité inférieur et qui fréquentent un service de garde en milieu familial.

Les effets sur le rôle parental peuvent avoir beaucoup d'importance

Lorsque des études trouvent des répercussions négatives aux soins éducatifs à la petite enfance, elles peuvent parfois être attribuées aux comportements modifiés en matière d'éducation des enfants des parents lorsque les dispositions prises pour la garde changent. Par exemple, en examinant les effets des subventions pour la garde d'enfants à la disposition des familles à faible revenu aux É.-U., Herbst et Tekin (2014) observent que dans les familles subventionnées, les interactions étaient moins bonnes entre les parents et leurs enfants lorsque ces derniers étaient gardés.

Kottelenberg et Lehrer (2014b) concluent que la hausse rapide de l'utilisation des services de garde d'enfants au Québec a eu des répercussions négatives pour certaines familles et enfants. En général, ils observent que les garçons ont de moins bons résultats dans une variété de dimensions comportementales, allant de l'anxiété à l'hyperactivité, en passant par l'inattention. Les auteurs retracent cette différence aux changements dans les comportements des parents qui étaient différents pour les garçons que pour les filles.

Elizabeth Cascio et Diane Schanzenbach (2013) ont étudié les programmes préscolaires publics pour les enfants âgés de 4 ans aux É.-U. Pour les enfants à plus faible revenu, il y avait des effets positifs sur le temps que les mères passaient à lire avec leurs enfants, sur l'emploi des mères, et sur les notes aux tests des enfants jusqu'en 8^e année.

Les caractéristiques de la scolarité/de la garde ultérieures important

Currie et Thomas (2000) cherchent à expliquer pourquoi les effets positifs des programmes Head Start sur le développement des enfants semblent s'estomper plus rapidement chez les enfants afro-américains que chez les enfants blancs. Après avoir analysé la qualité de l'école fréquentée par les enfants après Head Start, ils concluent que la raison est que les enfants afro-américains vont habituellement dans des écoles de moins bonne qualité lorsque la scolarité obligatoire débute.

Magnuson, Ruhm et Waldfogel (2007b) ont analysé des prématernelles de qualité moyenne dans l'étude Early Childhood Longitudinal Study – Kindergarten Cohort (ECLS-K) et ont constaté des compétences en lecture et en mathématiques améliorées chez les enfants qui fréquentent

la prématernelle. Ces effets préscolaires n'ont pas persisté dans les petites classes à enseignement élevé parce que, dans ce milieu, les autres enfants sont en mesure de rattraper les autres. Toutefois, dans de grandes classes à enseignement faible, l'avantage préscolaire a continué d'exister, en grande partie attribuable au faible rendement persistant dans ce milieu des enfants qui avaient exclusivement été sous les soins de leurs parents (Magnuson, Ruhm et Waldfogel, 2007b). Les effets à long terme de l'expérience de la petite enfance dépendront entre autres des expériences en classe pendant au moins les premières années d'école.

Les effets dépendent de la nature des autres soins qui sont remplacés

Cascio (2009) révèle que l'introduction des jardins d'enfants universels dans des écoles publiques a eu des répercussions positives à long terme (sur les taux de décrochage à l'école secondaire et les taux de placement en établissement) chez les enfants blancs, mais pas chez les enfants noirs. Après avoir fait enquête sur les autres explications possibles, elle conclut que le financement au jardin d'enfants a bondé le programme Head Start et d'autres programmes d'éducation de la petite enfance qui ont pu avoir des répercussions positives semblables ou même supérieures pour beaucoup d'enfants noirs.

On a souvent dit que c'est l'une des principales raisons pour lesquelles les effets développementaux chez les enfants de famille à faible revenu sont plus importants que chez ceux de familles à revenu plus élevé. Pour les enfants de famille à faible revenu, l'accès à des soins éducatifs à la petite enfance en centre de qualité raisonnable peut remplacer les soins donnés par un membre de la famille, un voisin ou un parent. Ces types de soins peuvent évidemment être positifs, mais dans des circonstances où les services de garde d'enfants agréés sont inabordables, ces soins de rechange pourraient ne pas être offerts avec motivation et enthousiasme, mais plutôt parce que de meilleures solutions de rechange ne sont pas disponibles ou abordables.

Effets socioaffectifs/comportementaux

Les projets d'intervention précoce intensifs comme Perry Preschool, Chicago Child-Parent Centres et Abecedarian ont eu des effets cognitifs et linguistiques fortement positifs sur les enfants, mais ils ont également eu des effets socioaffectifs ou comportementaux très positifs. En fait, James Heckman et ses collègues (Heckman, 2007; Heckman et coll., 2006; Heckman et Mosso, 2014; Cunha et Heckman, 2009) ont fait valoir que ces progrès non cognitifs - la capacité à se concentrer, la disposition émotionnelle à partager et à collaborer, les diminutions des tendances à démontrer des comportements agressifs, la capacité à se maîtriser - revêtent une importance cruciale pour lancer un cercle vertueux de la capacité d'apprentissage.

Toutefois, il a souvent été suggéré que les services de garde, en particulier lorsque leur qualité laisse à désirer, peuvent avoir des répercussions négatives sur ces caractéristiques non cognitives. Par exemple, l'étude ECCRN du NICHD (2006) dit que parmi les enfants qui utilisent des services de garde d'enfants ordinaires de différents types aux É.-U., une meilleure qualité de ces services était associée à de meilleurs résultats socioaffectifs et de meilleures relations avec les pairs à certains âges. Cependant, passer plus d'heures en service de garde au cours de la vie de l'enfant laissait prédire plus de problèmes de comportement et de conflits, comme indiqué par les fournisseurs de services de garde. Et, même si plus de temps passé dans des services de garde d'enfants offerts en centre était lié à des résultats cognitifs et linguistiques supérieurs, c'était également lié à plus de problèmes de comportement et moins de comportements prosociaux, comme indiqué par les fournisseurs de services de garde.

Magnuson, Ruhm et Waldfogel (2007a) ont constaté que la fréquentation des programmes de prématernelle aux É.-U. était associée à des compétences scolaires améliorées au jardin d'enfants, mais aussi à des niveaux plus élevés de problèmes de comportement. Cependant, la qualité du programme modère les problèmes de comportement. Les prématernelles situées dans des écoles publiques n'avaient pas ses répercussions comportementales négatives.

Baker, Gruber et Milligan (2008) ont observé un modèle de répercussions socioaffectives et comportementales négatives des réformes des services de garde d'enfants du Québec à la fin des années 1990. L'initiative des services de garde universels a considérablement augmenté l'utilisation des services de garde d'enfants réglementés au fil du temps et a eu des effets positifs importants sur la disponibilité des mères sur le marché du travail. Toutefois, les auteurs trouvent que pour les mesures socioaffectives, comme l'agression et l'hyperactivité/l'inattention, les enfants au Québec avaient de moins bons résultats que les enfants semblables du reste du Canada au cours de la même période. Il a été suggéré (Ruhm et Waldfogel, 2012) que l'importante augmentation de la garde d'enfants en milieu familial de faible qualité a été partiellement responsable de ces répercussions négatives.

Kottelenberg et Lehrer (2013a, 2013b, 2014b) réexaminent ces résultats afin de déterminer les origines des effets négatifs. Par exemple, Kottelenberg et Lehrer observent que les effets négatifs sont concentrés chez les enfants qui commencent à utiliser les services de garde d'enfants à un jeune âge (2013b). Des effets développementaux positifs sont observés chez les enfants de plus de trois ans. En outre, comme il a été décrit ci-dessus, les auteurs sont d'avis que les effets socioaffectifs et comportementaux négatifs sont observés seulement chez les garçons. Ces répercussions négatives semblent avoir été favorisées par les changements des pratiques parentales et des milieux familiaux des parents pour les garçons. Les auteurs observent des effets positifs sur les comportements chez les enfants qui sont les plus défavorisés.

Dans le cadre d'une analyse complémentaire utilisant différentes techniques (2013a), Kottelenberg et Lehrer concluent que l'effet moyen de la garde d'enfants à l'échelle du Canada, y compris le Québec, est positif pour le développement moteur et social et qu'il n'est pas considérablement négatif pour les indicateurs socioaffectifs ou comportementaux. Les résultats de Kottelenberg et Lehrer établissent clairement que lorsqu'il s'agit d'évaluer les répercussions des services d'éducation de la petite enfance et de garde sur les enfants, les détails comptent énormément. Tant des effets positifs que négatifs sont possibles, selon la qualité et le type de service de garde, les antécédents de l'enfant et de la famille, le sexe et l'âge de l'enfant et les répercussions des nouveaux programmes sur les comportements des parents.

Lebihan, Haeck et Merrigan (2015) fournissent une étude de suivi très utile sur les effets des réformes des services de garde d'enfants du Québec. Ils observent que les répercussions négatives sur la santé, le comportement et le développement moteur et social relevées par Baker et coll. (2008) disparaissent au fil du temps de deux façons. Premièrement, il n'y a pas de répercussions négatives à long terme alors que les enfants vieillissent, au cours de leurs années scolaires. Deuxièmement, les effets négatifs non cognitifs du système de garde d'enfants sur les enfants du Québec âgés de 0 à 4 ans avait décliné chaque année et avait disparu en 2008-2009, la dernière année pour laquelle les données sont disponibles. Autrement dit, de nombreux problèmes ont été associés aux difficultés de croissance et de transition.

Même si les gouvernements se soucient de savoir à quel point les services de garde d'enfants favorisent le développement cognitif et social, les parents sont souvent particulièrement préoccupés du fait que leurs enfants sont heureux et qu'ils tissent des relations positives avec leurs pairs et leurs éducateurs. Bien que la documentation ne soit pas axée sur le bonheur des enfants, il est évident que de bons services de garde d'enfants qui mettent l'accent sur l'apprentissage par le jeu et qui favorisent des attitudes sociales et des comportements positifs peuvent rendre les enfants et les parents heureux au quotidien.

4.2 CONCLUSIONS

L'amélioration de l'abordabilité des services de garde aura probablement des répercussions positives sur l'emploi et les revenus des parents. Il sera ainsi plus facile pour les familles de concilier les demandes du travail et de la vie familiale. Elle créera des possibilités et améliorera les conditions de la participation des femmes à l'emploi et aux études.

L'augmentation de l'emploi des parents réduira également le coût net du financement des nouveaux programmes de garde d'enfants, parce que l'emploi des parents augmente les recettes fiscales, réduit l'aide sociale et les autres prestations versées et peut contribuer à la croissance économique.

Des preuves substantielles et probantes indiquent que l'éducation de la petite enfance et la garde d'enfants peuvent favoriser le développement cognitif et langagier et les capacités sociales et affectives des enfants et peuvent leur fournir des expériences quotidiennes qui contribuent à leur bien-être. Les effets de l'éducation de la petite enfance et de la garde d'enfants ne sont pas homogènes. Par conséquent, la politique a pour objectif continu de s'assurer que l'incidence est positive pour tous les enfants. Elle a donc des répercussions sur la qualité de la garde, la complémentarité des soins parentaux et non parentaux, la personnalisation des expériences aux besoins des enfants, et l'importance des expériences scolaires ultérieures.

CHAPITRE 5 : LA PROBLÉMATIQUE DE L'ABORDABILITÉ

Résumé du chapitre

- ❖ Les frais pour la garde d'enfants en Ontario varient d'environ 9 000 \$ à plus de 20 000 \$ par enfant par année pour les enfants de 0 à 4 ans.
- ❖ Les frais varient grandement selon la région et l'âge, mais ils sont élevés partout par rapport aux revenus et ont augmenté plus vite que l'inflation.
- ❖ La mesure d'abordabilité par niveau de revenu familial (MANRF) calcule les frais nets que les parents doivent payer pour obtenir des services de garde agréés pour leurs enfants de 0 à 6 ans en tant que pourcentage du revenu familial prévu déduction faite de l'impôt et des prestations.
- ❖ La mesure de l'abordabilité pour le parent responsable des soins (MAPRS) calcule les frais nets moyens que les parents doivent payer en tant que pourcentage de la contribution du revenu déduction faite de l'impôt que le parent qui est le principal responsable des soins apportera au revenu familial s'il est employé. Le parent qui est le principal responsable des soins est celui dont les activités professionnelles ou scolaires sont les plus étroitement liées à la décision d'utiliser les services de garde;
- ❖ Pour les familles qui ont au moins un enfant de 0 à 6 ans et qui veulent avoir accès à un service de garde agréé, nous avons observé que la famille moyenne en Ontario aurait à dépenser 20,8 % du revenu familial après impôts pour ce service ou presque 60 % de la contribution du revenu net du parent qui est le principal responsable des soins quand il est employé. Pour les familles qui ont au moins un enfant de 0 à 4 ans, la famille moyenne aurait à dépenser près du quart (23,5 %) du revenu familial après impôts pour ce service ou un peu plus des deux tiers (67 %) de la contribution du revenu net du parent qui est le principal responsable des soins.
- ❖ Pour la mesure d'abordabilité par niveau de revenu familial, nous considérons que les dépenses nettes en matière de services de garde de moins de 10 % du revenu familial sont abordables, de 10 % à moins de 20 % sont inabordables et de 20 % ou plus sont totalement inabordables.
- ❖ Pour la mesure de l'abordabilité pour le parent responsable des soins, nous considérons que les dépenses nettes en matière de services de garde de moins de 30 % du revenu de

ce parent sont abordables, de 30 % à moins de 60 % sont inabordables et de 60 % ou plus sont totalement inabordables.

- ❖ Selon l'une ou l'autre des mesures, moins de 22 % des familles trouvent que les services de garde agréés sont abordables.
- ❖ L'utilisation des services de garde agréés et l'emploi du parent qui est le principal responsable des soins sont étroitement liés à ces mesures de l'abordabilité. Pour les familles qui trouvent les services de garde abordables selon l'une des deux mesures, la probabilité dépasse 63 % qu'elles utilisent des services de garde agréés et elle dépasse 80 % que le parent qui est le principal responsable des soins soit employé. Pour les familles qui trouvent que les services de garde sont inabordables ou totalement inabordables, les probabilités correspondantes sont beaucoup plus faibles.
- ❖ Avec les politiques et les niveaux d'abordabilité actuels en Ontario, c'est environ 8 % des poupons, 30 % des bambins et 37 % des enfants d'âge préscolaire qui utilisent des services de garde agréés.
- ❖ En tenant uniquement compte des familles ayant des mères employées, plus de 12 % des poupons, plus de 42 % des bambins et 50 % des enfants d'âge préscolaire utilisent actuellement des services de garde agréés.
- ❖ De nombreuses familles combinent les soins des enfants par les parents avec l'emploi de tous les parents du ménage. Les parents peuvent organiser leurs horaires de travail pour que tous les parents aient un emploi (horaires décalés). Dans ces cas, le parent qui est le principal responsable des soins travaillera souvent à temps partiel ou sera un travailleur autonome à la maison. Des données probantes démontrent que ces décisions en matière de garde sont fortement influencées par le caractère inabordable des services de garde payants.
- ❖ Le fait que les services de garde sont inabordables a des répercussions sur de nombreux aspects de l'emploi, les heures de travail et la rémunération des femmes.
- ❖ Dans l'ensemble du système, les parents paient de 50 % à 63 % du coût total des services de garde d'enfants en Ontario. Le gouvernement provincial et les administrations municipales paient le reste.

Pour nombre de familles en Ontario, il est difficile de se payer des services de garde d'enfants agréés. Pour un enfant, le prix habituel des services de garde d'enfants varie de 9 000 \$ à plus

de 20 000 \$ par année, selon l'âge de l'enfant et le lieu de résidence dans la province. À ces niveaux de frais, la garde d'enfants est considérée comme étant sensiblement plus chère que la plupart des programmes universitaires. Pour deux enfants ou plus, le coût des services de garde d'enfants est prohibitif pour toutes les familles à l'exception des plus riches, à moins que la famille soit admissible, et en mesure d'accéder, aux subventions pour la garde d'enfants qui s'adressent aux familles à faible revenu.

5.1 LES FRAIS POUR LA GARDE D'ENFANTS EN ONTARIO SONT ÉLEVÉS ET À LA HAUSSE

Il y a deux sources complémentaires d'information sur les frais pour la garde d'enfants en Ontario, une provenant d'une étude annuelle du Centre canadien de politiques alternatives (CCPA) et une autre provenant d'un sondage - un recensement - mené par le ministère de l'Éducation en 2015 et en 2017. Le sondage du CCPA (MacDonald et Friendly, 2017) est réalisé dans les villes (et des régions rurales choisies) par téléphone. Il couvre les services fournis tant par les centres que les milieux familiaux. Nos données du sondage du ministère de l'Éducation comprennent seulement les centres, mais elles comptent les centres situés dans des villes, de petites villes ou des régions rurales.

Les tableaux 26 et 27 ci-dessous présentent la médiane des niveaux de frais dans les villes et les régions rurales dans l'ensemble de l'Ontario, selon MacDonald et Friendly (2017). Le tableau 26 présente la médiane des frais mensuels et le tableau 27 fournit la même information, mais sur une base annuelle; ce qui facilite la comparaison aux revenus familiaux.

Tableau 26
Médiane des frais *mensuels* pour la garde d'enfants dans des centres et des milieux familiaux, Villes et régions rurales choisies de l'Ontario, 2017

	Poupons	Bambins	Enfants d'âge préscolaire*
Windsor	988 \$	879 \$	781 \$
London	1 217 \$	1 120 \$	1 010 \$
Kitchener	1 325 \$	1 085 \$	975 \$
Hamilton	1 062 \$	1 052 \$	931 \$
Brampton	955 \$	1 128 \$	1 050 \$
Mississauga	1 452 \$	1 200 \$	1 052 \$
Vaughan	1 415 \$	1 150 \$	1 031 \$

Toronto	1 758 \$	1 354 \$	1 212 \$
Markham	1 150 \$	1 120 \$	1 017 \$
Ottawa	988 \$	1 109 \$	1 009 \$
Région rurale de l'Est de l'Ontario	927 \$	868 \$	825 \$
Région rurale du Centre de l'Ontario	1 085 \$	1 020 \$	911 \$
Région rurale du Sud-Ouest de l'Ontario	939 \$	846 \$	781 \$
Région rurale du Nord de l'Ontario	868 \$	825 \$	825 \$

Source : MacDonald et Friendly (2017)

Tableau 27
Médiane des frais annuels pour la garde à plein temps en centres et en milieux familiaux,
Villes et régions rurales choisies de l'Ontario, 2017

	Poupons	Bambins	Enfants d'âge préscolaire*
Windsor	11 976 \$	10 548 \$	9 372 \$
London	14 604 \$	13 440 \$	12 120 \$
Kitchener	15 900 \$	13 020 \$	11 700 \$
Hamilton	12 744 \$	12 624 \$	11 172 \$
Brampton	11 460 \$	13 536 \$	12 600 \$
Mississauga	17 424 \$	14 400 \$	12 624 \$
Vaughan	16 980 \$	13 800 \$	12 372 \$
Toronto	21 096 \$	16 248 \$	14 544 \$
Markham	13 800 \$	13 440 \$	12 204 \$
Ottawa	11 976 \$	13 308 \$	12 108 \$
Région rurale de l'Est de l'Ontario	11 124 \$	10 416 \$	9 900 \$
Région rurale du Centre de l'Ontario	13 020 \$	12 240 \$	10 932 \$
Région rurale du Sud-Ouest de l'Ontario	11 268 \$	10 152 \$	9 372 \$
Région rurale du Nord de l'Ontario	10 416 \$	9 900 \$	9 900 \$

Source : MacDonald et Friendly (2017)

Ces frais annuels sont élevés par rapport aux revenus familiaux habituels, et surtout par rapport au revenu du parent qui est le principal responsable des soins qui peut avoir à sacrifier un emploi et un salaire si la garde des enfants est inabordable. Les frais à Toronto sont particulièrement élevés et ils sont sensiblement élevés dans d'autres parties de la RGT. Même dans les régions rurales de l'Ontario, où les revenus sont souvent inférieurs, les frais pour des

services de garde d'enfants agréés vont d'environ 9 000 \$ à 13 000 \$ par année, variant selon l'âge de l'enfant.

Selon MacDonald et Friendly (2017), les frais préscolaires ont moins augmenté que le taux d'inflation dans seulement une des villes de l'Ontario interrogées - Kitchener. Dans toutes les autres villes de l'Ontario, la hausse des frais de 2014 à 2017 a été supérieure à l'inflation, souvent beaucoup plus élevée.

Les données administratives recueillies par le ministère de l'Éducation confirment le portrait esquissé par MacDonald et Friendly. Le tableau 28 présente la médiane des frais quotidiens et annuels pour la garde d'enfants en centre pour les poupons, les bambins et les enfants d'âge préscolaire selon le Sondage de 2017 visant les exploitants d'un service de garde d'enfants. Il s'agit d'un sondage ayant reçu des réponses de plus de 5 300 centres agréés en Ontario. Les centres sont regroupés en régions et la médiane du plein tarif pour chaque catégorie d'âge est disposée en tableau entre les centres.

Tableau 28
Médiane des frais quotidiens et annuels pour la garde à plein temps dans un centre de garde d'enfants, par catégorie d'âge et région de l'Ontario, 2017

	Quotidiens			Annuels		
	Poupons	Bambins	Enfants d'âge préscolaire	Poupons	Bambins	Enfants d'âge préscolaire
Toronto	85,00 \$	66,00 \$	52,00 \$	22 185 \$	17 226 \$	13 572 \$
Toronto Ouest	66,95 \$	52,55 \$	46,25 \$	17 474 \$	13 716 \$	12 071 \$
Centre	57,50 \$	48,86 \$	42,84 \$	15 008 \$	12 752 \$	11 181 \$
Sud-Ouest	55,45 \$	48,40 \$	42,00 \$	14 472 \$	12 632 \$	10 962 \$
Est	61,00 \$	51,00 \$	43,34 \$	15 921 \$	13 311 \$	11 312 \$
Nord	51,00 \$	42,00 \$	38,00 \$	13 311 \$	10 962 \$	9 918 \$

Source : Ministère de l'Éducation, 2017

Les services de garde pour les poupons sont beaucoup plus dispendieux que les services de garde pour les bambins, et les services de garde pour les bambins sont beaucoup plus dispendieux que les services de garde pour les enfants d'âge préscolaire. Ces différences sont principalement attribuables aux ratios des effectifs. Il est nécessaire d'avoir trois éducateurs dans la salle pour tous les dix poupons. Le ratio pour les bambins est d'un éducateur par cinq enfants. Les enfants d'âge préscolaire ont un ratio requis d'un pour huit.

De plus, il y a une forte variation régionale. Les frais à Toronto sont sensiblement plus élevés que dans d'autres régions, en partie, comme nous allons le voir, parce que les salaires sont plus élevés dans les centres de Toronto, mais aussi en raison des coûts immobiliers (charges locatives) qui sont généralement supérieurs dans la région de Toronto. Les frais sont plus bas dans la région du Nord, en partie parce que les municipalités au Nord affectent une part importante de leur financement à la subvention de fonctionnement général qui a tendance à les diminuer. Les municipalités peuvent également garder les frais bas grâce aux contributions de leurs propres budgets.

Des renseignements sur les frais ont été rassemblés en utilisant le Sondage visant les exploitants d'un service de garde d'enfants en 2015 et en 2017 en Ontario. Le tableau 29 ci-dessous montre qu'il y a eu des hausses de la médiane du niveau des frais pour chaque catégorie d'âge dans chaque région au cours de la période 2015-2017, à l'exception des poupons au Nord. Autrement, le taux d'augmentation a été de 2,0 % et 10,6 % dans chaque catégorie de frais. Au cours de la même période, de mars 2015 à mars 2017, l'indice d'ensemble des prix à la consommation pour l'Ontario a augmenté de 3,4 %. La hausse type des frais pour la garde d'enfants est supérieure à l'inflation au cours de la période.

Tableau 29
Variation en pourcentage de la médiane des frais à temps plein dans un centre de garde d'enfants, par catégorie d'âge et région de l'Ontario, 2015-2017

	Poupons	Bambins	Enfants d'âge préscolaire
Toronto	2,7 %	3,2 %	8,3 %
Toronto Ouest	5,1 %	5,1 %	2,8 %
Centre	10,6 %	8,6 %	7,1 %
Sud-Ouest	9,8 %	7,6 %	5,0 %
Est	8,2 %	2,0 %	3,7 %
Nord	0,0 %	5,0 %	2,7 %

5.2 LES SERVICES DE GARDE D'ENFANTS SONT INABORDABLES POUR LA PLUPART DES FAMILLES

Les frais de garde d'enfants ne sont pas, évidemment, une mesure de l'abordabilité des services de garde. Les frais doivent être comparés aux revenus disponibles des familles.

Nous avons élaboré deux mesures de l'abordabilité des services de garde d'enfants agréés : la mesure d'abordabilité par niveau de revenu familial (MANRF) et la mesure de l'abordabilité pour le parent responsable des soins (MAPRS).

La mesure d'abordabilité par niveau de revenu familial (MANRF) calcule pour chaque famille le ratio du prix net des services de garde d'enfants agréés par rapport au revenu total prévu de la famille déduction faite de l'impôt et des prestations aux enfants et à la famille (comme l'Allocation canadienne pour enfants). La MANRF est une mesure de l'inégalité du fardeau que la garde d'enfants impose aux différentes familles - c'est une mesure propre à la famille. Elle est mesurée comme un pourcentage; un nombre plus élevé signifie que les services de garde sont inabordables - ils occupent une proportion plus grande du revenu net de la famille.

La deuxième mesure de l'abordabilité est étroitement liée à la décision des familles d'utiliser des services de garde ou non et au fait que le parent qui est principal responsable des soins occupe un emploi ou non. La mesure de l'abordabilité pour le parent responsable des soins (MAPRS) est fondée sur le revenu que le parent qui est le principal responsable des soins⁷ pourrait être en mesure de gagner. C'est sa décision d'être employée (en particulier, employée à temps plein) qui déclenche la plupart du temps la demande d'une entente de services de garde d'enfants réguliers. La décision relative à l'emploi nécessitera probablement d'évaluer la contribution du revenu net prévue que ce parent apporte au revenu familial par rapport au coût net des services de garde. La MAPRS calcule ce ratio - le prix net des services de garde agréé divisé par la contribution du revenu net prévue, si ce parent est employé. Lorsque les frais de garde d'enfants représentent une proportion très importante des revenus prévus, ce parent est beaucoup plus susceptible de ne pas être employé, ou de chercher des ententes de services de garde d'enfant informelles (souvent la garde par des parents ou des membres de la famille) qui ont un faible coût financier. La MAPRS est une mesure de l'abordabilité qui est particulièrement pertinente lorsqu'un décideur envisage la manière dont l'abordabilité est liée aux modifications en matière d'emploi et de type de services de garde d'enfants utilisés.

Ces deux mesures sont fondées sur les coûts des services de garde pour les enfants âgés de 0 à 6 ans dans une famille (remarque : et non pas seulement pour les enfants âgés de 0 à 4 ans). Autrement dit, l'abordabilité est mesurée sur une base familiale, agréée pour les enfants n'ayant pas atteint l'âge de scolarité obligatoire. Ces deux mesures sont décrites de manière

⁷ Le parent qui est le principal responsable des soins n'est pas toujours la mère. Dans le cas d'un père monoparental, c'est le père qui est le principal responsable des soins. Dans le cas de deux pères homosexuels, celui dont le revenu est le plus bas est considéré comme étant le parent qui est le principal responsable des soins. Puisque les ensembles de données ne fournissent pas de renseignements sur la personne que la famille tient comme principale responsable des soins, nous supposons que la mère tient ce rôle chez les couples hétérosexuels.

plus approfondie dans le rapport technique pour la ville de Toronto de l'étude sur l'abordabilité des services de garde d'enfants agréés (Cleveland, Krashinsky, Colley et Avery-Nunez, 2016b).

Il n'est pas clair de savoir où placer la ligne de démarcation entre « abordable » et « inabordable ». Éventuellement, ce sont les politiciens, les décideurs et les défenseurs des droits qui devront y répondre. Afin de présenter des aperçus de l'abordabilité, nous avons adopté les conventions suivantes pour la mesure d'abordabilité par niveau de revenu familial. Nous considérerons les services de garde d'enfants agréés comme « abordables » si une famille peut y avoir accès pour ses enfants de 0 à 6 ans pour moins de 10 % du revenu familial déduction faite de l'impôt et des prestations (c.-à-d. moins de 10 % du revenu disponible familial), pour tout nombre d'enfants. Si les services de garde agréés coûtent de 10 % à 19,99 % du revenu familial net, nous les appellerons « inabordables ». Si l'achat de services de garde agréés coûte 20 % ou plus du revenu familial total, déduction faite de l'impôt et des prestations, nous dirons qu'ils sont « totalement inabordables » pour cette famille. Comme vous le constaterez, les décisions en matière d'emploi et de services de garde d'enfants sont étroitement liées au fait que ces services sont abordables ou non.

Un différent ensemble de conventions s'applique à la mesure de l'abordabilité pour le parent responsable des soins. Nous considérerons que les services de garde d'enfants agréés sont considérés comme « abordables » si une famille peut y avoir accès pour ses enfants de 0 à 6 ans pour moins de 30 % de la contribution du revenu déduction faite de l'impôt et des prestations que la « mère » apporterait au revenu familial si elle était employée (c.-à-d. moins de 30 % de sa contribution nette). Si les services de garde agréés coûtent de 30 % à 59,99 % de sa contribution nette, nous les appellerons « inabordables ». Si l'achat de services de garde agréés représente 60 % ou plus de la contribution de son revenu, déduction faite de l'impôt et des prestations, nous dirons qu'ils sont « totalement inabordables » pour cette famille. Là encore, nous observerons que cette mesure de l'abordabilité des services de garde agréés est étroitement liée aux comportements en matière de services de garde et d'emploi.

Le tableau 30 indique que moins de 20 % des familles de l'Ontario ayant au moins un poupon, un bambin ou un enfant d'âge préscolaire peuvent être considérées comme pouvant s'offrir des services de garde d'enfants agréés. Pour la plupart des familles, utiliser les services de garde d'enfants agréés grugerait 10 % ou plus de leur revenu disponible, après impôts et avantages sociaux. Pour 35 % des familles, elles utiliseraient de 10 % à 20 % de leur revenu familial disponible si elles achetaient des services de garde d'enfants agréés. Enfin, près de la moitié de toutes les familles de l'Ontario comptant des enfants n'ayant pas atteint l'âge de fréquenter le jardin d'enfants (46 %) considèrent que les services de garde d'enfants agréés sont totalement inabordables – y avoir recours rognerait 20 % ou plus de leur revenu familial total disponible.

Tableau 30 Abordabilité des services de garde d'enfants agréés en Ontario en 2017 pour les familles ayant au moins un enfant n'ayant pas atteint l'âge de fréquenter le jardin d'enfants (c.-à-d. 0 à 4 ans) en fonction de la mesure d'abordabilité par niveau de revenu familial (MANRF).

Niveau d'abordabilité	Nombre de familles	Pourcentage des familles
Abordables (10 % du revenu familial net)	85 495	19,0 %
Inabordables (10 % à 19,9 % du revenu familial net)	156 880	34,9 %
Totalement inabordables (20 % ou plus du revenu familial net)	207 580	46,1 %
TOTAL	449 950	100,0 %

Remarque : N'inclut pas les familles dont les parents sont en congé de maternité ou en congé parental. Ces calculs sont fondés sur les données sur les caractéristiques familiales et le revenu du conjoint tirées de l'Enquête nationale auprès des ménages (ENM) de 2011, les niveaux des frais de garde d'enfants tirés du Sondage de 2017 visant les exploitants d'un service de garde agréé et le revenu du parent qui est le principal responsable des soins prévu à l'aide de l'Enquête sur la population active de septembre 2016. Le salaire ainsi que les charges sociales et les avantages sociaux de chaque famille dans l'ENM sont calculés en utilisant le CTaCs (Canadian Tax and Credit Simulator; Milligan, 2016). Les résultats sont pondérés par rapport aux totaux de la population, à l'aide des pondérations de Statistique Canada.

Pour l'ensemble des familles de l'Ontario comptant des enfants n'ayant pas atteint l'âge de scolarité obligatoire, la valeur moyenne de cette mesure d'abordabilité par niveau de revenu familial est de 20,8 %, ce qui signifie que la famille moyenne devrait actuellement dépenser plus de 20 % de son revenu après impôts et avantages sociaux pour avoir accès aux services de garde d'enfants agréés, même après avoir pris en compte les améliorations à l'abordabilité générées par le système de subventions pour la garde d'enfants pour un nombre considérable de familles.

Nous observons un modèle d'inabordabilité très semblable à l'aide de la mesure de l'abordabilité pour le parent responsable des soins. Cette mesure compare le revenu supplémentaire que l'on prévoit que le parent qui est responsable des soins sera en mesure de gagner (s'il est en mesure d'obtenir des services de garde et d'entrer dans la population active). La contribution après impôts et avantages sociaux que son emploi apporterait à la famille est comparée au prix net des services de garde (après les avantages comme la déduction pour frais de garde d'enfants qui diminue le prix net des services de garde pour les familles). Pour seulement environ 22 % des familles, le coût de la garde d'enfants est de moins de 30 % de la contribution de ses revenus. Pour un autre 33 % des familles, le coût net des services de garde d'enfants serait de 30 % à 60 % de la contribution de ses

Tableau 31

Abordabilité des services de garde d'enfants agréés en Ontario en 2017 pour les familles ayant au moins un enfant n'ayant pas atteint l'âge de fréquenter le jardin d'enfants (c.-à-d. 0 à 4 ans) en fonction de la mesure de l'abordabilité pour le parent responsable des soins (MAPRS)

Niveau d'abordabilité	Nombre de familles	Pourcentage des familles
Abordables (< 30 % de la contribution du revenu du parent qui est le principal responsable des soins)	98 285	21,8 %
Inabordables (30 % à 59,9 % contribution du revenu du parent qui est le principal responsable des soins)	148 465	33,0 %
Totalement inabordables (60 % ou plus de la contribution du revenu du parent qui est le principal responsable des soins)	203 205	45,2 %
TOTAL	449 950	100 %

Remarque : N'inclut pas les familles dont les parents sont en congé de maternité ou en congé parental. Ces calculs sont fondés sur les données sur les caractéristiques familiales et le revenu du conjoint tirées de l'Enquête nationale auprès des ménages (ENM) de 2011, les niveaux des frais de garde d'enfants tirés du Sondage de 2017 visant les exploitants d'un service de garde agréé et le revenu du parent qui est le principal responsable des soins prévu à l'aide de l'Enquête sur la population active de septembre 2016. Le salaire ainsi que les charges sociales et les avantages sociaux de chaque famille dans l'ENM sont calculés en utilisant le CTaCs (Canadian Tax and Credit Simulator; Milligan, 2016). Les résultats sont pondérés par rapport aux totaux de la population, à l'aide des pondérations de Statistique Canada.

revenus d'emploi. Enfin, pour 45 % des familles, le coût net des services de garde grugerait jusqu'à 60 % ou plus de sa contribution nette au bien-être de la famille.

Cette deuxième mesure de l'abordabilité est particulièrement importante pour évaluer si le prix des services de garde d'enfants agréés représente un obstacle important au fait d'occuper et de conserver un emploi pour les parents responsables des soins (le plus souvent la mère). Comme le démontre le tableau 31, pour bon nombre de familles, les frais qu'elles doivent payer afin d'avoir accès aux services de garde d'enfants agréés réduisent considérablement les recettes apportées à la famille grâce à son emploi et les dissuadent de poursuivre sa participation au marché du travail.

Pour l'ensemble des familles de l'Ontario comptant des enfants n'ayant pas atteint l'âge de scolarité obligatoire, la valeur moyenne de cette mesure de l'abordabilité pour le parent responsable des soins est de 58,1 %, ce qui signifie que pour la famille moyenne près de 60 % de la contribution du revenu net apportée par le parent qui est le principal responsable des soins serait grugé par le coût net des services de garde agréés pour leurs enfants qui ne fréquentent pas encore la 1^{re} année. Ces calculs tiennent déjà compte des améliorations à

l'accessibilité des améliorations à l'abordabilité générées par le système de subventions pour la garde d'enfants pour un nombre considérable de familles.

5.3 L'ABORDABILITÉ DES SERVICES DE GARDE D'ENFANTS A UNE INCIDENCE SUR LES DÉCISIONS DES PARENTS

Il n'est donc pas surprenant que nos mesures d'abordabilité et la probabilité d'être employé à temps plein soient fortement liées. Les tableaux 32 et 33 présentent des projections de notre modèle statistique sur les façons dont l'abordabilité aura probablement une incidence sur la décision d'utiliser les services de garde d'enfants agréés et d'être employé à temps plein. Les résultats confirment de manière particulièrement spectaculaire que l'abordabilité importe.

Plus les services de garde d'enfants agréés sont abordables, plus la probabilité de les utiliser et d'être employé à temps plein est élevée. Plus de 60 % des familles pour lesquelles les services de garde agréés sont abordables selon la mesure d'abordabilité par niveau de revenu familial (MANRF) exigeront des services agréés et plus de 80 % seront employées à temps plein.

Lorsque les services de garde d'enfants agréés sont inabordables, la probabilité d'exiger ces services est coupée de moitié et la probabilité d'être employé à temps plein tombe sous 60 %.

Lorsque les services de garde d'enfants agréés sont totalement inabordables, ce sont à la fois la probabilité d'utilisation et la probabilité d'être employé à temps plein qui chutent considérablement, comme l'indique le tableau 32.

La même histoire ressort de notre autre mesure d'abordabilité (MAPRS) dans le tableau 33. Plus les services de garde agréés sont abordables, plus il est probable qu'ils seront utilisés et que le parent qui est le principal responsable des soins sera employé à temps plein. Autrement dit, le prix des services de garde d'enfants agréés représente un obstacle important à ce que les enfants obtiennent un accès à la garde d'enfant agréée et à l'emploi complet des parents.

Tableau 32 Probabilité d'utiliser des services de garde d'enfants agréés et de travailler à temps plein selon l'abordabilité des services de garde d'enfants agréés (mesurée par la MANRF)

Niveau d'abordabilité	Probabilité d'utiliser des services de garde (% des familles)	Probabilité que le parent (PRS) travaille à temps plein (%)
Abordables (10 % du revenu familial net)	62,9 %	80,9 %
Inabordables (10 % à 19,9 % du revenu familial net)	31,9 %	59,7 %
Totalement inabordables (20 % ou plus du revenu familial net)	11,1 %	32,2 %
Moyenne de toutes les familles	29,0 %	54,6 %

Source : Les estimations comportementales de la demande de services de garde agréés et de la disponibilité de la main-d'œuvre sont tirées d'un modèle statistique qui utilise l'Enquête nationale auprès des ménages, qui se trouve dans le Centre de données de recherche de Statistique Canada à l'Université de Toronto.

Tableau 33
Probabilité d'utiliser des services de garde agréés et de travailler à temps plein selon l'abordabilité des services de garde agréés (mesurée par la MAPRS)

Niveau d'abordabilité	Probabilité d'utiliser des services de garde (% des familles)	Probabilité que le parent qui est le principal responsable des soins travaille à temps plein (%)
Abordables (< 30 % de la contribution du revenu du parent qui est le principal responsable des soins)	65,0 %	88,7 %
Inabordables (30 % à 59,9 % contribution du revenu du parent qui est le principal responsable des soins)	31,3 %	60,3 %
Totalement inabordables (60 % ou plus de la contribution du revenu du parent qui est le principal responsable des soins)	7,7 %	20,4 %
Moyenne de l'ensemble des familles	29,0 %	54,6 %

Source : Les estimations comportementales de la demande de services de garde agréés et de la disponibilité de la main-d'œuvre sont tirées d'un modèle statistique qui utilise l'Enquête nationale auprès des ménages, qui se trouve dans le Centre de données de recherche de Statistique Canada à l'Université de Toronto.

La source du problème de l'abordabilité n'est pas que toutes les familles ayant de jeunes enfants sont pauvres, qu'elles ne sont pas employées, ou seulement employées dans des emplois temporaires ou précaires. Dans nombre de familles comptant de jeunes enfants, les parents sont employés à temps plein, parfois dans un emploi sûr, gagnant des revenus raisonnables (pour leur métier et leur expérience professionnelle) et paient des impôts importants. Cependant, la période pendant laquelle les enfants sont jeunes est également l'étape de la vie où les jeunes familles n'ont pas encore beaucoup d'expérience professionnelle, figurant au bas des échelons de carrière et tentant d'en gravir les échelons. Souvent, les parents essaient d'acheter une copropriété ou une maison, de la rénover pour l'adapter aux enfants, d'accumuler des meubles pour leur foyer et ils dépensent une somme considérable en biens et services destinés aux jeunes enfants. C'est un moment financier plus difficile pour nombre de familles. Trouver l'équilibre entre les besoins professionnels et familiaux concurrents s'avère fréquemment ardu.

Le tableau 34 ci-dessous illustre la répartition du revenu familial (avant impôts) pour les familles de l'Ontario ayant des enfants âgés de 0 à 5 ans, inclusivement. Les données sont récentes - du recensement de 2016 - et se rapportent à la rémunération de l'année civile 2015. Comme vous pouvez le constater, il y a 513 110 familles ayant des enfants âgés de 0 à 5 ans et 109 560 familles monoparentales ayant des enfants de cet âge. La médiane du revenu de ces familles formées d'un couple est de 94 349 \$ par année. La médiane du revenu de ces familles monoparentales est de 30 117 \$.

Notre intérêt particulier se porte sur les familles ayant des enfants âgés de 0 à 4 ans (inclusivement), mais les données accessibles publiquement ne fournissaient pas les revenus ventilés de cette manière. Cependant, les chiffres sur la population sont disponibles à partir du recensement de 2016 pour les 0 à 4 ans. Le dénombrement des enfants âgés de 0 à 4 ans de l'Ontario dans le recensement est de 695 875 enfants (ou environ 139 175 en moyenne dans chaque cohorte d'année de naissance). Parmi ces enfants, 582 240 font partie de familles biparentales et 107 090 font partie de familles monoparentales (quelques-uns sont dans des familles « autres »). Donc, environ 15 % des enfants âgés de 0 à 4 ans font partie de familles monoparentales.

Bien sûr, l'abordabilité des services de garde d'enfants agréés est fortement liée au revenu familial. Le tableau 35 ci-dessous estime le niveau moyen d'abordabilité selon le niveau du revenu familial. Les services de garde sont beaucoup moins abordables pour celles ayant des niveaux de revenu prévu inférieurs. Pourtant, il est également vrai qu'en moyenne le coût des services de garde d'enfants agréés va gruger plus de 10 % du revenu familial disponible même dans les familles qui gagnent 100 000 \$ et plus chaque année.

Ce dernier point est encore plus vrai lorsque nous examinons les valeurs moyennes de la mesure de l'abordabilité pour le parent responsable des soins au tableau 35. La MAPRS reflète

les obstacles à l'emploi auxquels font face bien des mères. Bien que ces obstacles soient plus bas dans les familles plus aisées, le coût des services de garde d'enfants gruge près de la moitié du revenu net prévu de la mère tiré d'un emploi même dans les ménages plus riches. La question de l'abordabilité de la garde d'enfants n'est pas limitée aux familles à faible revenu et les solutions aux problèmes posés par l'(in)abordabilité de ces services doivent aider les familles bien au-delà de ce groupe.

Tableau 34
Nombre de familles, par revenu familial en Ontario ayant des enfants de 0 à 5 ans, 2015

	Familles monoparentales	Familles formées d'un couple	Nombre total de familles
0 \$ à 9 999 \$	10 395	8 340	18 735
10 000 \$ à 19 999 \$	19 350	7 605	26 955
20 000 \$ à 29 999 \$	24 775	16 745	41 520
30 000 \$ à 39 999 \$	19 025	28 250	47 275
40 000 \$ à 49 999 \$	12 545	34 105	46 650
50 000 \$ à 59 999 \$	7 880	36 405	44 285
60 000 \$ à 69 999 \$	4 910	36 770	41 680
70 000 \$ à 79 999 \$	3 060	36 720	39 780
80 000 \$ à 89 999 \$	2 240	36 325	38 565
90 000 \$ à 99 999 \$	1 715	34 720	36 435
100 000 \$ à 124 999 \$	2 145	74 495	76 640
125 000 \$ à 149 999 \$	710	55 000	55 710
150 000 \$ à 199 999 \$	470	62 500	62 970
200 000 \$ et plus	335	45 125	45 460
TOTAUX	109 555	513 105	622 660

Source : Recensement de 2016, Statistique Canada

Tableau 35
Abordabilité selon le niveau du revenu familial prévu en Ontario, familles ayant des enfants
qui n'ont pas atteint l'âge de scolarité obligatoire

Revenu annuel prévu du ménage	Moyenne de la mesure d'abordabilité par niveau de revenu familial	Moyenne de la mesure de l'abordabilité pour le parent responsable des soins
Moins de 50 000 \$	30,8 %	61,7 %
50 000 \$ à 99 999 \$	21,2 %	69,5 %
100 000 \$ et plus	12,7 %	44,2 %
Total	20,8 %	58,1 %

5.4 NIVEAU ACTUEL DE LA DEMANDE DE SERVICES DE GARDE D'ENFANTS

L'abordabilité et d'autres facteurs se jumellent pour produire les modèles actuels relatifs à l'emploi des parents, à la demande de services de garde payants et aux décisions de faire garder les enfants entièrement dans la famille. Nous aimerions avoir un portrait clair des décisions en matière de garde d'enfants que les familles prennent actuellement, mais, pour ce faire, il faut des données récentes. Le ministère de l'Éducation recueille des renseignements auprès des fournisseurs sur l'offre totale de services de garde d'enfants agréés de types différents. Cependant, il n'y a curieusement pas eu de collecte de données à l'échelle de la province sur les facteurs influant sur la demande de services de garde d'enfants agréés depuis 2010-2011.

Bien que les services de garde d'enfants soient principalement une responsabilité provinciale en vertu de la constitution canadienne, la collecte de données de Statistique Canada relève entièrement du gouvernement fédéral. Il n'est pas clair pourquoi le gouvernement fédéral ne considère plus qu'il est une priorité de recueillir des renseignements sur le développement des enfants et les services de garde. Il s'agissait d'une priorité dans les années 1990 et 2000 et les données recueillies ont ensuite contribué à réaliser de nombreuses études importantes et à faciliter les décisions gouvernementales au sujet des enfants. Il serait logique que les gouvernements provinciaux et municipaux ainsi que les défenseurs des droits des enfants fassent pression sur le gouvernement fédéral pour trouver un remplacement dès maintenant pour l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes (ELNEJ) et les études

connexes. Autrement, comme au Québec, le gouvernement de l'Ontario devra recueillir ses propres données de sondage sur la demande de services de garde et le développement des enfants.

En l'absence de données actuelles, nous avons analysé les schémas de la demande de services de garde en 2010-2011 à l'aide de l'Enquête sur les jeunes Canadiens (une enquête transversale ponctuelle fondée sur le questionnaire de l'ELNEJ), appliqué ces résultats aux données de l'Ontario tirées de l'Enquête nationale auprès des ménages de 2011, puis mis à jour ces résultats à l'aide des données sur l'offre du ministère de l'Éducation de 2017.

Nous obtenons ainsi les schémas de la demande pour différents types d'ententes de services de garde et d'emploi indiqués au tableau ci-dessous.

Tableau 36
Demande prévue d'ententes de services de garde par catégorie d'âge, 2017

Type d'entente de garde	Pourcentage de l'ensemble des enfants			Pourcentage de l'ensemble des enfants de mères employées		
	Poupons (0 à 17 mois)	Bambins (18 à 29 mois)	Enfants d'âge préscolaire (30 mois à l'âge de la maternelle)	Poupons (0 à 17 mois)	Bambins (18 à 29 mois)	Enfants d'âge préscolaire (30 mois à l'âge de la maternelle)
Services de garde agréés	7,8 %	30,0 %	37,0 %	12,4 %	42,6 %	50,0 %
Services de garde payants non agréés	19,0 %	16,1 %	15,2 %	31,3 %	22,9 %	20,4 %
Garde auprès d'un parent ou d'un membre de la famille alors que les parents travaillent	34,0 %	24,3 %	21,9 %	55,8 %	34,6 %	29,6 %
Parent à la maison, n'est pas employé	39,1 %	29,5 %	25,9 %	S.O.	S.O.	S.O.
TOTAL	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Source : Modèle statistique qui se trouve au centre informatique de recherche de l'Université de Toronto.

Remarque : Les poupons qui sont soignés par les parents alors qu'ils prennent un congé de maternité ou parental ne sont pas inclus dans le tableau (il s'agit véritablement d'une catégorie distincte de soins). Le pourcentage de poupons sous la garde de parents ou de membres de la famille pendant que les parents travaillent dans le présent tableau est légèrement surévalué parce que nous ne sommes pas en mesure de tenir compte de l'utilisation accrue des congés de maternité/parentaux entre 2011 et 2017.

En tenant compte de ces quatre types de services de garde distincts, les services de garde d'enfants agréés sont utilisés pour une minorité de poupons, mais pour plus de bambins ou d'enfants d'âge préscolaire que les autres ententes. En fait, lorsque nous envisageons les enfants ayant des mères employées, 50 % des enfants d'âge préscolaire utilisent des services de garde d'enfants agréés, et presque 43 % des bambins les utilisent en Ontario. Malgré les problèmes d'abordabilité, il y a des données probantes considérables sur la volonté des parents à donner à leurs enfants une expérience de groupe agréée lorsqu'ils sont jeunes.

Les services de garde payants informels (des services payants non agréés fournis à la maison du fournisseur de soins ou à la maison de l'enfant) sont largement utilisés pour les poupons, mais moins pour les bambins ou les enfants d'âge préscolaire.

C'est une surprise pour beaucoup de personnes que tant d'enfants dont les mères travaillent soient pris en charge entièrement au sein de la famille, parfois par des membres de la famille, mais le plus fréquemment par les parents eux-mêmes. Certaines de ces familles ont un « horaire décalé » - des quarts sont fixés à l'avance pour que l'un des parents soit toujours disponible pour fournir des soins. Fréquemment, c'est plutôt un parent (plus fréquemment la mère) qui travaillera à la maison et qui fournira les soins à l'enfant en même temps qu'il travaille. Dans le cas tant de l'horaire décalé que du travail à la maison, la mère employée travaillera généralement à temps partiel. Cleveland, Forer et Krashinsky (2015) montrent que les soins fournis par les parents alors qu'ils travaillent sont fortement liés à des revenus plus bas et à des niveaux de scolarité inférieurs. Autrement dit, la prévalence des soins parentaux pendant que les parents travaillent peut être considérée comme un symptôme du problème d'abordabilité.

5.5 POURQUOI L'ABORDABILITÉ DES SERVICES DE GARDE EST ÉGALEMENT UN ENJEU POUR LES FEMMES

Des services de garde d'enfants plus abordables peuvent être positifs pour le développement des enfants et ils peuvent accroître le PIB grâce à ses effets à court et à long terme sur l'emploi. Mais ces « conséquences sur la productivité » ne sont pas les seules raisons pour lesquelles l'abordabilité des services de garde d'enfants importe pour les gouvernements. Ils s'intéressent également aux effets sur l'inégalité économique au sein des familles. Si l'accès à des services de garde d'enfants réduit les disparités développementales entre les enfants provenant de milieux différents et augmente les revenus et les occasions d'emploi pour les parents qui sont défavorisés sur le plan économique, les gouvernements peuvent voir les dépenses en services de garde comme un bon investissement.

Les raisonnements motivant les dépenses gouvernementales en matière de services de garde d'enfants sont intimement liés au fait que les gouvernements sont susceptibles de vouloir

dépenser de l'argent pour ces services afin de réduire le fardeau économique de l'éducation des enfants pour les mères de jeunes enfants. Ils pourraient décrire ces dépenses comme une promotion des politiques qui contribuent à un juste équilibre entre la famille et le travail. Autrement dit, la garde d'enfants est importante parce qu'elle peut changer les possibilités économiques accessibles aux femmes (Cleveland, 2017).

Celles-ci surpassent maintenant les hommes au sein des récents diplômés de collèges dans la plupart des pays industrialisés (OCDE, 2008). Les filles réussissent mieux à l'école, tant sur le plan cognitif que comportemental. Logiquement, les femmes devraient maintenant gagner plus que les hommes et occuper la plupart des rôles de direction au sein de l'économie. Ce n'est toutefois pas le cas. Une raison fondamentale semble être que les femmes sont principalement responsables de l'éducation des enfants.

L'écart salarial lié à la maternité mesure l'écart salarial horaire entre les mères ayant des enfants à charge et toutes les autres femmes. Victor Fuchs (1988) a été le premier à déterminer l'écart lié à la maternité dans les salaires - un écart de 7 % à 9 % du salaire entre la rémunération des femmes sans enfants et de celles qui en ont, une fois les différences observables maintenues constantes entre ces deux groupes de femmes. Waldfogel et Pal (2014) ont constaté qu'aux États-Unis il n'y a pas eu de changement dans la taille globale de cet écart salarial lié à la maternité de 1977 à 2007. Drolet (2002) révèle que les femmes qui retardent le fait d'avoir des enfants gagnent 6 % de plus que les travailleurs qui ont des enfants plus tôt, en maintenant tous les autres facteurs constants. Caranci et Gauthier (2010) concluent que les interruptions de carrière jouent un rôle important.

Carole Vincent (2013) résume un large éventail de données probantes qui contribuent à expliquer pourquoi les femmes gagnent moins que les hommes. L'écart entre le salaire horaire moyen des femmes et des hommes qui travaillent à temps plein au Canada en 2011 est de 13 % - la rémunération des femmes équivaut à 87 % de celles des hommes. L'écart salarial horaire à temps plein est beaucoup plus petit qu'avant (24 % en 1988), mais il persiste malgré les changements énormes dans l'emploi et l'éducation des femmes. Vincent cerne quatre principales hypothèses, qui ne sont pas mutuellement exclusives, pour expliquer la persistance de cet écart :

- Le choix des femmes pour des professions peu rémunérées;
- Le choix d'emplois moins bien payés en raison de leurs caractéristiques non pécuniaires;
- Le choix des femmes pour des emplois offrant une meilleure conciliation travail-famille en raison de leur rôle de principal responsable des enfants et des membres de la famille;
- Les stéréotypes sexuels dans les pratiques organisationnelles en milieu de travail qui accordent de la valeur aux schémas professionnels des hommes.

Chacune de ces explications est étroitement liée aux rôles de prestataire de soins des femmes et à la façon dont les responsabilités en matière de soins façonnent les choix éducatifs et professionnels que prennent les filles, les décisions de travailler à temps partiel, de prendre un congé parental, de prendre un congé pour prendre soin des enfants malades, de refuser des emplois dont l'horaire est rigide et les types de comportements moyens de la main-d'œuvre qui sont punis par des stéréotypes sexuels (Kleven, Landais et Sogaard, 2018).

Il n'est peut-être pas surprenant que l'OCDE (2012) révèle que dans l'ensemble de l'OCDE, l'écart salarial entre les sexes des travailleurs sans enfants est relativement faible (6,6 %), mais que celui des travailleurs ayant des enfants est plusieurs fois plus important. En outre, en dépit des changements énormes dans les rôles professionnels des mères, les femmes continuent de consacrer plus de deux fois plus de temps chaque semaine que les hommes à fournir des soins primaires aux enfants (Statistique Canada, 2011).

5.6 LA TAILLE DE LA PART DES PARENTS

Il est possible d'observer une autre perspective du problème de l'abordabilité de la garde d'enfants en se penchant sur les coûts de ces services qui sont assumés par les familles, par rapport à la part du gouvernement. Ce calcul ne peut qu'être approximatif et indicatif, mais il est tout de même utile.

Les gouvernements dépensent des montants considérables pour les services de garde d'enfants - en 2017, le total des dépenses provinciales et municipales en Ontario s'élève à 1,44 milliard de dollars. Une bonne partie de cette somme est accordée aux subventions pour la garde d'enfants qui s'adressent aux familles à faible et moyen revenu - près de 800 millions de dollars dans différentes enveloppes des dépenses. Une autre somme de près de 450 millions de dollars est consacrée soit à la subvention de fonctionnement général, soit au soutien des salaires très bas des travailleurs des services de garde d'enfants de différentes façons. Cette dernière somme de 450 millions de dollars peut être considérée comme une façon de maintenir les frais exigés aux parents inférieurs à ce qu'ils auraient autrement été (directement ou indirectement grâce à l'appui des salaires).

Nous connaissons la médiane des niveaux de frais de garde d'enfants pour les différentes catégories d'âge et les différentes régions de la province. Nous savons aussi le nombre d'enfants dans les différentes catégories d'âge qui utilisent actuellement les services de garde d'enfants agréés. La plupart de ces services sont à temps plein pour les enfants qui n'ont pas atteint l'âge de la maternelle. Nous pouvons utiliser les niveaux de frais à temps plein pour les pouspons, les bambins et les enfants d'âge préscolaire, et les niveaux de frais avant et après l'école pour les enfants qui ont atteint l'âge de la maternelle pour calculer approximativement les dépenses totales et la part des parents pour les familles ayant des enfants âgés de 0 à 6 ans.

Le montant total des dépenses en services de garde d'enfants pour les niveaux des pleins tarifs dans l'ensemble de la province serait légèrement supérieur à 2,9 milliards de dollars (2,917 milliards de dollars). En fait, puisqu'environ 450 millions de dollars ont déjà été consacrés à abaisser le niveau moyen des frais et à soutenir les salaires, nous pouvons conclure que le niveau total des dépenses totaliserait près de 3,367 milliards de dollars. Évidemment, ce ne sont pas toutes les familles qui paient le plein tarif. Comme il a été mentionné ci-dessus, environ 800 millions de dollars sont consacrés aux subventions pour la garde d'enfants chaque année.

Le tableau 37 présente les principaux chiffres.

Tableau 37
Calcul de la part des parents du coût total de la garde d'enfants
entre les utilisateurs actuels des services de garde agréés

Coûts/dépenses	Somme en millions de dollars	Pourcentage du total
Coût complet des services de garde d'enfants aux niveaux d'utilisation actuels	3 367 \$	100,0 %
Dépenses gouvernementales pour réduire les frais/soutenir les salaires	450 \$	13,4 %
Dépenses gouvernementales pour les subventions pour la garde d'enfants	800 \$	23,8 %
Dépenses des parents	2 117 \$	62,9 %

Autrement dit, malgré les importantes dépenses gouvernementales, les parents paient toujours l'essentiel des coûts de la garde d'enfants. Puisque près de 30 % seulement des enfants qui utilisent actuellement les services de garde d'enfants agréés voient leurs frais réduits par le système de subventions pour la garde d'enfants, la majorité des parents (l'autre 70 %) paient un montant qui se rapproche du coût total de la prestation de services de garde d'enfants. Ainsi, la province et la plupart de ses familles éprouvent un problème important d'abordabilité des services de garde d'enfants. Bien sûr, il ne s'agit que d'un calcul sur les utilisateurs actuels des services de garde d'enfants agréés. Nous supposons que les familles qui n'utilisent pas actuellement ces services sont celles qui font face au plus grand problème d'abordabilité.

En outre, il y a des fonds liés au coût de la garde d'enfants qui sont payés par la déduction pour frais de garde d'enfants (DFGE). La DFGE est exigible, habituellement par le parent ayant le niveau de rémunération le plus faible, à titre de déduction du revenu brut de ce parent. En général, le parent ne peut qu'obtenir une déduction si des dépenses légitimes pour des services de garde d'enfants durant l'année précédente l'ont aidé à gagner un revenu ou à être employé. Le plafond des dépenses pouvant être réclamées est soit le montant total des coûts des services de garde réellement engagés, soit une somme de 8 000 \$ par enfant âgé de moins de sept ans, soit une somme de 5 000 \$ par enfant plus âgé, soit les deux tiers du revenu annuel du salarié qui gagne le moins, selon le montant le moins élevé.

Puisque cette déduction est uniquement disponible s'il y a des dépenses pour des services de garde d'enfants, la déduction pour frais de garde d'enfants contribue à réduire les frais que la famille aurait autrement à payer pour ces services. Nous calculons que le montant total de la

déduction pour frais de garde d'enfants (fédérale et provinciale combinées) pour les enfants n'ayant pas atteint l'âge de scolarité obligatoire qui utilisent les services de garde d'enfants agréés en Ontario est de 412 millions de dollars par année.

Il y a deux interprétations possibles du rôle de la déduction pour frais de garde d'enfants. Le premier, et celui que nous préférons (Cleveland et Krashinsky, 1999), est que la déduction pour frais de garde d'enfants reflète une dépense d'emploi légitime et nécessaire pour le deuxième salarié d'un ménage (ou le principal salarié dans le cas d'une famille monoparentale). Ce salarié ne devrait pas être imposé sur les revenus qui ne sont pas vraiment des revenus, mais bien un salaire qui paie pour ce coût nécessaire pour être employé.

Conformément à cette interprétation, la déduction pour frais de garde d'enfants n'est pas un cadeau pour le parent, ce n'est qu'un sous-produit pour l'imposer équitablement - uniquement sur les revenus qui sont réellement des revenus. Par conséquent, elle ne devrait pas figurer dans le calcul de la part des coûts totaux du gouvernement par rapport à celle des parents.

La deuxième interprétation de la déduction pour frais de garde d'enfants est qu'il s'agit d'une prestation spéciale pour les familles ayant des frais de garde d'enfants, et qu'ainsi elle devrait être comptée dans le cadre de la contribution du gouvernement. Conformément à cette interprétation, la valeur de l'allégement fiscal produit par la déduction pour frais de garde d'enfants devrait être incluse dans le calcul ci-dessus. Si nous le faisons, la valeur de la contribution des parents chuterait à 50,6 %.

CHAPITRE 6 : DIFFÉRENTES MÉTHODES DE FINANCEMENT DES SERVICES DE GARDE D'ENFANTS – LA THÉORIE

Résumé du chapitre

- ❖ Nous cherchons une démarche de financement qui améliore l'abordabilité des services de garde d'enfants de 0 à 4 ans pour les familles, tout en donnant de l'aide particulière aux familles à faible revenu et en maintenant ou en améliorant la qualité et l'accessibilité.
- ❖ Le marché des services de garde est à la fois public et privé, mais il y a un intérêt public croissant pour maintenir les frais bas et la qualité élevée afin d'éliminer les obstacles à l'emploi des parents et d'accroître l'accès des enfants aux services de qualité.
- ❖ Les gouvernements qui financent les services de garde du côté de la demande cherchent à utiliser les mécanismes du marché pour stimuler l'offre et améliorer la qualité de services.
- ❖ Le financement de l'offre reconnaît que la garde d'enfants est un marché substantiellement réglementé, composé de fournisseurs de services privés (en grande partie des organismes sans but lucratif), mais dont l'offre, la qualité de la rémunération du personnel et les frais sont réglementés.
- ❖ Il existe deux principaux types d'échelle progressive pour subventionner les services de garde. Le premier utilise le revenu familial pour déterminer le pourcentage du revenu familial qu'une famille devra payer, alors que le deuxième l'utilise pour déterminer le pourcentage des pleins frais qu'elle devra verser.
- ❖ Le Québec a créé un réseau de services sans but lucratif de haute qualité appelé CPE (centres de la petite enfance ou *Early Childhood Centres*). Ils ont eu des effets positifs importants sur le développement des enfants.
- ❖ Toutefois, en raison des pénuries très importantes de places dans les CPE aux débuts des réformes des services de garde du Québec, le système québécois a évolué de manière négative. Il s'agit d'un rappel essentiel que les problèmes de déploiement et de transition sont au moins aussi importants que les plans concernant la politique de financement initiale.
- ❖ La déduction pour frais de garde d'enfants est une mesure conçue à l'origine pour permettre une imposition plus équitable des mères employées. Elle met à l'abri de

l'impôt la partie du revenu qui paie pour une dépense de travail légitime. L'imposition du revenu des mères serait injuste sans elle.

6.1 QUELS SONT LES OBJECTIFS DU FINANCEMENT DE LA GARDE D'ENFANTS?

« Vous devez être très prudent si vous ne savez pas où vous allez, parce que vous risquez de vous retrouver ailleurs. » Citation de Yogi Berra, philosophe du baseball.

Les meilleures approches de financement à la garde d'enfants dépendent de nos objectifs. L'abordabilité des services est un objectif très important, mais ce n'est pas le seul. L'accessibilité (qui comprend la disponibilité réelle des services requis, ainsi que des heures flexibles et des caractéristiques des services qui répondent aux besoins diversifiés des différentes familles) et la grande qualité sont aussi très importantes. Voici une autre façon de présenter ce même point : l'abordabilité n'est pas tant un objectif, il s'agit plutôt d'un moyen d'atteindre une série de buts liés au développement et au bonheur des enfants, ainsi qu'à l'emploi et aux autres activités des parents. L'abordabilité, l'accessibilité et la qualité des services sont nécessaires pour atteindre ces objectifs.

Si l'emploi des parents était le seul objectif, alors tous les moyens pour rendre la garde d'enfants plus abordable pourraient être acceptables. Même dans ce cas, trouver les bonnes heures de services au bon endroit pour l'âge approprié de l'enfant serait important aux yeux des parents, ce qui signifierait que l'accessibilité importe également.

L'emploi des parents n'est pas le seul, ni même le plus important, objectif de la politique en matière de garde d'enfants. Les effets de l'éducation de la petite enfance sur les enfants, leur bonheur, leur développement affectif, social et langagier importent aussi. En fait, sans des services de garde d'enfants qui sont positifs pour les enfants, leur abordabilité ne vaut pas la peine d'être réalisée. La qualité des soins éducatifs à la petite enfance fournis aux enfants est toujours une question centrale, puisque nous croyons qu'elle est directement et considérablement liée aux effets sur le développement multidimensionnel des enfants pendant la petite enfance (Lamb, 1998; Shonkoff et Phillips, 2000; Sylva et coll., 2011).

La qualité n'est pas facile à décrire ou à mesurer, mais elle est présente dans les ratios employés-enfants, les cadres du curriculum visant à soutenir l'éducation de la petite enfance et la garde d'enfants, les tailles des groupes, les niveaux de formation des éducateurs de la petite enfance, la qualité du leadership et du mentorat offerts par les membres de la direction, et les interactions entre les parents et les éducateurs. La qualité se reflète dans les ressources disponibles pour les éducateurs, dans la façon dont les enfants provenant de divers milieux et ayant différentes capacités sont intégrés dans le groupe et dans le faible taux de roulement du personnel qualifié.

L'autre dimension clé des objectifs du financement du gouvernement est de s'assurer que les familles à faible revenu ont tout particulièrement accès aux services de garde de qualité. Il est important de souligner ce point pour deux raisons. Tout d'abord, les avantages tant pour les enfants que les parents des familles à faible revenu peuvent être particulièrement grands, c'est ce que présente la majorité des études (Burger, 2010; Duncan et Sojourner, 2013; Elango et coll., 2015). La deuxième raison est que les familles à faible revenu sont parfois moins susceptibles que les autres à être parmi les premières à profiter des modalités de financement pour la garde d'enfant lorsqu'elles deviennent disponibles. Souvent, l'accès aux services de garde d'enfants agréés fait partie d'un ensemble de changements de vie au sein des familles à faible revenu qui peuvent prendre du temps. Par conséquent, lorsque la capacité des services de garde d'enfants n'est pas suffisante pour toutes les familles ou qu'il y a des variations dans la qualité des services, ces familles peuvent se retrouver avec des services de moindre qualité ou sur une liste d'attente. La situation est parfois la même pour les enfants de familles autochtones ou immigrantes.

Il ne faut pas en conclure que les enfants des familles dont les revenus sont plus élevés ne devraient pas recevoir leur juste part de l'aide financière à l'accès aux services de garde de qualité. Les familles de tous les niveaux de revenu éprouvent des difficultés à payer les services de garde. Pierre Fortin (2017b) présente des arguments très convaincants en abordant les critiques sur le financement de la garde d'enfants au Québec :

La bonne pratique est de garantir que les ménages à revenu modeste ou élevé puissent parfois bénéficier de services publics à bas coût en contrepartie des montagnes d'impôts qu'ils paient tout au long de leur vie adulte. Le service de garde universel à prix modique est l'un des rares services publics auquel les familles ayant suivi des études supérieures et à revenu modeste ou élevé peuvent espérer profiter au cours des 15 premières années de leur vie adulte en retour des impôts qu'elles paient. Elles ne reçoivent pas de soins médicaux car ces personnes sont jeunes et en santé. Elles ne perçoivent pas d'assurance emploi ni d'aide sociale car elles détiennent des diplômes de niveaux collégial et universitaire. Elles n'utilisent pas encore le système scolaire public gratuit car leur premier enfant n'atteindra pas l'âge d'entrer à l'école avant leurs 33 ans. Vu de cet angle, l'accès aux ménages jeunes et plus aisés aux services de garde à bas coût n'est pas une « bénédiction » pour eux, mais un retour bien mérité de leur contribution au maintien et au développement de services publics de bonne qualité... De plus, la présence de parents à revenus modeste et élevé dans un système de garde d'enfants à bas coût favorise la mise en place et le maintien de services de garde de qualité et empêche le stigmatisation trop souvent associée aux « programmes dédiés aux pauvres. (pp. 18-19)

Notre objectif est donc de trouver une démarche de financement qui peut améliorer considérablement l'abordabilité des services de garde d'enfants de 0 à 4 ans pour les familles, tout en donnant de l'aide particulière aux familles à faible revenu, aux familles autochtones et immigrantes et en maintenant ou en améliorant la qualité et l'accessibilité. La multiplicité des objectifs est ce qui rend la politique en matière de services de garde d'enfants complexe.

6.2 COMMENT FONCTIONNE LE MARCHÉ DES SERVICES DE GARDE D'ENFANTS?

Comment fonctionne le marché des services de garde d'enfants? Est-ce que le marché des services de garde ressemble au marché des choux, ou plutôt à celui des soins de santé, ou à celui de l'éducation?

S'il ressemble au marché des choux, nous serons très heureux comme société de laisser le marché se gérer lui-même, sans ingérence du gouvernement. Sur le marché des choux, les consommateurs gagnent des revenus et décident combien accorder à l'achat de choux, à quel type de choux, et s'ils les achèteront dans un supermarché à rabais ou chez un pourvoyeur haut de gamme de légumes dispendieux, mais très frais. Les consommateurs pourraient aussi décider d'en faire pousser eux-mêmes, allouant du temps à la culture des choux qui aurait autrement été affecté au travail, à la formation ou aux loisirs.

La politique du gouvernement en ce qui a trait au marché des choux peut en grande partie être résumée comme étant « passive ». Autrement dit, comme société (qui est reflétée dans l'attitude de nos gouvernements), nous croyons que les demandeurs de choux se comporteront de manière à assurer que les fournisseurs de choux tentent le plus possible de répondre à leurs demandes et aussi que la concurrence d'un grand nombre de fournisseurs de choux potentiels fera en sorte que les producteurs ressentiront une pression constante pour exiger des prix raisonnables à l'égard de leurs coûts, mais veillera aussi à la qualité. Ce principe fonctionne bien seulement si les consommateurs peuvent facilement obtenir des renseignements sur la qualité des choux qu'ils pourraient acheter. Et même avec des choux, il pourrait y avoir un certain rôle pour le gouvernement afin d'assurer la salubrité des aliments si certains producteurs prennent trop de raccourcis pour réduire les coûts. En outre, il peut y avoir d'autres questions d'« intérêt public » en ce qui a trait aux changements climatiques et à l'aménagement du territoire qui obligent les gouvernements à intervenir sur ce marché. Toutefois, dans l'ensemble nous convenons que réduire le rôle du gouvernement permettra aux consommateurs de tirer le plus profit du marché des choux.

Cependant, les marchés de la santé et de l'éducation diffèrent. Une proportion très importante des services de santé sont offerts gratuitement aux Canadiens. Les médecins sont payés par les gouvernements pour les services rendus, conformément à une grille tarifaire négociée. Dans la

plupart des cas, les médecins ne sont pas libres de vendre leurs services au privé si quelqu'un est prêt à payer plus que le gouvernement. Les fournisseurs de ce marché ne sont pas libres d'entrer à leur gré et leur comportement et les règles en matière de paiement sont déterminés par les règlements du gouvernement.

Les enseignements primaire et secondaire sont également fournis sans frais. Les fournisseurs d'enseignement sans frais ne sont pas des entreprises privées, mais plutôt des écoles établies et réglementées par le gouvernement à différents niveaux. Il y a plusieurs arguments pour la nature hautement réglementée de ces marchés, mais une grande partie du débat met l'accent sur la promotion et la conservation de la qualité des services. On estime que la souveraineté des consommateurs, exprimée par leur pouvoir d'achat, ne permettrait pas d'assurer la grande qualité des services de soins de santé et d'éducation.

L'enseignement universitaire n'est pas gratuit au Canada, mais il est fortement subventionné, de sorte que les droits des étudiantes sont bien inférieurs aux coûts totaux par unité. La prestation de services d'enseignement universitaire est restreinte à certaines entreprises à but non lucratif qui sont considérées comme partageant la mission sociale du gouvernement dans la prestation de l'éducation de la meilleure qualité possible aux étudiants, dans les limites des ressources disponibles. En règle générale, les universités à but lucratif n'ont pas été autorisées ou souhaitées au Canada. C'est en partie une question de confiance et de qualité - est-ce que la nécessité de faire un profit détourne les entreprises à but lucratif de la mission sociale que nous voulons pour les établissements d'enseignement? Il s'agit aussi d'une question d'éthique - puisque le gouvernement fournit la majorité du financement de l'éducation postsecondaire, est-il éthiquement approprié d'enrichir les particuliers qui possèdent les entreprises qui offrent ce service?

Je retourne donc à ma question initiale : « Est-ce que le marché des services de garde ressemble au marché des choux, ou plutôt à celui des soins de santé, ou à celui de l'éducation? »

Pour l'instant, le marché des services de garde d'enfants est mixte. En Ontario, au moins 75 % de services sont fournis par des entreprises sans but lucratif et le gouvernement préfère que l'élargissement futur survienne dans le secteur sans but lucratif. Cependant, les services de garde sont un service acheté par des parents dans des marchés auprès de producteurs qui rivalisent entre eux. Comme il a été présenté dans le chapitre sur l'abordabilité, une grande quantité des dépenses parentales est destinée à la garde d'enfants. Dans les services de garde d'enfants agréés, c'est peut-être environ 40 % à 50 % du coût total qui est payé par les gouvernements, de sorte que de 50 % à 60 % ou plus sont versés par les parents. Des dépenses supplémentaires des parents sont accordées aux services de garde payants.

Toutefois, il y a un intérêt public important pour les résultats produits par le marché des services de garde. Contrairement aux choux, ce ne sont pas que les consommateurs et les producteurs directs qui en tirent profit (Cleveland et Krashinsky, 1998, 2003, 2004a; Cleveland, 2012). De plus, il y a un intérêt public considérable pour conserver à la fois les frais pour la garde d'enfants bas et la qualité de ces services élevée. Ainsi, l'accès des femmes au marché du travail augmentera, tout comme l'accès des enfants à des services de bonne qualité.

Par le passé, l'intervention gouvernementale a adopté deux formes principales sur le marché des services de garde d'enfants. Premièrement, il y a la subvention des frais pour les familles à faible revenu qui accèdent au marché du travail ou à une formation en vue d'un emploi futur. Deuxièmement, il y a la réglementation des caractéristiques de l'offre considérées comme favorisant la qualité de la garde d'enfants (p. ex., ratios employés-enfants, taille des groupes, éducation ou compétences des éducateurs et éducatrices et des autres membres du personnel, restriction quant à la prestation de services par les exploitants à but lucratif).

Au cours des 30 dernières années, les gouvernements ont également joué un rôle de financement visant à promouvoir la qualité des services en fournissant un financement supplémentaire destiné aux salaires du secteur de la garde d'enfants. Ce financement des salaires a visé à créer une équité salariale pour le personnel des services de garde d'enfants qui sont essentiellement des femmes, et à permettre aux installations de services de garde d'enfants agréés d'attirer du personnel mieux qualifié sans trop augmenter les frais des parents.

Alors que les gouvernements au Canada viennent à reconnaître l'intérêt public à l'égard de l'amélioration de l'abordabilité, de l'accessibilité et de la qualité des services de garde, ce marché mixte ressemble, et devrait ressembler, de plus en plus à l'éducation et aux soins de santé, et moins aux choux. Il s'agit du contexte de la discussion du présent chapitre sur les mécanismes de financement privilégiés.

6.3 OUTILS DE FINANCEMENT

Il existe un certain nombre d'outils en matière de financement et de politiques qui peuvent être utilisés pour aider les parents à avoir accès aux soins pour leurs enfants lorsqu'ils sont jeunes (Cleveland et Krashinsky, 2004a) :

- Congés liés à l'enfant et avantages connexes - y compris les congés de maternité, parentaux, de paternité et pour l'éducation des enfants, avec ou sans salaire, avec ou sans pleine protection de l'emploi;
- Services de soins éducatifs à la petite enfance offerts par les pouvoirs publics, y compris l'enseignement préscolaire et les services de soins éducatifs à la petite enfance fournis

par les organismes du secteur public ou les organismes sans but lucratif (même avec des frais d'utilisation tant que ces derniers sont faibles pour tous les utilisateurs);

- Subventions de l'offre pour les services de soins éducatifs à la petite enfance - subventions de fonctionnement, subventions de l'amélioration de la qualité, subventions pour l'amélioration des salaires, subventions à l'acquisition de biens d'équipement, avantages fiscaux et diminutions d'impôts accordés aux services de soins éducatifs à la petite enfance qui seraient autrement normalement assujetties à la fiscalité;
- Subvention de la demande pour l'utilisation des soins éducatifs à la petite enfance - subventions aux familles à faible revenu pour l'utilisation des services de soins éducatifs à la petite enfance, déductions fiscales des dépenses pour les soins éducatifs à la petite enfance ou crédits d'impôt basés sur les dépenses pour ces soins, bons pour l'achat des types de services de soins éducatifs à la petite enfance approuvés.

Nous ne tiendrons pas compte des congés ou des avantages sociaux liés aux enfants. Des discussions importantes doivent avoir lieu sur les changements futurs à apporter au congé parental qui auront une incidence sur les décisions des parents au sujet de la garde des poupons, mais cette discussion ne fait pas partie de notre mandat pour le moment.

6.4 FINANCEMENT DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE

La discussion la plus importante est de savoir si le financement doit se faire du côté de l'offre ou de la demande. L'aide devrait-elle aller directement aux parents (côté demande), ou les gouvernements devraient-ils financer les services, réduisant ainsi le coût pour les parents (côté de l'offre)? Les gouvernements devraient-ils jouer un rôle important dans l'amélioration de la qualité des services, ou devraient-ils compter sur le choix des consommateurs pour traiter des questions de la qualité des services?

Selon certains observateurs, il est important de diriger le financement aux familles. Ils permettront aux parents de prendre des décisions sur les types de services de garde agréés ou non agréés qui conviennent le mieux à leurs enfants. Ces subventions de la demande peuvent passer par le système fiscal à titre de crédits d'impôt. Elles peuvent aussi être fournies directement au moyen de bons, remboursables contre tout type de services de garde payants. Puisque ce sont les parents qui connaissent le mieux leurs enfants, il est allégué que le choix des consommateurs sur le marché est le mécanisme idéal à utiliser pour assurer que les parents et les enfants obtiennent des services de garde d'enfants de bonne qualité, accessibles et abordables. Il est soutenu que, puisque les producteurs rivaliseront pour l'argent du consommateur (accru par les bons), les frais seront maintenus aussi bas que possible. Ces observateurs ne nient pas qu'il y a un intérêt public pour la promotion de la garde d'enfants,

mais ils font valoir que cet intérêt public peut être pleinement mis en œuvre en améliorant l'abordabilité grâce à un bon. Ensuite, les parents à titre de consommateurs prennent le relais pour s'assurer que leurs enfants obtiennent ce dont ils ont besoin.

Bien sûr, avec la subvention de l'offre, il y a aussi une ampleur considérable pour le choix des parents à propos des types de garde, des heures de garde et des fournisseurs particuliers. Cependant, l'offre et les décisions en matière de qualité sont grandement surveillées et réglementées par les gouvernements, au contraire d'une véritable approche axée sur la demande. Les plafonds des frais sont également une caractéristique typique du financement de l'offre.

Le problème le plus important des subventions de la demande est qu'elles offrent des mécanismes inadéquats pour assurer que les parents achètent des services de garde de qualité qui soutiendront le développement optimal des enfants (Cleveland & Krashinsky, 2004a). Puisque la qualité est probablement un facteur déterminant des effets de la garde d'enfants sur les enfants, il s'agit d'un problème central.

Les marchés fonctionnent bien seulement si les acheteurs peuvent surveiller efficacement l'extrait qu'ils achètent et récompenser les entreprises qui produisent la plus haute qualité pour le prix le plus bas, et si les entreprises répondent à ces signaux du marché. Mais le marché des services de garde d'enfants est décentralisé et quelque peu chaotique. En outre, chaque parent choisit à partir d'un petit nombre de fournisseurs qui sont géographiquement pratiques, de sorte que chaque producteur n'est en concurrence réelle qu'avec quelques autres fournisseurs. Nombre de parents n'ont jamais acheté de services de garde auparavant, et avant qu'ils n'apprennent ce qu'ils doivent savoir, leurs enfants sont déjà assez âgés pour que les parents n'aient plus à acheter ces services à nouveau. Les parents qui travaillent disposent de peu de temps pour rechercher et évaluer les services de garde d'enfants, même s'ils savaient entièrement ce qu'ils cherchaient. En outre, le consommateur direct du service de garde - l'enfant lui-même - ne peut communiquer aisément avec le parent à propos du genre de service de garde qui est offert. De plus, l'effet des bons ou mauvais services de garde est rarement immédiatement apparent. Pour ces raisons, les études ont constaté que les parents surestiment souvent la qualité des services de garde qu'ils achètent par rapport aux évaluations des mesures objectives de la qualité (Helburn, 1995; Mocan, 2007; Walker, 1991).

S'il s'avère ardu pour les parents de déterminer la qualité avec précision, alors les avantages présumés du marché disparaissent. Les services de garde informels et non réglementés peuvent sembler aussi bons pour leurs enfants que les services agréés. Les sociétés à but lucratif peuvent avoir un incitatif pour fournir des services de garde d'enfants qui semblent de grande qualité, mais qui ne le sont pas. Puisque les parents peuvent être leurrés pour acheter des services de garde de faible qualité, les fournisseurs de qualité inférieure seront en mesure d'exiger des prix plus bas que ceux des producteurs de grande qualité et de les acculer à la

faillite. Par exemple, supposons qu'un producteur de grande qualité vend des services de garde d'enfants pour 14 000 \$ par année. Si un producteur de qualité inférieure peut produire des services de garde d'enfants pour 10 000 \$, mais qu'il peut présenter ces services de telle sorte qu'ils semblent de même qualité que le service plus dispendieux, alors le producteur de qualité inférieure pourrait vendre les services pour 12 000 \$ et réaliser un bénéfice tout en attirant les clients du producteur de grande qualité. Par conséquent, le marché échouera, et le producteur de grande qualité sera acculé à la faillite même si les membres du public pourraient préférer ce genre de service de garde s'ils disposaient de tous les renseignements à ce sujet (Walker, 1991).

En outre, les bons peuvent mener à des formes d'éducation distinctes (Krashinsky, 1986; MacLeod et Urquiola, 2009) et limiter les choix des soins éducatifs à la petite enfance des enfants perçus comme à « problèmes ». Si les subventions à tous les enfants sont les mêmes, les centres de soins éducatifs à la petite enfance à but lucratif ne chercheront pas à servir les enfants plus problématiques, puisqu'ils peuvent utiliser les ressources qui pourraient autrement aller aux entrepreneurs qui gèrent les centres. Cette façon de faire crée un problème connu dans le domaine de l'éducation et appelé « écrémage ». Les coûts de l'administration d'un système de services de garde d'enfants axé sur le marché afin d'éviter cette forme de ségrégation peuvent être considérables.

Les subventions de l'offre peuvent être octroyées de diverses façons. Les services de soins éducatifs à la petite enfance peuvent être fournis directement par l'entremise du secteur public par divers paliers de gouvernement (p. ex., les centres exploités directement par les municipalités) ou les services de garde peuvent être fournis par des fournisseurs sans but lucratif ou à but lucratif qui sont rigoureusement surveillés afin d'encourager le maintien des normes relatives à la qualité et la production de rapports financiers. Avec le financement de l'offre, les gouvernements régulent l'approvisionnement et l'emplacement des services, plutôt que de laisser les exploitants indépendants prendre de libres décisions. Du côté des subventions de la demande, il y aura souvent trop d'approvisionnement dans certains endroits (zones urbaines densément peuplées) et trop peu ailleurs (zones rurales et petites villes). Les coûts par enfant peuvent donc être élevés dans les secteurs trop approvisionnés et les services inadéquats ailleurs.

Lorsque les services sont offerts par des exploitants sans but lucratif, le financement de l'offre pour les services permet de stabiliser la situation financière des petits organismes qui sont souvent les fournisseurs typiques. Dans certains territoires de compétence, les exploitants de services de garde d'enfants à but lucratif sont autorisés à joindre des fournisseurs à but non

lucratif pour la prestation de services à faible coût (et la réception correspondante des subventions de l'offre)⁸.

Il y a une autre question philosophique au sujet du financement de l'offre et de la demande. En 1987, le gouvernement Peterson de l'Ontario a publié un document important en matière de politique au sujet de la réforme du financement de la garde d'enfants appelé *La garde d'enfants : orientations nouvelles*. Le document a promis « une politique globale qui reconnaît la garde d'enfants comme un service public de base et non un service du bien-être » [traduction]. Quand le financement des services de garde devient important – lorsque les gouvernements fournissent plus de la moitié du coût total des services de garde d'enfants ⁹ – on peut faire valoir qu'ils sont devenus un service public. Le gouvernement a le droit et l'obligation d'assurer que les services de garde d'enfants sont positifs pour les enfants et les parents. L'argument selon lequel les forces du marché obligeront un bon comportement de la part des fournisseurs est beaucoup moins puissant lorsque les gouvernements sont les bailleurs de fonds dominants. Dans ce cas, fournir simplement un financement aux parents (financement de la demande) sans assurer la qualité et les caractéristiques des services fournis serait inacceptable pour un grand nombre de personnes.

Les données probantes sur les avantages et les coûts de l'éducation de la petite enfance et des services de garde ne suggèrent pas que toutes les dépenses de fonds publics en soins éducatifs à la petite enfance, même si elles sont versées du côté de l'offre, auront des retombées plus grandes que les coûts. La conception précise des programmes de financement des soins éducatifs à la petite enfance importe. En particulier, le ratio des avantages par rapport aux coûts est manifestement touché par la qualité des services de soins éducatifs à la petite enfance disponibles; les avantages pour les enfants augmentent avec le niveau de qualité, non seulement jusqu'à un certain point, mais apparemment sans limite évidente (Lamb, 1998). Toutefois, les coûts croissent aussi, en général, selon la hausse du niveau de qualité de ces services.

Le ratio des avantages par rapport aux coûts peut aussi être touché par le degré de soutien à l'emploi des parents que les programmes de garde d'enfants procurent. Les programmes qui offrent des heures de soutien appropriées pour rendre l'emploi des parents plus pratique sont

8 Voir Cleveland et Krashinsky (2009) pour en apprendre sur les raisons pour lesquelles les organismes de services de garde d'enfants sans but lucratif sont susceptibles d'offrir de façon systématique des services de meilleure qualité, en particulier dans les grandes zones urbaines.

9 Dans le chapitre analysant l'abordabilité des services de garde en Ontario, nous avons conclu que le gouvernement subventionne déjà environ 40 à 50 % des coûts totaux des services de garde d'enfants. Tous les partis politiques semblent d'accord pour dire que d'importants investissements additionnels seront octroyés aux services de garde d'enfants dans un proche avenir. Il apparaît raisonnable de conclure que, bientôt, les services de garde d'enfants en Ontario seront principalement financés par le gouvernement.

plus bénéfiques aux parents et augmentent donc les recettes fiscales gouvernementales qui compensent les coûts de fonctionnement (Peterssen, Mariscal et Ishi, 2017).

6.5 TYPES D'ÉCHELLE PROGRESSIVE

Le financement de l'offre fournit toujours une somme considérable de financement des activités de base aux fournisseurs de services de garde. Cependant, les schémas de contribution des parents peuvent varier. À une extrémité du continuum, les services peuvent être gratuits pour les parents. Par exemple, en France les écoles maternelles sont gratuites pour les enfants âgés de 3 ans et plus (et, si des places sont disponibles, dès l'âge de 2 ans). En Nouvelle-Zélande, les enfants âgés de 3 et 4 ans sont admissibles à 20 heures de garde d'enfants gratuites dans un centre de services de garde ou un autre service. Après 20 heures, les parents paient pour la garde selon un taux horaire fixe, à moins qu'ils aient un faible revenu. En Angleterre, 30 heures de garde d'enfants gratuites sont accessibles aux parents d'enfants âgés de 3 ou 4 ans.

De nombreux territoires de compétence disposent d'une sorte d'échelle progressive pour les parents et d'un financement des activités de base pour les fournisseurs. Par exemple, en Suède les parents paient 3 % du revenu familial pour le premier enfant en service de garde (jusqu'à un maximum), le montant du paiement varie donc selon la variation du revenu. Le deuxième enfant coûte un autre 2 % du revenu familial, et ainsi de suite.

Il existe deux principaux types d'échelle progressive.

1. Le premier utilise le revenu familial pour déterminer le pourcentage du revenu familial qu'une famille devra payer. Le régime de financement suédois correspond à ce genre d'échelle progressive. Tout comme notre système de subventions actuel en Ontario. Le montant du revenu familial détermine combien une famille subventionnée doit contribuer; le montant de la contribution des parents n'est pas touché par le montant du plein tarif de ce type de soins. Bien sûr, notre système de subventions actuel n'est pas accessible à titre de droit, ce qui le différencie de la plupart des échelles progressives utilisées ailleurs pour la garde d'enfants.
2. Le deuxième type utilise le revenu familial pour déterminer le pourcentage des pleins frais qu'elle devra verser. Pour les faibles niveaux de revenu familial, la famille paiera un très faible pourcentage du plein tarif. À des niveaux de revenu supérieurs, le pourcentage versé sera plus élevé, mais souvent ces régimes d'échelle progressive offrent un certain degré d'aide à toutes les familles.

6.6 LEÇONS EN MATIÈRE DE FINANCEMENT TIRÉES DE L'EXPÉRIENCE DU QUÉBEC

Avec toutes nos excuses à nos collègues du Québec, il y a de nombreuses leçons négatives à tirer de leur expérience lors de la réforme du financement des services de garde de 1997 jusqu'à aujourd'hui.

Le principal point que le Québec a bien exécuté a été de rendre les services de garde d'enfants très abordables pour les familles du Québec, tant pour l'âge préscolaire que scolaire.

Une autre chose que le Québec a réussie a été la générosité et l'accessibilité accrues des prestations de maternité/parentales. Le régime de base au Québec comporte 18 semaines de prestations de maternité versant 70 % du revenu hebdomadaire moyen antérieur et 32 semaines du congé parental (qui peuvent être partagées entre les parents). Les sept premières semaines de congé parental sont indemnisées à 70 % du revenu hebdomadaire moyen antérieur et les 25 semaines suivantes à 55 %, jusqu'à un plafond. Le régime particulier au Québec comporte 15 semaines de prestations de maternité versant 75 % du revenu hebdomadaire moyen antérieur et 25 semaines du congé parental (qui peuvent être partagées entre les parents) également indemnisées à 75 % du revenu hebdomadaire moyen antérieur, jusqu'à un plafond. Il n'y a pas de période d'attente de deux semaines avant le début des versements de prestations au Québec. Des prestations de paternité sont également accessibles dans le régime de base ou le régime spécial et sont exclusivement offertes au père biologique. Le régime de base dispose de cinq semaines de prestations de paternité, disponibles selon une règle de péremption, indemnisées à 70 % du revenu hebdomadaire moyen antérieur. Le régime spécial compte trois semaines de prestations de paternité, encore une fois disponibles selon une règle de péremption, indemnisées à 75 % du revenu hebdomadaire moyen antérieur. Le revenu des travailleurs autonomes est considéré comme étant admissible en vertu de ces régimes du Québec. Les parents adoptifs sont admissibles aux prestations parentales au Québec. Pour ceux d'entre vous qui connaissent les dispositions en matière de congé de maternité/parentale du reste du Canada, vous reconnaîtrez que celles du Québec sont plus généreuses, souples et plus susceptibles d'encourager la participation des pères.

Un troisième élément que le Québec a réussi a été la création d'un réseau de services sans but lucratif de grande qualité appelé CPE (centres de la petite enfance ou *Early Childhood Centres*). Il est reconnu qu'ils ont des effets positifs importants sur le développement des enfants (Fortin, 2018).

Cependant, le déploiement des services de garde d'enfants et le financement ont éprouvé de réelles difficultés au Québec. Il y a un ancien proverbe grec, dont l'expression en français est « il y a loin de la coupe aux lèvres ». L'expérience de la réforme de la garde d'enfants au Québec

démontre bien que l'élaboration d'excellents modèles théoriques du financement de ces services ne garantit pas que les plans n'iront pas de travers.

Le modèle initial du Québec visait à avoir un financement des activités de base de l'offre pour centres de la petite enfance à but non lucratif (CPE), qui deviendraient aussi des carrefours locaux pour l'accès à la garde en milieu familial comme possibilité¹⁰. Les parents paieraient des frais fixes de seulement 5,00 \$ par jour de garde d'enfants. À l'âge scolaire, les services de garde seraient offerts par l'intermédiaire du système scolaire pour la garde avant et après l'école.

Le système scolaire a été en mesure de mettre en place la capacité très rapidement, mais pas autant que les centres à but non lucratif qui devaient être la fondation et les principaux fournisseurs de services de garde pour les réformes du Québec. La capacité était insuffisante pour l'afflux incroyable de la demande de services de garde d'enfants en raison du fait qu'ils étaient maintenant beaucoup plus abordables.

Par conséquent, il y a eu quatre conséquences (Fortin, 2017 b).

1. Les familles à revenu moyen à élevé étaient disproportionnellement susceptibles d'accéder aux places en CPE (de meilleure qualité) (Haeck et coll., 2015). Les familles à faible revenu se sont disproportionnellement retrouvées dans des formes de garde de qualité inférieure ou sur une liste d'attente (Japel et coll., 2009). Lorsque de nouveaux programmes importants d'éducation de la petite enfance et de garde d'enfants sont déployés, il est important d'assurer qu'ils pourront bénéficier aux familles qui sont les plus défavorisées. Une politique qui met l'accent sur la diminution des prix actuels de la garde d'enfants profitera d'abord aux familles qui utilisent actuellement les services agréés, surtout celles qui se trouvent dans la fourchette intermédiaire à supérieure de la distribution du revenu, de sorte qu'il est difficile d'atteindre ce but et exige une attention particulière en matière de politiques. Sans mesures particulières, celles qui ont le plus besoin d'aide sont les moins susceptibles de la recevoir.
2. Les services en milieu familial sont venus à jouer un rôle beaucoup plus grand dans le système de garde émergent que ce qui avait été prévu au départ. Maintenant, environ le tiers de tous les enfants âgés de 0 à 4 ans fréquentent un service de garde d'enfants en milieu familial. Ces services peuvent être particulièrement importants dans les

¹⁰ Des études suggèrent que les services des CPE sont généralement de qualité supérieure par rapport aux autres services de garde d'enfants au Québec (Drouin et coll., 2004; Cleveland et Bigras, 2013; Institut de la statistique du Québec, 2015) et qu'ils ont des effets positifs sur le développement des enfants (I. Laurin et coll., 2015; J. Laurin et coll., 2015; Geoffroy et coll., 2010; Herba et coll., 2013).

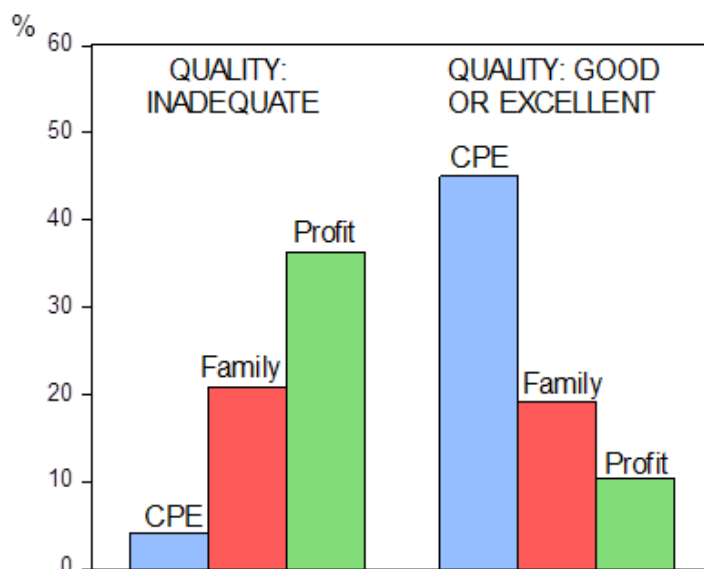
petites villes et les régions rurales et pour les parents qui travaillent des heures non traditionnelles ou les fins de semaine. Toutefois, la quantité de formation en petite enfance et de connaissances des fournisseurs de services de garde d'enfants en milieu familial au Québec est minimale. La plupart des études sur la qualité dans les services subventionnés en milieu familial observent qu'ils ne sont pas de la qualité éducative prévue par le système du Québec (voir le diagramme 1).

3. Le système est venu à se fier aux fournisseurs de services de garde d'enfants en centres à but lucratif¹¹. Dès le début, il n'y avait pas assez de places en CPE sans but lucratif, alors le gouvernement a élaboré un plan pour louer des places « temporairement » chez des exploitants de services de garde d'enfants à but lucratif. Ces exploitants de services de garde d'enfants à but lucratif n'étaient pas tenus d'avoir la même proportion de personnel formé que les CPE. Les centres de la petite enfance (CPE) à but non lucratif sont généralement de bonne qualité au Québec, mais il n'y a pas assez de places pour répondre à la demande. La qualité de centres à but lucratif est beaucoup plus faible (Cleveland et Bigras, 2013; voir également le diagramme 1). Cependant, maintenant environ le tiers de tous les enfants âgés de 0 à 4 ans fréquentent des centres à but lucratif. Comme il a été expliqué ci-dessus, les familles à faible revenu sont plus susceptibles de placer leurs enfants dans ces centres à but lucratif de qualité inférieure.
4. En 2009, le gouvernement du Québec a élargi un crédit d'impôt existant pour les dépenses de garde d'enfants au sein d'un important nouveau mécanisme de financement des services de garde dans la province. Ce crédit d'impôt couvre les dépenses pour les services de garde non agréés ainsi que pour les fournisseurs de service de garde agréés qui ne sont pas directement financés en vertu du régime à tarif réduit (le régime à tarif réduit était initialement de 5 \$ par jour, mais il s'agit maintenant d'une échelle progressive de paiements). Le crédit d'impôt a fourni une autre forme d'échelle progressive, mais il a abandonné le rôle central du gouvernement dans la promotion et l'assurance de la qualité des services. En vertu du régime de crédit d'impôt, le montant de la garde d'enfants à but lucratif au Québec a augmenté très rapidement - le plein tarif des services de garde d'enfants à but lucratif a été multiplié par 12 en 10 ans (Fortin, 2017 a).

¹¹ Une expérience récente effectuée au R.-U., en Australie et aux Pays-Bas suggère que l'augmentation du financement de la demande entraîne généralement une hausse rapide de la proportion de fournisseurs à but lucratif, y compris les grandes chaînes d'exploitants qui offrent des services de garde d'enfants (Penn et Lloyd, 2013; Cooke et Henahan, 2012; Elliott, 2006).

Graphique 1

Pourcentage des enfants âgés de 18 à 66 mois du Québec qui fréquentent un service de garde de qualité insuffisante ou de bonne/excellente qualité, dans trois types de services



Note: "CPE" = early childhood centres (in 2014); "Family" = licensed family childcare (in 2003); "Profit" = for-profit full-fee garderies (in 2014).
Source: Institut de la statistique du Québec (2004 and 2015).

English	Français
QUALITY : INADEQUATE	QUALITÉ : INADÉQUATE
QUALITY : GOOD OR EXCELLENT	QUALITÉ : BONNE OU EXCELLENTE
CPE	CPE
FAMILY	FAMILLE
PROFIT	PROFIT
NOTE : "CPE" = early childhood centres (in 2014); "Family" = licensed family childcare (in 2003); "Profit" = for-profit full-fee garderies (in 2014). Source: Institut de la statistique du Québec (2004 and 2015).	REMARQUE : « CPE » = centre de la petite enfance (en 2014); « Famille » = services de garde en milieu familial agréé (en 2003); « Profit » = pour les garderies à plein tarif à but lucratif (en 2014). Source : Institut de la statistique du Québec (2004 et 2015).

La morale de l'histoire du Québec est que les problèmes de transition sont extrêmement importants¹².

¹² Haeck, Lefebvre et Merrigan (2015, p. 151) soulignent que, en raison de la hâte à offrir des places, le gouvernement a recruté des travailleurs de services de garderie qui n'ont aucune formation particulière en soins éducatifs à la petite enfance et il n'a respecté ni le curriculum ni les ratios requis d'éducateurs qualifiés.

Rendre les services de garde d'enfants abordable aujourd'hui en Ontario créerait une immense lacune entre l'offre et la demande. Le déploiement progressif de l'abordabilité peut ne pas être populaire; toutes les familles la souhaitent immédiatement. Toutefois, la mise en place progressive permet aux gouvernements et au secteur de la garde d'enfants d'accroître la capacité des services de bonne qualité et de recruter du personnel formé afin d'offrir ces services. Mettre sur pied un système de services de garde d'enfants de bonne qualité, bien réglementé et surveillé prend du temps, mais il s'agit d'un investissement essentiel pour les expériences positives des enfants et des parents de l'Ontario.

6.7 LA DÉDUCTION POUR FRAIS DE GARDE D'ENFANTS

La déduction pour frais de garde d'enfants (DFGE) est un élément fréquemment négligé et mal compris du casse-tête que représente l'abordabilité des services de garde. La DFGE est une déduction du système fiscal disponible visant à réduire l'effet des dépenses de garde d'enfants comme obstacle à l'entrée dans la population active. Elle réduit le revenu sur lequel l'impôt est exigible pour les parents monoparentaux salariés et le salarié qui gagne le moins dans une famille biparentale lorsque les deux parents travaillent.

Il est possible de percevoir cette déduction de deux façons. C'est soit un moyen d'offrir de l'aide aux familles pour rendre la garde d'enfants plus abordable. Si ce point de vue est juste, la DFGE est une subvention de la demande mal conçue qui donne plus d'argent aux riches qu'aux pauvres et ne fournit aucune mesure incitative à l'utilisation de services de garde de meilleure qualité. Si ce point de vue est exact, elle devrait être abolie, ou plutôt remplacée.

L'autre façon de voir la déduction pour frais de garde d'enfants (Cleveland et Krashinsky, 1999) est comme une mesure pour une fiscalité équitable. La DFGE n'est pas véritablement perçue comme un moyen de financer la garde d'enfants; il s'agit plutôt d'une mesure pour traiter les personnes (principalement les femmes) équitablement au sein du système fiscal. S'il n'y avait pas de DFGE, les mères souhaitant entrer dans la population active auraient à payer pour leurs dépenses de garde d'enfants grâce aux revenus qui ont déjà été imposés (rendant ces dépenses beaucoup plus dispendieuses).

Puisque pour ces mères les dépenses de garde d'enfants représentent une dépense légitime de travail, les dollars qui paient pour ces services ne devraient pas être imposés. Les dépenses pour des services de garde d'enfants peuvent être déduites jusqu'à un montant maximum, qu'elles soient pour des services agréés ou non. Les montants maximums de dépenses admissibles sont de 8 000 \$ par enfant pour les enfants âgés de 0 à 6 ans et de 5 000 \$ par enfant pour ceux de 7 à 16 ans. Cependant, les niveaux réels des dépenses de garde d'enfants sont souvent bien plus élevés que ces montants en Ontario.

Si ce point de vue est accepté (et nous pensons qu'il devrait l'être, même si un grand nombre de défenseurs de la garde d'enfants défendent le contraire), alors puisque la déduction pour frais de garde d'enfants est une mesure intégrée au système fiscal fédéral (qui a aussi des répercussions sur les impôts provinciaux perçus), il serait logique que le gouvernement de l'Ontario fasse pression sur le gouvernement fédéral pour rendre les limites de dépenses plus raisonnables... plus près des coûts réels des services de garde en Ontario.

Le gouvernement fédéral a pris des engagements financiers importants, mais pour l'instant seulement mineurs, à l'égard du financement des services de garde au Canada. Naturellement, le gouvernement de l'Ontario souhaiterait maximiser les cotisations financières fédérales. Il convient donc de noter qu'il y a une interaction entre le financement des services de garde d'enfants de l'Ontario et la déduction pour frais de garde d'enfants du gouvernement fédéral.

Le fonctionnement est le suivant. Si le e gouvernement de l'Ontario décide de fournir un financement beaucoup plus généreux afin d'améliorer l'abordabilité des services de garde d'enfants et de réduire les frais que les parents doivent payer pour la garde, le gouvernement fédéral pourra économiser une somme considérable en DFGE (les parents déclareront un allègement fiscal moindre pour la DFGE). Le gouvernement provincial devrait donc négocier avec le gouvernement fédéral pour obtenir sa juste part de l'argent économisé en rendant les services de garde d'enfants plus abordables. Cette question est abordée en ce qui a trait à la garde d'enfants au Québec par nul autre que Jean-Yves Duclos (maintenant le ministre de la Famille, des Enfants et du Développement social du gouvernement fédéral) dans le document de Clavet et Duclos (2012).

6.8 CONCLUSIONS SUR LES AUTRES MÉTHODES DE FINANCEMENT

Le financement de la demande apporte certains aspects positifs. Il donne effectivement le plein contrôle aux parents sur la façon de dépenser toute aide fournie par les gouvernements (dans les limites imposées par le bon ou le système de crédit d'impôt). Particulièrement pour les parents dont les besoins sont atypiques (travail par quarts, longues heures, enfants ayant besoin de soins atypiques), le financement de la demande peut accroître leur pouvoir de négocier ce dont ils ont besoin.

Cependant, ce type de financement mène souvent à des hausses rapides des prix et à des augmentations de coûts (souvent en raison des taux d'inoccupation plus élevés). La concurrence au sein des marchés des services de garde d'enfants semble être insuffisante pour empêcher les prix d'augmenter considérablement, car elle est fortement géographique (c.-à-d. seuls les services qui sont près les uns des autres sont en concurrence directe pour les dollars des parents). Le financement de la demande est généralement associé à un élargissement

rapide des fournisseurs à but lucratif, souvent de grandes chaînes, ainsi qu'à une baisse de la qualité. Une fois que la prestation à but lucratif est établie à titre de majorité de l'offre, les gouvernements deviennent moins puissants dans leur capacité de surveiller et d'imposer des améliorations de la qualité, et d'apporter des modifications réglementaires qui pourraient avoir une incidence sur les résultats.

Le financement de l'offre apporte un plus grand nombre d'avantages. Un avantage fondamental de ce financement est que les gouvernements ont une relation directe avec les fournisseurs; ils sont leurs bailleurs de fonds directs. Les gouvernements disposent donc d'un important levier auprès des fournisseurs (même si une partie d'entre eux sont des fournisseurs à but lucratif) pour mettre l'accent sur les améliorations continues de la qualité et les surveiller. Cette relation directe donne au gouvernement une plus grande capacité à contrôler l'offre et l'emplacement des nouvelles installations de garde d'enfants, à assurer que des installations adéquates de bonne qualité sont accessibles dans les régions rurales et les zones à faible revenu, que les services offrant de plus longues heures sont disponibles, que les installations ne sont pas séparées par classe sociale. En contrôlant l'offre, les gouvernements peuvent aussi réduire les taux d'inoccupation qui représentent un problème dans les systèmes du côté de la demande et qui font monter les coûts par unité de la prestation des services de garde d'enfants.

Le désavantage du financement de l'offre est le revers de ces avantages - les gouvernements joueront un rôle plus important et auront davantage de responsabilités en ce qui a trait à la qualité, à l'approvisionnement et aux diverses caractéristiques de l'approvisionnement des services de garde d'enfants. Si les gouvernements ne font pas un bon travail, le financement de l'offre aura de piètres résultats. Dans de nombreux pays disposant de financement de l'offre à succès, les administrations municipales jouent un rôle important dans ces décisions relatives à l'approvisionnement et à la qualité ainsi que dans la mise en œuvre. Habituellement, les parents et les fournisseurs jouent également un rôle important dans la gestion collective de l'évolution du système. L'Ontario est chanceux de disposer d'un rôle déjà bien établi pour les municipalités.

Afin de s'assurer que les familles à faible revenu puissent se permettre des services de garde d'enfants et qu'elles y aient un bon accès, les services devraient soit être fournis gratuitement ou à des tarifs rajustés par une échelle progressive basée sur le revenu familial. De plus, s'il y a des pénuries de service lors du déploiement progressif, les gouvernements locaux devraient élaborer des moyens d'assurer que les enfants de tous les groupes de revenu et de toutes les origines disposent d'un processus équitable pour obtenir l'accès.

L'expérience des réformes de la garde d'enfants du Québec suggère que la gestion de l'élargissement du système est très importante pour que les nouveaux services soient accessibles, abordables et de grande qualité. Il n'est pas possible de rendre les services de

garde d'enfants abordables immédiatement pour toutes les familles parce que l'offre est insuffisante. Comme pour le jardin d'enfants à temps plein, il doit y avoir une période de mise en place progressive au cours de laquelle l'abordabilité augmente graduellement et l'accès aux services limités est géré équitablement.

La déduction pour frais de garde d'enfants actuelle, au sein du système fiscal, est mieux perçue comme un moyen d'améliorer l'équité fiscale pour le parent qui gagne le plus faible revenu au sein d'une famille (souvent la mère). Sans cette déduction, le salaire de ce parent doit couvrir à la fois a) le coût des services de garde d'enfants et b) l'impôt sur le revenu sur la partie du revenu utilisé pour payer ces services. La déduction (si elle est assez importante) élimine l'impôt sur le revenu sur les dépenses de garde d'enfants, mais laisse encore ces dépenses. Puisque le coût des services de garde peut être considéré comme étant un coût nécessaire à l'emploi, il est injuste et répressif d'imposer cette partie du salaire. C'est une grande dissuasion à l'emploi.

Ces dernières années, avec la montée en flèche des coûts de la garde d'enfants, la DFGE couvre seulement une partie des coûts totaux de la garde d'enfants pour de nombreuses familles. Le gouvernement fédéral devrait être encouragé à accroître la valeur de cette déduction fiscale pour tenir compte des coûts réels.

CHAPITRE 7 : CE QUE FONT LES AUTRES TERRITOIRES DE COMPÉTENCE

Résumé du chapitre

- ❖ Les différentes méthodes de financement et de gestion des services de garde d'enfants sont souvent discutées discrètement comme des choix qui s'excluent. En fait, la plupart des territoires de compétence choisissent une combinaison d'outils qui ont été adaptés afin d'offrir le type de système de garde d'enfants qu'ils veulent. Nous pouvons apprendre comment ces outils sont jumelés pour générer des résultats dans d'autres territoires de compétence.
- ❖ De nombreux territoires de compétence utilisent une échelle progressive des versements, où les parents paient les services de garde d'enfants selon leur revenu. Notre système de subventions actuel en est une forme particulière, mais il existe beaucoup de variations.
- ❖ De nombreux territoires de compétence fournissent des subventions de fonctionnement substantielles (parfois connue sous le nom de financement des activités de base) des services. Ces subventions de fonctionnement répondent au double objectif de soutenir des niveaux supérieurs de salaire pour le personnel de garde d'enfants et de diminuer les frais pour les parents.
- ❖ Une troisième démarche de financement consiste à rendre les services de garde d'enfants gratuits pour certains groupes d'âge d'enfants ou pour un certain nombre d'heures par semaine.
- ❖ Une quatrième démarche de financement très différente consiste à fournir un crédit d'impôt ou un bon aux parents afin d'acheter des services de garde. C'est ce qu'on appelle le financement de la demande. Ce financement pourrait être rendu accessible uniquement pour l'utilisation des services agréés ou réglementés (comme en Australie) ou pour le type de garde que le parent souhaite utiliser (comme au Québec avec le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants).
- ❖ Le présent chapitre se penche sur l'utilisation de ces outils dans différents pays et provinces canadiennes.

❖ Angleterre

- Les services pour la petite enfance en Angleterre sont systématiquement divisés en services éducatifs d'un côté et en services de garde d'enfants de l'autre. Les services éducatifs destinés aux enfants plus jeunes que l'âge de scolarité obligatoire sont en grande partie offerts dans le secteur public et souvent dans les écoles. Ils servent principalement des enfants de trois à cinq ans. Les services de garde proviennent en grande partie du secteur privé, composé surtout de services à but lucratif et d'une plus petite part de services sans but lucratif. Les services de garde d'enfants sont considérés comme étant un soutien à l'emploi des parents, et non comme de l'éducation, et sont généralement assez coûteux.
- Le gouvernement central fournit du financement aux autorités locales (c.-à-d. aux municipalités) afin d'assurer que tous les enfants de trois et quatre ans ont accès à l'éducation préscolaire à temps partiel. Ce financement de l'offre est versé aux fournisseurs, publics et privés, afin de couvrir les coûts d'une place en pouponnière pour chaque enfant jusqu'à 15 heures par semaine, 38 semaines par année.
- En septembre 2017, les parents d'enfants de trois et quatre ans qui travaillent en Angleterre ont droit à la nouvelle offre de 30 heures de services de garde d'enfants gratuites, d'une valeur d'environ 5 000 livres par enfant (8 600 CAD). Il s'agit d'un 15 heures supplémentaires d'éducation et de garde pour les parents qui travaillent tous les deux et qui gagnent au moins un peu plus de 6 000 livres par année (10 300 CAD). Cette offre n'est toutefois pas disponible si vous ou votre partenaire gagnez plus de 100 000 livres par année (172 000 CAD). Les 30 heures de garde d'enfants gratuites peuvent être réclamées auprès des écoles et des classes maternelles, des assistantes maternelles, des centres Sure Start Children, des garderies et des jardins d'enfants participants.

❖ Australie

- Il y a quatre principaux types de services de garde d'enfants réglementés (connus sous le nom de garde d'enfants autorisée) en Australie – garde d'enfants longue journée (centre de garde destiné aux enfants âgés de 0 à 6 ans), garde en milieu familial, centres Out of School Hours Care (appelés OSHC – centre de garde avant et après l'école pour les enfants âgés de 6 à 12 ans) et garde occasionnelle. Environ 45 % des enfants âgés de 2 et 3 ans fréquentent la garde d'enfants longue journée et plus de 40 % des enfants âgés de 4 et 5 ans sont inscrits à un programme préscolaire à temps plein dans un centre de garde longue journée. Nombre des autres enfants âgés de 4 ans fréquentent des

jardins d'enfants financés par l'État (parfois appelés maternelles) pour un prix modique.

- L'Australie a une nouvelle échelle progressive pour les frais pour la garde d'enfants dans laquelle les familles qui ont un revenu de moins de 65 000 AUD obtiennent une couverture de 85 % des coûts, et cette couverture tombe à 50 % pour un revenu d'environ 170 000 AUD. Au-delà de 350 000 AUD, il n'y a pas d'aide pour les frais pour la garde d'enfants; l'aide pour les frais est plafonnée à 11,55 AUD l'heure, ce qui est plus élevé que la plupart des frais actuels. (Le dollar australien [AUD] et le dollar canadien [CAD] ont presque la même valeur, de sorte que nous ne convertissons pas cette devise en dollars canadiens.)
- Il y a des exigences relatives aux activités afin d'être admissible à cette aide pour les frais. Les familles à faible revenu qui ne satisfont pas aux exigences relatives aux activités sont admissibles à 12 heures par semaine de services de garde d'enfants pour chaque enfant.
- Les frais médians en Australie pour les enfants de 0 à 5 ans sont d'environ 20 000 AUD par année. Des hausses généreuses du financement au fil des ans ont fait baisser les frais que les parents doivent payer, mais seulement temporairement – la tendance générale est à la hausse.

❖ Nouvelle-Zélande

- Il existe un certain nombre de types différents de services d'éducation de la petite enfance en Nouvelle-Zélande. Le type prédominant de service dirigé par les enseignants est l'éducation de la petite enfance en centre, que les enfants peuvent fréquenter à temps partiel ou à temps plein et qui accueille les enfants de la naissance à l'âge scolaire. En Nouvelle-Zélande, les enfants peuvent choisir de commencer l'école en tout temps dès leur cinquième et au plus tard à leur sixième anniversaire.
- Une autre possibilité payante en centre dirigée par les enseignants est le jardin d'enfants, qui sont généralement offerts en milieu communautaire (c.-à-d. sans but lucratif) et axés sur les enfants âgés de trois à cinq ans en Nouvelle-Zélande. Historiquement, les jardins d'enfants fonctionnaient pour une partie de la journée, mais maintenant la plupart sont ouverts pour toute la journée d'école. Il existe également des services en milieu familial, généralement à la maison du fournisseur de soins, mais parfois au domicile de l'enfant. Dans tous les services agréés, il y a des normes requises en matière de programmes, d'installations, de santé et de sécurité, de gouvernance et de gestion.

- La majorité du financement des services de garde en Nouvelle-Zélande est fournie du côté de l'offre afin de maintenir les frais bas pour les parents.
- Il y a également 20 heures d'éducation de la petite enfance « gratuites » pour tous les enfants de 3 et 4 ans.
- La totalité du financement de l'offre est fournie aux services de garde d'enfants par le ministère de l'Éducation, conformément aux formules fondées sur les inducteurs de coûts.
- Le ministère du Développement social fournit certaines subventions supplémentaires aux familles à faible revenu; il y a des exigences relatives au revenu et aux activités.

❖ Danemark

- La majorité du financement de services de garde au Danemark est destinée à l'offre et est fournie par les municipalités aux fournisseurs de services de garde. Les autorités locales sont tenues de s'assurer qu'il y a une place en service de garde pour chaque enfant âgé de plus de 26 semaines dont les parents en font la demande (dans les 4 semaines suivant l'atteinte de l'âge de 26 semaines). Le gouvernement central fournit des subventions globales aux municipalités locales, et les administrations locales collectent de plus des impôts pour remplir ces obligations.
- Les parents peuvent choisir la garde en centre ou une crèche familiale à domicile et la même subvention suivra l'enfant, selon le choix des parents. Les crèches familiales publiques sont engagées par la municipalité afin d'offrir le service. Elles sont choisies, formées, payées et supervisées par la municipalité.
- La majorité du financement des services de garde au Danemark vise à maintenir les frais relativement bas pour les parents. Les frais des parents sont établis annuellement par les municipalités et ces dernières sont tenues de financer les fournisseurs de services de garde afin que les parents ne paient pas plus de 25 % du coût réel du service. De plus, il y a des rabais pour les frères et sœurs.
- Les parents à faible revenu au Danemark reçoivent une subvention supplémentaire (une « subvention à la place assistée ») de l'autorité locale, conformément à une échelle progressive établie à l'échelon national.

❖ Norvège

- Il existe trois types de services de garde (connus sous le nom de jardins

d'enfants) en Norvège. Les jardins d'enfants réguliers (barnehager) peuvent être publics ou privés. Ils offrent un service de demi-journée ou de journée complète toute l'année pour les enfants de 0 à 5 ans. Les jardins d'enfants en milieu familial (familiebarnehager) sont situés dans des maisons privées, où un assistant travaille avec au plus cinq enfants, supervisé et mentoré par un enseignant qualifié de jardin d'enfants une fois par semaine. Les jardins d'enfants ouverts (oåpne barnehager) sont des centres d'accueil à temps partiel offrant des programmes auxquels les parents et les enfants participent ensemble, dirigés par un enseignant qualifié de jardin d'enfants.

- L'obtention d'une place dans un jardin d'enfants est un droit légal pour chaque enfant, mais la participation aux soins éducatifs à la petite enfance est facultative.
- Environ 50 % des centres en Norvège appartiennent à des municipalités et sont exploités par ces dernières; les autres sont administrés par des exploitants privés, la plupart du temps par des organismes sans but lucratif.
- Le financement des services de garde en Norvège est surtout du financement de fonctionnement de l'offre. Le gouvernement impose un plafond réglementaire des frais que versent les parents pour les services de garde en centre ou en milieu familial (2 655 NKr par mois en 2016 ou environ 418 CAD par mois ou 4 600 \$ par année de 11 mois). Par conséquent, les parents couvrent environ 15 % du coût des soins éducatifs à la petite enfance par l'entremise de leurs frais. La majorité des coûts de fonctionnement des soins éducatifs à la petite enfance sont couverts par le financement du gouvernement, ce qui représente environ 85 % des coûts de fonctionnement. Environ 90 % des enfants âgés de 1 à 5 ans fréquentent un service de garde.
- Un nouveau plan fournit 20 heures de services de garde sans frais par semaine aux enfants de 3, 4 et 5 ans des familles qui ont un revenu de moins de 66 000 CAD par année. Les parents doivent participer à certaines activités (p. ex., cours de langue norvégienne) pour être admissibles.

❖ Suède

- La Suède dispose d'un système de services de garde intégré et essentiellement universel destiné aux enfants d'âge préscolaire, qui est considéré comme étant une partie intégrante du système d'éducation (bien que facultatif). Il est conçu pour soutenir l'emploi et les études ainsi que pour offrir aux enfants une éducation axée sur le jeu à un coût faible ou nul pour les parents.

- Le principal type de services de garde en Suède est le jardin d'enfants en centre ou förskola. Le jardin d'enfants est également offert en milieu familial. Le jardin d'enfants est destiné aux enfants de 1 à 5 ans (les enfants de moins de un an sont presque tous sous les soins de leurs parents qui reçoivent des prestations parentales relativement généreuses). Le jardin d'enfants se veut un milieu sûr, agréable et instructif; il favorise une philosophie de l'égalité de toutes les personnes et particulièrement entre les filles et les garçons. Il incombe aux municipalités de s'assurer que les enfants qui veulent fréquenter le jardin d'enfants y reçoivent une place dans les quatre mois de la demande. La plupart des jardins d'enfants (81 %) sont détenus et exploités par des municipalités. Environ 19 % des centres sont exploités de manière indépendante – ils sont administrés par des parents, du personnel ou comme une entreprise.
- Le gouvernement central définit les buts et les objectifs des services de garde, comme le curriculum national. Les municipalités jouent le rôle principal pour mettre en œuvre la politique, planifier et offrir les services de soins éducatifs à la petite enfance. Elles déterminent également les conditions de travail et la rémunération du personnel des services de garde localement. Les municipalités reçoivent des rapports de qualité annuels et de la documentation pédagogique des services de garde d'enfants.
- En Suède, les frais des parents dépendent du revenu parental dans un régime appelé Maxtaxa. En vertu de ce régime, les parents ne paient pas plus de 3 % du revenu familial pour un enfant qui fréquente le jardin d'enfants ou le système de garde d'enfants jusqu'à un revenu familial mensuel maximal. Le maximum qu'une famille pourrait devoir verser par mois pour un enfant dans un jardin d'enfants est environ 209 CAD par mois.
- Pour le deuxième enfant, le coût maximal représente un autre 2 % du revenu familial, et il est d'un autre 1 % pour le troisième enfant.

❖ Québec

- Le Québec possède un réseau de centres de la petite enfance et de service de garde en milieu familial qui étaient à l'origine au cœur de son système de services de garde d'enfants à tarif réduit. Le taux de base pour ces services de garde d'enfants s'élève maintenant (2017) à 7,75 \$ par jour pour les familles qui ont un revenu de moins de 50 000 \$. Pour les autres familles, une échelle progressive augmente les paiements jusqu'à 21,20 \$ par jour pour les revenus d'environ 160 000 \$ et plus.
- Pour les familles qui n'utilisent pas les services de garde d'enfants à tarif réduit

au Québec, il y a un crédit d'impôt pour les frais de garde d'enfants – une autre échelle progressive des paiements. Les familles qui ont un revenu de moins de 35 000 \$ seront remboursées par l'intermédiaire du système fiscal pour 75 % du plein tarif. Celles qui ont un revenu supérieur seront remboursées moins et les familles qui ont un revenu de plus d'environ 155 000 \$ recevront 26 % du plein tarif.

❖ Île-du-Prince-Édouard

- Récemment, l'Île-du-Prince-Édouard a réorganisé les programmes de services de garde agréés existants dans un réseau géré publiquement de centres de la petite enfance et de pouponnières. Les frais sont réglementés, les salaires sont basés sur une grille salariale commune, il y a une planification sectorielle, du perfectionnement professionnel et de l'appui de la direction.
- L'Î.-P.-É. exige que les deux tiers des membres du personnel soient qualifiés et détiennent un diplôme en éducation de la petite enfance de deux ans ou plus.

❖ Manitoba

- Le Manitoba a été un pionnier dans de nombreuses innovations liées à la gestion d'un système de garde d'enfants. Le Manitoba fournit un financement de base aux services voulant devenir un établissement financé. Les établissements financés sont des centres sans but lucratif et des services en milieu familial qui sont prêts à plafonner les frais; les deux tiers des membres du personnel sont tenus d'avoir un diplôme en éducation de la petite enfance. Cependant, il y a d'importants problèmes pour recruter suffisamment de personnel.

Le présent chapitre examine les politiques en matière de financement pour la garde d'enfants et les effets dans un certain nombre de pays et de provinces au Canada. Les pays comprennent l'Angleterre, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Danemark, la Norvège et la Suède¹³. Les provinces comptent le Québec, l'Î.-P.-É. et le Manitoba.

¹³ Ces pays ont été choisis, parce que nous leur empruntons souvent des innovations en matière de politiques sociales ou parce qu'ils ont fait de l'amélioration de l'abordabilité des services de garde d'enfants une priorité. Nous avons considéré l'inclusion des États-Unis, mais bon nombre de leurs politiques de la petite enfance sont conçues en fonction de l'État et la diversité des politiques permet difficilement de résumer ces politiques.

7.1 MÉTHODES DE FINANCEMENT GÉNÉRAL

De nombreux territoires de compétence utilisent une échelle progressive des versements, où les parents paient les services de garde d'enfants selon leur revenu. Notre système de subventions actuel en est une forme particulière, mais il existe beaucoup de variations. En particulier, il y a des variations qui sont plus généreuses et qui offrent une certaine garantie que des places de garde d'enfants sont accessibles aux familles admissibles.

De nombreux territoires de compétence fournissent des subventions de fonctionnement substantielles (parfois connue sous le nom de financement des activités de base) des services. Ces subventions de fonctionnement répondent au double objectif de soutenir des niveaux supérieurs de salaire pour le personnel de garde d'enfants et de diminuer les frais pour les parents. Les subventions pourraient être conçues pour que les parents versent un tarif fixe (p. ex., 25,00 \$ par jour), ou elles pourraient être jumelées à une échelle progressive des frais (couvrant les coûts du service qui n'est pas couvert par les contributions des parents).

Une troisième démarche de financement consiste à rendre les services de garde d'enfants gratuits pour certains groupes d'âge d'enfants ou pour un certain nombre d'heures par semaine. Bien sûr, il faudrait soutenir cette démarche par la prestation d'un financement de fonctionnement à 100 % pour les services de garde d'enfants par le gouvernement pour ce groupe d'âge et ces heures.

Une quatrième démarche de financement très différente consiste à fournir un crédit d'impôt ou un bon aux parents afin d'acheter des services de garde. C'est ce qu'on appelle le financement de la demande. Ce financement pourrait être rendu accessible uniquement pour l'utilisation des services agréés ou réglementés (comme en Australie) ou pour le type de garde que le parent souhaite utiliser (comme au Québec avec le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants).

Il existe de nombreuses politiques complémentaires qui peuvent être utilisées conjointement avec ces méthodes de financement. Évidemment, les congés et les prestations de maternité/parental sont une politique qui peut considérablement modifier l'utilisation des services de garde pour les très jeunes enfants. De plus, la déduction pour frais de garde d'enfants change le prix net des services de garde pour les parents; nous abordons ce point ailleurs. En outre, des politiques complémentaires visant à améliorer la rémunération et les qualifications du personnel et à élaborer des grilles salariales et des échelons de carrière peuvent être très importantes pour la qualité des services fournis et la capacité à recruter et à conserver un personnel qualifié.

Un autre outil complémentaire peut être d'imposer un plafond aux frais, que ce soit par des restrictions sur les niveaux des frais qui seront couverts par l'échelle progressive ou par des contrôles plus directs. Finalement, il existe des enjeux connexes au rôle des fournisseurs à but

non lucratif, à but lucratif et publics dans la prestation de services; nombre de territoires de compétence imposent des restrictions sur le rôle des fournisseurs à but lucratif. En Ontario, le rôle des municipalités dans l'administration et possiblement la modification du système de financement est également d'une importance cruciale à envisager.

Ces politiques sont compliquées. Chaque méthode générale compte plusieurs variations possibles. De plus, la façon dont les différentes méthodes de financement sont jumelées dans un système de financement enrichit et complique simultanément le tableau. Une façon d'approfondir la discussion sur les meilleures méthodes de financement est d'examiner en détail ce que les autres pays et provinces ont réalisé.

Presque chaque territoire de compétence, tant au Canada que dans d'autres pays rajustent les frais de garde d'enfants afin que les familles à faible revenu paient moins que les autres familles. Nous utiliserons l'expression « échelle progressive » pour désigner ces systèmes de rajustement des frais, bien que cette description semble mieux correspondre à certains exemples qu'à d'autres. La principale justification de ces échelles progressives porte sur l'équité : les familles à faible revenu ne peuvent pas se permettre le même niveau de frais que les familles à revenu plus élevé. Au plein tarif, la garde d'enfants est totalement inabordable pour nombre des familles et surtout les familles à faible revenu.

Toutefois, il existe aussi un argument solide d'« efficience ». Les effets de l'accès aux services de garde d'enfants s'avèrent très positifs pour changer la vie des enfants et des parents de familles à faible revenu, tant que ces services sont de bonne qualité. La majorité des études sur les effets de la garde d'enfants sur le développement des enfants concluent que les effets positifs sont plus importants chez les enfants des familles à faible revenu. En outre, l'accès à ces services est susceptible d'avoir des répercussions positives considérables sur les revenus familiaux, puisqu'il contribue à surmonter un obstacle important à l'emploi des parents.

Par conséquent, des niveaux de frais différentiels selon les revenus des parents sont observés dans presque tous les territoires de compétence. Cependant, les similitudes masquent des différences très importantes, comme les mécanismes utilisés pour rajuster les frais, la générosité de la réduction des frais et l'importance de ces redressements des frais dans le système de financement de chaque territoire.

7.2 ANGLETERRE

Les services pour la petite enfance en Angleterre sont systématiquement divisés en services éducatifs d'un côté et en services de garde d'enfants de l'autre. Les services éducatifs destinés aux enfants plus jeunes que l'âge de scolarité obligatoire sont en grande partie offerts dans le secteur public et souvent dans les écoles. Ils servent principalement des enfants de trois à cinq ans. Les services de garde d'enfants proviennent en grande partie du secteur privé,

composé surtout de services à but lucratif et d'une plus petite part de services sans but lucratif (habituellement nommé le secteur bénévole en Angleterre). Les services de garde d'enfants sont considérés comme étant un soutien à l'emploi des parents, et non comme de l'éducation, et sont généralement assez coûteux.

Le gouvernement central fournit du financement aux autorités locales (c.-à-d. aux municipalités) afin d'assurer que tous les enfants de trois et quatre ans ont accès à l'éducation préscolaire à temps partiel. Ce financement de l'offre est versé aux fournisseurs, publics et privés, afin de couvrir les coûts d'une place en pouponnière pour chaque enfant jusqu'à 15 heures par semaine, 38 semaines par année. Ce financement est connu sous le nom de Early Years Entitlement (ou EYE). Plus de 60 % du financement EYE est destiné au secteur étatique de l'éducation, mais une somme considérable va aussi au secteur privé. Il est également possible d'obtenir ces 15 heures d'éducation préscolaire gratuites si l'enfant est âgé de 2 ans et que le parent reçoit un soutien au revenu ou a un très faible revenu.

En septembre 2017, les parents d'enfants de trois et quatre ans qui travaillent en Angleterre ont droit à la nouvelle offre de 30 heures de services de garde d'enfants gratuites, d'une valeur d'environ 5 000 livres par enfant (8 600 CAD). Il s'agit d'un 15 heures supplémentaires d'éducation et de garde pour les parents qui travaillent tous les deux et qui gagnent au moins un peu plus de 6 000 livres par année (10 300 CAD). Cette offre n'est toutefois pas disponible si vous ou votre partenaire gagnez plus de 100 000 livres par année (172 000 CAD). Les 30 heures de garde d'enfants gratuites peuvent être réclamées auprès des écoles et des classes maternelles, des assistantes maternelles, des centres Sure Start Children, des garderies et des jardins d'enfants participants.

Les services de garde d'enfants gratuits sont disponibles uniquement aux parents qui travaillent, y compris les travailleurs autonomes. Pour chaque somme de 8 livres (13,80 CAD) que les parents placent dans ce compte d'épargne, le gouvernement y ajoutera un 2 livres supplémentaires (3,45 CAD), jusqu'à 2 000 livres par année (3 450 CAD). En dépit de son nom, le régime a peu de choses en commun avec le régime fiscal. Le taux d'imposition de base en Angleterre est de 20 %, de sorte que lorsque le gouvernement contribue d'une somme de 2 000 livres (3 450 CAD) à vos coûts de services de garde d'enfants de 10 000 livres (17 200 CAD), c'est comme si vous n'aviez pas à payer le taux d'imposition de base sur le revenu que vous avez utilisé pour payer ces services. Vous n'êtes pas admissible aux services de garde d'enfants gratuits si vous ou votre conjoint gagnez 100 000 livres par année ou plus. La contribution du gouvernement est haussée à 4 000 livres par année (6 900 CAD) pour un enfant handicapé de moins de 17 ans.

Le crédit universel est un versement mensuel visant à vous aider avec votre coût de la vie, conçu pour « encourager le travail ». Vous pouvez peut-être l'obtenir si vous travaillez pour un faible revenu ou si vous n'avez pas de travail. Le crédit universel est déployé progressivement

au cours des prochaines années. Il remplacera un certain nombre de prestations existantes, y compris le crédit d'impôt pour enfant et le crédit d'impôt pour le travail (voir White et Friendly, 2012, pour obtenir une description de ces crédits d'impôt). Si vous et votre conjoint travaillez, ou que vous devez commencer un travail, et que vous réclamez le crédit universel, vous pouvez réclamer jusqu'à 85 % de vos coûts admissibles de garde d'enfants pour les enfants de moins de 16 ans. Vous pourriez obtenir jusqu'à 646 livres par mois (1 100 CAD) pour un enfant, ou 1 108 livres (1 900 CAD) pour deux enfants ou plus. Vous pouvez l'utiliser pour aider à payer ce qui suit : assistantes maternelles, garderies et bonnes d'enfants; clubs parascolaires agréés et programmes de jeu; écoles agréées; travailleurs à domicile travaillant pour un organisme de garde en milieu familial agréé.

7.3 AUSTRALIE

Il y a quatre principaux types de services de garde d'enfants réglementés (connus sous le nom de garde d'enfants autorisée) en Australie – garde d'enfants longue journée (centre de garde destiné aux enfants âgés de 0 à 6 ans), garde en milieu familial, centres Out of School Hours Care (appelés OSHC – centre de garde avant et après l'école pour les enfants âgés de 6 à 12 ans) et garde occasionnelle. Environ 45 % des enfants âgés de 2 et 3 ans fréquentent la garde d'enfants longue journée et plus de 40 % des enfants âgés de 4 et 5 ans sont inscrits à un programme préscolaire à temps plein dans un centre de garde longue journée. Nombre des autres enfants âgés de 4 ans fréquentent des jardins d'enfants financés par l'État (parfois appelés maternelles) pour un prix modique.

L'Australie dispose d'une nouvelle échelle progressive pour le régime de financement des services de garde d'enfants appelée Child Care Subsidy, qui a été adoptée par le Parlement et sera mise en œuvre en juillet 2018. Elle remplace deux autres sources de financement, dont une était une échelle progressive et l'autre non. En vertu de la nouvelle subvention pour la garde d'enfants, les familles pourront réclamer la subvention pour un certain nombre de types de services de garde d'enfants agréés (essentiellement semblables aux services de garde d'enfants du Canada). Les familles qui gagnent jusqu'à 65 710 AUD paieront 15 % du coût des services de garde d'enfants qu'elles utilisent, jusqu'à un plafond; autrement dit, ces familles auront 85 % des coûts subventionnés. Le plafond est fixé à 11,55 AUD l'heure (ou 115,50 AUD par journée de 10 heures). Toute somme excédant ce prix par heure devra être versée par la famille. Il convient de noter que le dollar australien (AUD) et que le dollar canadien (CAD) ont presque la même valeur, de sorte que nous ne convertissons pas cette devise en dollars canadiens.

Au-delà de 65 710 AUD par an, les familles verront leur couverture de la subvention réduite de 1 point de pourcentage pour chaque somme de 3 000 AUD de revenu familial supplémentaire. Donc, par exemple, à un revenu de 68 710 AUD, la famille aurait 84 % de ses coûts

subventionnés, plutôt que 85 %. De même, à un revenu de 95 710 AUD, la famille aurait 75 % de ses coûts subventionnés. Ce pourcentage se poursuit jusqu'à un revenu de 170 710 AUD, alors que la famille aura 50 % de ses coûts de services de garde d'enfants subventionnés. À partir d'un revenu de 170 710 AUD jusqu'à 250 000 AUD, l'échelle progressive prend une pause et les familles de tous ces niveaux de revenus reçoivent une subvention de 50 %. La raison de cette conception était d'éviter de désavantager trop de familles par rapport aux régimes antérieurs – la remise pour la garde d'enfants servant à couvrir 50 % des coûts de garde d'enfants des parents.

Au-delà d'un revenu de 250 000 AUD, la subvention décline à nouveau à un taux de 1 point de pourcentage pour chaque somme supplémentaire de 3 000 AUD de revenu familial jusqu'à 340 000 AUD; à ce niveau de revenu, les familles ont 20 % de leurs frais de garde d'enfants subventionnés. La couverture de 20 % se poursuit jusqu'à 350 000 AUD; au-delà de ce niveau de revenu, aucune subvention n'est disponible.

Il y a quelques autres conditions à cette subvention pour la garde d'enfants. Premièrement, les familles gagnant plus de 185 000 AUD par année ne seront couvertes que jusqu'à 10 000 AUD de dépenses pour la garde d'enfants par année. Deuxièmement, cette échelle progressive compte une exigence relative aux activités. Les activités approuvées comprennent l'emploi, le travail autonome, l'entrepreneuriat, l'éducation et même certains types de bénévolat. Tous les parents d'une famille doivent participer aux activités approuvées pendant une période d'au moins quatre heures par semaine pour être admissibles à 18 heures par semaine de subvention. Si tous les parents sont « actifs » pendant plus de huit heures par semaine, mais moins de 24, ils seront admissibles à 36 heures de subvention par semaine. Si les parents sont actifs pendant une période de 24 heures par semaine ou plus, ils seront admissibles à un maximum de 50 heures de subvention.

Tableau 38
Subvention des frais en % du revenu familial

Revenu familial combiné	Subvention en % des frais réels imposés jusqu'à un plafond des frais horaires
Jusqu'à 65 710 AUD	85 pour cent
65 711 AUD à 170 709 AUD	Diminution jusqu'à 50 pour cent - chute de 1 point de pourcentage pour chaque tranche de 3 000 AUD de revenu
170 710 AUD à 249 999 AUD	50 %
250 000 AUD à 339 999 AUD	Diminution jusqu'à 20 pour cent - chute de 1 point de pourcentage pour chaque tranche de 3 000 AUD de revenu
340 000 AUD à 349 000 AUD	20 pour cent
350 000 AUD et plus	0 pour cent

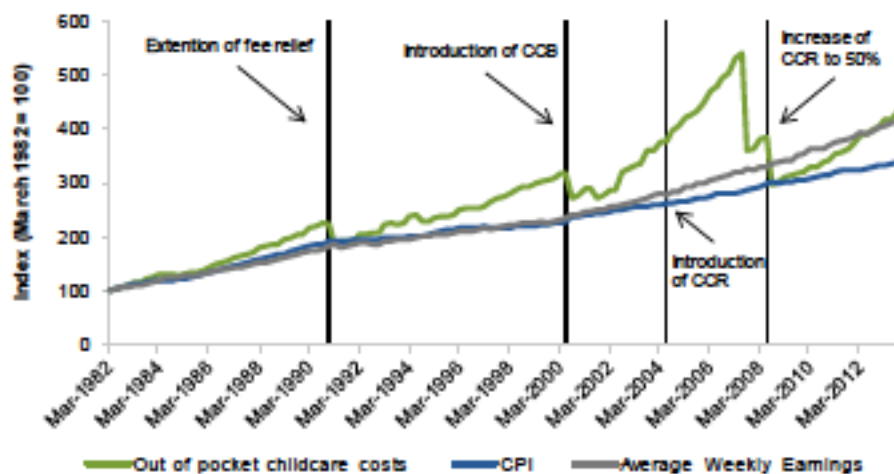
La médiane des frais quotidiens pour la garde d'enfants pour les enfants d'âge préscolaire en Australie est maintenant de 77 AUD (ou 385 AUD par semaine, ou environ 20 000 AUD pour une année complète). Depuis 2005, les prix de la garde d'enfants ont augmenté plus rapidement que l'inflation. Cette tendance devrait se poursuivre.

Le graphique ci-dessous (Productivity Commission 2014, p. 475) note les coûts des services de garde d'enfants que les parents ont payé au fil des ans en Australie par rapport à la tendance des prix généraux. Chaque fois qu'il y a eu une augmentation du financement de la garde d'enfants, conçue pour accroître l'abordabilité, elle a eu cet effet immédiat. Cependant, peu après, les frais ont augmenté suffisamment pour effacer une bonne partie de l'amélioration en matière d'abordabilité. Dans un système de services de garde en marché libre, il est difficile d'éviter cette répercussion.

Graphique 2 Croissance des coûts des services de garde d'enfants par rapport à la hausse du niveau des prix généraux

Figure 11.19 Growth in out-of-pocket childcare costs compared with general prices^{a,b}

Quarterly index of childcare sub group of CPI, weighted average of eight capital cities



^a The ABS did not include the CCTR/CCR in the Childcare CPI estimate until 2007. This is the reason why there is a sharp drop in childcare prices at this time ^b The CCR was initially a tax rebate that allowed families with a tax rebate to offset 30 per cent of their childcare expenses and was known as the Child Care Tax Rebate (CCTR). It was renamed the CCR in 2009.

Source: ABS (2014b).

English	Français
Figure 11.19 Growth in out-of-pocket childcare costs compared with general prices ^{a,b}	Figure 11.19 Croissance dans les coûts nets pour la garde d'enfants par rapport aux prix généraux ^{a, b}
Quarterly index of childcare sub group of CPI, weighted average of eight capital cities	Index trimestriel du sous-groupe de la garde d'enfants des IPC, moyenne pondérée des huit capitales.
Index (March 1982 = 100)	Index (Mars 1982 = 100)
Extension of fee relief	Prolongation de l'allègement des frais
Introduction of CCB	Introduction de l'ACE
Introduction of CCR	Introduction du CCR
Increase of CCR to 50%	Augmentation du CCR à 50 %
Out of pocket childcare costs	Coûts nets pour la garde d'enfants
CPI	IPC
Average Weekly Earnings	Revenu hebdomadaire moyen
^a The ABS did not include the CCTR/CCR in the Childcare CPI estimate until 2007. This is the reason why there is a sharp drop in childcare prices at this time	^A L'ACE n'inclut pas le CCTR/CCR dans l'estimation de l'ICP de la garde d'enfants jusqu'en 2007. C'est la raison qui explique la chute des prix des services de garde à cette époque.
^b The CCR was initially a tax rebate that allowed families with a tax rebate to offset 30 per cent of their childcare expenses and was known as the Child Care Tax Rebate (CCTR). It was renamed the CCR in 2009.	^B Le CCR était d'abord un crédit d'impôt qui permettait aux familles admissibles au crédit d'impôt de couvrir 30 pour cent de leurs dépenses de garde d'enfants et il était connu sous le nom de Child Care Tax Rebate (CCTR). Il a été renommé le CCR en 2009.
Source: ABS (2014b).	Source : ACE (2014b).

À la suite des recommandations de la Productivity Commission, l'Australie a maintenant établi un plafond sur les prix des services de garde d'enfants qui seront subventionnés. Ce plafond est actuellement fixé à 11,55 AUD par heure de garde d'enfants. Il vise à freiner la hausse des prix, mais il est sensiblement plus élevé que les frais actuels et il est donc peu probable d'être immédiatement efficace.

En Australie, les familles qui gagnent moins de 65 710 AUD par année sont admissibles à une subvention de 85 % de la garde d'enfants même si elles ne satisfont pas à l'exigence relative aux activités. Cependant, leurs enfants ont seulement droit à 12 heures par semaine de garde d'enfants dans ce cas.

7.4 NOUVELLE-ZÉLANDE

Il existe un certain nombre de types différents de services d'éducation de la petite enfance en Nouvelle-Zélande. Au sein des services agréés, il y a une division entre les services dirigés par les enseignants et ceux dirigés par les parents ou whanau (whānau est un terme maoris faisant référence à un groupe familial élargi dans la collectivité). Les services dirigés par les enseignants sont offerts par des enseignants professionnels qualifiés.

Le type prédominant de service dirigé par les enseignants est l'éducation de la petite enfance en centre, que les enfants peuvent fréquenter à temps partiel ou à temps plein et qui accueille les enfants de la naissance à l'âge scolaire. En Nouvelle-Zélande, les enfants peuvent choisir de

commencer l'école en tout temps dès leur cinquième et au plus tard à leur sixième anniversaire. Bon nombre d'enfants commencent l'école à l'âge de 5 ans.

Une autre possibilité payante en centre dirigée par les enseignants est le jardin d'enfants, qui sont généralement offerts en milieu communautaire (c.-à-d. sans but lucratif) et axés sur les enfants âgés de trois à cinq ans en Nouvelle-Zélande. Historiquement, les jardins d'enfants fonctionnaient pour une partie de la journée, mais maintenant la plupart sont ouverts pour toute la journée d'école. Il existe également des services en milieu familial, généralement à la maison du fournisseur de soins, mais parfois au domicile de l'enfant. Tous les services agréés ont des normes requises en matière de programmes, d'installations, de santé et de sécurité, de gouvernance et de gestion.

Deux types principaux de services dirigés par les parents/whānau sont agréés : les centres de jeu et les kohanga reo. Les kohanga reo sont des centres dans lesquels les enfants sont totalement immergés dans la langue et la culture maories.

La majorité du financement des services de garde d'enfants de la Nouvelle-Zélande vise à réduire les frais pour tous les enfants grâce à des versements aux fournisseurs. Viennent s'ajouter à ce financement 20 heures d'éducation de la petite enfance gratuites auxquelles les enfants âgés de 3 et 4 ans sont admissibles.

En plus du financement de l'offre, le ministère du Développement social fournit des subventions pour la garde d'enfants qui sont fondées sur le revenu. Ces subventions sont destinées aux enfants âgés de 0 à 6 ans. Les familles à faible revenu peuvent accéder à 3 à 9 heures par semaine d'éducation de la petite enfance même si les parents ne satisfont pas aux exigences en matière d'activité.

Toutefois, si les parents cherchent des subventions pour couvrir de 9 à 50 heures par semaine de garde d'enfants, ils doivent répondre aux exigences en matière de revenu et d'activité pour être admissibles. Le critère du revenu de la Nouvelle-Zélande diffère de deux manières de certains autres critères. Premièrement, le versement n'est pas un pourcentage du coût total de la garde. Il s'agit plutôt d'une somme d'argent fixe comme subvention. Deuxièmement, le revenu qui déclenche la subvention varie selon la taille de la famille. Ce type de subvention peut être plus juste; une famille plus grande ayant le même revenu qu'une plus petite famille est en fait moins bien nantie.

Les familles ayant un enfant reçoivent une subvention maximale lorsque leurs revenus sont inférieurs à 800 NZD (725 CAD) par semaine (41 600 NZD pour une année complète [37 700 CAD]). Le seuil est plus élevé quand il y a deux enfants - 920 NZD (soit 835 CAD) par semaine (ou 47 840 NZD pour une année complète [43 420 CAD]) - et encore plus élevé pour les familles de trois enfants et plus - 1 030 NZD (935 CAD) par semaine (ou 53 560 NZD pour une année complète [48 620 CAD]). Cette subvention maximale est une somme d'argent fixe -

5,06 NZD l'heure (4,60 CAD). Avec l'augmentation des revenus de ces familles, l'admissibilité à l'aide de la subvention chute. L'admissibilité à la subvention disparaît pour ces trois tailles de famille à 1 400 NZD, à 1 600 NZD et à 1 800 NZD par semaine (ou 72 800 NZD, 83 200 NZD et 93 600 NZD pour une année complète). En dollars canadiens, l'admissibilité à la subvention pour ces trois tailles de famille disparaît à 1 270 CAD, à 1 450 CAD et à 1 630 CAD par semaine ou à 66 040 CAD, à 75 400 CAD et à 84 760 CAD par année.

Il convient de noter que l'admissibilité à la subvention baisse avec la hausse des revenus, fournissant des mesures incitatives quelque peu perverses à ne pas gagner trop d'argent. Par exemple, une famille ayant un enfant et gagnant 799 NZD par semaine (724 CAD) est admissible à un montant de 5,06 NZD l'heure de subvention (4,60 CAD). Pourtant, cette même famille gagnant 800 NZD par semaine (725 CAD) est seulement admissible à 4,04 NZD l'heure (3,65 CAD). Sur une année complète, pour 50 heures par semaine, la subvention de cette famille chuterait de 13 156 NZD (11 960 CAD) à 10 504 NZD (9 490 CAD) parce qu'elle a gagné 1,00 NZD de plus par semaine! Un certain nombre d'autres systèmes de subventions sont conçus de la même façon.

7.5 DANEMARK

La majorité du financement de services de garde au Danemark est destinée à l'offre et est fournie par les municipalités aux fournisseurs de services de garde. Les autorités locales sont tenues de s'assurer qu'il y a une place en service de garde pour chaque enfant âgé de plus de 26 semaines dont les parents en font la demande (dans les 4 semaines suivant l'atteinte de l'âge de 26 semaines). Le gouvernement central fournit des subventions globales aux municipalités locales, et les administrations locales collectent de plus des impôts pour remplir ces obligations. Les parents peuvent choisir la garde en centre ou une crèche familiale à domicile et la même subvention suivra l'enfant, selon le choix des parents. Les crèches familiales publiques sont engagées par la municipalité afin d'offrir le service. Elles sont choisies, formées, payées et supervisées par la municipalité.

La majorité du financement des services de garde au Danemark vise à maintenir les frais relativement bas pour les parents. Les frais des parents sont établis annuellement par les municipalités et ces dernières sont tenues de financer les fournisseurs de services de garde afin que les parents ne paient pas plus de 25 % du coût réel du service. De plus, il y a des rabais pour les frères et sœurs. Par exemple, les frais des parents dans la commune de Rudersdal dans les environs de Copenhague vont d'environ 4 000 CAD à près de 9 000 CAD en 2017 (variant selon l'âge de l'enfant et le type de garde). Les Danois consacrent de 7 à 10 % de leur revenu net pour la garde d'enfants.

Les parents à faible revenu au Danemark reçoivent une subvention supplémentaire (une « subvention à la place assistée ») de l'autorité locale, conformément à une échelle progressive

établie à l'échelon national. En 2012, les parents ayant un revenu familial annuel de 485 500 DKK (environ 97 000 CAD) ou plus payaient le plein tarif établi. Les familles ayant des revenus inférieurs à ce niveau payaient des montants divers basés sur le revenu. Par exemple, les parents gagnant de 312 226 DKK à 315 690 DKK (environ 63 000 CAD) paient 50 % des frais et ceux gagnant 156 301 DKK (environ 31 200 CAD) ou moins sont dispensés des frais pour les soins éducatifs à la petite enfance. Il n'existe pas de subvention supplémentaire pour les parents célibataires.

7.6 NORVÈGE

Il existe trois types de services de garde (connus sous le nom de jardins d'enfants) en Norvège. Les jardins d'enfants réguliers (*barnehager*) peuvent être publics ou privés. Ils offrent un service de demi-journée ou de journée complète toute l'année pour les enfants de 0 à 5 ans. Les jardins d'enfants en milieu familial (*familiebarnehager*) sont situés dans des maisons privées, où un assistant travaille avec au plus cinq enfants, supervisé et mentoré par un enseignant qualifié de jardin d'enfants une fois par semaine. Les jardins d'enfants ouverts (*oåpne barnehager*) sont des centres d'accueil à temps partiel offrant des programmes auxquels les parents et les enfants participent ensemble, dirigés par un enseignant qualifié de jardin d'enfants.

L'obtention d'une place dans un jardin d'enfants est un droit légal pour chaque enfant, mais la participation aux soins éducatifs à la petite enfance est facultative. Environ 50 % des centres en Norvège appartiennent à des municipalités et sont exploités par ces dernières; les autres sont administrés par des exploitants privés, la plupart du temps par des organismes sans but lucratif.

La majorité du financement des services de garde en Norvège consiste en un financement de fonctionnement visant à maintenir les frais relativement bas pour les parents. Le gouvernement impose un plafond réglementaire des frais que versent les parents pour les services de garde en centre ou en milieu familial (2 655 Nkr par mois en 2016 ou environ 418 CAD par mois ou 4 600 \$ par année de 11 mois¹⁴). Par conséquent, les parents couvrent environ 15 % du coût des soins éducatifs à la petite enfance par l'entremise de leurs frais. La majorité des coûts de fonctionnement des soins éducatifs à la petite enfance sont couverts par le financement du gouvernement, ce qui représente environ 85 % des coûts de fonctionnement. Environ 90 % des enfants âgés de 1 à 5 ans fréquentent un service de garde.

En outre, certaines dispositions particulières en matière de financement sont réservées aux familles à faible revenu. Les municipalités norvégiennes occupent un rôle central dans le

¹⁴ Les jardins d'enfants en Norvège sont généralement ouverts 11 mois par année; le dernier mois (habituellement celui de juillet) est considéré comme des vacances estivales. L'admission annuelle se fait au mois d'août.

fonctionnement, l'administration et le financement de la garde d'enfants et elles sont également responsables de l'élaboration de régimes de subventions pour les familles à faible revenu qui ne sont pas en mesure de payer les frais des parents. Toutefois, puisque la conception de ces régimes de subvention n'a pas été imposée, les régimes sont très différents et certaines municipalités ne donnent que de très petites réductions des frais de garde d'enfants aux familles à faible revenu. En 2015, le gouvernement national a rendu obligatoire le fait que les familles gagnant moins de 25 000 CAD environ ne paient pas plus de 6 % de leur revenu familial pour la garde de leur premier enfant. Le deuxième enfant coûterait 70 % de ces frais et le troisième enfant et les suivants coûteraient 50 %. En 2015, le revenu médian des couples ayant des enfants âgés de 0 à 6 ans en Norvège est d'environ 117 000 CAD par année.

Un nouveau plan fournit 20 heures de services de garde sans frais par semaine aux enfants de 3, 4 et 5 ans des familles qui ont un revenu de moins de 66 000 CAD par année (pour 2016-2017). Les parents doivent participer à certaines activités (p. ex., cours de langue norvégienne) pour être admissibles. À compter de 2016, ce plan a été élargi aux enfants âgés de 3 ans.

7.7 SUÈDE

La Suède dispose d'un système de services de garde intégré et essentiellement universel destiné aux enfants d'âge préscolaire, qui est considéré comme étant une partie intégrante du système d'éducation (bien que facultatif). Il est conçu pour soutenir l'emploi et les études ainsi que pour offrir aux enfants une éducation axée sur le jeu à un coût faible ou nul pour les parents.

Le principal type de services de garde en Suède est le jardin d'enfants en centre ou *förskola*. Le jardin d'enfants est également offert en milieu familial. Le jardin d'enfants est destiné aux enfants de 1 à 5 ans (les enfants de moins d'un an sont presque tous sous les soins des parents qui reçoivent des prestations parentales relativement généreuses). Le jardin d'enfants se veut un milieu sûr, agréable et instructif; il favorise une philosophie de l'égalité de toutes les personnes et particulièrement entre les filles et les garçons. Il incombe aux municipalités de s'assurer que les enfants qui veulent fréquenter le jardin d'enfants y reçoivent une place dans les quatre mois de la demande. La plupart des jardins d'enfants (81 %) sont détenus et exploités par des municipalités. Environ 19 % des centres sont exploités de manière indépendante – ils sont administrés par des parents, du personnel ou comme une entreprise.

Le gouvernement central définit les buts et les objectifs des services de garde, comme le curriculum national. Les municipalités jouent le rôle principal pour mettre en œuvre la politique, planifier et offrir les services de soins éducatifs à la petite enfance.

Elles déterminent également les conditions de travail et la rémunération du personnel des services de garde localement. Les municipalités reçoivent des rapports de qualité annuels et de

la documentation pédagogique des services de garde d'enfants. Les municipalités locales sont responsables du financement des soins éducatifs à la petite enfance en Suède, avec les subventions du gouvernement central, et de remplir l'obligation légale de fournir une place dans ces services à partir de l'âge de un an à chaque enfant qui y applique. Le jardin d'enfants à temps plein et à l'année n'est pas gratuit pour les parents qui travaillent et étudient, mais la contribution maximale des parents est contrôlée. Les frais des parents dépendent du revenu parental dans un régime appelé Maxtaxa. En vertu de ce régime, les parents ne paient pas plus de 3 % du revenu familial pour un enfant qui fréquente le jardin d'enfants jusqu'à un revenu familial mensuel maximal de 45 390 SEK (janvier 2017 – environ 6 950 CAD). Ainsi, le maximum qu'une famille pourrait devoir verser par mois pour un enfant dans un jardin d'enfants est de 3 % de 45 390 SEK ou 1 362 SEK par mois. Selon les taux de change actuels, ce montant représente environ 209 CAD par mois ou 2 500 CAD par année. Il s'agit du tarif maximum pour un enfant, pour les familles ayant un revenu d'environ 83 400 CAD par année ou plus. Les familles ayant des revenus inférieurs paieraient moins en utilisant la règle du 3 %.

Les familles ayant plus d'un enfant au jardin d'enfants paieraient plus. Pour le deuxième enfant, le coût maximal représente un autre 2 % du revenu familial (ou un maximum d'environ 140 CAD par mois). Pour le troisième enfant, le coût maximal représente 1 % du revenu familial jusqu'à environ 70 CAD par mois. Au total, les parents paient environ 10 % du coût total de la prestation des services de garde d'enfants et de la maternelle en Suède.

7.8 PROVINCES ET TERRITOIRES AU CANADA

Le développement le plus important en vue d'établir les services d'apprentissage des jeunes enfants et de garde abordables à l'échelle du Canada au cours des dernières années a été l'élargissement des programmes offerts au jardin d'enfants et avant le jardins d'enfants. Terre-Neuve et Labrador, l'Î.-P.-É., la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, le Québec, l'Ontario, la Colombie-Britannique et le Yukon offrent maintenant le jardin d'enfants à temps plein pour les enfants âgés de cinq ans. L'Ontario et les T.N.-O. offrent aussi le jardin d'enfants à temps plein pour les enfants de quatre ans. Le Québec, le Manitoba, la Saskatchewan, l'Alberta et le Yukon offrent différentes quantités de jardins d'enfants pour les enfants de quatre ans qui s'adressent habituellement aux populations vulnérables. Cette situation a certainement réduit la pression sur la durée pendant laquelle les parents doivent payer pour des services de garde d'enfants à temps plein, mais le prix restreint toujours les choix de la plupart des parents pour leurs enfants de moins de 4 ou 5 ans. Pour les enfants âgés de 0 à 4 ans, les frais pour les services de garde d'enfants agréés continuent d'être hors de portée de la majorité des parents à revenu moyen.

Une étude de 2017 sur les frais des services de garde d'enfants agréés au Canada a observé les frais mensuels moyens suivants dans des villes choisies :

Tableau 39
Frais mensuels moyens dans les villes choisies, 2017

	Toronto	Montréal	Charlottetown	Winnipeg	Vancouver
Poupons	1 758 \$	168 \$	738 \$	651 \$	1 360 \$
Bambins	1 354 \$	168 \$	608 \$	451 \$	1 292 \$
Enfants d'âge préscolaire	1 212 \$	168 \$	586 \$	451 \$	950 \$

Source : MacDonald et Friendly (2017).

Il y a eu un élargissement et des améliorations de l'accès dans toutes les provinces et tous les territoires au Canada. Toutefois, trois provinces en ont fait plus pour s'attaquer à la question de l'abordabilité. Ce sont l'Île-du-Prince-Édouard, le Québec et le Manitoba.

7.8.1 Québec

Le chapitre 6 présente déjà d'importantes discussions sur les politiques et les effets de la garde d'enfants au Québec, sous le titre « Leçons en matière de financement tirées de l'expérience du Québec ».

Le Québec est la province qui en a fait le plus pour rendre les services de garde d'enfants abordables. Il y a eu des hausses correspondantes phénoménales de l'utilisation de ces services au Québec ainsi qu'une importante augmentation de la participation des mères à la population active.

Le Québec dispose de deux échelles progressives différentes¹⁵. L'une s'applique aux familles qui utilisent les services de garde d'enfants à tarif réduit (ce qui était initialement connu comme les services de garde d'enfants à 5 \$ par jour). Les services de garde en milieu familial réglementés, les CPE à but non lucratif (centres de la petite enfance, ou Early Childhood Centres) et certains services de garde d'enfants à but lucratif sont connus comme des services de garde d'enfants à tarif réduit. Ils ne sont plus accessibles à 5 \$ par jour. En janvier 2017, le tarif de base est passé à 7,75 \$ par jour. Si votre revenu familial après déductions (ligne 275 de la déclaration de revenus du Québec - l'équivalent de la ligne 236 sur la déclaration de l'Ontario) s'élève à 50 920 \$ ou moins, vous n'avez pas plus à payer.

¹⁵ Voir la calculatrice à l'adresse <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/outils/garde-net-fr.asp> afin de comparer ces deux solutions du point de vue du parent.

En haut de 50 920 \$, vous devez payer 8,45 \$ par jour, à moins que votre revenu familial soit d'au moins 76 380 \$. À partir de ce niveau de revenu, la contribution des frais des parents augmente progressivement (0,15 \$ par jour pour chaque tranche de 1 000 \$ de revenu familial) jusqu'à ce qu'elle atteigne 21,20 \$ par jour à un niveau de revenu de 161 380 \$. Le tarif quotidien maximum est de 21,20 \$.

Pour présenter ces montants sur une base annuelle (en supposant une année complète de 261 jours de garde d'enfants), le taux de base pour ce service de garde d'enfants à tarif réduit est de 7,75 \$ par jour ou de 2 022,75 \$ par année. À un revenu familial de 76 380 \$, vous paieriez 2 205,45 \$ par année. Au tarif maximum, vous paieriez 5 533,20 \$ par année.

Le deuxième enfant d'une famille encourt la moitié des frais du premier enfant, et un troisième enfant ainsi que les autres enfants recevront des services de garde d'enfants à tarif réduit sans frais supplémentaires.

Le tarif de base de 7,75 \$ par jour est versé directement au centre de garde d'enfants ou au fournisseur en milieu familial auprès duquel vous recevez les services de garde d'enfants. Tout montant supplémentaire est calculé à la fin de l'année dans le cadre de votre déclaration d'impôt. Bien sûr, il est possible de demander à votre employeur d'accroître vos retenues plus tôt au cours de l'année afin de couvrir ces frais de garde enfants supplémentaires qui pourraient autrement être une surprise au moment des impôts.

J'ai déjà mentionné que le Québec dispose de deux échelles progressives différentes. Les familles qui n'utilisent pas les services de garde d'enfants à tarif réduit dans un centre ou un milieu familial peuvent à la place réclamer un crédit d'impôt pour les frais de garde d'enfants qui est très généreux et qui est adapté au niveau de revenu familial. Le crédit d'impôt peut être utilisé pour couvrir une partie du coût de presque n'importe quel type de service garde d'enfants payant, à l'exception de la garde d'enfant à tarif réduit ou des soins offerts par les parents. Les seules exigences sont qu'au moins un des parents occupe une activité approuvée (comme l'emploi, l'entrepreneuriat, l'éducation, la recherche financée par une subvention ou le congé de maternité ou le congé parental) et l'existence d'une preuve des frais de garde d'enfants.

Le tableau ci-dessous montre les niveaux différents de l'échelle progressive. Comme vous pouvez le constater, les familles ayant un revenu inférieur à 35 060 \$ obtiendront un remboursement de 75 % de leurs dépenses de garde d'enfants, et ainsi de suite.

Tableau 40
Allègement de la subvention pour la garde d'enfants en % du revenu familial

Revenu familial	Pourcentage des dépenses de garde d'enfants remboursé
0 \$ à 35 060 \$	75 %
35 061 \$ à 41 545 \$	70 %
41 546 \$ à 48 050 \$	65 %
48 051 \$ à 96 085 \$	60 %
96 086 \$ à 137 940 \$	57 %
137 941 \$ à 141 860 \$	50 %
141 861 \$ à 145 780 \$	44 %
145 781 \$ à 149 695 \$	38 %
149 696 \$ à 153 635 \$	32 %
153 636 \$ ou plus	26 %

On a l'impression que le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants sera plus dispendieux pour le parent que la garde d'enfant à tarif réduit. Toutefois, puisque la garde d'enfants à tarif réduit déclenche de plus petits montants de réduction de l'impôt en vertu de la déduction pour frais de garde d'enfants fédérale, les deux solutions placent les parents dans des positions très semblables.

Une objection possible à ce genre de crédit d'impôt est que les familles ne reçoivent l'aide que bien longtemps après qu'elles aient payé les frais de garde. En fait, il est relativement simple de prendre des dispositions afin d'effectuer des versements de remboursement mensuels à l'avance du processus de rapprochement des comptes pour l'impôt.

7.8.2 Île-du-Prince-Édouard

Des modifications importantes ont été apportées à la fois à la maternelle et au système de garde d'enfants réglementé de l'Île-du-Prince-Édouard en 2010. La maternelle à temps plein dans les écoles à compter de 2011 a aussi été annoncée à ce moment. Ces changements ont eu une grande incidence sur les programmes de services de garde d'enfants réglementés existants.

L'Île-du-Prince-Édouard a présenté un nouveau cadre stratégique intitulé *Assurer l'avenir de nos enfants : Initiative préscolaire d'excellence*, qui transforme le système de services de garde d'enfants réglementé. Il a réorganisé les programmes de services de garde agréés existants

dans un réseau géré publiquement de centres de la petite enfance et de pouponnières. Cette réorganisation a produit la réglementation des frais, des améliorations des salaires basées sur une grille salariale commune, de la formation et des échelons de carrières pour le personnel, une planification sectorielle, du perfectionnement professionnel et de l'appui de la direction pour les programmes. Les centres qui font la transition vers les centres de la petite enfance ont été tenus de limiter les hausses de frais, de satisfaire aux critères pour être un tel centre et de fournir les renseignements financiers afin de permettre au ministère d'évaluer leur besoin en matière de financement des activités de base.

Les centres existants avaient la possibilité de déposer une demande pour devenir un centre de la petite enfance (CPE), de demeurer un centre privé réglementé autre qu'un CPE ou d'abandonner leur permis (avec une indemnité). Le programme en matière de mesures d'ajustement pour le secteur offrait aux exploitants existants la possibilité de vendre leur permis, mais aussi de travailler pour convertir leurs places disponibles en écoles pour les centres de la petite enfance. Un financement temporaire a été fourni pendant la transition. Il existe actuellement 47 centres de la petite enfance et un fournisseur de services de garde d'enfants en milieu familial (directement agréé par la province).

Les centres de la petite enfance et les pouponnières sont tenus de mettre en œuvre le cadre d'apprentissage de la petite enfance (0 à 4 ans). De nouvelles catégories professionnelles ont été adoptées pour améliorer la qualité et offrir des possibilités de carrière aux éducateurs. Tous les membres du personnel qui travaillent dans les centres de la petite enfance et les pouponnières doivent détenir au moins un certificat de formation de niveau d'entrée de 90 heures ou un diplôme d'un an en éducation de la petite enfance. Il y a maintenant quatre catégories de personnel dans les centres de la petite enfance :

- Directeur - diplôme d'études supérieures ou grade universitaire;
- Certifié niveau 2 - programme de 2 ans
- Certifié niveau 1 - diplôme d'un an
- Niveau d'entrée avec certification - certificat de formation de niveau d'entrée de 90 heures.

Seuls l'Î.-P.-É. et le Manitoba exigent un diplôme d'études supérieures ou un grade universitaire pour les directeurs de centres d'apprentissage de la petite enfance et de garde d'enfants. L'Î.-P.-É. exige en outre que les deux tiers de leurs membres du personnel soient certifiés au niveau 2 ou plus.

L'Î.-P.-É. a adopté une grille salariale dans les centres de la petite enfance pour chacune de ces catégories. La province a utilisé cette grille pour calculer le montant du financement des

activités de base. Les fournisseurs offrant des services de garde d'enfants en milieu familial sont également tenus de réussir un programme de formation de 30 heures ainsi que d'avoir des lettres de recommandation et un certificat de premiers soins.

Les frais quotidiens des parents établis par la province sont actuellement les suivants :

Poupons :	32 \$
Bambins :	26 \$
Enfants d'âge préscolaire	25 \$

Les frais à Charlottetown sont actuellement les troisièmes moins élevés parmi les principales villes du Canada.

Les centres de la petite enfance reçoivent un financement trimestriel des activités de base (financement de l'unité) selon une formule qui fournit un financement de fonctionnement pour répondre aux dépenses des centres avec les frais des parents ou la subvention des frais pour les familles admissibles. Des subventions pour l'amélioration de la qualité et des subventions pour les besoins particuliers sont également offertes.

Cette initiative visait à réaliser quatre des éléments clés de la prestation des services d'apprentissage de la petite enfance et de garde :

- Gestion publique de programmes réglementés : pour se pencher sur la qualité, la responsabilisation à l'égard du financement
- Plafonnement des frais des parents : pour s'attaquer à l'abordabilité pour les parents
- Programme et qualifications professionnelles : pour s'occuper de l'amélioration de la qualité
- Grille salariale fixe : pour stabiliser les salaires, attirer et maintenir en poste les professionnels au sein de la profession.

Aucune autre province n'a adopté de grille salariale ni pris le leadership et la direction de ses programmes d'apprentissage de la petite enfance et de garde à ce point. L'Alberta a récemment adopté un projet pilote incluant un plafonnement des frais à 25 \$ par jour et le versement de subventions de fonctionnement par le gouvernement pour assurer la viabilité opérationnelle, mais il n'y a que 22 centres participants et le projet pilote devrait durer au moins trois ans puis faire l'objet d'une évaluation rigoureuse. Les tentatives d'assurer une grande qualité, les heures flexibles et l'inclusion des enfants ayant des besoins particuliers sont des aspects importants de ce projet pilote.

7.1.1 Manitoba

Le Manitoba a intégré à son système de garde d'enfants un certain nombre des mêmes éléments que celui de l'Île-du-Prince-Édouard, et le Manitoba a lancé bon nombre de ces réformes. Le Manitoba a mis en place des frais maximums pour les parents dans l'ensemble de ses centres à but non lucratif qui y adhèrent. Le financement des activités de base est fourni aux centres de services de garde d'enfants pour couvrir la différence entre les frais des parents ou les frais subventionnés et le coût réel du service.

Les frais quotidiens des parents sont maintenant plafonnés selon les montants ci-dessous et ils sont les deuxièmes plus bas au Canada.

	4 à 10 heures	Plus de 10 heures
Poupons :	28,00 \$	42,00 \$
Enfants d'âge préscolaire :	18,80 \$	28,20 \$

Les centres de services de garde réglementés et les fournisseurs en milieu familial (directement agréés) reçoivent des subventions de fonctionnement provinciales (financement des activités de base) pour couvrir la différence entre les frais des parents ou les frais subventionnés et le coût réel des activités.

Même si le Manitoba représente le deuxième système le plus géré publiquement au Canada, il fait tout de même face à d'importantes pénuries de personnel, principalement en raison des faibles salaires. La province exige que les deux tiers des membres de son personnel soient titulaires d'une certification de niveau 2 ou plus, mais la pénurie de personnel a conduit à une érosion prononcée de cette exigence afin de maintenir les centres en activité.

La Manitoba Child Care Association a élaboré une grille salariale et un régime d'avantages sociaux suggérés aux fins d'utilisation par les centres de garde d'enfants du Manitoba, mais l'utilisation de cette grille n'est pas obligatoire et pour le moment, les salaires réels sont toujours en dessous des montants recommandés.

Le Manitoba a toutefois lancé plusieurs initiatives créatives pour attirer, recruter et maintenir en poste les éducatrices et les éducateurs de la petite enfance dans le système. Ces initiatives comprennent :

- Introduction d'un système de classification de fournir un échelon de carrière aux éducateurs et éducatrices de la petite enfance :
 - Directeur : Tout comme l'Î.-P.-É., le Manitoba exige que les directeurs détiennent un diplôme d'études supérieures ou un grade universitaire.

- Éducatrice et éducateur de la petite enfance 3 : Diplôme en éducation de la petite enfance de deux ans et des études postsecondaires;
- Éducatrice et éducateur de la petite enfance 2 : Diplôme en éducation de la petite enfance de deux ans
- Assistante et assistant à la garde d'enfants : 40 heures de formation en éducation de la petite enfance.
- Exigence que les deux tiers des membres du personnel détiennent un certificat en éducation de la petite enfance. Toutes les provinces, hormis l'Ontario et les territoires, exigent au moins une quantité minimale de formation (allant de 45 à 120 heures) pour travailler auprès des enfants dans un centre. En Ontario, il n'y a aucune exigence relative à la formation pour les assistants à la garde d'enfants ni pour les fournisseurs de services de garde d'enfants en milieu familial.
- Stratégies de recrutement et de maintien en poste :
 - Le modèle de formation en milieu de travail du Manitoba est un programme accéléré d'apprentissage qui est offert aux assistants à la garde d'enfants qui sont dans le domaine depuis deux ans. Ils peuvent ensuite déposer une demande pour s'inscrire à des cours de formation sur la petite enfance au niveau postsecondaire. L'étudiant fréquente l'école deux jours par semaine et continue de travailler dans le centre de garde d'enfants trois jours par semaine. Il réalise son stage dans son lieu de travail. Le gouvernement du Manitoba finance le centre pour le personnel de remplacement alors que l'étudiant est en classe. Il s'agit d'un programme extrêmement populaire qui a entraîné un taux de rétention très élevé au niveau postsecondaire. En outre, le personnel est agréé par le processus d'évaluation fondée sur les compétences.
 - Le Manitoba s'emploie aussi activement à recruter des éducateurs et des éducatrices de la petite enfance pour qu'ils retournent à la profession en leur donnant une prime allant jusqu'à 3 000 \$ en 2017.

L'expérience du Manitoba démontre que sans augmentations des salaires du personnel (en plus de la prestation d'avantages sociaux), le plafonnement des frais et la prestation de financement de fonctionnement sont insuffisants pour stabiliser le secteur, assurer que le personnel est assez qualifié dans le secteur et garantir la qualité.

7.9 RÉSUMÉ

Les différentes méthodes de financement et de gestion des services de garde d'enfants sont souvent discutées discrètement comme des choix qui s'excluent. En fait, la plupart des territoires de compétence choisissent une combinaison d'outils qui ont été adaptés afin d'offrir le type de système de garde d'enfants qu'ils veulent. Nous pouvons apprendre comment ces outils sont jumelés pour générer des résultats dans d'autres territoires de compétence.

L'Angleterre compte une forte séparation entre les services d'éducation pour les enfants âgés de 3 à 5 ans et les services de garde pour les enfants plus jeunes. Le financement public est important (avec des exigences relatives aux activités) pour la prestation de services sans frais pour les enfants de 3 à 5 ans. Il y a un crédit d'impôt relativement avare pour les plus jeunes enfants, alors que les frais pour la garde d'enfants peuvent être élevés.

L'Australie offre une échelle progressive relativement généreuse pour l'utilisation des services de garde d'enfants approuvés par les enfants des familles qui répondent aux exigences relatives aux activités. Les frais sont très élevés; l'Australie a imposé un plafond aux frais pour obtenir l'aide de l'échelle progressive, mais le plafond de frais n'est pas obligatoire.

La Nouvelle-Zélande diminue les frais pour la garde d'enfants grâce à un financement de la demande relativement généreux. Ses services de garde d'enfants ont une réputation internationale pour leur qualité, leur diversité et leur programme. Les enfants âgés de 3 ou 4 ans sont admissibles à 20 heures par semaine de garde d'enfants sans frais (ou presque). Pour ceux qui ne peuvent pas se permettre les tarifs réduits, le ministère du Développement social fournit des subventions aux familles à faible revenu comportant des exigences relatives au revenu et aux activités.

Les jeunes enfants ont le droit d'avoir accès aux services de garde d'enfants au Danemark. Les municipalités jouent un rôle prépondérant dans la politique et le financement des services. Le financement de l'offre maintient les frais à moins de 25 % du coût du service, et des subventions supplémentaires sont accessibles pour les familles à faible revenu.

L'accès aux jardins d'enfants (services de garde) en Norvège est un droit légal à partir de l'âge d'un an. Un grand nombre de centres sont exploités par la municipalité et ces dernières jouent un rôle important dans la mise en œuvre de la politique. La majorité du financement est destiné à l'offre et le gouvernement central impose un plafond légal sur les frais des services. Les parents paient environ 15 % des coûts. Environ 90 % des enfants âgés de 1 à 5 ans fréquentent un service de garde.

La Suède dispose d'un système de services de garde intégré et essentiellement universel destiné aux enfants d'âge préscolaire, qui est considéré comme étant une partie intégrante du système d'éducation. Il est conçu pour soutenir l'emploi et les études ainsi que pour offrir aux

enfants une éducation axée sur le jeu à un coût faible ou nul pour les parents. En Suède, comme dans d'autres pays scandinaves, les municipalités jouent un rôle important pour déterminer et mettre en œuvre la politique et pour financer et offrir les services. Il incombe aux municipalités d'assurer que chaque enfant qui veut des services les reçoit. Les frais des parents sont limités à au plus 3 % du revenu familial pour le premier enfant, un autre 2 % pour le deuxième et un autre 1 % pour le troisième.

Le Québec compte deux régimes de financement. Certaines familles ont accès aux services à tarif réduit, dans un CPE, un service de garde d'enfants en milieu familial, ou un centre à but non lucratif qui fait partie du régime des services à tarif réduit. Ces familles paient des frais (2017) selon une échelle progressive allant de 7,75 \$ à 21,20 \$ par jour, selon le revenu familial. D'autres familles fréquentent des services - agréés ou non - qui ne font pas partie du régime à tarif réduit. Elles peuvent recevoir de l'aide financière d'un crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants, où les familles qui gagnent moins de 35 000 \$ reçoivent un remboursement de 75 % et les autres familles reçoivent un remboursement inférieur en fonction de leur revenu.

L'Île-du-Prince-Édouard a établi un réseau géré publiquement de centres de la petite enfance et de pouponnières, où les frais, les salaires du personnel, le perfectionnement professionnel et les autres aspects des services sont réglementés. Les deux tiers des membres du personnel doivent posséder une qualification en éducation de la petite enfance d'une durée de deux ans ou plus.

Le Manitoba fournit un financement des activités de base aux centres sans but lucratif et aux milieux familiaux afin d'abaisser les frais à un plafond des frais prescrit par la loi. Les deux tiers des membres du personnel sont tenus d'avoir un diplôme en éducation de la petite enfance.

CHAPITRE 8 : DIFFÉRENTES MÉTHODES DE FINANCEMENT – DONNÉES PROBANTES

Résumé du chapitre

- ❖ Il existe plusieurs différentes méthodes de financement - les systèmes de subventions, les échelles progressives universelles, les services de garde d'enfants sans frais, les frais fixes pour les parents, et les crédits d'impôt pour frais de garde d'enfants. Nous les avons jumelées afin de former quatre options distinctes : une échelle progressive allant de 40 000 \$ à 240 000 \$, la garde d'enfants d'âge préscolaire sans frais avec une échelle progressive allant de 50 000 \$ à 150 000 \$, un tarif fixe de 20 \$ par jour par enfant ainsi qu'un système de subventions modifié entièrement financé, et un crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants.
- ❖ Nous utilisons un modèle de feuille de calcul pour calculer les bénéfices obtenus par l'emploi en vertu des quatre options de financement par rapport au système de financement existant. Les graphiques indiquent le montant du revenu disponible supplémentaire accessible après les frais de services de garde à titre de pourcentage des revenus avant impôts. Autrement dit, les diagrammes mesurent à quel point la situation d'une famille est meilleure en raison de l'emploi du parent qui est le principal responsable des soins; c'est ce que nous appelons le modèle de retours à l'emploi des services de garde d'enfants de l'Ontario.

Familles monoparentales

- ❖ Le système de subventions existant de l'Ontario joue un rôle important en abaissant les obstacles à l'emploi de ces parents monoparentaux en mesure d'accéder aux subventions. Toutefois, cette aide financière disparaît au-dessus d'environ 85 000 \$. En général, s'il n'y a aucuns frais de garde d'enfants, les incitatifs à l'emploi seraient beaucoup plus forts – la garde d'enfants est un obstacle important à l'emploi.
- ❖ Pour les familles monoparentales, les deux échelles progressives que nous étudions procurent des mesures incitatives à l'emploi beaucoup plus fortes que le système de subventions existant; le revenu disponible supplémentaire après le paiement des frais de garde est supérieur pour presque tous les autres niveaux de revenu.
- ❖ Le crédit d'impôt pour les frais de garde d'enfants a un résultat négatif pour les familles monoparentales à faible revenu – leur situation est pire qu'avec le système de subventions; au-dessus d'environ 50 000 \$, le crédit d'impôt améliore les bénéfices obtenus par l'emploi, mais en général pas autant que les échelles progressives.

- ❖ Les frais fixes de 20 \$ par jour par enfant associé au système de subventions entièrement financé améliorent les bénéfices obtenus par l'emploi pour de nombreuses familles par rapport à la situation actuelle. Cependant, entre environ 20 000 \$ et 90 000 \$, il n'accroît pas autant les bénéfices obtenus par l'emploi que les modèles de financement des échelles progressives.

Familles biparentales

- ❖ Nous avons modélisé les bénéfices obtenus par l'emploi dans une famille biparentale ayant deux enfants, où le coût potentiel de la garde d'enfants est de 30 000 \$ par an. Nous nous penchons sur l'augmentation du revenu disponible généré pour une famille lorsque le parent qui est le principal responsable des soins trouve un emploi (pour différents niveaux possibles de revenu). Dans le monde d'aujourd'hui, le parent qui est le principal responsable des soins est encore le plus souvent la mère de la famille, de sorte que nous utiliserons le terme « elle » lorsque nous parlons du parent qui est le principal responsable des soins.
- ❖ Lorsque ce parent entre dans la population active, il obtient des revenus d'emploi. Mais avec la hausse de son revenu, sa famille sera admissible à une allocation canadienne pour enfants moins élevée, à une Prestation ontarienne pour enfants moins élevée et elle devra payer plus d'impôts, plus de versements au Régime de pensions du Canada et à l'assurance-emploi. Son conjoint perdra de la valeur pour le montant pour conjoint, à titre de crédit déductible de ses impôts. Et, bien sûr, elle fera face à des frais considérables pour les services de garde agréés. Tous ces montants diminuent le pourcentage de son salaire brut qui contribue à une augmentation du revenu disponible pour la famille, et ont une incidence sur les bénéfices obtenus par l'emploi obtenus en occupant un emploi rémunéré.
- ❖ Les bénéfices obtenus par l'emploi, si la famille fait face à la totalité des frais de garde d'enfants, sont extrêmement négatifs. Si elle ne peut pas gagner au moins 60 000 \$ par année, il n'y a pas vraiment de motif financier à être employée.
- ❖ Les subventions améliorent considérablement les bénéfices, par contre, pour un parent ayant un faible revenu qui est le principal responsable des soins de l'enfant, elle augmentera seulement le revenu disponible de la famille de 20 à 30 % de son revenu brut. Le système de subventions pour la garde d'enfants de l'Ontario est moins utile pour cette famille biparentale que pour la famille monoparentale, principalement parce que cette famille n'est admissible qu'à une subvention partielle.
- ❖ Le crédit d'impôt obtient de piètres résultats pour cette famille biparentale – la

situation est pire qu'avec le système de subventions actuel pour notre famille biparentale ayant deux enfants, à moins que le parent qui est le principal responsable des soins de l'enfant gagne 35 000 \$ ou plus. De plus, il offre des mesures incitatives à l'emploi plus faibles que d'autres politiques de financement pour d'autres niveaux de son revenu brut.

- ❖ La politique de 20 \$ par jour par enfant, combinée à un système de subventions bien financé, améliore davantage les bénéfices obtenus par l'emploi pour une famille biparentale que d'autres politiques si son revenu brut est supérieur à 55 000 \$. Toutefois, pour des revenus inférieurs à environ 40 000 \$, cette politique est bien pire qu'une amélioration modeste par rapport au système de subventions actuel.
- ❖ Tant l'échelle progressive de 40 000 \$ à 240 000 \$ que la prestation de services de garde sans frais pour les enfants d'âge préscolaire en combinaisons avec l'échelle progressive de 50 000 \$ à 150 000 \$ pour les enfants d'un autre âge obtiennent de bons résultats pour accroître les mesures incitatives à l'emploi (réduire les obstacles à l'emploi) pour le parent qui est le principal responsable des soins d'une famille biparentale. Ce dernier jumelage de politiques - sans frais pour les enfants d'âge préscolaire et une échelle progressive pour les autres âges – a un résultat nettement meilleur que l'échelle progressive de 40 000 \$ à 240 000 \$ lorsque le revenu du parent qui est le principal responsable des soins est assez faible.

Simulations de la demande pour les services de garde d'enfants et de l'emploi

- ❖ Notre modèle de retours à l'emploi des services de garde d'enfants de l'Ontario fournit des estimations statistiques des effets de ces différentes politiques de financement sur la demande de garde d'enfants, l'emploi des parents, les revenus familiaux, l'abordabilité mesurée des services de garde d'enfants, les coûts nets de la garde, et les coûts et recettes globaux du gouvernement;
- ❖ Les simulations confirment que les services de garde agréés sont nettement inabordables pour le moment pour de nombreuses familles. Actuellement, les familles ayant de jeunes enfants (0 à 4 ans) doivent verser plus de 23 % de leur revenu familial après impôts pour avoir accès aux services de garde agréés. Il s'agit des deux tiers de la contribution du revenu du parent qui est le principal responsable des soins moyen.
- ❖ L'échelle progressive de 40 000 à 240 000 \$ transformerait le système de garde d'enfants en un système accessible à pratiquement toutes les familles. La demande de toutes les catégories d'âge pour les services de garde agréés augmenterait considérablement dans cette simulation. De manière générale, elle ferait plus que

doubler et augmenterait à près de six fois son niveau actuel pour les poupons. Le pourcentage moyen du revenu familial qu'une famille ayant des enfants de 0 à 4 ans devrait consacrer aux services de garde d'enfants serait maintenant de 2,7 %, et le pourcentage moyen de la contribution du revenu du parent qui est le principal responsable des soins serait de 9,5 %.

- ❖ Rendre les services de garde d'enfants gratuits pour les enfants âgés de 2 ans et demi à 4 ans aurait également des effets importants. Cette mesure est associée à une échelle progressive de 50 000 \$ à 150 000 \$ pour les poupons, les bambins et les enfants au jardin d'enfants. L'abordabilité est très fortement améliorée pour les familles de toutes les catégories de revenu, en particulier les familles à faible revenu. En moyenne, les familles ayant des enfants de 0 à 4 ans paieraient maintenant 2,7 % du revenu familial après impôts pour avoir accès aux services de garde agréés. Il y a des augmentations importantes de la demande de services de garde pour les poupons et les bambins et une augmentation particulièrement grande de la demande de services de garde des enfants d'âge préscolaire dans cette simulation. La demande globale ferait plus que doubler.
- ❖ La baisse des pleins frais à 20 \$ par jour par enfant pour les poupons, les bambins, les enfants d'âge préscolaire et ceux au jardin d'enfants est associée au maintien et à l'expansion du système de subventions pour offrir une aide supplémentaire aux familles à faible revenu. Cette simulation améliore considérablement l'abordabilité, à 3,7 % du revenu familial après impôts en moyenne pour les familles ayant des enfants de 0 à 4 ans. Il y a des augmentations importantes de la demande de services de garde pour les poupons et les bambins et la demande globale de services de garde agréés fait plus que doubler.
- ❖ La simulation finale adopterait un nouveau crédit d'impôt provincial pour les frais de garde d'enfants. La déduction pour frais de garde d'enfants existante (fédérale et provinciale) se poursuit. Nous avons modélisé avec le maintien du système actuel de subventions. Sinon, le crédit d'impôt aurait des répercussions très négatives pour les familles à faible revenu. Même dans ce cas, ce crédit d'impôt a des répercussions sur l'abordabilité bien moins efficaces que les autres politiques de financement. Avec ce crédit d'impôt, les familles ayant des enfants de 0 à 4 ans paieraient en moyenne 7,8 % de leur revenu familial après impôts pour avoir accès aux services de garde. Les familles ayant des revenus inférieurs à 50 000 \$ paieraient 8,0 % du revenu net, celles dont le revenu est entre 50 000 \$ et 100 000 \$ paieraient 7,3 % du revenu et les familles dont le revenu est 100 000 \$ et plus paieraient 6,0 % du revenu familial net. Ce modèle, en lien avec le revenu familial, va à l'opposé des politiques de rechange.
- ❖ À notre avis, seulement deux de ces simulations devraient être sérieusement prises en considération pour la mise en œuvre. Tant l'échelle progressive de 40 000 \$ à 240 000 \$

(simulation C) que les services de garde sans frais pour les enfants d'âge préscolaire plus une échelle progressive de 50 000 \$ à 150 000 \$ (simulation D) ont des répercussions très positives sur l'abordabilité et des effets de répartition souhaitables en ce qui concerne les groupes de revenus et l'abordabilité pour les familles monoparentales et biparentales.

- ❖ Toutefois, il existe d'importants problèmes liés à la mise en place progressive. Il n'y a pas encore suffisamment de places agréées pour satisfaire à toute la demande qui serait créée. Dans le chapitre sur les transitions, nous discutons de la manière dont ces questions de transition ont une incidence sur notre recommandation au sujet de la meilleure nouvelle méthode de financement.

8.1 MÉTHODES DE FINANCEMENT DIFFÉRENTES

Nous avons discuté des différents outils de financement des services de garde d'enfants dans le chapitre sur la théorie des différentes méthodes de financement et dans celui sur les politiques de garde d'enfants dans d'autres territoires de compétence. Quatre outils de financement sont largement utilisés :

- Échelles progressives des frais, où le montant que les familles paient pour la garde d'enfants dépend de leurs revenus.
- Prestations de services de garde d'enfants sans frais.
- Tarifs fixes - un tarif fixe pour tout le monde, indépendamment du revenu des parents.
- Régimes de financement sous la forme d'un crédit d'impôt ou d'une déduction fiscale.

Ces outils de financement peuvent être utilisés seuls ou en combinaison. Dans le présent chapitre, nous évaluons les effets des quatre combinaisons différentes des réformes politiques visant à améliorer l'abordabilité des services de garde en Ontario.

- A. L'Ontario pourrait adopter une généreuse échelle progressive des frais pour la garde d'enfants, où toutes les familles dont le revenu est inférieur à 40 000 \$ ne paient rien, celles dont le revenu est supérieur à 240 000 \$ paient 80 % des pleins frais des services de garde qu'elles utilisent, et au milieu, les familles paient un pourcentage croissant des pleins frais selon l'accroissement de leur revenu.
- B. L'Ontario, reconnaissant la popularité et la valeur développementale des services de garde agréés pour les enfants d'âge préscolaire – de 2 ans et demi à l'âge de fréquenter la maternelle – pourrait fournir des services de garde sans frais à ces enfants. Nous avons modélisé deux autres régimes complémentaires pour améliorer l'abordabilité

pour les enfants des autres âges. L'un est ce que nous appelons l'échelle progressive allant de 50 000 \$ à 150 000 \$, ce qui veut dire que les familles dont le revenu est inférieur à 50 000 \$ ne paient rien et celles qui ont un revenu de plus de 150 000 \$ paient 80 % du plein tarif. Entre ces niveaux de revenu, le pourcentage du plein tarif qui est payable augmente progressivement.

- C. L'Ontario pourrait plafonner les frais des services de garde d'enfants agréés à un tarif fixe de 20 \$ par jour par enfant pour les poupons, les bambins, les enfants d'âge préscolaire et de la maternelle. Un système de subventions élargi (une forme d'échelle progressive) fournirait de l'aide financière aux familles qui ne peuvent se permettre 20 \$ par jour et aux familles ayant des enfants d'autres âges.
- D. Kevin Milligan a récemment recommandé le remplacement de la déduction pour frais de garde d'enfants par un crédit d'impôt pour les frais de garde comme celui qui est actuellement disponible au Québec. L'Ontario pourrait adopter une version de son régime orienté vers le gouvernement fédéral, avec une échelle progressive du côté de la demande sous la forme d'un crédit pour les frais de garde d'enfants de l'Ontario. Les familles seraient remboursées pour 75 % des frais de garde d'enfants payés par les familles à faible revenu, et le plafond serait fixé à 26 % pour les revenus élevés.

Dans le présent chapitre, nous utilisons des méthodes numériques et statistiques pour déterminer quels seraient les effets de ces différentes réformes politiques. Nous cherchons à comparer comment différentes familles seraient touchées par chacune de ces différentes directives de la politique. Nous sommes intéressés par les effets sur les revenus parentaux, la modification des frais nets pour la garde d'enfants pour les familles, les changements apportés à l'abordabilité mesurée, les effets sur les décisions de la famille d'utiliser les services de garde d'enfants agréés et les effets sur la participation à la population active des parents. En outre, nous sommes bien sûr intéressés par ce que serait le coût net de chaque politique de rechange pour le gouvernement de l'Ontario.

Le présent chapitre présentera et résumera les données probantes de notre enquête sur les effets de ces différentes réformes du financement de la garde d'enfants.

Nous avons utilisé deux démarches différentes pour évaluer ces solutions de rechange en matière de financement.

1. En utilisant un modèle de feuille de calcul, nous avons modélisé le système fiscal et de prestations des familles de l'Ontario à différents niveaux possibles de revenu.¹⁶ Nous y

¹⁶ L'annexe D résume les règles d'imposition et de prestations qui s'appliquent aux familles ontariennes ayant de jeunes enfants.

avons ajouté le système de financement des services de garde d'enfants proposé par chacune de ces méthodes de financement de rechange. Cette démarche nous permet de produire des correspondances – diagrammes – qui montrent comment les impôts, les prestations et les frais de garde se combinent pour avoir une incidence sur le pourcentage de revenu brut qui est finalement disponible pour chaque famille à titre de revenu disponible (après les frais de garde d'enfants). Les familles se retrouveront avec des sommes différentes de revenu disponible selon les différentes politiques de financement des services de garde. Autrement dit, ces diagrammes nous montreront comment les différentes politiques que nous examinons auront une incidence sur les bénéfices que les parents obtiennent de l'emploi. La garde d'enfants est un obstacle à l'emploi lorsqu'elle réduit considérablement les bénéfices obtenus par le travail rémunéré. Une politique d'abordabilité est bonne lorsqu'elle améliore considérablement les bénéfices obtenus par l'emploi. Nous appelons ce modèle le modèle de retours à l'emploi des services de garde d'enfants de l'Ontario. Il respecte l'esprit des travaux effectués par Immervoll et Barber (2005) et Richardson (2012).

2. La première méthode ne nécessite pas de renseignements détaillés sur les familles de l'Ontario (p. ex., combien d'entre elles sont riches ou pauvres, combien il y a d'enfants et ils ont quel âge, etc.). Les calculs sont fondés sur les situations auxquelles font face les familles hypothétiques à différents niveaux de revenu.
3. Nous avons également construit un deuxième modèle - un modèle de simulation de politique en matière de service de garde d'enfants - qui s'appuie sur des données très détaillées sur les familles de l'Ontario, leurs caractéristiques en matière de revenu, d'éducation, d'immigration, de situation matrimoniale et par rapport aux enfants. Ce modèle, qui est hébergé au centre informatique de recherche de l'Université de Toronto, utilise les données sur les familles de l'Ontario ayant des enfants de 0 à 6 ans tirées de l'Enquête nationale auprès des ménages de 2011¹⁷. Au cœur de ce modèle, des analyses statistiques servent à prévoir les décisions en matière de garde d'enfants et d'emploi des parents. Ces décisions sont influencées par un large éventail de caractéristiques familiales, ainsi que par des politiques qui touchent les revenus parentaux ou les frais nets que les familles doivent payer pour les services de garde d'enfants agréés. Nous discuterons de certains détails de ce modèle de simulation dans la deuxième section du présent chapitre. Nous l'appelons le modèle de retours à l'emploi des services de garde d'enfants de l'Ontario.

¹⁷ Ce modèle pourrait être mis à jour lorsque les données du recensement 2016 seront disponibles.

8.2 MODÈLE N° I (MODÈLE DE FEUILLE DE CALCUL) - BÉNÉFICES OBTENUS PAR L'EMPLOI

8.2.1 Familles monoparentales

Les parents ont peu d'incitation au travail ou à l'utilisation des services de garde d'enfants si la majorité de leurs revenus disparaissent en impôt et en frais de garde d'enfants. La présente section quantifie le gain de revenu que les parents obtiendront de la participation à l'emploi, lorsque l'emploi nécessite le paiement de frais de garde d'enfants considérables. Nous évaluons les effets des frais de garde d'enfants sur les ressources familiales en regardant le pourcentage du revenu qui est disponible aux parents après leur transition vers un emploi. Ces revenus sont des revenus disponibles ou nets (nous les appelons le revenu « disponible ») mesurés après les frais de garde d'enfants et tous les impôts, après le versement à la famille de toutes les prestations pour enfant et après que les charges sociales telles que les cotisations à l'assurance-emploi et au Régime de pensions du Canada aient été déduites des revenus bruts.

Les graphiques 3 à 6 décrivent la situation à laquelle fait face une famille monoparentale vivant en Ontario. Cette famille a un enfant âgé de 2 ans (un bambin) et la totalité des frais pour la garde d'enfants s'élève à 17 000 \$ par an. Lorsque ce parent célibataire entre dans la population active, elle obtient des revenus d'emploi. Mais avec la hausse de son revenu, elle sera admissible à une allocation canadienne pour enfants moins élevée, à une Prestation ontarienne pour enfants moins élevée et devra payer plus d'impôts, plus de versements au Régime de pensions du Canada et à l'assurance-emploi.¹⁸ Et, bien sûr, elle pourrait faire face à des frais considérables pour les services de garde agréés. Le graphique calcule son augmentation de revenu disponible lorsqu'elle va à l'extérieur pour occuper un emploi rémunéré. Cette augmentation du revenu disponible est indiquée comme un pourcentage de ses revenus bruts (son salaire annuel avant impôts) et nous pouvons l'interpréter comme ses bénéfices obtenus par l'emploi - le pourcentage de son revenu supplémentaire qu'elle peut dépenser après les impôts et les coûts de garde d'enfants.

Veuillez consulter le graphique intitulé « Bénéfices obtenus par l'emploi après la garde d'enfants : Avec et sans les frais de garde, avec ou sans subvention - familles monoparentales ». Il compte trois lignes. Chacune correspond à la situation d'une famille monoparentale avec un enfant âgé de 2 ans. Pour deux des lignes, elle paie des frais annuels de garde d'enfant de

¹⁸ Les adultes monoparentaux à faible revenu pourraient également être admissibles à des versements d'aide sociale (programme Ontario au travail) et pourraient perdre la totalité ou une partie de ces versements s'ils ont un niveau plus élevé de revenu. Le programme Ontario offre des dispositions particulières de soutien à la garde d'enfants. Nous ne tenons pas compte des effets de l'aide sociale.

17 000 \$. À titre de comparaison, l'autre ligne indique sa situation sans aucuns frais de garde d'enfants. Chacune de ces lignes mesure la contribution apportée à son revenu disponible par le fait d'être employée; le montant de revenu supplémentaire qu'elle aurait à dépenser est exprimé en pourcentage de ses revenus bruts (c.-à-d. ses revenus avant impôts et frais de garde d'enfants). Plus le pourcentage qu'elle peut garder est élevé, plus les obstacles réels à l'emploi des familles monoparentales sont faibles. Plus le pourcentage est bas, plus ces obstacles sont élevés.

Commencez par la ligne supérieure - la ligne bleue avec des marqueurs ronds; elle indique l'incidence des systèmes d'imposition et d'indemnisation sur les revenus disponibles d'une famille monoparentale lorsqu'il n'y a pas de coûts de garde d'enfants. Autrement dit, cette ligne supprime les frais de garde d'enfants et nous montre combien ses gains sont touchés par les impôts et les prestations sans tenir compte des frais de garde d'enfants.

Le système d'imposition et d'indemnisation est conçu pour offrir de forts incitatifs à l'emploi, particulièrement pour les niveaux de rémunération plus faibles. Comme vous pouvez le constater, lorsque les revenus sont très faibles, le travail d'un parent célibataire augmentera le revenu disponible de plus de 100 % de ses revenus bruts (jusqu'à environ 15 000 \$ de revenus). Jusqu'à 45 000 \$, la combinaison des impôts et des prestations laisse toujours cette famille monoparentale avec plus de 80 % de ses revenus d'emploi bruts. Un grand pourcentage de familles monoparentales gagnent des revenus inférieurs à ce seuil. Même au-delà de 45 000 \$, les familles monoparentales conservent plus de 70 % des revenus d'emploi bruts, jusqu'à environ 110 000 \$. Autrement dit, sans frais de garde d'enfants, les systèmes d'imposition et d'indemnisation sont conçus pour réduire au minimum les obstacles à la participation à la population active des parents célibataires.

La ligne la plus basse sur le graphique, la ligne mauve avec les marqueurs en triangle, indique de combien le revenu disponible (c.-à-d. après les frais de garde d'enfants) augmente lorsqu'une famille monoparentale entre dans la population active si elle avait 17 000 \$ de frais de garde d'enfants, mais ne pouvait pas avoir accès au système actuel de subventions pour la garde enfant. Ce graphique mesure la contribution du revenu net de l'emploi en pourcentage des revenus bruts d'emploi du parent célibataire. Pour les faibles niveaux de revenus, la contribution nette de l'emploi est négative, ou seulement un faible pourcentage des revenus bruts. Jusqu'à 65 000 \$ de revenus bruts, elle conserve moins de 50 % de son revenu; il y a peu d'incitatif à être employée si ce parent célibataire doit payer la totalité des frais de garde d'enfants.

La ligne du milieu, la ligne rouge avec les marqueurs carrés, est la ligne de la « subvention ». Elle indique le pourcentage des revenus bruts que cette famille obtiendrait si elle recevait une subvention pour la garde d'enfants selon différents niveaux de revenus d'emploi annuels bruts. Le système de subventions pour la garde d'enfants existant doit en faire beaucoup pour

restaurent les incitatifs à l'emploi intégrés au système d'imposition et d'indemnisation pour les familles monoparentales (si elles sont en mesure d'accéder aux subventions). Le système de subventions actuel réduit les frais de garde d'enfants à zéro pour les familles qui ont un revenu de 20 000 \$ ou moins. Jusqu'à ce seuil, la ligne avec les carrés se trouve directement au-dessus de celle avec les marqueurs ronds. Jusqu'à 40 000 \$, les frais annuels de garde d'enfants demeurent modestes (inférieurs à 2 000 \$), donc, pour ces niveaux de revenu, le revenu disponible d'une famille monoparentale est toujours à environ 80 % des revenus d'emploi bruts. Au-delà de 40 000 \$, la couverture de la subvention pour la garde d'enfants diminue rapidement, de sorte qu'à un revenu d'emploi brut de 70 000 \$, le revenu disponible du parent célibataire n'est que d'environ 60 % des revenus d'emploi bruts. En haut d'un revenu d'emploi de 90 000 \$, il n'y a pas d'aide fournie par le système de subventions (pour cette situation familiale donnée).

Que pouvons-nous apprendre de ce graphique? Principalement, que le système de subventions importe. Sans subventions, les familles monoparentales ont très peu d'incitatifs à être employées. Avec les subventions, les parents célibataires à faible revenu conservent la grande majorité de leurs gains, tout en recevant des services de garde d'enfants à plus faible coût. En raison des contraintes financières et des pénuries de place, les subventions n'ont pas toujours été disponibles pour ces familles admissibles à les recevoir. Ce graphique montre l'effet des subventions sur celles qui sont en mesure d'y avoir accès.

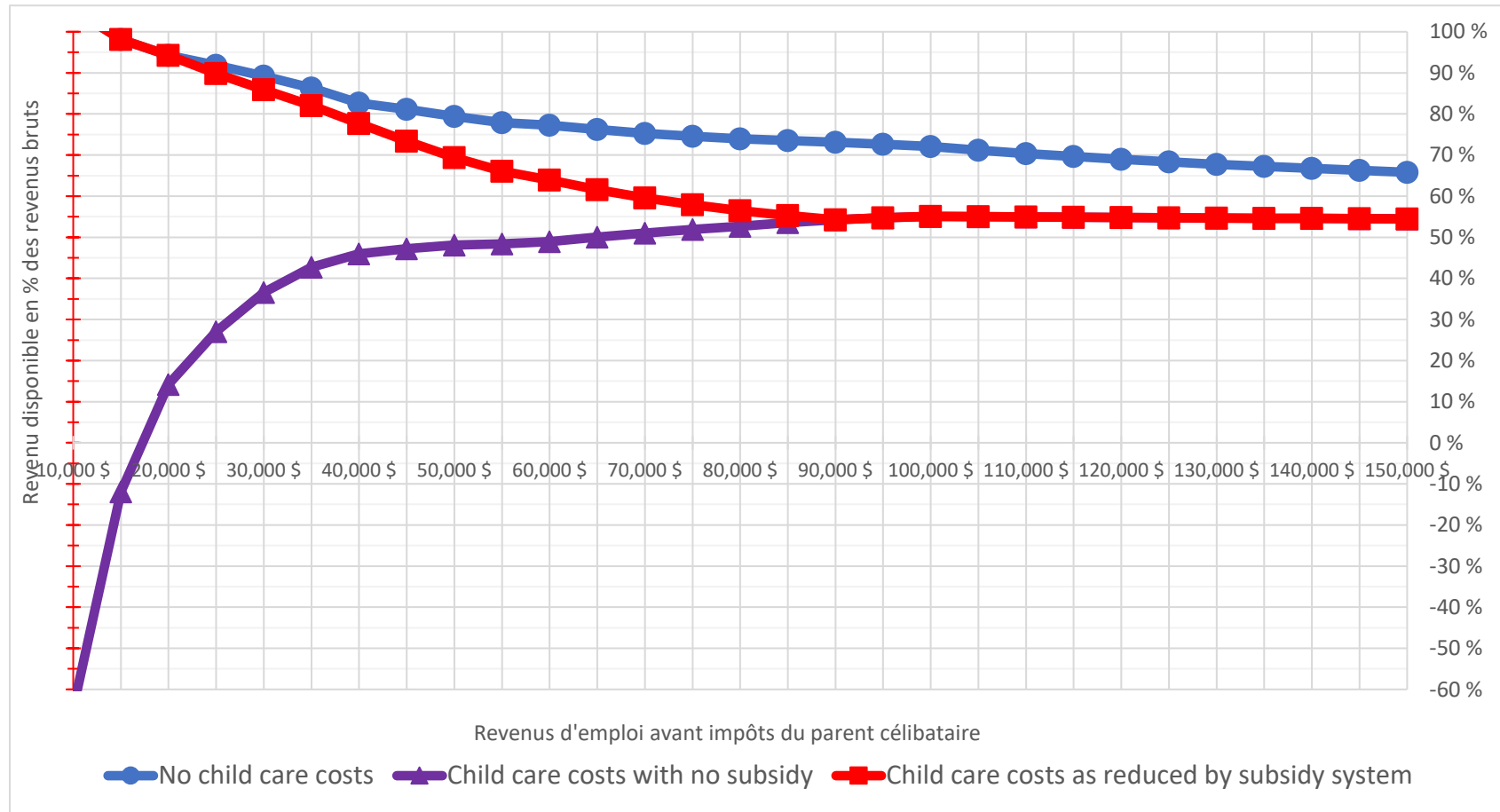
En somme, le système d'imposition et d'indemnisation est conçu pour offrir de fortes mesures incitatives à l'emploi aux familles monoparentales (afin de réduire les obstacles à l'entrée dans la population active), mais les coûts de la garde d'enfants peuvent réduire considérablement les bénéfices potentiels obtenus par l'emploi. En fait, sans un système de subventions, les incitatifs à chercher un emploi seraient négatifs ou très modestement positifs pour les parents célibataires¹⁹. Ce graphique nous donne une représentation visuelle claire de l'importance du système de subventions de garde d'enfants pour les familles monoparentales qui gagnent moins (celles qui sont en mesure de gagner jusqu'à 40 000 \$ par année). Pour les familles monoparentales de cette fourchette de revenus, le système de subventions restaure largement les incitatifs à l'emploi (bénéfices du salaire obtenus grâce au travail). Pour ces familles qui reçoivent une subvention pour la garde d'enfants, les incitatifs à l'emploi diminuent considérablement et rapidement au-dessus d'un revenu annuel de 40 000 \$. Cependant, jusqu'à environ 85 000 \$ de revenus bruts, le système de subventions offre des incitatifs

¹⁹ Dans cette discussion, nous ne tenons pas compte des effets dissuasifs sur l'emploi créés par l'aide sociale. Ces derniers sont bien connus. Nous nous concentrons plutôt sur les obstacles à l'emploi engendrés par les coûts de services de garde d'enfants. Il est possible d'utiliser le modèle de retours à l'emploi des services de garde d'enfants de l'Ontario afin d'examiner les problèmes d'aide sociale et de services de garde d'enfants.

beaucoup plus forts à l'emploi que si ce parent célibataire avait eu à payer les coûts non subventionnés de la garde d'enfants.

Graphique 3

Bénéfices obtenus par l'emploi après la garde d'enfants : Avec et sans coûts de services de garde d'enfants, avec ou sans subvention - parents célibataires



English	Francais
No child care costs	Aucuns coûts de garde d'enfants
Child care costs with no subsidy	Coûts de garde d'enfants sans subvention
Child care costs as reduced by subsidy system	Coûts de garde d'enfants après réduction par le système de subvention

8.3 MODÈLES OPTIONNELS DE FINANCEMENT

Au cours des pages suivantes, nous présentons trois graphiques qui décrivent les effets des autres propositions de financement décrites au début du présent chapitre. Placer toutes les lignes sur un diagramme rend les résultats difficiles à lire, nous les montrons donc sur trois diagrammes (et nous tirons des conclusions dans le texte d'accompagnement).

Le premier de ces diagrammes se penche sur les deux échelles progressives optionnelles qui offrent des résultats plus favorables que le système de subventions actuel. Chacune aurait une incidence sur les bénéfices obtenus par l'emploi (revenu disponible après les frais de garde d'enfants) pour les familles monoparentales. Notre référence est le système de subventions actuel (pour celles qui sont en mesure d'accéder à une subvention). Cette ligne de référence de la subvention est la ligne rouge avec les carrés. Elle indique l'incidence du système de subventions actuel sur les salaires nets - le pourcentage des salaires bruts améliorant la situation du parent célibataire par rapport au fait d'être sans emploi. Cette ligne reprend la ligne de subvention pour la garde d'enfants du graphique précédent.

Ce graphique comporte deux autres lignes. La première est une échelle progressive où les familles qui gagnent moins de 40 000 \$ ne paient rien et le pourcentage du plein tarif payé augmente progressivement jusqu'à un revenu de 240 000 \$ (une échelle progressive allant de 40 000 \$ à 240 000 \$). À un revenu de 240 000 \$ ou plus, une famille paierait 80 % du plein tarif. Il s'agit de la ligne orange ou rouille du graphique, avec les marqueurs en triangle.

Une autre échelle progressive (qui serait combinée à des services de garde d'enfants sans frais pour les enfants d'âge préscolaire) peut être décrite comme une échelle progressive allant de 50 000 \$ à 150 000 \$. Les familles ayant un revenu de moins de 50 000 \$ ne paieraient rien et les familles ayant un revenu de plus de 150 000 \$ verseraient 80 % des pleins frais. Entre ces deux niveaux de revenu, le pourcentage payable augmenterait graduellement de 0 % à 80 %. Il s'agit de la ligne noire du graphique avec les marqueurs carrés.

Ces deux échelles progressives laissent un revenu disponible plus important entre les mains d'une famille monoparentale; les obstacles à la participation à la population active sont réduits par rapport à la situation actuelle avec la subvention pour la garde d'enfants. Les deux échelles sont positives pour tout parent célibataire gagnant plus de 20 000 \$ et elles ont une couverture identique pour ceux qui gagnent moins de 20 000 \$. Lorsqu'une famille monoparentale gagne un revenu supérieur à environ 70 000 \$, l'échelle progressive allant de 40 000 \$ à 240 000 \$ est un peu plus généreuse que l'échelle progressive allant de 50 000 \$ à 150 000 \$.

Le deuxième graphique de ce groupe montre encore une fois la ligne de la subvention, à titre de référence, avec deux nouvelles lignes. La ligne de la subvention est en rouge avec les marqueurs carrés. La ligne jaune avec les marqueurs ronds représente la combinaison d'un tarif

fixe de 20 \$ par jour par enfant avec le maintien du système actuel de subventions pour les familles à faible revenu. Comme vous pouvez le constater, jusqu'à environ 50 000 \$, ce régime de financement traite les familles monoparentales de la même façon que le système de subventions actuel - leur situation n'est ni meilleure ni pire. Au-delà d'un revenu brut de 50 000 \$, le parent célibataire peut conserver environ 67 % des revenus bruts, tombant à environ 62 % lorsque le revenu augmente à 150 000 \$. Cette situation est beaucoup plus profitable que le système de subventions actuel.

La ligne verte, avec les marqueurs en forme de diamants, représente les effets sur les familles monoparentales du crédit d'impôt pour les frais de garde d'enfants décrits au début du présent chapitre. Comme vous pouvez le constater, jusqu'à un revenu d'environ 50 000 \$, cette proposition de financement serait pire que le système de subventions actuel pour offrir des incitatifs à l'emploi aux familles monoparentales. Au-delà de ce niveau de revenu, le crédit d'impôt laisse un revenu disponible supérieur dans les mains des parents célibataires que le système de subventions actuel, et il suit les effets de la proposition du tarif de 20 \$ par jour. Au-delà d'un revenu de 135 000 \$, le soutien du revenu de ce crédit d'impôt diminue.

Même si toutes ces lignes pourraient porter à confusion, il est utile de mettre chacune de ces lignes sur un seul graphique pour qu'elles puissent toutes être comparées. C'est ce que fait le prochain graphique. La ligne rouge avec les marqueurs carrés représente les effets sur le revenu disponible du système de subventions actuel pour une famille monoparentale ayant des frais de garde de 17 000 \$. La ligne noire avec les marqueurs carrés représente les effets sur le revenu disponible de l'échelle progressive allant de 50 000 \$ à 150 000 \$. La ligne de couleur rouille avec les marqueurs en triangle représente les effets de l'échelle progressive allant de 40 000 \$ à 240 000 \$. La ligne jaune, avec les marqueurs ronds, représente les effets sur le revenu disponible du tarif fixe de 20 \$ par jour combiné à une aide supplémentaire pour les familles à faible revenu. La ligne verte, avec les marqueurs en forme de diamant, reflète le pourcentage du revenu brut qui reste dans les mains de la famille monoparentale avec un crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants (remplaçant le système de subventions actuel).

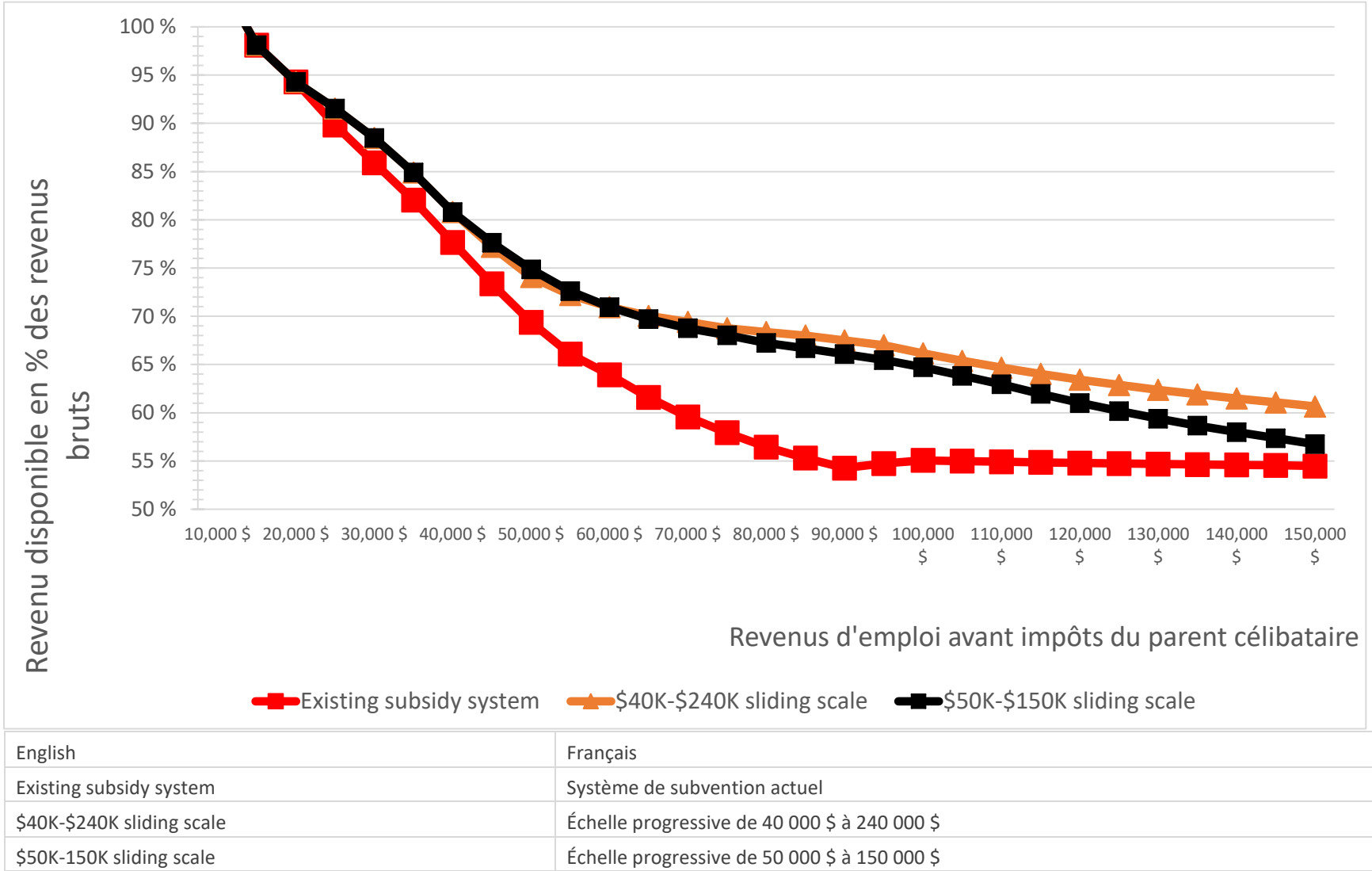
Pour résumer ce que nous voyons sur le graphique ci-dessous, le crédit d'impôt crée des obstacles à l'emploi sensiblement plus élevés pour les familles monoparentales à plus faible revenu que ne le fait le système de subventions existant. Si le parent célibataire gagne un revenu brut de 50 000 \$, elle conserverait un revenu supérieur avec le système de subventions qu'avec le crédit d'impôt.

Au-delà d'un revenu de 50 000 \$ ou de 55 000 \$, le tarif de 20 \$ par jour et le crédit d'impôt offrent une augmentation plus importante du revenu disponible que le système de subventions actuel. Cependant, jusqu'à 90 000 \$, l'une ou l'autre des échelles progressives n'est pas plus généreuse que le tarif de 20 \$ par jour ou le crédit d'impôt. Il convient de rappeler que selon le

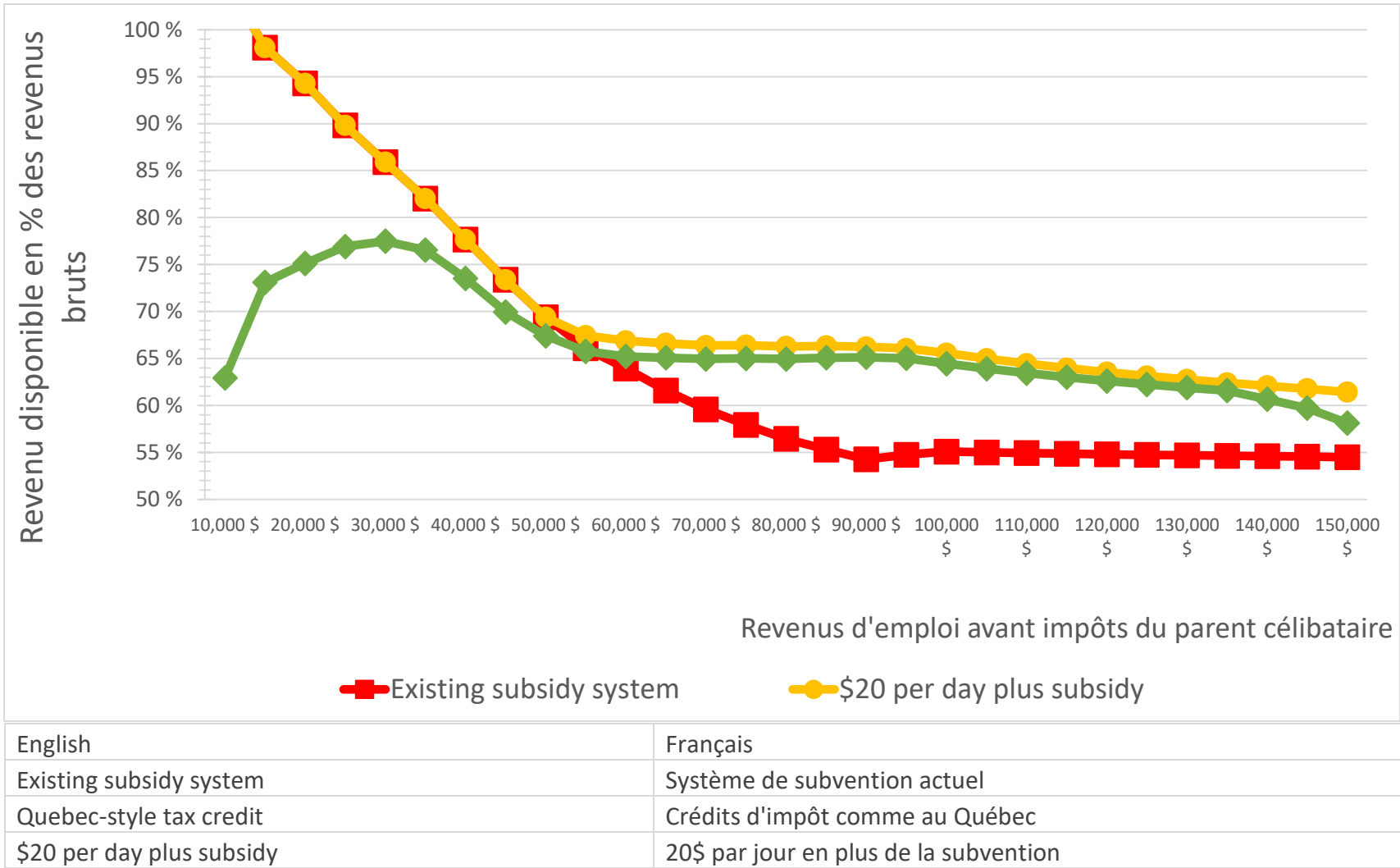
recensement de 2016, environ 85 % des familles monoparentales ayant des enfants âgés de 0 à 5 ans en Ontario avaient des revenus bruts inférieurs à 60 000 \$.

L'une ou l'autre des échelles progressives offrent des incitatifs à l'emploi plus forts aux familles monoparentales que le régime de subventions actuel. Il en est ainsi pour les faibles niveaux de revenu comparativement au système de subventions actuel et par rapport aux politiques concurrentes jusqu'à environ 100 000 \$ de revenus bruts. Avec ce type d'échelle progressive des paiements, la grande majorité des familles monoparentales auraient un revenu disponible (c.-à-d. après impôts et frais de garde d'enfants) égal à plus de 65 % ou plus de leurs revenus bruts d'emploi. Par rapport au système de subventions actuel, l'une ou l'autre des échelles progressives réduirait considérablement les obstacles à l'emploi des familles monoparentales en mesure de gagner 20 000 \$ ou plus (et réduirait les obstacles à l'emploi également pour ceux qui gagnent moins de 20 000 \$).

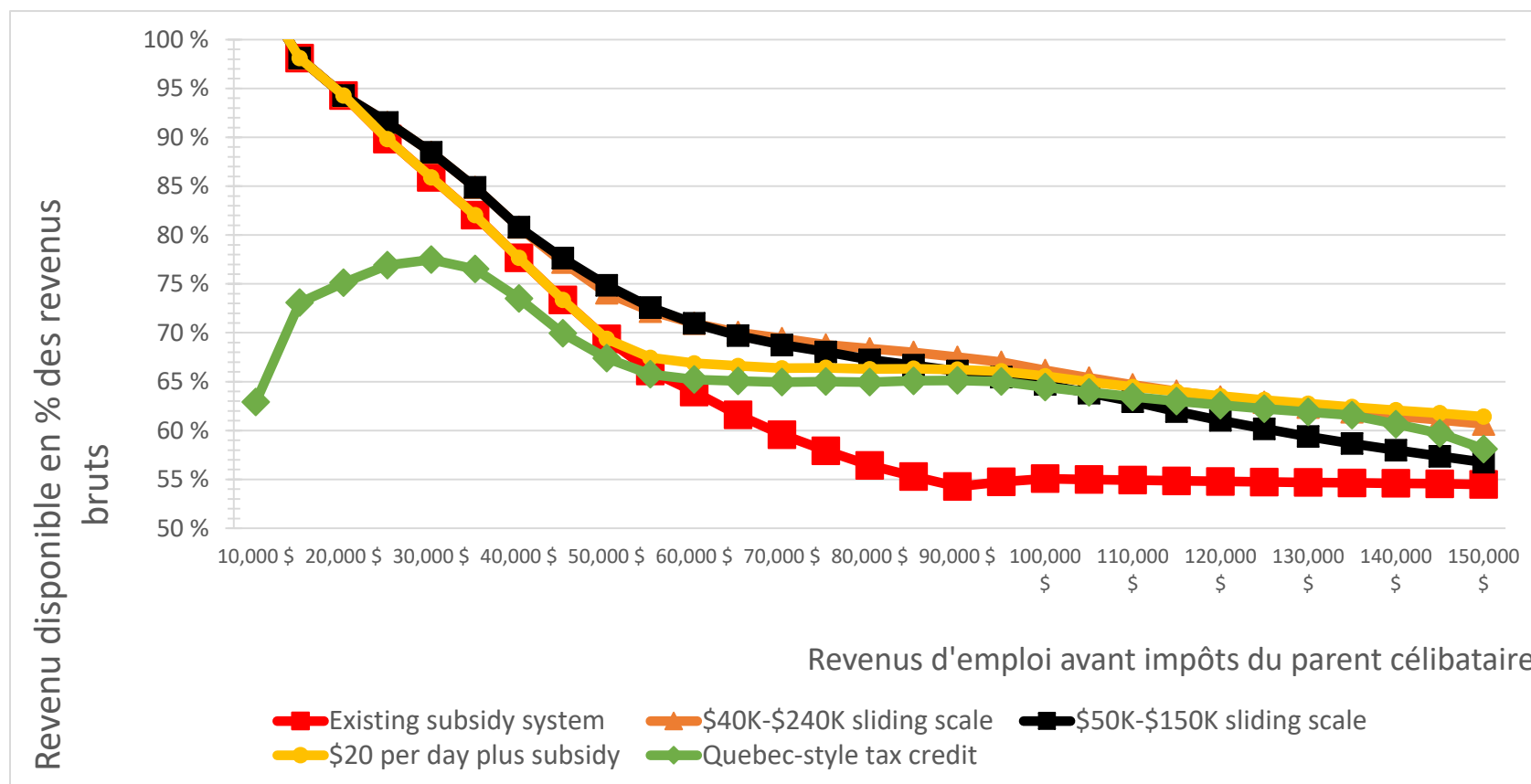
Graphique 4 Bénéfices obtenus par l’emploi après la garde d’enfants avec d’autres échelles progressives - parents célibataires



Graphique 5 Bénéfices obtenus par l’emploi avec des politiques de 20 \$ par jour et de crédit d’impôt - parents célibataires



Graphique 6 Bénéfices obtenus par l'emploi après la garde d'enfants avec d'autres politiques possibles en matière de garde d'enfants - parents célibataires



English	Français
Existing subsidy system	Système de subvention actuel
\$20 per day plus subsidy	20\$ par jour en plus de la subvention
\$40k-\$240k sliding scale	Échelle progressive de 40 000 \$ à 240 000 \$
Quebec-style tax credit	Crédits d'impôt comme au Québec
\$50K-\$150K sliding scale	Échelle progressive de 50 000 \$ à 150 000 \$

Que pouvons-nous conclure de ces graphiques? Premièrement, que le système de subventions actuel est très important pour réduire les obstacles à l'emploi des familles monoparentales qui sont en mesure d'y avoir accès et qui gagnent moins d'environ 40 000 \$. En haut de ce revenu, l'échelle progressive des frais allant de 40 000 \$ à 240 000 \$ et celle allant de 50 000 \$ à 150 000 \$ offrent de fortes mesures incitatives à l'emploi et réduisent considérablement les coûts nets de la garde d'enfants. Le crédit pour les frais de garde d'enfants est inadéquat pour fournir des incitatifs à l'emploi aux familles monoparentales à faible revenu. La politique de financement de 20 \$ par jour (combinée à des subventions bien financées) correspond aux effets du système de subventions actuel jusqu'à environ 50 000 \$ de revenus pour les familles monoparentales, mais elle est moins généreuse que les politiques d'échelle progressive au-dessus de ce seuil, jusqu'à ce que le revenu atteigne des niveaux qui sont très élevés.

8.3.1 Familles biparentales

Nous avons également produit un ensemble de diagrammes – les graphiques 7 à 10 – détaillant la situation d'une hypothétique famille à deux parents. Un parent est employé, gagnant un salaire annuel brut de 40 000 \$ par année. La famille a deux enfants – l'un de deux ans d'âge, l'autre de trois ans – un bambin et un enfant d'âge préscolaire. Si l'autre parent – le parent qui est le principal responsable des soins – est employé, la famille fera appel à des services de garde agréés dont le montant s'élève à 30 000 \$ pour les deux enfants. Dans le monde d'aujourd'hui, le parent qui est le principal responsable des soins est encore le plus souvent la mère de la famille, de sorte que nous utiliserons le terme « elle » lorsque nous parlons du parent qui est le principal responsable des soins ((Kleven, Landais et Sogaard, 2018). Les graphiques ci-dessous font état de la situation familiale selon les différents niveaux du revenu brut (revenu avant impôt). Son revenu pourrait se situer n'importe où entre 10 000 \$ et 150 000 \$, lequel s'ajoute au revenu de son partenaire.

Elle aimerait savoir quelle sera la proportion de son revenu brut qu'elle pourra dépenser après avoir décidé de prendre un emploi rémunéré – ses bénéfices obtenus par l'emploi. Les bénéfices obtenus par l'emploi sont une mesure de son incitation à occuper un emploi ou, vu d'une autre façon, le pourcentage de son revenu non disponible est une mesure des obstacles à son entrée sur le marché du travail. Plus le pourcentage de son revenu disponible est élevé, plus l'emploi en vaut la peine. Plus la proportion de son revenu consacrée à l'impôt et à la garde d'enfants est élevée, plus les obstacles à l'emploi sont importants.

Le graphique mesure, à chaque niveau possible de revenu brut, le revenu disponible supplémentaire dont disposerait sa famille par rapport à si elle n'avait pas d'emploi. Le revenu disponible est ce qui lui reste après que l'impôt, les prestations et le coût net des services de garde aient été pris en compte. Le revenu disponible supplémentaire de sa famille lorsqu'elle est employée est exprimé en pourcentage de son revenu brut. De fait, il mesure le pourcentage de son revenu brut qui représente un revenu disponible supplémentaire pour sa famille.

Lorsque ce parent entre dans la population active, il obtient des revenus d'emploi. Mais avec la hausse de son revenu, sa famille sera admissible à une allocation canadienne pour enfants moins élevée, à une Prestation ontarienne pour enfants moins élevée et elle devra payer plus d'impôts, plus de versements au Régime de pensions du Canada et à l'assurance-emploi. Son conjoint perdra de la valeur pour le montant pour conjoint, à titre de crédit déductible de ses impôts. Et, bien sûr, elle fera face à des frais considérables pour les services de garde agréés. Tous ces montants diminuent le pourcentage de son salaire brut qui contribue à une augmentation du revenu disponible pour la famille, et ont une incidence sur les bénéfices obtenus par l'emploi obtenus en occupant un emploi rémunéré.

Le graphique 7 reprend la situation illustrée dans le graphique 3, mais avec une famille biparentale. Entre autres, il fait état de la situation si la famille, pour une raison quelconque, n'a aucuns frais de garde d'enfants (la ligne en bleu avec les marqueurs circulaires). Les taxes et les prestations viennent diminuer l'augmentation du revenu disponible de la famille, de sorte que cette augmentation représente 50 % à 60 % de son revenu brut.

La ligne rouge avec les marqueurs carrés illustre la situation de la famille si elle est en mesure d'obtenir une subvention pour les services de garde d'enfants de la part du gouvernement ontarien. Ses enfants ne reçoivent pas de subvention complète, même si son revenu est bas, parce que son mari gagne déjà 40 000 \$. Par conséquent, la subvention pour les services de garde d'enfants est utile, mais la famille doit toujours payer d'importants frais de garde d'enfants, ce qui réduit le revenu disponible. Pour les faibles niveaux de revenu, l'augmentation du revenu disponible est à peine supérieure à 20 % du revenu brut. À partir de 25 000 \$, la proportion du revenu disponible augmente jusqu'à représenter 30 % à 40 % de son revenu brut annuel. Même avec une subvention de garde d'enfants, il n'y a pas d'incitatif substantiel à occuper un emploi.

La situation de cette famille, s'il y a 30 000 \$ de frais de garde d'enfants à payer, mais qu'aucune subvention de garde d'enfants n'est disponible, est, bien sûr, bien pire. Ce scénario est illustré par la ligne violette avec les marqueurs triangulaires. Quand le revenu potentiel de la mère est faible, il est insensé de chercher un emploi. Au-dessous d'environ 45 000 \$²⁰ de revenus, sa décision de travailler viendrait réduire le revenu disponible du ménage au lieu de l'accroître; les coûts liés aux services de garde d'enfants sont supérieurs à sa contribution après impôts au revenu familial. Selon le graphique ci-dessous, ses bénéfices obtenus par l'emploi

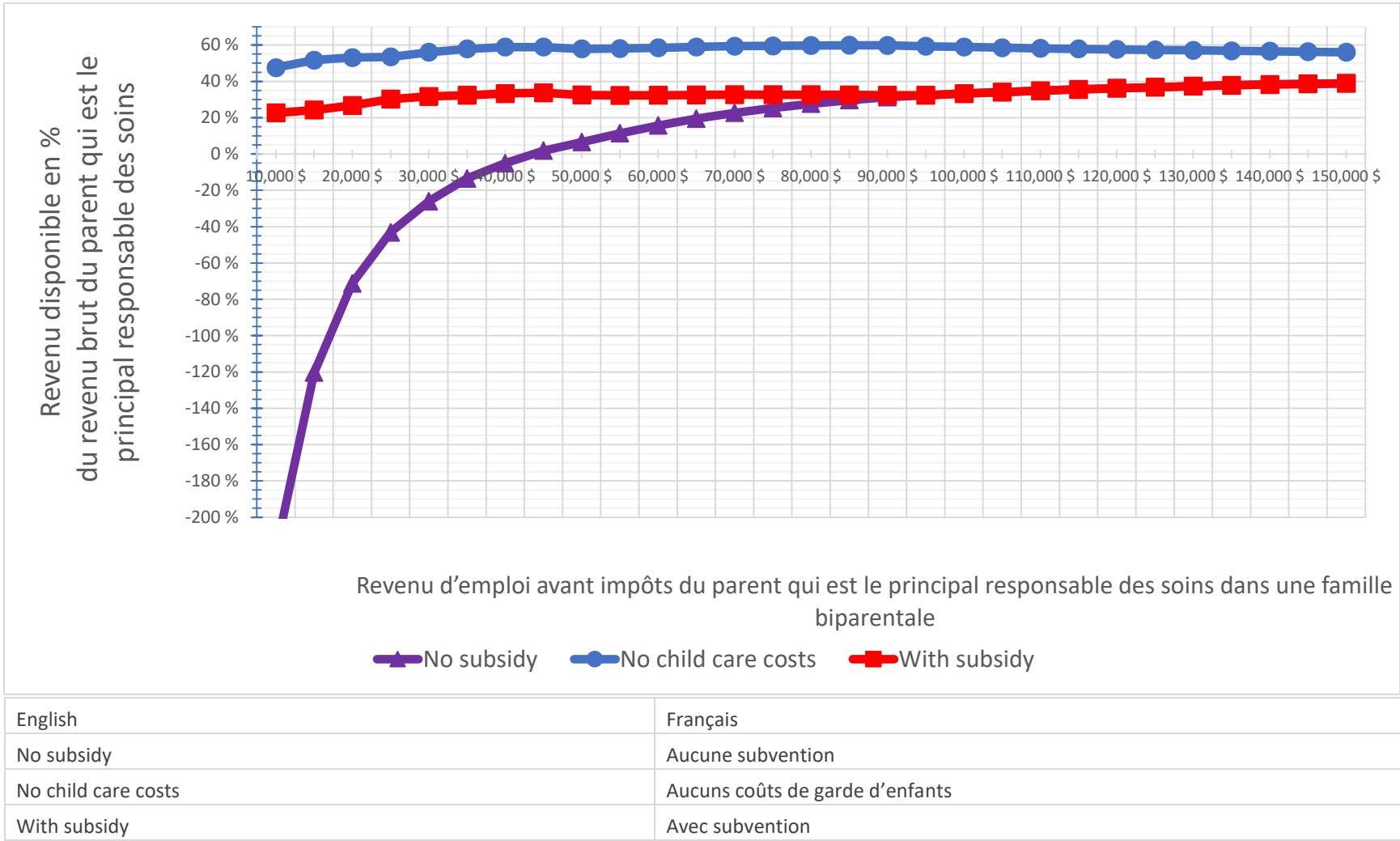
²⁰ Ce résultat dépend du coût des services de garde d'enfants, mais le modèle est le même à d'autres niveaux de coûts de services de garde d'enfants. Si les coûts totaux des services de garde de deux enfants n'étaient que d'environ 15 000 \$ par année, alors sa décision de travailler, si son revenu est inférieur à 20 000 \$, réduirait le revenu disponible de la famille. Les bénéfices obtenus par l'emploi ne dépasseraient pas 40 % de son revenu brut jusqu'à ce qu'elle gagne environ 70 000 \$ par année.

atteignent leur sommet de 39 % à un revenu de 150 000 \$ – une augmentation plutôt modeste pour ce qui apparaît comme étant un salaire élevé.

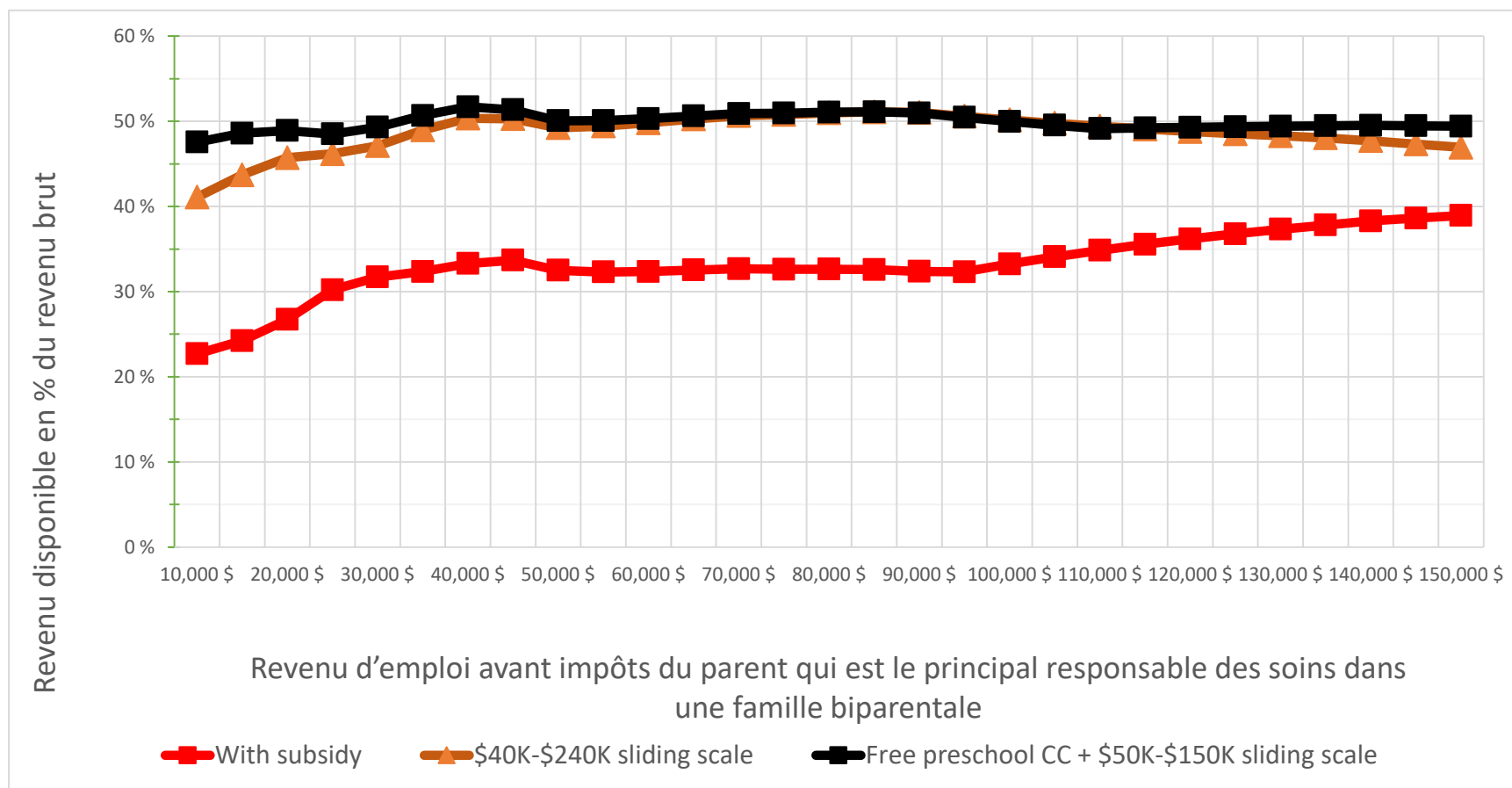
Le graphique 8 illustre comment d'autres politiques de financement pourraient avoir une incidence sur les bénéfices obtenus par l'emploi du parent qui est le principal responsable des soins dans cette famille. Les effets du système de subvention actuel sont de nouveau représentés par la ligne rouge avec les marqueurs carrés. Comme mentionné pour le graphique 7, le système de subvention occasionne de faibles bénéfices obtenus par l'emploi pour cette famille biparentale. Toutefois, les deux autres politiques de financement illustrées viennent propulser les bénéfices obtenus par l'emploi jusqu'à 50 % ou plus – une amélioration importante par rapport au système de subvention actuel. La ligne noire avec les marqueurs carrés vient illustrer l'impact sur cette famille de services de garde d'enfants d'âge préscolaire gratuits, ainsi qu'une échelle progressive de 50 000 à 150 000 \$ pour les autres catégories d'âges. Pour tous les niveaux de revenu, les bénéfices nets obtenus par l'emploi sont plutôt constants, représentant environ 50 % du revenu brut. Ces bénéfices sont définitivement plus élevés qu'en l'absence de subvention pour les services de garde d'enfants, et beaucoup plus élevés qu'avec la couverture offerte par le système de subvention actuel. La ligne de couleur rouille du graphique 8 illustre l'effet de l'échelle progressive allant de 40 000 \$ à 240 000 \$. Cette politique réduit les obstacles à l'emploi par rapport au système de subvention actuel, mais pas autant qu'avec une prématernelle gratuite et une échelle progressive de 50 000 à 150 000 \$ pour une famille biparentale où le parent qui est le principal responsable des soins gagne moins de 30 000 \$.

Le graphique 9 illustre deux politiques de financement différentes comparées aux effets du système de subvention actuel. La ligne jaune avec les marqueurs circulaires illustre une politique de frais maximaux de 20 \$ par jour par enfant combinée au système de subvention actuel. Comme pour les familles monoparentales, cette politique s'avère moins efficace pour réduire les obstacles à l'emploi pour les familles à plus faible revenu. Lorsque le parent qui est le principal responsable des soins d'une famille biparentale gagne moins de 50 000 \$ environ, la politique du « 20 \$ par jour » occasionne des bénéfices obtenus par l'emploi se situant entre 20 et 50 %, soit inférieurs à ceux des politiques à échelles progressives illustrées dans le graphique précédent. Au-delà de 50 000 \$ de revenus, les bénéfices obtenus par l'emploi occasionnés par la politique du « 20 \$ par jour » atteignent environ 55 %.

Graphique 7 Bénéfices obtenus par l'emploi après la garde d'enfants : Avec et sans les frais de garde, avec ou sans subvention – familles monoparentales – Famille biparentale avec deux enfants

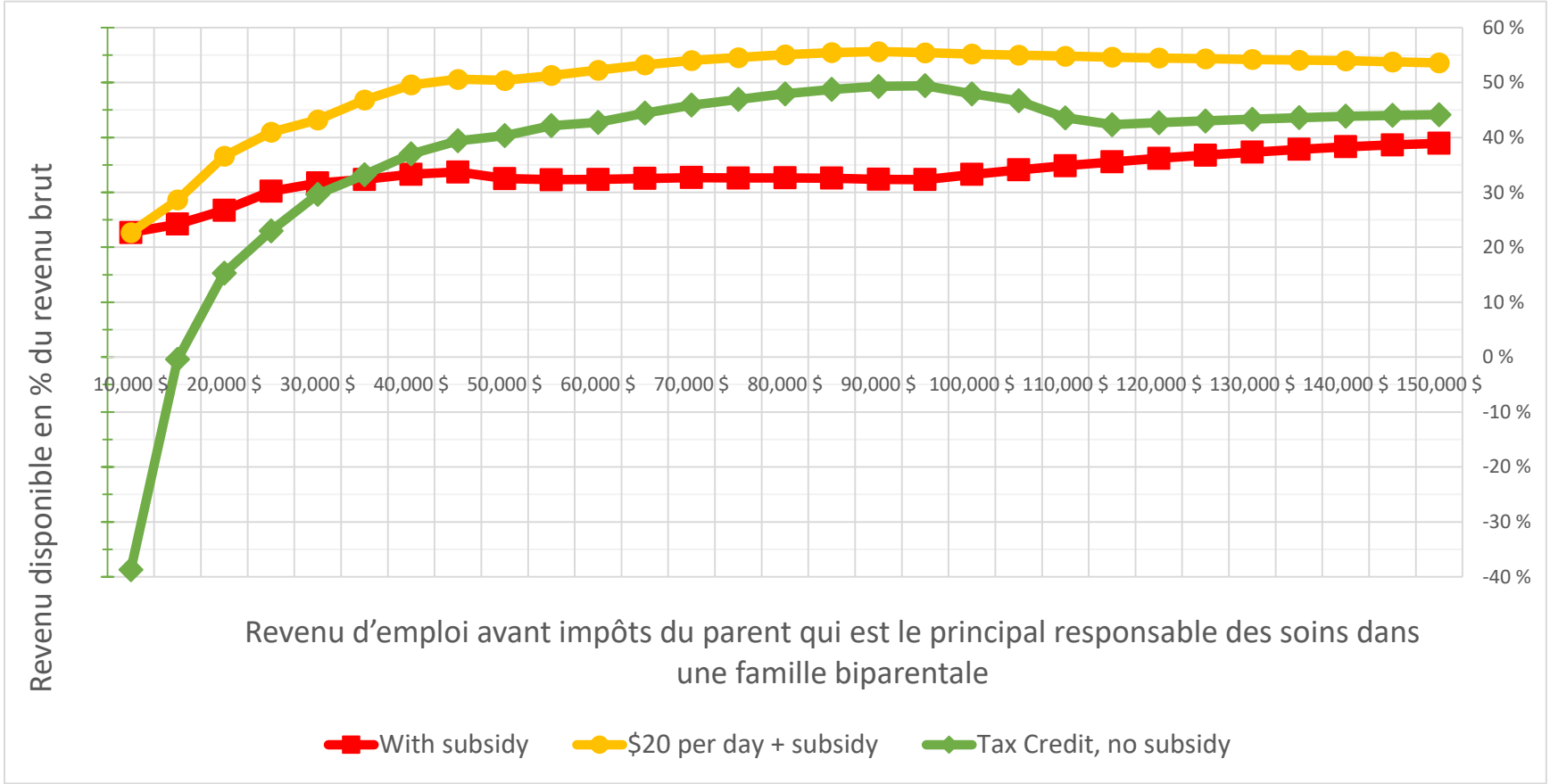


Graphique 8 Bénéfices obtenus par l'emploi après la garde d'enfants : Options avec échelles progressives et services de garde d'enfants gratuits – famille biparentale avec deux enfants



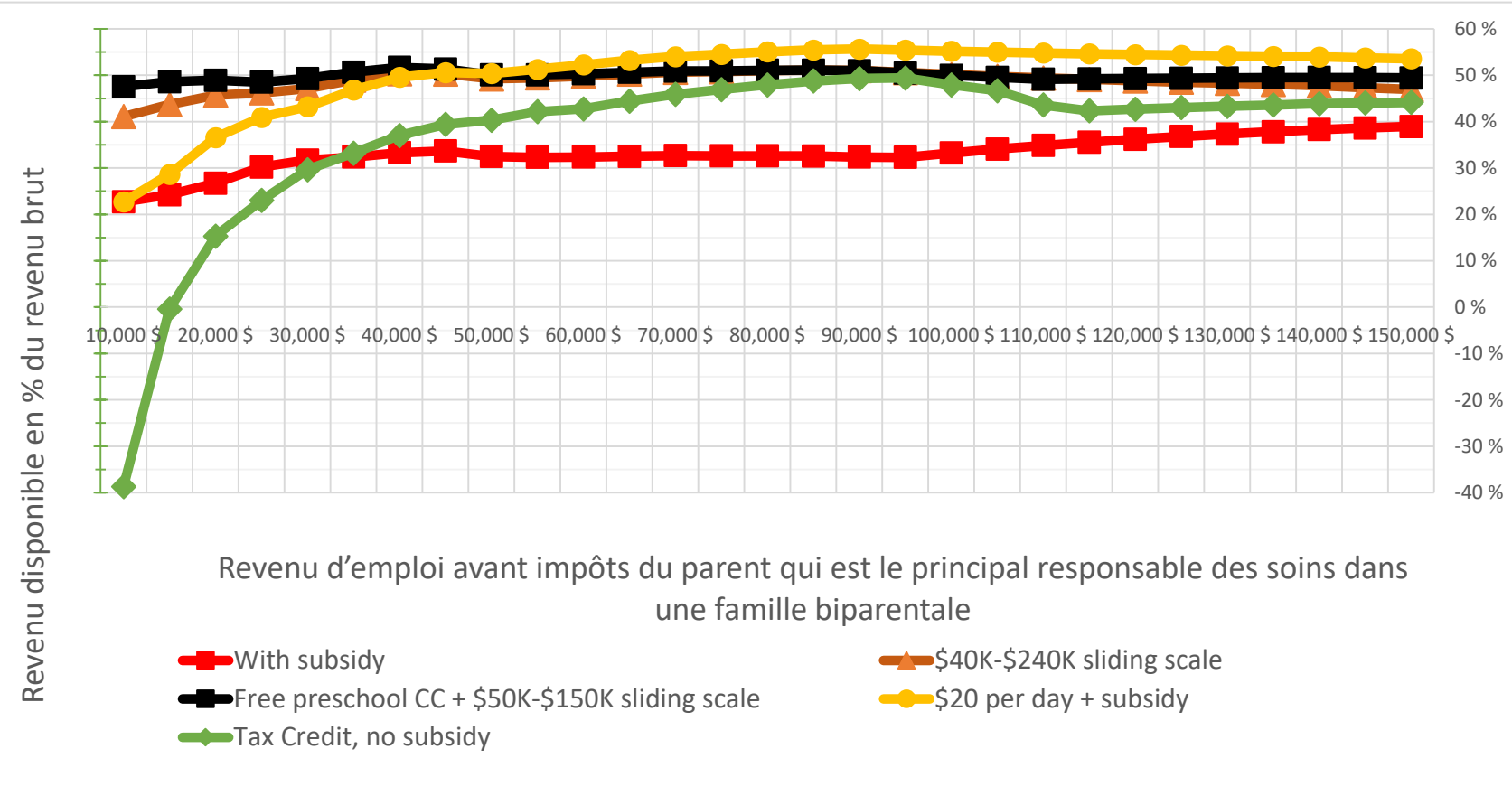
English	Français
With subsidy	Avec subvention
\$40K-\$240K sliding scale	Échelle progressive de 40 000 \$ à 240 000 \$
Free preschool CC + \$50K-\$150K sliding scale	Garde d'enfants d'âge préscolaire gratuite + échelle progressive de 50 000 \$ à 150 000 \$.

Graphique 9 Bénéfices obtenus par l’emploi après la garde d’enfants : Politiques du « 20 \$ par jour » et de crédit d’impôt – famille biparentale avec deux enfants



English	Français
With subsidy	Avec subvention
\$20 per day + subsidy	20\$ par jour en plus de la subvention
Tax Credit, no subsidy	Crédit d’impôt, aucune subvention

Graphique 10 bénéfices obtenus par l’emploi après les frais de services de garde d’enfants avec d’autres politiques possibles – famille biparentale avec deux enfants



English	Français
With subsidy	Avec subvention
Free preschool CC + \$50K-\$150K sliding scale	Garde d’enfants d’âge préscolaire gratuite + échelle progressive de 50 000 \$ à 150 000 \$.
Tax Credit, no subsidy	Crédit d’impôt, aucune subvention
\$40K-\$240 sliding scale	Échelle progressive de 40 000 \$ à 240 000 \$
\$20 per day + subsidy	20\$ par jour en plus de la subvention

L'autre ligne du graphique 9 – la ligne verte avec des marqueurs en forme de losanges – illustre les effets d'un crédit d'impôt qui viendrait remplacer le système de subvention actuel à titre d'échelle progressive du côté de la demande. Jusqu'à un revenu du parent qui est le principal responsable des soins d'environ 35 000 \$, cette politique occasionne des bénéfices obtenus par l'emploi inférieurs à ceux mêmes du système de subvention actuel – moins de 30 % environ de son revenu brut. En de telles circonstances, les avantages à occuper un emploi avec deux enfants sont moindres. Au-delà de 35 000 \$, le crédit d'impôt occasionne des bénéfices obtenus par l'emploi supérieurs à ceux offerts par le système de subvention actuel, mais n'atteint 50 % qu'à environ 90 000 \$ de revenu (c.-à-d. un revenu familial brut de 130 000 \$, puisque nous supposons que le second parent gagne un salaire de 40 000 \$). Au-delà d'un revenu familial d'environ 135 000 \$, ce crédit d'impôt offre peu d'avantages à occuper un emploi puisque l'aide financière à la garde d'enfants se trouve réduite de façon radicale en l'espace de 20 000 \$ (entre 135 000 et 155 000 \$ environ).

Le graphique 10 est difficile à lire, mais il est très utile parce qu'il compare nos quatre solutions en matière de politiques de financement aux effets du système de subvention actuel. Ce que l'on constate, c'est que le système actuel de subvention pour les services de garde d'enfants (la ligne rouge avec les marqueurs carrés) offre peu de protection contre les effets négatifs des frais de garde d'enfants sur le revenu d'emploi disponible d'une famille biparentale. En occupant un emploi, ce parent n'augmente le revenu disponible familial que de 20 à 40 % de son revenu brut. Donc, par exemple, si elle a décidé de retourner travailler pour un salaire de 60 000 \$, le revenu disponible de la famille (après déduction des taxes, des prestations et des coûts de garde d'enfants) serait plus élevé de moins de 20 000 \$ que si elle restait à la maison. Il s'agit d'une incitation moindre à retourner au travail; un obstacle important à l'emploi.

Laquelle de ces quatre politiques de financement possibles offre de plus grands incitatifs à l'emploi? La politique la moins avantageuse est certainement le crédit d'impôt. Il offre moins d'incitation à l'emploi que le système de subvention actuel pour les revenus inférieurs à environ 35 000 \$ et n'offre de meilleurs bénéfices obtenus par l'emploi à aucun autre niveau de revenu. La politique du « 20 \$ par jour » avec programme de subvention s'avère une meilleure solution que toute autre réforme de financement en ce qui a trait à l'augmentation des bénéfices obtenus par l'emploi pour les salaires supérieurs à 55 000 \$ (c.-à-d. un revenu familial brut d'environ 95 000 \$). Cependant, elle n'est pas avantageuse pour les nombreux parents qui sont les principaux responsables des soins dont le revenu est peu élevé. L'une ou l'autre des politiques de financement avec échelle progressive serait avantageuse pour les bénéfices obtenus par l'emploi et ce, peu importe le niveau de revenu. Cependant, à des niveaux de revenu peu élevés, la politique offrant des services de garde gratuits pour les enfants d'âge préscolaire et une échelle progressive de 50 000 à 150 000 \$ s'avère nettement plus avantageuse.

8.4 MODÈLE N° 2 (MODÈLE COMPORTEMENTAL) – DEMANDE EN SERVICES DE GARDE D'ENFANTS, EMPLOI ET AUTRES RÉPERCUSSIONS

Notre modèle ontarien de simulation de l'emploi et de la demande en matière de services de garde d'enfants illustre l'effet de la décision du parent qui est le principal responsable des soins d'occuper un emploi. La décision de ce parent d'occuper un emploi est la composante qui dicte la demande en services de garde d'enfants. On présume que le parent qui est le principal responsable des soins²¹ prend des décisions conjointes quant au type d'emploi qu'il cherchera (à temps plein, à temps partiel ou sans emploi) et, simultanément, au type de services de garde qu'il utilisera pour ses enfants plus jeunes que l'âge de la scolarité obligatoire (généralement de 0 à 6 ans). Parce que ce modèle illustre les changements aux décisions relatives à la garde d'enfants et à l'emploi selon le type de financement des services de garde, on le nomme « modèle comportemental ».

Les types de services de garde d'enfants sont regroupés en trois catégories : services de garde agréés, services de garde non agréés ou non réglementés offerts par quelqu'un ne faisant pas partie de la famille et services de garde offerts par un membre de la famille de l'enfant. Si le parent qui est le principal responsable des soins est présentement sans emploi, on présume qu'il est le principal responsable des soins de l'enfant. Par conséquent, notre modèle cherche à déterminer les facteurs qui influencent le choix du parent qui est le principal responsable des soins parmi sept scénarios possibles en ce qui a trait à l'emploi et à la garde d'enfants :

1. poste à temps plein et utilisation de services de garde agréés,
2. poste à temps plein et utilisation de services de garde non réglementés offerts par quelqu'un ne faisant pas partie de la famille,
3. poste à temps plein et utilisation de services de garde offerts par un membre de la famille,
4. poste à temps partiel et utilisation de services de garde agréés,
5. poste à temps partiel et utilisation de services de garde non réglementés offerts par quelqu'un ne faisant pas partie de la famille,

²¹ Le principal responsable des soins est plus fréquemment la mère, mais il peut être un père monoparental ou l'un des pères homosexuels d'une famille biparentale.

6. poste à temps partiel et utilisation de services de garde offerts par un membre de la famille, et finalement
7. Le parent qui est le principal responsable des soins de l'enfant n'a pas d'emploi.

Chacune de ces solutions représente une stratégie tout à fait différente pour la gestion du quotidien avec de jeunes enfants (Stalker et Ornstein, 2013). Certaines de ces solutions sont plus onéreuses et requièrent un revenu plus élevé en conséquence. Certaines solutions requièrent un investissement en temps important de la part du parent ou d'un membre de la famille afin d'assurer les services de garde, mais cette stratégie va de pair avec l'obtention d'un salaire (et une réduction radicale du temps libre du parent). Certaines solutions ne font appel qu'au temps du parent au détriment de l'obtention d'un salaire. Parce que ces solutions représentent différentes stratégies de prestation de soins pour de jeunes enfants, la prise de décision quant à ces solutions est affectée différemment par différents facteurs.

8.4.1 Principaux déterminants de l'emploi et de la demande en services de garde d'enfants

Les facteurs clés qui sont intégrés dans le modèle simulation sont les suivants :

1. Les frais nets (après impôts et avantages sociaux) que la famille doit payer pour tous les enfants de la famille sous l'âge de la scolarité obligatoire,
2. Le revenu net d'emploi (après impôts et avantages sociaux) attendu du parent qui est le principal responsable des soins,
3. Le revenu net (après impôts et avantages sociaux) restant de la famille (le revenu du conjoint, principalement, mais aussi les prestations gouvernementales pour familles monoparentales et biparentales),
4. La présence dans la famille de poupons, de bambins et d'enfants d'âge préscolaire,
5. Le nombre d'enfants entre 0 et 9 ans dans la famille,
6. Si, oui ou non, le parent qui est le principal responsable des soins a reçu une éducation postsecondaire,
7. Si, oui ou non, le parent qui est le principal responsable des soins est monoparental,
8. Si, oui ou non, le parent qui est le principal responsable des soins est né au Canada ou un immigrant récent (et dans quelle mesure).

Chacun de ces facteurs devrait avoir une incidence différente sur les décisions des familles concernant l'emploi et la garde d'enfants. Par exemple, les familles ayant plus d'enfants sont plus susceptibles de décider que le parent qui est le principal responsable des soins demeure sans emploi (à moins que des subventions soient disponibles). Les familles qui ont très récemment immigré au Canada sont moins susceptibles d'être employées que les familles ayant immigré il y a plus longtemps ou les familles où le parent qui est le principal responsable des soins est né au Canada. Les familles où le parent qui est le principal responsable des soins a reçu une éducation postsecondaire sont plus susceptibles de faire appel à des services de garde agréés et d'occuper un emploi. Et ainsi de suite.

Bon nombre de ces variables influencent de plus d'une manière les décisions des familles en ce qui concerne l'emploi et la garde d'enfants. Par exemple, le fait d'avoir un enfant en très bas âge augmente les frais relatifs aux services de garde agréés pour les familles, mais de nombreux parents ont de fortes opinions sur les types de services de garde les mieux appropriés pour des enfants en très bas âge. La variable mentionnée ci-dessus, soit la présence de pouspons, viendra influencer le deuxième de ces effets; le coût des services de garde viendra influencer le premier.

Le modèle comprend des estimations statistiques de la force de l'influence de chacun de ces facteurs sur les décisions reliées à l'emploi et à la garde d'enfants²². L'influence du coût des services de garde agréés est souvent particulièrement importante dans l'élaboration d'une politique. Selon nos estimations statistiques, les comportements reliés à l'emploi et à la garde d'enfants sont généralement assez sensibles aux variations de coûts. Il s'agit d'une variable importante dans les simulations présentées ci-dessous.

L'élasticité est un concept qui mesure le pourcentage de changement d'une variable nécessaire pour occasionner une variation d'une unité chez une autre variable. Nous avons déterminé que le ratio d'élasticité de la demande en services de garde agréés par rapport au coût de tels services est de - 1,14 – en d'autres mots, nous nous attendons à ce que la demande en services de garde agréés augmente de 11,4 % quand le coût de tels services diminue de 10 %.

Pour l'emploi, nous avons déterminé qu'une hausse de 10 % du coût des services de garde agréés occasionnerait une baisse de 3,2 % de l'emploi à temps plein chez les parents qui sont les principaux responsables des soins. Pareillement, une baisse de 10 % du coût des services de garde agréés occasionnerait une hausse de 3,2 % de l'emploi à temps plein.

Cette baisse ne s'applique qu'à l'emploi à temps plein. Une partie de cette hausse de l'emploi à temps plein est attribuable au retour de certains parents sur le marché du travail. Une autre

²² Les détails techniques de ce type de modèle sont décrits dans Cleveland, Krashinsky, Colley et Avery-Nunez, 2016b.

partie, cependant, est attribuable au passage d'un emploi à temps partiel à un emploi à temps plein. Par conséquent, on prévoit une augmentation de l'emploi total d'environ 1,4 % lorsque les frais de garde d'enfants sont réduits de 10 %.

8.4.2 Résultats des simulations

Les tableaux ci-dessous – un groupe entier de tableaux – montrent les résultats des simulations sur les différentes approches de financement décrites au début de ce chapitre. Nous illustrons également la situation de financement actuelle, appelée « cas de base ». De plus, nous illustrons les effets potentiels du système de subvention existant si tous les problèmes de financement, d'espace et de stigmatisation étaient éliminés.

La première simulation (simulation A) est le cas de base. Les données de la situation actuelle des services de garde d'enfants et des subventions ont été utilisées de manière à ce que cette simulation représente la réalité actuelle de la demande de services de garde d'enfants et des décisions relatives à l'emploi en Ontario. Les autres simulations devraient être interprétées comme des solutions de rechange ou des variations de ce cas de base. Le cas de base reflète le système de subvention pour les services de garde d'enfants en son état actuel. Le système de subvention actuel est plutôt restrictif sous certains aspects. Les familles peuvent être admissibles à la subvention sans être en mesure d'avoir accès aux paiements en raison des limites financières du gouvernement. Ou encore, l'argent peut être disponible, mais les centres de services de garde dans la région peuvent ne pas avoir de places disponibles pour le nombre et l'âge des enfants qui en ont besoin.

La deuxième simulation (simulation B) maintient les règles d'admissibilité actuelles de la subvention, mais avec une absence de limitations financières ou d'espace pour l'accès aux subventions pour les services de garde d'enfants. En d'autres mots, toute famille gagnant moins de 20 000 \$ qui souhaite occuper un emploi et faire appel à des services de garde agréés aura accès à ces services gratuitement. Au-delà de ce revenu et jusqu'à concurrence de 40 000 \$, les familles devront payer 10 % de leur revenu supplémentaire. Au-delà de ce revenu, les familles devront payer 30 % du revenu supplémentaire gagné jusqu'à ce que leur revenu soit suffisamment élevé pour qu'ils cessent de recevoir des subventions. Ainsi, une famille paierait 0 \$ à 20 000 \$ de revenu familial, 2 000 \$ à 40 000 \$ de revenu familial, jusqu'à 8 000 \$ à 60 000 \$ de revenu, jusqu'à 14 000 \$ à 80 000 \$ de revenu et jusqu'à 20 000 \$ à 100 000 \$ de revenu. Par conséquent, si une famille utilise des services de garde d'enfants coûtant plus de 20 000 \$ ou si la somme des pleins frais pour un poupon et un bambin est supérieure à 20 000 \$, la famille peut quand même obtenir une aide financière modeste à 100 000 \$ de revenu. Toutefois, la plupart des familles recevant une aide financière substantielle auraient un revenu inférieur à 80 000 \$.

La troisième simulation (simulation C) illustre une échelle progressive, mais d'une générosité et d'une conception différentes de celles du système de subvention actuel (qui utilise également un type d'échelle progressive). Nous appelons cette nouvelle échelle progressive « l'échelle progressive de 40 000 à 240 000 \$ ». Avec le système de subvention, le montant de votre revenu détermine directement le montant total des coûts que vous devez déboursier pour des services de garde d'enfants. Avec ce type d'échelle progressive, votre revenu détermine la fraction des coûts totaux des services de garde d'enfants que vous devez payer. Toutes les familles dont le revenu est inférieur à 40 000 \$ ne paient rien, celles dont le revenu est supérieur à 240 000 \$ paient 80 % des pleins frais des services de garde qu'elles utilisent, et au milieu, les familles paient un pourcentage des pleins frais qui augmente au même rythme que les revenus. Par exemple, une famille dont le revenu est de 60 000 \$ paierait 60 % des pleins frais; une famille dont le revenu est de 100 000 \$ paierait 32 % des pleins frais; une famille dont le revenu est de 140 000 \$ paierait 48 % des pleins frais et ainsi de suite. La somme qu'une famille paie dépend à la fois de leur revenu familial ainsi que du nombre d'enfants et leur âge. Leur revenu détermine le pourcentage, et le nombre d'enfants et leur âge déterminent le montant des pleins frais.

La quatrième simulation (simulation D) illustre un scénario où les services de garde seraient gratuits pour tous les enfants entre deux ans et demi et l'âge de fréquenter le jardin d'enfants— des services de garde gratuits pour les enfants d'âge préscolaire. Ce scénario est combiné à une échelle progressive pour les autres enfants de la famille. C'est ce que nous appelons l'échelle progressive de 50 000 à 150 000 \$ ». Tout comme pour l'échelle progressive décrite ci-dessus, le revenu familial détermine le pourcentage des pleins frais des services de garde qui doit être déboursé pour chaque enfant. Les familles gagnant moins de 50 000 \$ n'auraient rien à payer, les familles gagnant plus de 150 000 \$ paieraient 80 %, et il y aurait une échelle progressive de paiements entre ces deux montants. Cette échelle progressive serait disponible pour les poupons et bambins, mais aussi pour les enfants ayant l'âge de fréquenter le jardin d'enfants (et probablement pour les enfants d'âge scolaire également, mais notre modèle ne comprend que les effets qui concernent les enfants sous l'âge de la scolarité obligatoire).

La cinquième simulation (simulation E) offre aux utilisateurs de services de garde un tarif fixe de 20 \$ par jour et par enfant (5 220 \$ par année) pour les poupons, les bambins, les enfants d'âge préscolaire et les enfants ayant l'âge de fréquenter le jardin d'enfants. Le gouvernement aurait à fournir un financement de base suffisant pour les services de garde d'enfants pour pouvoir abaisser les frais de garde d'enfants pour tous les âges à 20 \$ par jour par enfant. Le système de subvention actuel ne serait pas aboli, mais modifié d'une façon semblable à celle décrite pour la simulation B. En particulier, on suppose que toutes les restrictions financières et d'espace sur les subventions seraient éliminées, de sorte que toutes les familles admissibles qui, selon notre modèle, voudraient avoir recours à des services de garde agréés pourraient y avoir accès. On compte également un léger changement aux

conditions d'admissibilité en matière de revenu pour une générosité accrue. Plutôt que d'offrir des services de garde gratuits aux familles dont le revenu est inférieur à 20 000 \$, ceux-ci seraient gratuits pour les familles dont le revenu est inférieur à 40 000 \$. Au-delà de ce chiffre, les conditions des subventions reprendraient effet; les familles gagnant un salaire de 40 000 à 60 000 \$ paieraient 10 % de leur revenu incrémentiel en services de garde, et les familles dont le revenu excède cette fourchette paieraient 30 % de leur revenu incrémentiel.

La sixième simulation (simulation F) illustre un crédit d'impôt pour dépenses en services de garde similaire à celui présentement offert au Québec (Laurin et Milligan, 2017). Comme suggéré par Kevin Milligan, le crédit d'impôt viendrait rembourser 75 % des frais de services de garde pour les familles à faible revenu, descendant jusqu'à 26 % pour les familles à haut revenu. En d'autres mots, les familles à faible revenu auraient à payer 25 % des pleins frais et les familles à haut revenu, 74 % des pleins frais. Nous avons vu dans les graphiques ci-dessus que cette politique est moins bénéfique aux familles à faible revenu que la situation actuelle. Afin de contrebalancer cet effet, nous présumons que le système actuel de subvention continuerait d'exister avec ce nouveau crédit d'impôt²³. La coexistence des systèmes pose problème sur le plan de la conception des politiques – il y aurait alors deux échelles progressives, l'une pour le système de subventions et l'autre pour le crédit d'impôt, qui se chevauchent.

²³ Les recommandations de politique de Laurin et Milligan (2017) étaient destinées au gouvernement fédéral et indiquaient que ce nouveau crédit d'impôt pour les frais de garde d'enfants devrait remplacer la déduction pour frais de garde d'enfants du gouvernement fédéral. Cet aspect ne relève vraiment pas du gouvernement de l'Ontario; pour cette simulation, nous supposons donc que la déduction pour frais de garde d'enfants se poursuit.

Tableau 41 Six simulations de la demande en services de garde d'enfants et de l'emploi

	A. Cas de base – Financement actuel	B. Système de subvention entièrement financé (échelle progressive)	C. Échelle progressive – 40 000 \$ à 240 000 \$	D. Sans frais pour les enfants de 2 et demi à 4 ans, plus échelle progressive de 50 000 \$ à 150 000 \$	E. Subvention de fonctionnement de 20 \$ par jour, plus système de subvention entièrement financé avec tournant à 40 000 \$	F. Crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants en plus du système de subvention actuel
Description de la réforme du financement	Aucun changement. Système actuel de subvention, plus subventions actuelles de fonctionnement et selon le salaire.	Garder les limites de revenu actuelles du système de subvention, mais fournir de l'aide à toutes les familles admissibles sans stigmatisation, avec des règles flexibles, et un financement et des services suffisants.	Remplacement le système de subvention actuel avec une nouvelle échelle progressive de paiements pour les 0 à 6 ans. Les familles qui gagnent moins de 40 000 \$ n'ont rien à payer. Au-dessus de ce revenu, les familles paient 4 % supplémentaires des pleins frais pour chaque tranche de 10 000 \$ de revenu jusqu'à 240 000 \$, après quoi les frais sont de 80 % pour tout le monde.	Utiliser le financement de base afin de réduire à zéro les frais pour les enfants d'âge préscolaire. Remplacer le système de subvention actuel par une échelle progressive. Les familles qui gagnent moins de 50 000 \$ n'ont rien à payer. Le pourcentage des frais à payer augmente selon le revenu jusqu'à concurrence de 150 000 \$, sans dépasser 80 % des pleins frais.	Réduire les pleins frais pour les poupons, les bambins, les enfants d'âge préscolaire et les enfants au jardin d'enfants à 20 \$ par jour par enfant. Remplacer le système de subvention actuel par un système de subvention entièrement financé avec règles flexibles, avec accès gratuit aux services pour les familles gagnant moins de 40 000 \$.	Crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants avec échelle progressive pour le paiement des frais, mais l'échelle progressive du système de subvention actuel demeure en vigueur.
	Demande pour services de garde agréés – Nombre d'enfants					
Demande pour les poupons	12 155	37 695	69 000	63 260	67 465	46 055
Demande pour les bambins	40 690	60 450	94 040	88 385	90 915	80 250
Demande pour les enfants d'âge préscolaire	93 830	125 805	181 620	190 500	175 055	158 325
Demande pour les enfants au jardin d'enfants (avant et après l'école)	91 725	118 975	181 502	172 710	171 750	156 595

	A. Cas de base – Financement actuel	B. Système de subvention entièrement financé (échelle progressive)	C. Échelle progressive – 40 000 \$ à 240 000 \$	D. Sans frais pour les enfants de 2 et demi à 4 ans, plus échelle progressive de 50 000 \$ à 150 000 \$	E. Subvention de fonctionnement de 20 \$ par jour, plus système de subvention entièrement financé avec tournant à 40 000 \$	F. Crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants en plus du système de subvention actuel
	Emploi (ou absence d'emploi) des parents qui sont les principaux responsables des soins d'enfants de 0 à 6 ans					
Emploi à temps plein (nb de parents qui sont les principaux responsables des soins)	331 045	381 920	458 435	452 945	448 470	427 340
Emploi à temps partiel	116 940	93 590	60 050	62 825	63 715	69 320
Pas d'emploi	158 515	130 990	88 015	90 730	94 315	109 840

Tableau 42 Six simulations des mesures d'abordabilité

	A. Cas de base – Financement actuel	B. Système de subvention entièrement financé avec règles flexibles (échelle progressive)	C. Échelle progressive – 40 000 \$ à 240 000 \$	D. Sans frais pour les enfants de 2 et demi à 4 ans, plus échelle progressive de 50 000 \$ à 150 000 \$	E. Subvention de fonctionnement de 20 \$ par jour, plus système de subvention entièrement financé avec tournant à 40 000 \$	F. Crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants Le système de subvention actuel demeure en vigueur.
	Nombre de familles avec enfants de 0 à 4 ans dans chaque catégorie d'abordabilité					
Abordable – selon la mesure d'abordabilité selon le revenu familial (MANRF) (familles avec enfants de 0 à 4 ans)	85 495	210 220	444 755	428 890	442 130	336 775
Inabordable – selon la MANRF (de 0 à 4 ans)	156 880	214 560	4 940	20 400	7 595	104 180
Complètement inhabordable – mesuré par la MANRF (de 0 à 4 ans)	207 580	24 955	35	440	0	8 990
	Niveau moyen global des mesures d'abordabilité pour les familles et parents qui sont les principaux responsables d'enfants de 0 à 4 ans					
Valeur moyenne de mesure d'abordabilité selon le revenu familial pour les familles avec enfants de 0 à 4 ans	23,5 %	10,3 %	2,7 %	2,7 %	3,7 %	7,8 %
Valeur moyenne de mesure d'abordabilité financière des parents qui sont les principaux responsables des soins des familles avec enfants de 0 à 4 ans	67,3 %	33,7 %	9,5 %	9,7 %	12,6 %	23,5 %
	Niveau moyen de mesure d'abordabilité selon de revenu familial des familles monoparentales et biparentales avec enfants de 0 à 6 ans					

	A. Cas de base – Financement actuel	B. Système de subvention entièrement financé avec règles flexibles (échelle progressive)	C. Échelle progressive – 40 000 \$ à 240 000 \$	D. Sans frais pour les enfants de 2 et demi à 4 ans, plus échelle progressive de 50 000 \$ à 150 000 \$	E. Subvention de fonctionnement de 20 \$ par jour, plus système de subvention entièrement financé avec tournant à 40 000 \$	F. Crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants Le système de subvention actuel demeure en vigueur.
Valeur moyenne de la MANRF pour les familles monoparentales avec enfants de 0 à 6 ans	25,1 %	2,7 %	0,2 %	0,2 %	0,5 %	6,1 %
Valeur moyenne de la MANRF pour les familles biparentales avec enfants de 0 à 6 ans	19,9 %	11,2 %	2,9 %	3,2 %	4,2 %	7,2 %
	Niveau moyen de la MANRF selon le niveau attendu de revenu familial des familles avec enfants de 0 à 6 ans					
Valeur moyenne de la MANRF – familles gagnant moins de 50 000 \$	30,8 %	2,7 %	0,1 %	0,0 %	0,2 %	8,0 %
Valeur moyenne de la MANRF – familles gagnant entre 50 000 \$ et 100 000 \$	21,2 %	12,7 %	2,4 %	2,4 %	5,1 %	7,3 %
Valeur moyenne de la MANRF – familles gagnant plus de 100 000 \$	12,7 %	12,2 %	4,3 %	5,0 %	4,6 %	6,0 %

Tableau 43 Six simulations des coûts nets des services de garde d'enfants

	A. Cas de base – Financement actuel	B. Système de subvention entièrement financé avec règles flexibles (échelle progressive)	C. Échelle progressive – 40 000 \$ à 240 000 \$	D. Sans frais pour les enfants de 2 et demi à 4 ans, plus échelle progressive de 50 000 \$ à 150 000 \$	E. Subvention de fonctionnement de 20 \$ par jour, plus système de subvention entièrement financé avec tournant à 40 000 \$	F. Crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants Le système de subvention actuel demeure en vigueur.
	Coût net moyen global des services de garde d'enfants pour les familles monoparentales et biparentales – Enfants de 0 à 6 ans					
Coût net moyen annuel des services de garde d'enfants pour les parents après la DFGE	13 395 \$	8 250 \$	2 505 \$	2 710 \$	3 110 \$	5 100 \$
Coût net moyen – Familles monoparentales	9 100 \$	1 450 \$	150 \$	135 \$	325 \$	2 280 \$
Coût net moyen – Familles biparentales	14 325 \$	9 725 \$	3 020 \$	3 270 \$	3 710 \$	5 715 \$
	Coût net moyen des services de garde d'enfants par niveau de revenu familial – Enfants de 0 à 6 ans					
Coût net moyen – Familles gagnant moins de 50 000 \$	11 975 \$	1 185 \$	45 \$	0 \$	95 \$	3 145 \$
Coût net moyen – Familles gagnant entre 50 000 \$ et 100 000 \$	13 935 \$	8 540 \$	1 650 \$	1 715 \$	3 500 \$	4 815 \$
Coût net moyen – Familles gagnant plus de 100 000 \$	13 960 \$	13 415 \$	5 245 \$	5 775 \$	5 050 \$	6 895 \$
	Coût net moyen des services de garde d'enfants selon l'âge du plus jeune enfant – Enfants de 0 à 6 ans					

	A. Cas de base – Financement actuel	B. Système de subvention entièrement financé avec règles flexibles (échelle progressive)	C. Échelle progressive – 40 000 \$ à 240 000 \$	D. Sans frais pour les enfants de 2 et demi à 4 ans, plus échelle progressive de 50 000 \$ à 150 000 \$	E. Subvention de fonctionnement de 20 \$ par jour, plus système de subvention entièrement financé avec tournant à 40 000 \$	F. Crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants Le système de subvention actuel demeure en vigueur.
Coût net moyen si le plus jeune enfant est un poupon	20 175 \$	9 490 \$	3 100 \$	4 045 \$	3 225 \$	7 160 \$
Coût net moyen si le plus jeune enfant est un bambin	14 550 \$	9 340 \$	2 865 \$	3 825 \$	3 460 \$	5 590 \$
Coût net moyen si le plus jeune enfant est d'âge préscolaire	11 160 \$	7 975 \$	2 370 \$	790 \$	3 150 \$	4 460 \$
Coûts nets moyens lorsque l'enfant le plus jeune est en âge de fréquenter la maternelle	8 470 \$	6 400 \$	1 785 \$	2 705 \$	2 625 \$	3 420 \$
Coût net moyen si le plus jeune enfant est d'âge scolaire	8 630 \$	6 670 \$	1 860 \$	2 815 \$	2 730 \$	3 545 \$

Tableau 44 Six simulations des coûts et des revenus

	A. Cas de base – Financement actuel	B. Système de subvention entièrement financé avec règles flexibles (échelle progressive)	C. Échelle progressive – 40 000 \$ à 240 000 \$	D. Sans frais pour les enfants de 2 et demi à 4 ans, plus échelle progressive de 50 000 \$ à 150 000 \$	E. Subvention de fonctionnement de 20 \$ par jour, plus système de subvention entièrement financé avec tournant à 40 000 \$	F. Crédit d’impôt pour frais de garde d’enfants Le système de subvention actuel demeure en vigueur.
Coût brut du financement supplémentaire pour le gouvernement	0 \$	1 295 M \$	4 465 M \$	4 435 M \$	3 925 M \$	3 245 M \$
Total des recettes fiscales sans les prestations	6 021 M \$	6 330 M \$	7 350 M \$	7 340 M \$	7 160 M \$	6 850 M \$
Recettes fiscales fédérales sans les prestations	4 258 M \$	4 515 M \$	5 315 M \$	5 300 M \$	5 165 M \$	4 925 M \$
Recettes fiscales de l’Ontario sans les prestations	1 763 M \$	1 815 M \$	2 035 M \$	2 040 M \$	1 995 M \$	1 925 M \$
Contribution des parents au coût des services de garde agréés	2 053 M \$	2 170 M \$	1 300 M \$	1 165 M \$	1 620 M \$	2 060 M \$

Il y a quatre tableaux illustrant les résultats de ces six simulations. Le premier (tableau 41) fait état des niveaux d'emploi et de demande en services de garde chez les parents qui sont les principaux responsables des soins découlant des politiques décrites pour chaque simulation. Il est important de ne pas oublier que notre modèle d'emploi et de demande en services de garde ne s'applique qu'aux enfants de 0 à 6 ans (pas aux enfants de première année et au-delà).

Le tableau 42 fait état de nos mesures d'abordabilité – la mesure d'abordabilité par niveau de revenu familial (MANRF) et la mesure de l'abordabilité pour le parent responsable des soins (MAPRS) pour chacune des six simulations. Les mesures d'abordabilité sont indiquées pour différentes catégories de familles. La MANRF reflète le coût net des services de garde pour les familles en pourcentage du revenu familial après impôts et avantages sociaux. La MAPA reflète le coût net des services de garde en pourcentage du revenu attendu du parent qui est le principal responsable des soins après impôts et avantages sociaux.

Le tableau 43 fait état du coût net des services de garde pour les familles avec enfants de 0 à 6 ans pour chacune des six simulations. Ces coûts moyens varient selon le niveau de revenu familial, l'âge des enfants et ainsi de suite; les coûts moyens sont indiqués selon chacune de ces caractéristiques. Naturellement, les différentes réformes du financement donnent lieu à différents coûts nets des services de garde selon la catégorie de famille.

Le tableau 44 présente les répercussions sur le coût et le revenu pour chacune des six simulations de politiques de financement.

8.5 DEMANDE EN SERVICES DE GARDE ET EMPLOI

Le cas de base représente la situation actuelle (2017). La demande en services de garde d'enfants dans l'ensemble de la province s'élève à 12 155 enfants, presque 41 000 bambins, 94 000 enfants d'âge préscolaire et 92 000 enfants au jardin d'enfants pour les services de garde avant et après l'école. Étant donné les revenus et les coûts actuels des services de garde pour différentes familles, notre modèle prédit l'emploi de près de 448 000 parents qui sont les principaux responsables des soins, plus de 70 % d'entre eux à temps plein. Près de 160 000 parents qui sont les principaux responsables de soins ayant des enfants de 0 à 6 ans sont sans emploi. Veuillez noter que les parents qui sont les principaux responsables des soins en congé de maternité ou congé parental sont exclus du modèle.

Fait peut-être surprenant, l'emploi à temps partiel est plus fréquent dans le cas de base que dans les autres simulations. Comme nous l'apprenons en étudiant les simulations, l'emploi à temps partiel, plutôt qu'à temps plein, est une façon importante qu'ont les familles de s'adapter lorsque garde d'enfants est inabordable. Dans de nombreux cas, les parents combinent un emploi à temps partiel à une désynchronisation des horaires afin de s'occuper des enfants, ou ont recours à l'aide de membres de leur famille pour en assurer la garde. Quand

les services de garde sont abordables, l'emploi à temps partiel devient moins fréquent, puisque l'emploi à temps plein devient compatible avec le fait d'avoir des enfants.

Bien évidemment, l'emploi à temps partiel n'est pas la seule façon qu'ont les familles de s'adapter quand les services de garde deviennent financièrement inabordables. Comme vous pouvez le voir sur la ligne « Sans emploi, de 0 à 6 ans », de nombreux parents décident de ne pas réintégrer le marché du travail (et de s'occuper eux-mêmes des enfants toute la journée) lorsque les services de garde agréés sont financièrement inabordables, comme c'est le cas dans le cas de base.

Les cinq simulations des différentes politiques ont des effets substantiels sur la demande en services de garde d'enfants et sur l'emploi; les cinq simulations affectent les coûts de garde d'enfants pour les familles, et le comportement familial est sensible à cette variable.

La simulation B suggère que même le système actuel de subvention a la capacité de fournir de l'aide à beaucoup plus de familles que c'est le cas à l'heure actuelle. Avec cette simulation, le système de subvention actuel demeure en vigueur, mais les effets de la stigmatisation et du manque de financement ou d'espace pour les familles sont éliminés. Dans ce cas, la demande en services de garde agréés pour toutes les catégories d'âge augmente de manière significative, soit d'environ 100 000 enfants de 0 à 6 ans. On prévoit également une hausse de l'emploi chez les parents d'environ 27 500, sans compter l'importante transition de l'emploi à temps partiel vers le temps plein à mesure que les services de garde deviennent plus abordables pour les familles.

Les simulations C, D et E devraient avoir un effet similaire sur la demande en services de garde et sur l'emploi. La simulation C comprend une échelle progressive de 40 000 \$ à 240 000 \$ qui vient remplacer le système de subvention actuel. Les familles à faible revenu tout comme celles à haut revenu bénéficient d'une réduction des frais de services de garde. La demande totale en services de garde pour les enfants de 0 à 6 ans est nettement plus élevée que dans le cas de base; plus de 525 000 enfants feraient appel à des services de garde agréés, contre 240 000 dans le cas de base. L'augmentation de la demande en soins aux poupons, qui étaient auparavant très chers, est particulièrement importante – plus de 5 fois plus d'enfants feraient appel à de tels services. L'emploi devrait également augmenter de façon substantielle (en supposant qu'il y ait suffisamment de places libres pour accommoder l'augmentation de la demande) – une hausse de plus de 70 000 par rapport au cas de base.

Dans les simulations D et E, les changements de la demande et de l'emploi sont légèrement plus modestes, mais d'un même ordre de grandeur. On assisterait à une augmentation nette de la demande en services de garde ainsi que de l'emploi (en supposant un nombre de places libres suffisant pour convenir à la demande). La simulation D est celle qui comprend des services de garde gratuits pour les enfants d'âge préscolaire (on assiste donc à une

augmentation importante de la demande pour cette tranche d'âge) ainsi qu'une échelle progressive des paiements de 50 000 à 150 000 \$ pour les autres tranches d'âge. La simulation E propose des services de garde pour les pouspons, bambins et enfants d'âge préscolaire à 20 \$ par jour ainsi qu'un relâchement des contraintes de financement d'un système de subvention modifié.

La simulation F ferait appel au système de subvention actuel ainsi qu'à une échelle progressive de crédit d'impôt pour les frais de garde similaire à l'une des mesures de financement pour les services de garde en place au Québec. Le crédit d'impôt s'appliquerait aux dépenses liées aux services de garde agréés et non agréés. Les effets sur la demande et sur l'emploi seraient un peu plus modestes que pour les simulations C, D et E. Par rapport au cas de base, la demande en services de garde augmenterait d'environ 200 000 et l'emploi chez les parents augmenterait d'un peu moins de 50 000.

8.6 MESURES DE L'ABORDABILITÉ

Le tableau 42 fait état de l'incidence des six simulations sur nos mesures de l'abordabilité des services de garde agréés. Les trois premières lignes démontrent le nombre de familles ontariennes avec enfants de 0 à 4 ans susceptibles de trouver les services de garde agréés financièrement abordables, inabordables ou complètement inabordables. Il s'agit de la mesure de l'abordabilité selon le revenu familial. Les seuils se situent à moins de 10 % du revenu familial (abordable), de 10 à 19,99 % (inabordable) et de plus de 20 % (complètement inabordable). Actuellement, seulement un peu plus de 85 000 familles trouvent les services de garde abordables, mais le nombre augmente bien au-dessus de 400 000 familles dans les simulations C, D ou E et à environ 340 000 familles avec le crédit d'impôt pour les frais de garde dans la simulation F. Toutes ces simulations viennent réduire nettement le nombre de familles pour qui les services de garde sont « complètement inabordables ».

La répartition de l'abordabilité selon le nombre de parents et le revenu familial est particulièrement intéressante. Dans le cas de base, la mesure d'abordabilité selon le revenu familial indique que pour les familles avec enfants de 0 à 6 ans, les frais de garde sont en moyenne beaucoup plus lourds par rapport au revenu des familles monoparentales que pour les familles biparentales : 25,1 % contre 19,9 %. Le système de subvention vient nettement diminuer le coût des services de garde pour de nombreuses familles monoparentales, mais de nombreuses autres familles admissibles ne reçoivent pas de subventions.

Cette situation est également reflétée dans la répartition de l'abordabilité selon le revenu familial. Les familles dont le revenu serait inférieur à 50 000 \$ doivent généralement consacrer plus de 30 % de leur revenu après impôts aux services de garde agréés. Cette proportion diminue jusqu'à atteindre 21,2 % pour celles gagnant de 50 000 à 100 000 \$ et jusqu'à 12,7 %

pour celles gagnant plus de 100 000 \$. En moyenne, les services de garde agréés ne sont pas vraiment abordables pour aucune de ces familles.

Les cinq autres simulations ont une forte incidence sur l'abordabilité. Offrir des places en services de garde subventionnées pour toutes les familles admissibles selon les seuils de revenu actuels (comme dans la simulation B) occasionnerait, en soi, une amélioration nette de l'abordabilité, en particulier pour les familles à faible revenu et les familles monoparentales. Les simulations C, D et E ont des effets distributifs similaires sur l'abordabilité, la réduisant considérablement pour les familles monoparentales et biparentales. La simulation à « 20 \$ par jour » est légèrement moins avantageuse pour les familles à revenu moyen que l'échelle progressive de 40 000 à 240 000 \$ ou les services de garde gratuits pour les enfants d'âge préscolaire combinés à une échelle progressive de 50 000 à 150 000 \$. La simulation F, qui offre un crédit d'impôt pour frais de garde, a une incidence beaucoup plus modeste (mais tout de même importante par rapport au cas de base) sur l'amélioration de l'abordabilité pour les familles monoparentales et biparentales. Cependant, même jumelée avec le système actuel de subvention, elle mène à une abordabilité moindre des services de garde pour les familles à faible revenu par rapport à celles à revenu moyen ou à haut revenu.

8.7 COÛT NET DES SERVICES DE GARDE

Le tableau 43 vient concrétiser la question de l'abordabilité en calculant le coût net moyen des services de garde agréés pour différents types de familles avec enfants de 0 à 6 ans. Le coût moyen déduit le montant de la déduction pour frais de garde (DFGE) à laquelle chaque famille serait admissible (selon le revenu le moins élevé du ménage et les frais de garde estimés) des pleins frais que les parents devraient autrement débours²⁴. Bien évidemment, il vient également déduire l'aide financière ou les subventions pour les services de garde auxquelles les familles seraient admissibles dans une telle situation.

Dans le cas de base, le coût net moyen que les familles ontariennes doivent débours^{er} en services de garde pour leurs enfants de 0 à 6 ans est de 13 395 \$. Pour les familles monoparentales, les subventions permettent une moyenne légèrement supérieure à 9 000 \$. Pour les familles biparentales, le coût net moyen des services de garde est de plus de 14 000 \$. Pour toutes les catégories de revenu, le coût moyen des services de garde est élevé. Pour les familles gagnant moins de 50 000 \$, le coût moyen est d'environ 12 000 \$, alors que pour les familles à revenu moyen ou élevé, le coût moyen est de près de 14 000 \$.

²⁴ Comme nous l'avons indiqué ailleurs dans le présent rapport, il existe une controverse à savoir si la déduction pour frais de garde d'enfants constitue une aide à la garde d'enfants ou une composante nécessaire de l'équité horizontale de la fiscalité des parents travailleurs. Nous la considérons ici comme une forme d'aide à la garde d'enfants.

Les coûts sont fortement liés à l'âge de l'enfant. Les familles avec au moins un poupon font face à un coût moyen des services de garde de plus de 20 000 \$, même en comptant la DFGE et les subventions. Les familles dont le plus jeune enfant est un bambin doivent déboursier environ 14 500 \$ en moyenne, et avec un enfant d'âge préscolaire, le coût moyen est de plus de 11 000 \$. Les familles dont le plus jeune enfant est au jardin d'enfants font face à un coût moyen des services de garde de près de 8 500 \$.

Bien que de rendre des subventions disponibles pour toutes les familles admissibles (simulation B) viendrait réduire le coût net des services de garde, ce coût demeurerait en moyenne de 8 000 \$ et demeurerait inchangé pour les familles à haut revenu (toujours de 13 000 \$ en moyenne).

Comme pour les autres tableaux de ce groupe, les simulations B, C et D auraient toutes une incidence majeure sur l'abordabilité – le coût moyen des services de garde viendrait se situer entre 2 500 et 3 100 \$, approximativement. Toutes ces simulations sont très positives pour les familles monoparentales et biparentales. Elles s'avèrent toutes particulièrement efficaces dans la réduction du coût net des services de garde pour les familles à faible revenu et demeurent favorables, bien que dans une moindre mesure, aux familles à revenu moyen et élevé.

Le crédit d'impôt pour frais de garde a une incidence importante, bien que plus limitée, sur le coût net moyen des services de garde agréés. Le coût net moyen des services de garde serait d'un peu plus de 5 000 \$ par famille, plus bas pour les familles monoparentales que biparentales, et plus bas pour les familles à faible revenu que celles à revenu moyen ou élevé. Le coût moyen des services de garde pour les familles avec un poupon serait alors tout juste supérieur à 7 000 \$ par année et se situerait entre 3 500 et 5 500 \$ pour les enfants d'autres tranches d'âge.

8.8 COÛTS ET REVENUS

Le tableau 44 met en évidence les effets sur les coûts et les revenus occasionnés par les différentes politiques en matière de garde d'enfants. La première ligne fait état des coûts supplémentaires engendrés pour le gouvernement avec chaque simulation. Naturellement, le coût supplémentaire du cas de base est de zéro, puisqu'il s'agit de la situation actuelle. Les parents de jeunes enfants paient un impôt considérable, même après déduction de leurs allocations familiales. Dans la situation actuelle (c.-à-d. le cas de base), le total des bénéfices que le gouvernement reçoit de ces familles (tel que calculé par le Canadian Tax and Credit Simulator; Milligan, 2016) est tout juste supérieur à 6 milliards \$, avec un montant de 4,3 milliards \$ allant au gouvernement fédéral et 1,7 milliard \$ allant au gouvernement provincial.

Nous avons également utilisé le modèle pour calculer le montant total des coûts de services de garde agréés déboursés par les parents (sans compter la DFGE). Dans la situation actuelle, les parents contribuent à mesure d'un montant légèrement supérieur à 2 milliards \$.

Si les subventions pour les services de garde étaient financées et que des places étaient disponibles pour toutes les familles admissibles, dans la simulation B, les subventions supplémentaires coûteraient au gouvernement environ 1,3 milliard \$ par année. Le coût net est moindre, cependant, puisque la hausse de l'emploi chez les parents entraînerait une augmentation des recettes fiscales sur le court terme²⁵. Les recettes fiscales augmentent d'environ 300 millions \$ par rapport au cas de base, mais la majeure partie de ce montant revient au gouvernement fédéral.

La contribution des parents au coût des services de garde se trouve augmentée dans la simulation. Bien sûr, les familles en soi se retrouvent à payer moins, mais davantage d'entre elles font appel à des services de garde agréés, d'où ce résultat.

Le coût supplémentaire pour le gouvernement avec l'échelle progressive de 40 000 à 240 000 \$ serait de près de 4,5 milliards \$. Cependant, les crédits d'impôt, même à court terme, augmenteraient de plus de 1,3 milliard \$. Par conséquent, le coût net de cette approche intégrée à l'amélioration de l'abordabilité n'est que de 3,2 milliards \$ par année. Toutefois, la part du lion des recettes fiscales supplémentaires revient au gouvernement fédéral; cette politique implique une tâche importante pour le gouvernement provincial, celle de récupérer une partie de ces recettes supplémentaires du gouvernement fédéral afin de financer les programmes de garde d'enfants.

La simulation D propose d'offrir des services de garde agréés gratuits pour les enfants d'âge préscolaire (majoritairement âgés de 3 ans). Parallèlement, les frais pour les enfants des autres tranches d'âge seraient établis selon une échelle progressive du revenu (de 50 000 à 150 000 \$). Le coût total supplémentaire pour le gouvernement serait de près de 4,5 milliards \$. Comme pour la simulation C, on compterait plus de 1,3 milliard \$ en recettes fiscales pour les gouvernements à court terme, la majeure partie de ce montant allant au gouvernement fédéral. Le coût net pour les gouvernements serait donc de 3,2 milliards \$.

La simulation E imposerait des frais maximaux de 20 \$ par jour pour les poupons, les bambins et les enfants d'âge préscolaire (tout juste au-delà de 5 000 \$ par année complète). Cette

²⁵ Un certain nombre d'études ont constaté que les services de garde d'enfants font augmenter les revenus du gouvernement à moyen terme, car un plus grand nombre de parents demeurent sur le marché du travail après l'entrée à l'école de leurs enfants (Lefebvre, Merrigan et Verstaete, 2009; Laurin et Milligan, 2017). À long terme, d'autres études ont révélé des hausses de la productivité et de la croissance, qui permettraient d'accroître davantage ces revenus (Fortin, Godbout et St-Cerny, 2013; Peterssen, Marischal et Ishi, 2017).

mesure serait combinée au financement complet d'un système de subvention qui offrirait des règles sur le revenu un peu plus généreuses que les règles actuelles. Ce programme entraînerait un coût supplémentaire de près de 4 milliards \$. Des recettes supplémentaires de plus de 1,1 milliard \$ seraient générées pour les gouvernements, majoritairement pour le gouvernement fédéral.

Finalement, avec la simulation F, le système de subvention actuel demeurerait en vigueur (sans accroissement du financement) et offrirait un crédit d'impôt pour les frais de garde. Le coût brut de ce programme serait de plus de 3,2 milliards \$. Des taxes supplémentaires de plus de 800 millions \$ seraient générées par la hausse de l'emploi et des revenus. Le coût net de ce programme serait donc d'environ 2,4 milliards \$.

8.9 RÉSUMÉ DES DONNÉES ISSUES DES SIMULATIONS

Ces simulations laissent transparaître plusieurs choses. D'une part, elles confirment que les services de garde agréés sont présentement financièrement inabordables à de nombreuses familles. Les familles de jeunes enfants (de 0 à 4 ans) doivent présentement déboursier, en moyenne, plus de 23 % de leur revenu familial après impôts afin d'avoir accès à des services de garde agréés, en considérant le système de subvention et autres prestations qui viennent réduire le coût des services de garde pour les familles. Il s'agit de deux tiers de la contribution du revenu du parent qui est le principal responsable des soins au revenu familial, en moyenne. C'est donc sans surprise que de nombreuses familles signalent que les services de garde sont financièrement inabordables.

La deuxième simulation (simulation B) – qui suggère de transformer le système de subvention en une échelle progressive abordable et entièrement financée fournissant aux parents une aide financière garantie – a une forte incidence sur l'abordabilité et le recours aux services de garde. Même si les exigences en matière de revenu pour obtenir de l'aide financière seraient les mêmes qu'avec le système actuel de subvention, d'avoir le droit d'accès à une telle aide financière est une situation bien différente. Ces exigences en matière de revenu sont surtout axées sur les familles à revenu faible ou moyen. L'abordabilité serait largement améliorée pour les familles à revenu faible ou moyen, mais pas pour les familles dont le revenu est égal ou supérieur à 100 000 \$.

La troisième simulation (simulation C) – une échelle progressive généreuse où le montant du revenu familial détermine la part des pleins frais que les parents devront payer – rend le système des services de garde financièrement abordable à pratiquement toutes les familles. Dans cette simulation, des familles gagnant 40 000 \$ ou moins obtiennent des services de garde gratuits. Les familles gagnant 240 000 \$ et plus paient 80 % des pleins frais des services de garde auxquels elles font appel. Entre ces deux paliers de revenus, la part des pleins frais que

les parents doivent payer augmente de manière régulière selon le revenu familial avant impôt. Pour chaque tranche de 2 500 \$ au-delà d'un revenu de 40 000 \$, une famille doit payer 1 % supplémentaire des pleins frais. Avec un revenu de 145 000 \$, une famille devrait payer 50 % du coût et recevrait une subvention pour les 50 % restants. La demande de toutes les catégories d'âge pour les services de garde agréés augmenterait considérablement dans cette simulation. De manière générale, elle ferait plus que doubler et serait, par exemple, six fois plus élevée qu'elle ne l'est actuellement pour les poupons. Tel que discuté dans le chapitre sur les transitions, une telle expansion rapide occasionnerait d'importants problèmes de mise en accès. On note une nette amélioration de l'abordabilité financière. Le pourcentage moyen du revenu familial qu'une famille doit consacrer aux services de garde serait maintenant de 2,7 %, et le pourcentage moyen de la contribution du revenu du parent qui est le principal responsable des soins serait de 9,5 %. L'abordabilité s'en trouve nettement améliorée pour toutes les catégories de revenu par rapport au cas de base, et en particulier pour les familles à faible revenu. Cette simulation ainsi que la simulation D sont les deux plus coûteuses en termes du total des dépenses gouvernementales (près de 4,5 milliards \$), mais elles auraient un effet important sur les familles, et on compterait des recettes fiscales de 1,3 milliard \$ supplémentaire dues à la hausse de l'emploi à court terme. Il pourrait y avoir d'autres effets sur l'emploi et des recettes fiscales supplémentaires à plus long terme. En outre, le modèle ne calcule pas les économies réalisées sur les prestations d'aide sociale occasionnées par la hausse de l'emploi et des revenus.

La quatrième simulation (simulation D) transformerait les services de garde pour les enfants de 2 ans et demi à 4 ans en service public – gratuit pour tous les enfants jusqu'à ce qu'ils entrent au jardin d'enfants. Cette mesure est associée à une échelle progressive de 50 000 \$ à 150 000 \$ pour les poupons, les bambins et les enfants au jardin d'enfants. L'abordabilité se trouve largement améliorée pour les familles monoparentales et biparentales et pour les familles de toutes les catégories de revenu, en particulier celles à faible revenu. En moyenne, les familles ayant des enfants de 0 à 4 ans paieraient maintenant 2,7 % du revenu familial après impôts pour avoir accès aux services de garde agréés. Par rapport au cas de base, les services de garde agréés deviendraient abordables à plus de 340 000 familles supplémentaires avec des enfants de 0 à 4 ans selon nos seuils d'abordabilité conventionnels. Il y a des augmentations importantes de la demande de services de garde pour les poupons et les bambins et une augmentation particulièrement grande de la demande de services de garde des enfants d'âge préscolaire dans cette simulation.

La cinquième simulation (simulation E) fait appel à des subventions de fonctionnement pour les poupons, les bambins et les enfants d'âge préscolaire, abaissant les pleins frais à 20 \$ par jour par enfant pour chacun de ces groupes d'âge, mais pas pour les enfants ayant l'âge de fréquenter le jardin d'enfants. Le système élargi de subventions entièrement financées fournit une aide financière aux enfants au jardin d'enfants (services de garde avant et après l'école) et aux familles qui n'ont pas les moyens de payer 20 \$ par jour. Cette simulation améliore

considérablement l'abordabilité, à 3,7 % du revenu familial après impôts en moyenne pour les familles ayant des enfants de 0 à 4 ans. Elle donne lieu à des augmentations considérables de la demande en services de garde pour les pouspons et les bambins en particulier et à des augmentations importantes pour les autres tranches d'âge également.

La dernière simulation (simulation F) propose d'adopter un crédit d'impôt pour les frais de garde d'enfants similaire à celui offert par le système de financement au Québec. La déduction pour frais de garde actuelle (fédérale et provinciale) demeure en vigueur avec ce nouveau crédit d'impôt. Les seuils de revenu pour ce crédit d'impôt seraient à l'image de ceux en vigueur au Québec – remboursement de 75 % pour les familles gagnant moins d'environ 35 000 \$, 70 % pour celles gagnant de 35 000 à environ 41 500 \$ et ainsi de suite. Le dernier seuil de revenu est d'environ 150 000 \$; au-dessus de ce niveau de revenu, les familles sont remboursées pour 26 % de leurs dépenses de services de garde. Le système de subvention actuel (qui n'est pas entièrement financé) demeure en vigueur en plus du crédit d'impôt.

Les effets de ce crédit d'impôt sur l'abordabilité sont nettement moins bénéfiques qu'avec les simulations C, D et E. Avec ce crédit d'impôt, les familles ayant des enfants de 0 à 4 ans paieraient en moyenne 7,8 % de leur revenu familial après impôts pour avoir accès aux services de garde. En termes d'abordabilité, cette option est moins bénéfique aux familles à faible revenu. Les familles ayant des revenus inférieurs à 50 000 \$ paieraient 8,0 % du revenu net, celles dont le revenu est entre 50 000 \$ et 100 000 \$ paieraient 7,3 % du revenu et les familles dont le revenu est 100 000 \$ et plus paieraient 6,0 % du revenu familial net. Ce modèle, en ce qui a trait au revenu familial, va à l'opposé des autres politiques.

8.10 CONCLUSIONS

À notre avis, seulement deux de ces simulations devraient être sérieusement prises en considération pour la mise en œuvre. Tant l'échelle progressive généreuse que les services de garde sans frais pour les enfants d'âge préscolaire avec échelle progressive de 50 000 \$ à 150 000 \$ ont des répercussions très positives sur l'abordabilité et des effets de répartition souhaitables en ce qui concerne les groupes de revenus et l'abordabilité pour les familles monoparentales et biparentales.

Le crédit d'impôt pose un certain nombre de problèmes, même si l'on ne tient pas compte de l'opposition entre les approches axées sur la demande et celles axées sur l'offre. Comme nous l'avons vu dans les graphiques de la première partie de ce chapitre, le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants est plutôt négatif pour les familles à faible revenu si l'on considère qu'il remplace le système actuel de subvention. Les familles monoparentales gagnant moins de 50 000 \$ (c'est-à-dire la majorité) se retrouveraient dans une position pire qu'avec le système de subvention actuel. Même si le système de subvention actuel est combiné avec le crédit d'impôt

(comme dans les tableaux 41 à 44), cette option n'est pas aussi bénéfique pour les familles à revenu faible ou moyen que les autres.

En outre, le crédit d'impôt pour les dépenses de frais de garde, si combiné avec le système de subvention actuel, produit un étrange résultat. Le système actuel de subvention suit une échelle progressive; le crédit d'impôt suit également une échelle progressive. Il n'est pas clair comment ces deux échelles progressives devraient interagir, ce qui crée un système de financement qui n'est pas transparent pour les parents, qui auront de la difficulté à en comprendre les effets. En plus, il y aurait maintenant trois formes d'allégement fiscal pour les frais de garde d'enfants – la déduction fédérale actuelle pour frais de garde d'enfants, la déduction provinciale actuelle pour frais de garde d'enfants et le nouveau crédit d'impôt provincial pour frais de garde d'enfants. Combiné au maintien du système de subvention actuel, cette solution ressemble à une mosaïque de systèmes de financement conflictuels et se chevauchant, plutôt qu'à un moyen cohérent et compréhensible d'améliorer l'abordabilité des services de garde d'enfants.

Le modèle de financement à 20 \$ par jour est moins problématique, mais, tout compte fait, n'est pas la meilleure option. L'approche à 20 \$ par jour apparaît efficace en matière de transparence et de facilité de compréhension. Si elle n'était pas combinée à des ententes particulières pour les familles à faible revenu, elle rendrait les services de garde moins abordables pour ces dernières. Cependant, combinée à un système de subvention entièrement financé pour les familles à faible revenu, cette option viendrait nettement améliorer l'abordabilité.

Cette option est un peu moins chère pour ce qui est du coût global, mais en tenant compte des recettes fiscales, le coût net de ce programme est similaire à celui de l'échelle progressive de 40 000 \$ à 240 000 \$ et de services de garde gratuits pour les enfants d'âge préscolaire avec échelle progressive de 50 000 \$ à 150 000 \$. De plus, particulièrement pour les familles monoparentales dont le revenu se situe entre 20 000 \$ et 90 000 \$, ces approches avec échelles progressives s'avèrent plus efficaces dans la réduction des obstacles à l'emploi et dans l'incitation à rejoindre le marché du travail.

L'une ou l'autre des politiques de financement proposées dans les simulations C (échelle progressive de 40 000 \$ à 240 000 \$) et D (services de garde gratuits pour les enfants d'âge préscolaire avec échelle progressive de 50 000 \$ à 150 000 \$) entraînerait une nette amélioration de l'abordabilité des services de garde pour toutes les familles. Il y a, cependant, d'importants problèmes de mise en œuvre ou de transition à considérer. Le nombre de places disponibles en garderies agréées est largement insuffisant pour accommoder toute la demande qui serait générée si le gouvernement mettait immédiatement en œuvre l'une ou l'autre de ces options. Dans le prochain chapitre portant sur les transitions, nous parlerons de l'incidence qu'ont ces problèmes de transitions sur nos recommandations concernant la meilleure nouvelle approche de financement.

CHAPITRE 9 : ENJEUX DE LA MAIN-D'ŒUVRE, RÉMUNÉRATION ET COÛTS

Résumé du chapitre

- ❖ Il n'est pas possible de résoudre les problèmes d'abordabilité des services de garde sans tenir compte de la rémunération de la main-d'œuvre. Les paiements de salaires et d'avantages sociaux sont de loin la composante la plus importante des frais de garde d'enfants et, pour de nombreuses raisons, la rémunération du personnel des services de garde augmentera.
- ❖ Le gouvernement a besoin d'un plan stratégique afin de résoudre les problèmes liés à la main-d'œuvre pour gérer un élargissement rapide du secteur.
- ❖ Ce plan comprendrait l'établissement de cibles en matière de niveau d'éducation et de formation, la conception d'une grille salariale et de régimes de rémunération cibles, ainsi que des problèmes liés au recrutement.
- ❖ En comptant tous les travailleurs des centres de services de garde, le salaire médian en Ontario (avant la hausse du salaire minimum) est de 15 à 20 \$ l'heure. Dans la plupart des régions de la province, le personnel non qualifié reçoit (en 2017) un salaire qui est très faible (médiane de 11,40 \$ à 15 \$ l'heure). Le personnel qualifié reçoit de 15 \$ à 20 \$ l'heure. Même les salaires des superviseurs ne sont pas particulièrement élevés dans la majorité de la province affichant une médiane de 20 \$ à 26,68 \$ l'heure. Toronto fait figure d'exception, où les salaires horaires moyens pour le personnel du programme non qualifié et qualifié et les superviseurs sont plus élevés, à la médiane, que dans le reste de la province. Ottawa est aussi, en partie une exception.
- ❖ En comparant les salaires horaires moyens d'autres professions à ceux de la garde d'enfants, il est facile de voir pourquoi il est difficile de recruter d'autres travailleurs qualifiés aux salaires actuels. Les salaires actuels dans les services de garde semblent concurrentiels aux autres professions lorsque les travailleurs sont âgés de 15 à 24 ans. Toutefois, les salaires des services de garde sont nettement non concurrentiels par rapport aux salaires horaires moyens versés aux employées qui sont âgées de 25 à 54 ans dans de nombreuses professions à l'échelle de la province.
- ❖ Les niveaux de rémunération doivent augmenter dans les services de garde pour qu'une expansion soit possible. En particulier, les niveaux de rémunération doivent augmenter pour que le personnel qui est recruté soit du personnel apte et bien qualifié qui décidera de rester dans le secteur.

- ❖ Nous avons élaboré un modèle de calcul des coûts pour les garderies en Ontario, lequel suggère que les coûts de personnel représentent souvent plus de 80 % des coûts pour les pousins, moins de 80 % des coûts pour les bambins et souvent moins de 70 % des coûts pour les enfants d'âge préscolaire.
- ❖ Nous utilisons le modèle de coûts pour calculer les répercussions d'une augmentation de 10 % des salaires, une hausse de 5 points de pourcentage des avantages sociaux, et les répercussions liées à l'atteinte du niveau de rémunération souhaitable pour tous les travailleurs des services de garde d'enfants. Nous avons également modélisé l'effet d'avoir seulement des éducateurs de la petite enfance inscrits qualifiés comme personnel de première ligne.
- ❖ Ce type de modélisation des coûts joue un rôle important dans le contrôle des coûts et la détermination des frais appropriés et de leur plafonnement.
- ❖ Le Manitoba, l'Î.-P.-É. et la Saskatchewan ont créé des modèles de politique qui offrent des leçons utiles sur les grilles salariales, l'ensemble des avantages sociaux, le perfectionnement professionnel et le plafonnement des frais.

9.1 ENJEUX DE LA MAIN-D'ŒUVRE, RÉMUNÉRATION ET COÛTS

Pourquoi devons-nous discuter des problèmes de rémunération de la main-d'œuvre et des coûts dans une étude sur l'abordabilité des services de garde? Il y a plusieurs raisons :

- Lors que les services de garde deviennent plus abordables, la demande pour ces services augmente, ce qui signifie un demande accrue en personnel formé. Il y a déjà une pénurie de personnel qualifié dans les centres de services de garde ainsi que de fournisseurs prêts à fournir des services de garde en milieu familial. Pour ces raisons, la rémunération devra augmenter afin de recruter davantage d'éducatrices et éducateurs de la petite enfance et de fournisseurs de services de garde en milieu familial. Cet problème pourrait avoir une incidence sur l'abordabilité à moins d'y trouver une solution.
- Une pénurie de personnel constitue une menace pour le maintien de la qualité avec l'expansion du système de services de garde. Il sera nécessaire de trouver des moyens d'éviter les pénuries de personnel et de stimuler le nombre d'éducateurs afin d'éliminer ces menaces à la qualité.
- La hausse récente du salaire minimum de l'Ontario a touché de nombreux travailleurs des services de garde d'enfants, car bon nombre d'entre eux bénéficiaient auparavant

d'un taux de base (avant la Subvention pour l'amélioration des salaires) qui était égal ou proche du niveau précédent du salaire minimum. La hausse à 14 \$ l'heure (et à 15 \$ en janvier 2019) est positive pour ces travailleurs, mais temporairement négative pour le secteur. Les salaires du personnel qualifié sont aujourd'hui relativement bas, et il faudra y remédier pour recruter un grand nombre d'éducateurs de la petite enfance.

- Il y aura des pressions à la hausse sur tous les coûts à mesure que le secteur des services de garde prend de l'expansion. Certaines de ces hausses de coûts seront légitimes et contribueront à bâtir le type de système de services de garde agréés dont l'Ontario a besoin. D'autres, non. Il n'est pas facile de distinguer les unes des autres, de sorte que les fonctionnaires provinciaux et municipaux doivent être prêts à jouer un rôle accru dans l'évaluation (parfois appelée analyse comparative) des coûts des services de garde afin de déterminer le montant de la rémunération que les fournisseurs devraient recevoir pour les services.

Pour toutes ces raisons, il n'est pas vraiment possible de discuter de l'abordabilité et de la réforme du système de garde d'enfants sans discuter des questions rémunération de la main-d'œuvre en particulier, et du coût associé à la prestation de services de garde d'enfants en général. Il n'est certainement pas possible d'élaborer des recommandations stratégiques pour une amélioration nette de l'abordabilité sans tenir compte des répercussions probables et souhaitées du nouveau financement sur la rémunération de la main-d'œuvre. Le paiement des salaires et des avantages sociaux représente, de loin, l'élément le plus important des coûts des centres de garde d'enfants qui sont les principaux fournisseurs de services agréés. Lorsque les salaires augmentent, les coûts augmentent et les pleins frais exigés par les exploitants doivent augmenter, à moins que le gouvernement ne soit disposé à augmenter le financement pour couvrir la rémunération plus élevée des éducateurs et éducatrices en garderie et d'autres membres du personnel.

En fait, le ministère de l'Éducation a besoin d'une stratégie en matière de main-d'œuvre pour accompagner sa stratégie en matière d'abordabilité. En d'autres mots, le ministère a besoin d'un plan – une orientation stratégique – afin de répondre aux questions de rémunération qui se présenteront avec l'expansion rapide du secteur. Une stratégie est une réponse planifiée à une série de questions interconnectées qui ne peuvent être traitées séparément.

Cette stratégie doit aborder des questions telles que :

- Le niveau cible d'éducation et de formation des éducateurs et éducatrices en services de garde à long terme. Désirons-nous que certains membres du personnel aient une formation universitaire? Voulons-nous que tous les membres du personnel du programme soient qualifiés? Ce critère risque-t-il de rendre les services de garde trop coûteux?

- D'où proviendront les nouveaux éducateurs et éducatrices de la petite enfance à mesure que le système prend de l'expansion? Avec quelles professions devons-nous rivaliser afin d'obtenir une proportion plus élevée des diplômés collégiaux? Quels sont les régimes de rémunération typiques dans les professions que le système des services de garde doit égaler ou dépasser?
- Le besoin d'une échelle salariale dans les services de garde d'enfants – un ensemble progressif de descriptions professionnelles dans le domaine, avec les niveaux de salaire prévus qui y sont associés, qui vient créer une possibilité et une image mentale des échelons qui peuvent être gravis. À quoi cette échelle ressemblerait-elle en Ontario – quels seraient les niveaux professionnels et les conditions d'admissibilité? Dans quelle mesure faut-il différencier les salaires entre les différents niveaux afin d'encourager les gens à rester dans le domaine et de les inciter à améliorer leurs compétences?
- À quel point l'arrivée de nouveaux travailleurs risque-t-elle d'être sensible à l'accroissement de la rémunération? Ces nouveaux travailleurs auront-ils les caractéristiques dont nous avons besoin pour un système élargi de haute qualité? Quelle en sera l'incidence sur le niveau requis d'accroissement de la rémunération?
- Si nous sommes confrontés à une crise de pénurie de personnel des programmes au cours des prochaines années, quels compromis sommes-nous prêts à faire pour trouver rapidement du personnel? Que pensons-nous de la reconnaissance globale des acquis et de l'expérience, ce que le Québec a fait au début de son expansion? Cette reconnaissance crée-t-elle des problèmes?
- Qu'en est-il de l'accroissement de l'immigration pour recruter de nouveaux éducateurs de la petite enfance? Cette approche comporte-t-elle des problèmes?
- À quel point les coûts sont-ils affectés par les changements dans les salaires, les avantages sociaux et les conditions de travail? Quel est l'effet de rétroaction anticipé sur les coûts et les frais de l'augmentation des salaires et de la rémunération?

Il ne fait aucun doute qu'il y a aussi d'autres questions connexes.

Une stratégie en matière de main-d'œuvre est nécessaire, parce que le gouvernement a des intérêts doubles et contradictoires. Il ne veut pas d'une rémunération des éducateurs en garderie si élevée que les services de garde d'enfants deviennent complètement inabordables et coûteux. Toutefois, les éducateurs de services de garde sont ceux responsables de la qualité de l'expérience des enfants au quotidien. Le gouvernement doit donc s'assurer que la rémunération du personnel (salaires, conditions de travail et avantages sociaux) est suffisante pour attirer et retenir les travailleurs qui bâtiront un système de services de garde de grande qualité.

À l'heure actuelle, la rémunération des travailleurs en garderie est, à quelques exceptions près, notoirement faible... si faible qu'il est difficile de recruter et de maintenir en poste du personnel; si faible que seuls les jeunes peuvent se permettre de devenir éducateurs en garderie; si faible qu'il est impossible d'envisager une expansion majeure du secteur tout en maintenant et en améliorant la qualité des services. Le gouvernement a donc tout intérêt à s'assurer que la rémunération du personnel est entièrement adéquate et structurée de manière à offrir une forte incitation à l'autoamélioration constante.

9.2 QUELLE EST LA RÉMUNÉRATION DES TRAVAILLEURS DES SERVICES DE GARDE EN ONTARIO?

Examinons certaines des données concernant les salaires des travailleurs des services de garde en Ontario. Les tableaux ci-dessous offrent un résumé des données de l'Enquête auprès des exploitants de services de garde d'enfants de 2017. Les données déclarées comprennent l'effet sur les salaires de la Subvention pour l'amélioration des salaires de 2 \$ l'heure pour de nombreux travailleurs des services de garde d'enfants – par conséquent, pour la plupart des travailleurs, la plus basse catégorie des salaires est en fait de 13,40 \$ à 15 \$, plutôt que de 11,40 \$ à 15 \$. Puisque ces données datent de janvier 2017, elles ne comprennent pas l'effet de l'augmentation du salaire minimum de 11,60 \$ à 14,00 \$ du 1^{er} janvier 2018.

Ces données sont fournies par les centres de services de garde en Ontario en réponse à une enquête du ministère de l'Éducation. On a demandé aux centres combien d'employés de différents types (p. ex., qualifiés à temps plein, qualifiés à temps partiel, non qualifiés à temps plein, non qualifiés à temps partiel, surveillants à temps plein, surveillants à temps partiel, surveillants à temps partiel, etc.) se trouvaient dans les différentes catégories de salaire horaire. Les données datent du 31 mars 2017 et près de 4 800 des 5 351 centres ont répondu²⁶ à cette partie de l'enquête. Les données sur les salaires présentées comprennent les effets de la Subvention pour l'amélioration des salaires (2 \$ l'heure pour le personnel admissible).

Le premier tableau résume certains résultats clés concernant les niveaux de salaire médian, tandis que d'autres tableaux fournissent des détails sur la dispersion des niveaux de salaire entre les centres et les travailleurs individuels.

La dernière ligne présente un résumé rapide. Pour l'ensemble du personnel, le salaire médian dans les centres de chaque région et dans les réserves des Premières nations est de 15 à 20 \$

²⁶ Les nombres d'employés indiqués dans les tableaux ci-dessous sont plus bas que le nombre réel d'employés pour plusieurs raisons, notamment la non-réponse. L'ensemble de données suggère qu'il existe un total de 48 637 employés dans la province, mais le ministère de l'Éducation évalue ce nombre à environ 65 100 employés.

l'heure. Dans d'autres lignes, nous constatons que les employés non qualifiés reçoivent généralement des salaires inférieurs, tandis que ceux des superviseurs sont généralement supérieurs. À Toronto, les niveaux de salaire sont plus élevés à la médiane pour certaines catégories professionnelles.

Tableau 45
Tableau récapitulatif : Niveaux de salaire médian en Ontario en centres de garde d'enfants
par catégorie professionnelle, par région, 2017

Profession	Toronto	Toronto Ouest	Centre	Sud-Ouest	Est	Nord	Premières Nations	Toute la province
	Niveau médian des salaires par catégorie professionnelle dans les centres de garde d'enfants							
Personnel du programme qualifié	20 \$ à 26,68 \$	15 \$ à 20 \$	15 \$ à 20 \$	15 \$ à 20 \$	15 \$ à 20 \$	15 \$ à 20 \$	15 \$ à 20 \$	15 \$ à 20 \$
Personnel du programme non qualifié	15 \$ à 20 \$	11,40 \$ à 15 \$	11,40 \$ à 15 \$	11,40 \$ à 15 \$	15 \$ à 20 \$	11,40 \$ à 15 \$	11,40 \$ à 15 \$	11,40 \$ à 15 \$
Superviseurs	30 \$ à 35 \$	20 \$ à 26,68 \$	20 \$ à 26,68 \$	20 \$ à 26,68 \$	20 \$ à 26,68 \$	20 \$ à 26,68 \$	20 \$ à 26,68 \$	20 \$ à 26,68 \$
Personnel hors programme	15 \$ à 20 \$	15 \$ à 20 \$	15 \$ à 20 \$	15 \$ à 20 \$	15 \$ à 20 \$	15 \$ à 20 \$	15 \$ à 20 \$	15 \$ à 20 \$
Tous les membres du personnel dans les centres	15 \$ à 20 \$	15 \$ à 20 \$	15 \$ à 20 \$	15 \$ à 20 \$	15 \$ à 20 \$	15 \$ à 20 \$	15 \$ à 20 \$	15 \$ à 20 \$

Source : Ministère de l'Éducation

Tableau 46
Nombre et pourcentage de tous les travailleurs en services de garde d'enfants payés dans
chaque catégorie de salaire, par région, 2017
Tout le personnel

Salaire horaire	Toronto	Toronto Ouest	Centre	Sud-Ouest	Est	Nord	Premières Nations	TOTAL
Nombre de tous les membres du personnel dans chaque région pour chaque niveau de salaire (y compris les superviseurs)								
11,40 \$ à 15 \$	2 337	2 416	3 998	2 442	1 392	770	210	13 565
15 \$ à 20 \$	3 601	2 865	4 311	4 467	2 302	1 081	253	18 880
20 \$ à 26,68 \$	3 401	1 850	1 782	2 040	1 698	525	143	11 439
26,68 \$ à 30 \$	811	260	234	229	287	115	11	1 947
30 \$ à 35 \$	838	155	143	189	257	42	6	1 630
35 \$ à 40 \$	296	59	57	69	81	24	9	595
40 \$ et plus	306	46	138	40	35	15	1	581
TOTAL	11 590	7 651	10 663	9 476	6 052	2 572	633	48 637
Pourcentage de tous les membres du personnel dans chaque région pour chaque niveau de salaire (y compris les superviseurs)								
11,40 \$ à 15 \$	20,2 %	31,6 %	37,5 %	25,8 %	23,0 %	29,9 %	33,2 %	27,9 %
15 \$ à 20 \$	31,1 %	37,4 %	40,4 %	47,1 %	38,0 %	42,0 %	40,0 %	38,8 %
20 \$ à 26,68 \$	29,3 %	24,2 %	16,7 %	21,5 %	28,1 %	20,4 %	22,6 %	23,5 %
26,68 \$ à 30 \$	7,0 %	3,4 %	2,2 %	2,4 %	4,7 %	4,5 %	1,7 %	4,0 %
30 \$ à 35 \$	7,2 %	2,0 %	1,3 %	2,0 %	4,2 %	1,6 %	0,9 %	3,4 %
35 \$ à 40 \$	2,6 %	0,8 %	0,5 %	0,7 %	1,3 %	0,9 %	1,4 %	1,2 %
40 \$ et plus	2,6 %	0,6 %	1,3 %	0,4 %	0,6 %	0,6 %	0,2 %	1,2 %
TOTAL	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Source : Ministère de l'Éducation

Ce tableau regroupe tous les membres du personnel par niveau de salaire, avec les nombres disposés en tableau pour chaque région séparément. Toronto, en particulier, compte plus de membres du personnel et des niveaux de salaire supérieurs, il est donc utile de ventiler ces données par région. La partie supérieure du tableau montre le nombre de membres du

personnel à chaque niveau de salaire. La partie inférieure indique le pourcentage des membres du personnel dans chaque région pour chaque niveau de salaire. Les membres du personnel à temps plein et à temps partiel sont regroupés. Lorsqu'ils sont analysés séparément, les salaires horaires des membres du personnel à temps plein et à temps partiel sont semblables (il y aura des différences entre les avantages sociaux des membres du personnel à temps plein et à temps partiel qui ne sont cependant pas enregistrées dans l'ensemble de données).

Les données sur le pourcentage des membres du personnel à chaque niveau de salaire sont utiles pour calculer le salaire médian dans chaque région parce que la médiane est le 50^e percentile. En observant la partie inférieure du tableau, nous pouvons voir que la médiane dans chaque région se situe dans la fourchette de 15 \$ à 20 \$.

Le tableau précédent regroupait tous les membres du personnel, mais il est plus utile de ventiler le personnel en personnel du programme qualifié, personnel du programme non qualifié, et personnel et superviseurs hors programme. C'est exactement ce que font les quatre prochains tableaux. La forme de chaque tableau est semblable à celui présenté ci-dessus, avec les nombres pour les membres du personnel dans la moitié supérieure du tableau et le pourcentage des membres du personnel dans la partie inférieure. Dans chaque cas, les membres du personnel à temps plein et à temps partiel sont inclus.

Tableau 47
Nombre et pourcentage de personnel du programme qualifié dans
chaque catégorie de salaire horaire, par région, 2017

Salaire horaire	Toronto	Toronto Ouest	Centre	Sud-Ouest	Est	Nord	Premières Nations	TOTAL
Nombre de personnel de première ligne à temps plein et à temps partiel qualifié à chaque niveau de salaire dans chaque région								
11,40 \$ à 15 \$	387	841	901	934	380	177	43	3 663
15 \$ à 20 \$	1 851	1 569	2 539	2 905	1 166	628	163	10 821
20 \$ à 26,68 \$	2 466	1 206	1 135	1 440	1 193	279	91	7 810
26,68 \$ à 30 \$	546	168	57	82	126	55	2	1 036
30 \$ à 35 \$	609	43	41	52	103	13	0	861
35 \$ à 40 \$	131	19	14	47	16	0	4	231
40 \$ et plus	43	5	62	2	6	0	0	118
TOTAL	6 033	3 851	4 749	5 462	2 990	1 152	303	24 540
Pourcentage de personnel de première ligne à temps plein et à temps partiel qualifié à chaque niveau de salaire dans chaque région								
11,40 \$ à 15 \$	6,4 %	21,8 %	19,0 %	17,1 %	12,7 %	15,4 %	14,2 %	14,9 %
15 \$ à 20 \$	30,7 %	40,7 %	53,5 %	53,2 %	39,0 %	54,5 %	53,8 %	44,1 %
20 \$ à 26,68 \$	40,9 %	31,3 %	23,9 %	26,4 %	39,9 %	24,2 %	30,0 %	31,8 %
26,68 \$ à 30 \$	9,1 %	4,4 %	1,2 %	1,5 %	4,2 %	4,8 %	0,7 %	4,2 %
30 \$ à 35 \$	10,1 %	1,1 %	0,9 %	1,0 %	3,4 %	1,1 %	0,0 %	3,5 %
35 \$ à 40 \$	2,2 %	0,5 %	0,3 %	0,9 %	0,5 %	0,0 %	1,3 %	0,9 %
40 \$ et plus	0,7 %	0,1 %	1,3 %	0,0 %	0,2 %	0,0 %	0,0 %	0,5 %
TOTAL	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Source : Ministère de l'Éducation, 2017

Le niveau de salaire médian pour le personnel qualifié est de 20 \$ à 26,68 \$ à Toronto, mais il est de 15 \$ à 20 \$ dans toutes les autres régions. Il y a plus de centres municipaux et syndiqués à Toronto que dans les autres régions. Le personnel de ces centres a tendance à être plus payé.

Tableau 48
Nombre et pourcentage de membres du personnel non qualifiés dans
chaque catégorie de salaire horaire, par région, 2017

Salaire horaire	Toronto	Toronto Ouest	Centre	Sud-Ouest	Est	Nord	Premières Nations	TOTAL
Nombre de personnel de première ligne à temps plein et à temps partiel non qualifié à chaque niveau de salaire dans chaque région								
11,40 \$ à 15 \$	1 660	1 284	2 621	1 086	794	478	101	8 024
15 \$ à 20 \$	1 405	907	1 201	907	722	268	29	5 439
20 \$ à 26,68 \$	553	304	131	58	174	59	2	1 281
26,68 \$ à 30 \$	57	11	15	8	7	3	0	101
30 \$ à 35 \$	17	0	14	7	5	0	1	44
35 \$ à 40 \$	8	0	6	0	2	0	2	18
40 \$ et plus	14	2	2	0	4	0	0	22
TOTAL	3 714	2 508	3 990	2 066	1 708	808	135	14 929
Pourcentage de personnel de première ligne à temps plein et à temps partiel non qualifié à chaque niveau de salaire dans chaque région								
11,40 \$ à 15 \$	44,7 %	51,2 %	65,7 %	52,6 %	46,5 %	59,2 %	74,8 %	53,7 %
15 \$ à 20 \$	37,8 %	36,2 %	30,1 %	43,9 %	42,3 %	33,2 %	21,5 %	36,4 %
20 \$ à 26,68 \$	14,9 %	12,1 %	3,3 %	2,8 %	10,2 %	7,3 %	1,5 %	8,6 %
26,68 \$ à 30 \$	1,5 %	0,4 %	0,4 %	0,4 %	0,4 %	0,4 %	0,0 %	0,7 %
30 \$ à 35 \$	0,5 %	0,0 %	0,4 %	0,3 %	0,3 %	0,0 %	0,7 %	0,3 %
35 \$ à 40 \$	0,2 %	0,0 %	0,2 %	0,0 %	0,1 %	0,0 %	1,5 %	0,1 %
40 \$ et plus	0,4 %	0,1 %	0,1 %	0,0 %	0,2 %	0,0 %	0,0 %	0,1 %
TOTAL	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Source : Ministère de l'Éducation, 2017

Le personnel du programme qualifié est du personnel enseignant (c.-à-d. le personnel de première ligne) qui n'a pas obtenu un titre d'EPEI ou l'équivalent. En fait, aucune qualification particulière n'est nécessaire. S'il y a trois membres du personnel enseignant dans un groupe, deux d'entre eux peuvent être non qualifiés et l'autre un EPEI qualifié ou l'équivalent (une personne sur trois dans un groupe doit être qualifiée pour l'âge préscolaire). Dans certains cas,

il n'y a que deux membres du personnel d'enseignement pour gérer un groupe, auquel cas l'un d'entre eux peut être non qualifié et l'autre qualifié.

Comme vous pouvez le constater dans le tableau ci-dessus, le salaire horaire médian pour le personnel non qualifié est de 15 \$ à 20 \$ à Toronto et dans la région Est (avec Ottawa qui fait monter la médiane). Dans toutes les autres régions, plus de 50 % des membres du personnel non qualifié sont situés dans la catégorie de salaire la plus basse allant de 11,40 \$ à 15,00 \$ l'heure, de sorte que le salaire médian se situe dans cette catégorie.

Tableau 49
Nombre et pourcentage de personnel de gestion dans
chaque catégorie de salaire horaire, par région , 2017

Salaire horaire	Toronto	Toronto Ouest	Centre	Sud-Ouest	Est	Nord	Premières Nations	TOTAL
	Nombre de personnel de gestion à temps plein et à temps partiel à chaque niveau de salaire dans chaque région							
11,40 \$ à 15 \$	17	28	38	42	52	6	3	186
15 \$ à 20 \$	65	137	277	276	119	59	8	941
20 \$ à 26,68 \$	247	297	447	368	180	129	34	1 702
26,68 \$ à 30 \$	170	68	145	122	119	40	9	673
30 \$ à 35 \$	176	41	78	123	89	26	5	538
35 \$ à 40 \$	130	19	22	22	34	23	3	253
40 \$ et plus	202	21	29	25	18	14	1	310
TOTAL	1 007	611	1 036	978	611	297	63	4 603
	Pourcentage de personnel de gestion à temps plein et à temps partiel à chaque niveau de salaire dans chaque région							
11,40 \$ à 15 \$	1,7 %	4,6 %	3,7 %	4,3 %	8,5 %	2,0 %	4,8 %	4,0 %
15 \$ à 20 \$	6,5 %	22,4 %	26,7 %	28,2 %	19,5 %	19,9 %	12,7 %	20,4 %
20 \$ à 26,68 \$	24,5 %	48,6 %	43,1 %	37,6 %	29,5 %	43,4 %	54,0 %	37,0 %
26,68 \$ à 30 \$	16,9 %	11,1 %	14,0 %	12,5 %	19,5 %	13,5 %	14,3 %	14,6 %
30 \$ à 35 \$	17,5 %	6,7 %	7,5 %	12,6 %	14,6 %	8,8 %	7,9 %	11,7 %
35 \$ à 40 \$	12,9 %	3,1 %	2,1 %	2,2 %	5,6 %	7,7 %	4,8 %	5,5 %
40 \$ et plus	20,1 %	3,4 %	2,8 %	2,6 %	2,9 %	4,7 %	1,6 %	6,7 %
TOTAL	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Source : Ministère de l'Éducation, 2017

Les superviseurs, comme on peut s’y attendre, reçoivent un salaire horaire plus élevé que les autres membres du personnel. À Toronto, ce salaire habituel est considérablement plus élevé - le salaire médian d’un superviseur est de 30 \$ à 35 \$ l’heure. Dans toutes les autres régions, il est de 20 \$ à 26,88 \$ l’heure.

Tableau 50
Nombre et pourcentage de personnel hors programme dans
chaque catégorie de salaire horaire, par région, 2017

Salaire horaire	Toronto	Toronto Ouest	Centre	Sud-Ouest	Est	Nord	Premières Nations	TOTAL
	Nombre de personnel hors programme à temps plein et à temps partiel à chaque niveau de salaire dans chaque région							
11,40 \$ à 15 \$	273	263	438	360	166	109	63	1 672
15 \$ à 20 \$	280	252	294	379	295	126	53	1 679
20 \$ à 26,68 \$	135	43	69	174	151	58	16	646
26,68 \$ à 30 \$	38	13	17	17	35	17	0	137
30 \$ à 35 \$	36	71	10	7	60	3	0	187
35 \$ à 40 \$	27	21	15	0	29	1	0	93
40 \$ et plus	47	18	45	13	7	1	0	131
TOTAL	836	681	888	950	743	315	132	4 545
	Pourcentage de personnel hors programme à temps plein et à temps partiel à chaque niveau de salaire dans chaque région							
11,40 \$ à 15 \$	32,7 %	38,6 %	49,3 %	37,9 %	22,3 %	34,6 %	47,7 %	36,8 %
15 \$ à 20 \$	33,5 %	37,0 %	33,1 %	39,9 %	39,7 %	40,0 %	40,2 %	36,9 %
20 \$ à 26,68 \$	16,1 %	6,3 %	7,8 %	18,3 %	20,3 %	18,4 %	12,1 %	14,2 %
26,68 \$ à 30 \$	4,5 %	1,9 %	1,9 %	1,8 %	4,7 %	5,4 %	0,0 %	3,0 %
30 \$ à 35 \$	4,3 %	10,4 %	1,1 %	0,7 %	8,1 %	1,0 %	0,0 %	4,1 %
35 \$ à 40 \$	3,2 %	3,1 %	1,7 %	0,0 %	3,9 %	0,3 %	0,0 %	2,0 %
40 \$ et plus	5,6 %	2,6 %	5,1 %	1,4 %	0,9 %	0,3 %	0,0 %	2,9 %
TOTAL	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Source : Ministère de l’Éducation, 2017

Le nombre de membres du personnel hors programme est relativement faible dans les centres de garde d'enfants en Ontario. Dans chaque région, le salaire médian pour ces membres du personnel se situe dans la fourchette allant de 15 \$ à 20 \$.

Après avoir examiné ce groupe de tableaux, le portrait général des niveaux de salaire dans les centres de garde d'enfants agréés est tout à fait clair. Dans la plupart des régions de la province, le personnel non qualifié reçoit un salaire qui est très faible (médiane de 11,40 \$ à 15 \$ l'heure) même quand la Subvention pour l'augmentation de salaire des employés des services de garde de 2 \$ est ajoutée. À Toronto et à Ottawa, le salaire médian du personnel non qualifié est de 15 \$ à 20 \$.

Le personnel qualifié dans la majorité des régions de la province reçoit de 15 \$ à 20 \$ l'heure. Cependant, même dans ce cas, dans la plupart des régions au moins 15 % des membres du personnel détenant des qualifications comme EPEI reçoivent de 11,40 \$ à 15,00 \$ l'heure en incluant la Subvention pour l'augmentation de salaire des employés des services de garde. Le personnel qualifié à Toronto gagne de 20 \$ à 26,68 \$ à la médiane. En outre, de 24 % à 40 % du personnel qualifié dans les autres régions reçoit de 20 \$ à 26,68 \$ l'heure.

Même les salaires des superviseurs ne sont pas particulièrement élevés dans la majorité de la province affichant une médiane de 20 \$ à 26,68 \$ l'heure. À Toronto, la médiane que les superviseurs reçoivent est de 30 \$ à 35 \$ l'heure, mais il y a une grande dispersion des taux de salaire pour ce type d'employés.

9.3 À COMBIEN S'ÉLÈVENT LES SALAIRES HORAIRES DANS LES SECTEURS CONCURRENTS?

Si les services de garde d'enfants agréés doivent croître, ils doivent attirer les jeunes qui se retrouveraient normalement dans d'autres professions. Ils doivent également être en mesure d'attirer des travailleurs qui ont déjà un diplôme d'éducation de la petite enfance, mais qui sont allés vers d'autres professions et industries.

Il est important de comparer les niveaux de salaire actuels dans les services de garde d'enfants (que nous venons de voir) à ceux des autres professions de la province. Cette comparaison peut nous aider à réfléchir au problème d'essayer de recruter du personnel dans les services de garde d'enfants, particulièrement du personnel qualifié. Le recrutement du personnel qualifié s'avérera être un problème majeur si le secteur des services de garde d'enfants agréés doit devenir beaucoup plus abordable et être élargi considérablement.

Le tableau ci-dessous présente les données sur les salaires horaires des travailleuses en Ontario tirées de l'Enquête sur la population active de 2016 pour certaines professions au sein desquelles le secteur de la garde d'enfants pourrait vouloir recruter. Ce tableau fournit les

salaires horaires pour différentes professions et pour les groupes d'âge de 15 à 24 ans et de 25 à 54 ans.

Penchons-nous d'abord sur le portrait général qui ressort de la comparaison de ces salaires horaires à ceux actuellement offerts par les centres de garde d'enfants. Les centres de garde versent des salaires horaires qui sont, dans bien des cas, concurrentiels par rapport aux salaires horaires que les travailleuses de 15 à 24 ans (généralement les travailleuses ayant peu d'expérience et des qualifications modestes ou récentes) reçoivent dans un éventail de professions, y compris certaines en santé et en éducation. Autrement dit, les services de garde d'enfants paient de 15 \$ à 20 \$ l'heure comme le font ces professions lorsque le travailleur est jeune et inexpérimenté (15 à 24 ans).

Toutefois, les salaires des services de garde sont nettement non concurrentiels aux salaires horaires moyens versés aux employés qui sont âgés de 25 à 54 ans dans la plupart des professions. Ces travailleurs gagnent pour la plupart en moyenne de 20 \$ à 30 \$. L'exception dans ce cas est un éventail de professions dans la vente au détail et les services, dont la plupart n'exigent pas de qualifications collégiales. Les salaires horaires versés au personnel qualifié d'EPEI sont raisonnablement concurrentiels avec la plupart de ces professions (généralement moins de 20 \$ l'heure en moyenne).

En bref, il sera très difficile de recruter et de maintenir en poste des employés qui peuvent gagner davantage dans une vaste gamme d'emplois en dehors du secteur de la garde d'enfants. Les niveaux de rémunération devront augmenter dans les services de garde pour qu'une expansion soit possible. En particulier, les niveaux de rémunération doivent augmenter pour que le personnel qui est recruté soit du personnel apte et bien qualifié qui décidera de rester dans le secteur.

Tableau 51
Salaire horaire moyen des travailleuses dans certaines professions,
par catégorie d'âge de travailleuses, Ontario 2016

Classification nationale des professions (CNP)	Salaire horaire moyen en 2016 des travailleuses âgées de 15 à 24 ans	Salaire horaire moyen en 2016 des travailleuses âgées de 25 à 54 ans
Personnel en finance, assurance et personnel assimilé en administration des affaires [13]	17,71 \$	25,13 \$
Personnel de soutien de bureau [14]	14,98 \$	21,15 \$
Personnel de coordination de la distribution, du suivi et des horaires [15]	13,86 \$	20,58 \$
Personnel professionnel en soins infirmiers [30]	30,33 \$	34,88 \$
Personnel technique des soins de santé [32]	18,80 \$	27,66 \$
Personnel de soutien des services de santé [34]	17,29 \$	20,53 \$
Personnel professionnel en services d'enseignement [40]	22,21 \$	37,35 \$
Personnel professionnel du droit et des services gouvernementaux, sociaux et communautaires [41]	21,20 \$	36,08 \$
Personnel paraprofessionnel des services juridiques, sociaux, communautaires et de l'enseignement [42]	14,80 \$	22,27 \$
Dispensateurs/dispensatrices de soins et personnel de soutien en enseignement, en droit et en protection publique [44]	17,57 \$	20,91 \$
Personnel professionnel des arts et de la culture [51]	15,31 \$	27,16 \$
Personnel technique des arts, de la culture, des sports et des loisirs [52]	14,19 \$	24,22 \$
Personnel de supervision des ventes au détail et personnel des ventes spécialisées [62]	12,94 \$	20,14 \$
Personnel de supervision en services et personnel de services spécialisés [63]	12,09 \$	16,32 \$
Représentants/représentantes des ventes et vendeurs/vendeuses - commerce de gros et de détail [64]	11,75 \$	17,56 \$
Représentants/représentantes de services et autre personnel de services à la clientèle et personnalisés [65]	12,14 \$	17,00 \$
Personnel de soutien des ventes [66]	11,25 \$	13,96 \$
Personnel de soutien en service et autre personnel de service, n.c.a. [67]	11,42 \$	15,54 \$

Source : Tableau CANSIM 282-0152 – Enquête sur la population active (EPA), estimations du salaire des employés selon le genre de travail, la Classification nationale des professions (CNP), le sexe et le groupe d'âge, annuel (dollars courants)

Remarque : Ce tableau fournit une comparaison avec les salaires horaires des travailleuses. Ce faisant, il laisse de côté la question de l'équité salariale entre les hommes et les femmes. Nous n'avons pas l'intention de suggérer qu'il s'agit d'un problème frivole.

Les niveaux de salaire plus élevés pour les 25 à 54 ans dans pratiquement toutes ces professions concurrentes laissent entendre que des échelons de carrière intégrés à une échelle salariale pourraient être très importants dans les services de garde d'enfants pour maintenir en poste les travailleurs au fil du temps. À moins que les niveaux supérieurs de qualifications et d'expérience connexe soient rémunérés dans les services de garde d'enfants, il est probable que les travailleurs ne resteront pas dans le secteur. Nous ne disposons pas des données sur les avantages sociaux des employés, mais ils représentent également un élément important de la rémunération.

9.4 COÛTS ET FRAIS DANS LES CENTRES DE GARDE EN ONTARIO

Nous savons donc que la rémunération augmentera dans le secteur de la garde d'enfants avec son expansion, et que les niveaux de salaire et d'avantages sociaux doivent croître si le secteur veut attirer et maintenir en poste du personnel formé et compétent²⁷. En conséquence, le coût de la prestation des services de garde d'enfants et les frais que les exploitants de ces services doivent imposer, augmenteront également. Il s'agira d'un défi pour les tentatives visant à améliorer l'abordabilité - un défi, qui doit être géré.

Quelle est l'ampleur de ce défi? À quel point les niveaux de rémunération en augmentation auront-ils une incidence sur le coût de la production des services de garde d'enfants?

Nous avons élaboré un modèle de feuille de calcul des coûts en Ontario des centres de garde dans le but d'examiner les répercussions des salaires sur les coûts pour différents groupes d'âge d'enfants. Le modèle et les résultats sont décrits en détail dans une annexe au présent rapport. Nous appelons ce modèle le modèle de retours à l'emploi des services de garde d'enfants de l'Ontario. Dans les paragraphes ci-dessous, nous résumons les résultats de simulations utilisant ce modèle. Les détails de ces simulations sont disponibles dans l'annexe.

Un modèle des coûts est un outil pour réfléchir de façon organisée à la manière dont les changements dans un type de coût sont susceptibles d'avoir une incidence sur le coût global par enfant de la prestation des services de garde d'enfants. Le modèle explique bien les

²⁷ Certains économistes affirment que les secteurs des services où il existe peu de possibilités d'amélioration de la productivité sont, même sans les pressions de l'expansion, particulièrement susceptibles d'augmenter les salaires des autres industries, ce qui est couramment appelé la loi de Baumol (Baumol et Bowen, 1966).

variations liées à la région et à l'âge dans les coûts et les frais à l'échelle de la province, à l'exception que les frais pour les poupons sont généralement plus bas que ne le prédiraient les coûts par enfant (peut-être en raison de l'interfinancement) et que les frais dans le Nord sont généralement plus faibles que prévu (peut-être en raison des priorités municipales pour les dépenses au Nord).

Quel pourcentage des coûts est composé de la rémunération des membres du personnel?

Il est courant de dire que les coûts de la dotation en personnel représentent 80 % de tous les coûts, mais ce n'est pas tout à fait exact. Le modèle de retours à l'emploi des services de garde d'enfants de l'Ontario suggère que le personnel des coûts de la dotation varie par catégorie d'âge des enfants. Pour les poupons (lorsque nous observons l'extrémité inférieure de la fourchette des salaires médians), les coûts pour le personnel sont de 79 % à 83 % dans toutes les régions. Pour les bambins, ces coûts représentent de 70 % à 76 %. Pour les enfants d'âge préscolaire, ils sont d'environ 62 % à 69 % pour toutes les régions.

Bien sûr, si nous prenons l'extrémité supérieure de la fourchette des salaires médians, le portrait est un peu différent, mais toujours semblable. Pour les poupons (lorsque nous observons l'extrémité supérieure de la fourchette des salaires médians), les coûts pour le personnel sont de 82 % à 87 % dans toutes les régions. Pour les bambins, ils représentent 75 % à 81 %. Pour les enfants d'âge préscolaire, ils sont d'environ 69 % à 75 % dans l'ensemble des régions.

Autrement dit, la rémunération du personnel a moins de répercussions sur les frais des parents pour les enfants d'âge préscolaire que pour les poupons ou les bambins.

Quel serait l'effet d'une hausse de 10 % des salaires?

Nous pouvons utiliser le modèle des coûts afin d'explorer certaines questions sur les coûts. Par exemple, nous pouvons conclure qu'une hausse de 10 % des salaires entraîne une hausse de 8,0 % à 8,6 % des coûts quotidiens de la garde des poupons (le pourcentage le plus élevé provient des endroits où les coûts étaient déjà les plus élevés). Pour la garde des bambins, une telle hausse des salaires entraînerait une hausse de 7,2 % à 8,0 % des coûts quotidiens. Pour la garde d'enfants d'âge préscolaire, la hausse de 10 % des salaires entraînerait une hausse de 6,3 % à 7,4 % des coûts quotidiens.

Quel serait l'effet d'une hausse des avantages sociaux?

Une augmentation des avantages sociaux de la part supposée de 20 % des salaires à 25 % des salaires pour tous les membres du personnel hausserait le coût de la garde de poupons de 3,2 % à 3,6 %. Les coûts quotidiens pour les bambins augmenteraient de 2,8 % à 3,4 % par rapport aux niveaux actuels. Les coûts quotidiens pour la garde d'enfants d'âge préscolaire augmenteraient de 2,5 % à 2,9 % par rapport aux niveaux actuels.

À quel point les services de garde d'enfants seront-ils dispendieux lorsque la rémunération aura atteint son niveau cible?

Une expérience de la pensée utile est d'imaginer ce qui adviendrait aux coûts des services de garde lorsque les salaires et les avantages sociaux atteignent une sorte de niveau « cible ». Même si ce qu'est ce niveau n'est pas défini, nous pourrions imaginer qu'au fil du temps les salaires du personnel qualifié augmenteront à 26,68 \$ l'heure avec des avantages sociaux équivalents à 25 % du régime salarial. Pour le personnel non qualifié, les salaires pourraient atteindre 20 \$ l'heure avec des avantages sociaux de 25 %. Pour leur part, les salaires des superviseurs pourraient atteindre 35 \$ l'heure avec des avantages sociaux de 25 %. Je suppose ici que la Subvention pour l'augmentation de salaire des employés des services de garde est maintenue à 2 \$ l'heure pour tous les membres du personnel, même pour ceux qui ont atteint 26,68 \$ l'heure. Les salaires, les avantages sociaux et tous les autres coûts sont hypothétiquement les mêmes dans toutes les régions.

Dans ce cas, le coût annuel de la garde d'un poupon serait de 29 497 \$ ou 113,02 \$ par jour. Le coût de la garde d'un bambin serait de 21 284 \$ par année ou de 81,55 \$ par jour. Le coût de la garde d'un enfant d'âge préscolaire serait de 15 381 \$ ou de 58,93 \$ par jour. Ces totaux sont basés sur des coûts d'occupation supposés (c.-à-d. les coûts de détention d'un bail ou d'une hypothèque) de 1 000 \$ par enfant.

Qu'advierait-il des coûts si tous les membres du personnel étaient qualifiés?

Actuellement, un nombre considérable des membres du personnel des services de garde ne sont pas qualifiés. Si tous les membres du personnel étaient qualifiés, de sorte que tous les éducateurs dans chaque salle recevaient les niveaux actuels de salaire reçus par le personnel qualifié, nous calculons qu'il y aurait une augmentation de 16,2 % à 17,7 % des coûts quotidiens de la garde de poupons. Pour les bambins, il y aurait une augmentation de 10,7 % à 12,2 % des coûts quotidiens. Pour les enfants d'âge préscolaire, l'augmentation serait de 8,7 % à 10,2 %.

Une utilisation plus pratique et immédiate de ce genre de modèle est dans le cadre du contrôle des frais dans les services de garde d'enfants au sein de différentes municipalités. La plupart des municipalités disposent déjà de certaines méthodes pour déterminer si les frais imposés aux municipalités pour les enfants subventionnés sont raisonnables ou non. Certaines, comme

la ville de Toronto et Ottawa, élaborent des modèles de feuille de calcul sophistiqués (cousins de celui que nous avons élaboré) afin d'aider les exploitants à déterminer des niveaux de frais plus appropriés compte tenu des coûts. Si les municipalités doivent jouer un rôle important dans le plafonnement des hausses des frais à l'avenir, bon nombre d'entre elles voudront élaborer des modèles des coûts appropriés à leurs propres situations.

9.5 RÉSOUDRE LE PROBLÈME DE LA PÉNURIE DE PERSONNEL

La série de questions au début du présent chapitre se penchait sur les régimes de rémunération requis pour attirer du personnel, la manière de créer des échelons de carrière - y compris une échelle salariale et la façon d'assurer la présence de personnel de haute qualité sur le terrain.

Le mandat du présent projet ne porte pas sur l'analyse détaillée de ces questions. Un groupe de travail pourrait être mis en place pour examiner les possibilités et décider d'un régime de rémunération complet.

Toutefois, puisque la question est si essentielle à la réussite du projet, nous avons pensé qu'il serait utile d'explorer certains des exemples tirés d'autres provinces et territoires canadiens pour entamer cette discussion.

En ce qui a trait aux régimes de rémunération comparatifs pour attirer du personnel dans le secteur, il y a certainement des analyses antérieures des descriptions de tâches aux fins de comparaisons de l'équité salariale qui pourraient servir de bon point de départ. Il y a toutefois des exemples au sein même du secteur. Tant les municipalités qui exploitent des programmes de services de garde d'enfants publics que les conseils scolaires qui financent les programmes de maternelle et de la maternelle ont des régimes de rémunérations bien plus attrayants que la plupart des petits centres à but non lucratif. L'objectif premier serait de rivaliser avec ces organisations, ou d'être plus en mesure de le faire pour arrêter l'exode et le taux de roulement élevé du personnel qui déstabilisent le secteur, démoralisent le personnel existant et ont des répercussions négatives sur l'offre d'un programme de qualité. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, les programmes municipaux et collégiaux mieux rémunérés ne perdent pas de personnel au profit des conseils scolaires.

Un cheminement de carrière et une échelle salariale sont étroitement liés. D'autres provinces canadiennes, y compris l'Î.-P.-É, le Manitoba et la Saskatchewan ont ajusté leurs titres de postes et leurs descriptions de tâches et ont adopté différents niveaux de qualification pour ces différents postes afin que le personnel ait des possibilités d'avancement au sein de l'organisation. Ces provinces ont adopté les catégories suivantes :

Il y a trois niveaux au Manitoba :

- Assistant en service de garde; aucune qualification antérieure en éducation de la petite enfance n'est nécessaire, mais la réussite d'un cours d'étude de 40 heures l'est
- Éducateurs de la petite enfance (EPE II) Nécessite au moins un diplôme en éducation de la petite enfance d'une durée de deux ans ou l'équivalent
- Éducateurs de la petite enfance III. Nécessite un diplôme en éducation de la petite enfance d'une durée de deux ans ou l'équivalent en plus d'un diplôme, d'un certificat ou d'un grade d'études supérieures.

En Saskatchewan :

- ÉPE I : Nécessite un cours d'introduction de 120 heures ou l'équivalent;
- ÉPE II : Nécessite un certificat en éducation de la petite enfance d'un an ou l'équivalent;
- ÉPE III : Nécessite un diplôme en éducation de la petite enfance de deux ans ou l'équivalent.

À l'Î.-P.-É :

- Niveau d'entrée avec certification : 90 heures de formation (trois cours de niveau d'entrée).
- ÉPE - Certifié niveau I - 1 an d'éducation au collège
- ÉPE - Certifié niveau II - 2 ans d'éducation postsecondaire pour obtenir un diplôme en apprentissage et en garde de jeunes enfants
- Directeur - Diplôme ou grade d'études supérieures

Actuellement, il n'y a pas d'exigences en Ontario en matière de formation pour le personnel non qualifié et une seule catégorie d'emploi pour les éducateurs et éducatrices de la petite enfance : les éducateurs de la petite enfance inscrits qui exigent un diplôme de deux ans en éducation de la petite enfance auprès d'un collège communautaire reconnu ou l'équivalent. Les superviseurs et les directeurs ne sont pas tenus de posséder des qualifications supplémentaires en matière de formation. Le personnel non qualifié (assistants à la garde d'enfants) n'est pas tenu d'avoir une formation ni de suivre une formation comme condition de service.

Il est facile de voir comment une échelle salariale fondée sur trois ou quatre catégories d'emploi permettrait au personnel d'expérimenter de réels échelons de carrière. En outre, les exigences supplémentaires en matière de qualifications amélioreraient la qualité des

programmes. À date, l'Île-du-Prince-Édouard est la seule province qui possède une échelle salariale obligatoire.

Cette échelle salariale fournit des attentes quant à l'augmentation progressive des niveaux de salaire. Le tableau 52 fournit un exemple de cette échelle salariale (sans suggérer que ces taux soient appropriés pour l'Ontario). Le Nouveau-Brunswick devrait annoncer une évolution semblable au cours des prochains mois.

Tableau 52
Échelle salariale de l'Île-du-Prince-Édouard

ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD			
Échelle salariale de cinq ans pour les centres de la petite enfance			
Poste	Salaire horaire moyen		
	Avant septembre 2010	Nouvelle échelle 1 ^{re} année	Nouvelle échelle 5 ^e année
Directeur (niveau 3) - post-diplôme	15,00 \$	21,00 \$	23,64 \$
Certifié (niveau 2) – programme de deux ans	12,00 \$	15,00 \$	16,88 \$
Certifié (niveau 1) – certificat d'un an	10,00 \$	13,50 \$	15,17 \$
Entrée certifiée - (nouveau)	10,00 \$	12,00 \$	13,50 \$
Assistant en besoins spéciaux	10,21 \$	11,71 \$	À déterminer

Le Manitoba possède des plafonds pour les frais et encourage les exploitants à adopter l'échelle salariale établie par la Manitoba Child Care Association, mais elle n'est pas encore obligatoire²⁸.

Un autre élément nécessaire de tout régime de rémunération devrait inclure l'accès aux avantages sociaux au-delà des minimums obligatoires. Actuellement, la Coalition ontarienne pour de meilleurs services éducatifs à l'enfance offre un régime d'avantages sociaux, adopté par environ 250 centres, ainsi que les organismes gouvernementaux, collégiaux et syndiqués plus vastes. En général, les régimes d'avantages sociaux offrant plus que les minimums sont rares pour le personnel des services de garde d'enfants de la province.

²⁸ Les détails de l'échelle salariale du Manitoba sont publiés par la Manitoba Child Care Association. Consultés à l'adresse <http://mccahouse.org/wp-content/uploads/2016/12/Child-Care-MSCGS-2016-2017-.pdf>.

De nombreux centres de garde d'enfants au Manitoba ont également opté pour le régime de l'Association. Le programme de la Manitoba Child Care Association pour leurs membres est conçu pour les éducateurs et les éducatrices de la petite enfance, les assistants en service de garde et les fournisseurs de services de garde d'enfants agréés en milieu familial et il fournit le régime le plus complet qui comprend une couverture individuelle ou familiale et qui permet aux membres de choisir le niveau approprié de protection qu'ils soient célibataires ou qu'ils aient une famille, ou qu'ils intègrent la couverture à celle du régime de leur partenaire. Les centres de garde peuvent choisir l'une des trois différentes options de conception du régime et peuvent avoir une période d'attente de 3 ou 6 mois pour l'inscription des nouveaux employés. Il y a une période d'attente de six mois pour les fournisseurs de services de garde d'enfants agréés en milieu familial. Il comprend également un régime de retraite pour les membres qui ont été inscrits pour les deux années précédentes et qui quittent la main-d'œuvre des services de garde d'enfants pour prendre leur retraite.²⁹

Une autre question à envisager est l'exigence d'un niveau minimal de formation pour les fournisseurs de services de garde d'enfants en milieu familial, comme celles qui existent dans d'autres territoires de compétence.

Le perfectionnement professionnel obligatoire est une autre caractéristique de nombreuses provinces au Canada. Terre neuve et Labrador, l'Île-du-Prince-Édouard et la Nouvelle-Écosse exigent un minimum de 30 heures de perfectionnement professionnel sur trois ans, la Colombie-Britannique exige que les éducateurs et éducatrices de la petite enfance suivent un minimum de 40 heures tous les cinq ans. En Ontario, le crédit doit d'abord aller au ministère de l'Éducation pour les possibilités de financement de perfectionnement professionnel (pas encore exigé) et ensuite aux GSMR et aux CADSS pour qu'ils mettent l'accent sur l'amélioration de la qualité en offrant des possibilités de perfectionnement professionnel, de mentorat régulier et d'autres mesures soutenues d'assurance de la qualité dans l'ensemble de la province. Un nombre d'heures requis, comme dans les autres provinces et professions, serait un ajout bien accueilli à la professionnalisation continue du secteur.

Compte tenu du nombre de membres du personnel non qualifiés dans le système, une autre question se pose sur la manière d'offrir des moyens supplémentaires de former le personnel non qualifié. Le Programme de formation complémentaire des éducatrices et éducateurs de la petite enfance du ministère, où les éducateurs peuvent présenter une demande de subvention en vue de se mettre à niveau grâce à des subventions pour les frais d'études, à des subventions

²⁹ Manitoba Child Care Association. Salary Grid (Échelle salariale). Consulté à l'adresse : <http://mccahouse.org/membership-information/group-benefits>

pour les frais de transport et à l'allocation de formation, est un bon début pour répondre à la pénurie d'éducateurs de la petite enfance inscrits qui travaillent dans les centres de garde. Mais il faut en faire plus pour le personnel qui n'a pas la capacité d'étudier tout en travaillant. Voici d'autres voies possibles devant être envisagées :

- Instaurer un programme d'apprentissage pour que le personnel non qualifié n'ait pas à aller à l'extérieur (et qu'il ne soit pas payé) pour faire leur stage, les collèges George Brown et Conestoga sont des exemples de collèges qui offrent un programme de certificat et un programme d'apprentissage d'un an pour le personnel non qualifié.
- Fournir des mesures incitatives aux collèges pour qu'ils offrent plus de cours en ligne et des cours avec des horaires flexibles qui seraient accessibles au personnel pendant leurs heures de loisir pour qu'il soit possible pour le personnel de garder leur emploi et d'étudier en même temps.
- Offrir une subvention pour le personnel de remplacement (suppléant) afin que les exploitants puissent embaucher du personnel de remplacement pour remplacer le personnel non qualifié pendant qu'il fréquente un programme de formation reconnu de niveau collégial en éducation de la petite enfance. Bien que cette solution puisse être difficile à réaliser en raison du manque actuel de personnel de remplacement, les taux à la hausse de ces membres du personnel pourraient être financés et mis en œuvre afin de les attirer vers les centres de garde plutôt que les conseils scolaires.
- Payer directement la formation du personnel actuel grâce aux subventions générales de fonctionnement.
- Fournir un financement accru aux programmes francophones et autochtones pour les salaires, les avantages sociaux et les options en matière de formation. Au moins deux centres de garde francophones dans la province venaient d'être construits, mais étaient incapables d'ouvrir en septembre 2017 en raison du manque de personnel.
- Résoudre le problème des « quarts de travail fractionné » dans les programmes avant et après l'école pourrait régler la difficulté de trouver du personnel pour ces programmes.
- Mettre en œuvre une subvention d'encouragement allant jusqu'à 5 000 \$ pour les éducateurs et éducatrices de la petite enfance détenant des diplômes ou des grades approuvés en éducation de la petite enfance qui recommencent à travailler dans un centre à but non lucratif après avoir été en dehors du secteur pendant une période d'au moins deux années consécutives.

Toute initiative du genre exigera le soutien de l'Ordre des éducatrices et des éducateurs de la petite enfance pour inscrire des éducatrices et éducateurs de la petite enfance ayant des

niveaux de qualification différents. Aussi, la coopération des collèges communautaires et de l'Association of Early Childhood Educators Ontario (AECEO) dans l'ensemble de la province serait essentielle à la réussite.

9.6 CONCLUSIONS

Le gouvernement a besoin d'un plan stratégique afin de résoudre les problèmes liés à la main-d'œuvre pour gérer un élargissement rapide du secteur. Ce plan comprendrait l'établissement de niveaux cibles d'éducation et de formation, la création d'échelons de carrières et d'exigences professionnelles, la mise en place d'une échelle salariale (ou d'échelles salariales régionales), la détermination de régimes de rémunération cibles, et la détermination des politiques qui permettront le mieux de faciliter le recrutement et le maintien en poste.

Les niveaux actuels de salaire sont faibles, même avec l'ajout du montant de 2 \$ l'heure de la Subvention pour l'augmentation de salaire des employés des services de garde.

En comptant tous les travailleurs des centres de garde, le salaire médian en Ontario (avant la hausse du salaire minimum) est de 15 à 20 \$ l'heure. Le personnel non qualifié reçoit habituellement un salaire moindre. Même les salaires des superviseurs ne sont pas particulièrement élevés dans la majorité de la province affichant une médiane de 20 \$ à 26,68 \$ l'heure. Toronto fait figure d'exception, où les salaires horaires moyens pour le personnel du programme non qualifié et qualifié et les superviseurs sont plus élevés, à la médiane, que dans le reste de la province.

Les salaires actuels dans les services de garde semblent concurrentiels aux autres professions (à l'extérieur du secteur de la garde d'enfants) lorsque les travailleurs sont âgés de 15 à 24 ans. Toutefois, les salaires des services de garde sont nettement non concurrentiels aux salaires horaires moyens versés aux employées qui sont âgées de 25 à 54 ans dans de nombreuses professions à l'échelle de la province. Les niveaux de rémunération doivent augmenter dans les services de garde pour qu'une expansion soit possible. En particulier, les niveaux de rémunération doivent augmenter pour que le personnel qui est recruté soit du personnel apte et bien qualifié qui décidera de rester dans le secteur.

CHAPITRE 10 :TRANSITIONS – COMMENT GÉRER LA CROISSANCE DU SYSTÈME DE GARDE D'ENFANTS

Résumé du chapitre

- ❖ Ce chapitre conclut que la mise en œuvre de services de garde sans frais pour les enfants d'âge préscolaire est la priorité immédiate afin d'améliorer l'abordabilité des services de garde en Ontario. Avec l'accroissement des ressources physiques et des ressources en personnel, une abordabilité accrue des services pour les autres âges devrait être mise en place progressivement.
- ❖ L'Ontario est bien placé pour prendre des mesures pour élargir le système de services de garde agréés et le rendre beaucoup plus abordable. Cependant, l'expansion ne sera pas facile; elle entraînera des défis très importants.
- ❖ Toutes propositions de réforme de financement évaluées dans le chapitre 8 pourraient avoir des répercussions importantes sur la demande de services de garde agréés. Grâce à la mise en œuvre complète de l'une des échelles progressives modélisées, l'augmentation du nombre d'enfants de 0 à 4 ans fréquentant un service de garde agréé serait d'environ 200 000 et pour les enfants de 0 à 6 ans (pas encore à l'école), la demande augmenterait de 275 000 enfants. Immédiatement après l'annonce d'une nouvelle politique de financement, une pénurie importante de la capacité par rapport à la demande est probable, à moins que le gouvernement soit capable de trouver un moyen de mettre en place progressivement l'abordabilité au fil du temps.
- ❖ Il y a (au moins) cinq problèmes différents liés à la transition (ou mise en place progressive) qui sont importants à envisager :
- ❖ les ressources physiques dans les centres et les services de garde en milieu familial agréés;
- ❖ le développement et la gestion du système élargi;
- ❖ les pénuries de personnel qualifié et même du personnel non qualifié;
- ❖ la façon de rationner les places limitées et (ou) la mise en place progressive de la demande;
- ❖ le maintien et l'amélioration de la qualité lors de la transition, y compris le rôle des fournisseurs de services de garde d'enfants à but lucratif lors de la transition et par la suite.

- ❖ Même si les ressources peuvent être déployées très rapidement, il y aura certaines contraintes de capacité (c.-à-d. des pénuries ou un excès de demande) au cours des cinq prochaines années.
- ❖ Nous tenons pour acquis que le GSMR et le CADSS, avec leurs connaissances, leur enthousiasme et leur expertise, sont des promoteurs parfaits pour ce nouveau système. Pour ce faire, ils auront besoin de financement pour mener à bien la planification nécessaire, la recherche de capacité, la conception de locaux pour les programmes (à la fois aménagés et nouvellement construits), naviguer à travers les politiques des conseils locaux, superviser la construction, la finition, l'équipement et la mise en place de nouvelles opérations clés en main. Ils auront également besoin d'objectifs et d'échéanciers clairs pour le financement de fonctionnement garanti et le financement des dépenses en immobilisations pour mettre ces projets en place.
- ❖ La capacité de gestion du secteur est faible dans certains cas. La majorité des centres de services de garde en Ontario sont gérés par des conseils d'administration sans but lucratif de petites et moyennes tailles, habituellement composés de parents. Nombre de directeurs de programmes ont peu d'expertise ou de qualification en gestion.
- ❖ Nous recommandons que les centres et services de garde en milieu familial existants soient tenus de présenter une demande pour être désignés comme étant des centres de garde d'enfants (réseaux de centres et de services en milieu familial) ayant le droit de fournir des services sans frais aux enfants d'âge préscolaire ou à frais réduits et de recevoir du financement important du gouvernement. Les centres et les agences de services de garde en milieu familial existants signeraient des contrats convenant de la prestation de services, des conditions du service, du droit d'inspecter, etc. en échange de financement de base en provenance des municipalités pour les services fournis.
- ❖ Avec l'accroissement de la demande, les exploitants éprouveront des difficultés à trouver du personnel qualifié, ou même simplement assez de personnel. La rémunération devra augmenter afin d'attirer suffisamment de nouveaux membres du personnel. La province (et les municipalités) a un vif intérêt à structurer une rémunération supérieure afin d'encourager le perfectionnement continu, les programmes d'apprentissage, la formation de base pour le personnel non qualifié, et d'encourager le personnel qualifié à faire des services de garde d'enfants agréés un choix de carrière.
- ❖ Il existe un certain nombre de façons de rationner les places lorsqu'il y a un excès de la demande (selon la géographie, l'âge de l'enfant, le groupe de revenus, etc.), mais le rationnement (c.-à-d. l'affectation des services de façon gérée) sera plus facile si l'accès à l'abordabilité considérablement améliorée peut être mis en place progressivement. La

gestion attentive du calendrier des réformes du financement pourrait aider les questions liées à l'excès de la demande.

- ❖ Dans les chapitres précédents, nous avons conclu que les deux options d'échelles progressives – soit une échelle progressive de 40 000 \$ à 240 000 \$, ou les services de garde sans frais pour les enfants d'âge préscolaire et une échelle progressive de 50 000 \$ à 150 000 \$ – ont de meilleurs résultats pour réduire les obstacles à l'emploi et améliorer l'abordabilité que les frais fixes (\$ par jour) ou une démarche de crédit d'impôt. La politique relative aux services de garde d'enfants préscolaire gratuits présente un avantage particulier : elle serait plus facile à mettre en œuvre progressivement. Le gouvernement de l'Ontario pourrait décider, à titre de priorité immédiate, de rendre les services de garde d'enfants d'âge préscolaire sans frais pour les familles de l'Ontario. Les services de garde d'enfants d'âge préscolaire sont déjà très populaires; la plupart des familles recherchent des expériences de groupe de qualité pour leurs enfants au cours de l'année précédant le jardin d'enfants. Rendre les services de garde d'enfants gratuits aiderait toutes les familles en ce qui concerne l'abordabilité de la garde d'enfants au cours de la période précédant immédiatement le jardin d'enfants.
- ❖ Commencer avec les enfants d'âge préscolaire est logique pour d'autres raisons. Il y a déjà une grande capacité de services de garde d'enfants agréés accessible pour servir les enfants de cet âge, et les pénuries seraient donc moins aiguës que pour les autres groupes d'âge. Puisque le ratio requis entre le nombre de personnel et d'enfants pour le groupe d'âge préscolaire est de 1 pour 8, l'expansion des services exige moins de nouveau personnel que si, par exemple, une expansion était concentrée chez les bambins, où ce ratio est de 1 pour 5. Il faudra du temps et des efforts pour accroître les ressources physiques et les ressources en personnel. Les efforts seront plus fructueux plus rapidement chez les enfants d'âge préscolaire.
- ❖ Pendant la période de mise en place progressive des services de garde d'enfants préscolaire sans frais, le système de subventions pour la garde d'enfants existant serait maintenu pour les enfants plus jeunes ou plus vieux que l'âge préscolaire. Avec la hausse de la capacité des services agréés et l'augmentation des effectifs, le gouvernement devrait accroître le financement disponible pour les subventions, et relâcher certains des règlements restrictifs sur les exigences relatives aux activités afin que plus de financement soit disponible pour améliorer l'abordabilité, particulièrement en ce qui a trait aux pouspons et aux bambins.
- ❖ Rendre les services de garde d'enfants préscolaire sans frais exigera que la capacité des services de garde agréés destinés aux enfants d'âge préscolaire soit élargie rapidement. La progression de cette expansion et la délivrance des permis pour celle-ci doivent être

soigneusement gérées par les municipalités, pour que la nouvelle capacité pour les poupons, les bambins et les enfants d'autres âges soit intégrée dans des centres nouvellement construits ou rénovés. Avec l'expansion de la capacité pour les poupons et les bambins, le ministère de l'Éducation peut accroître le financement et relâcher les règles relatives aux subventions, afin que plus de familles puissent se permettre ces services de garde. Lorsque les ressources physiques et les ressources en personnel seront suffisantes, le gouvernement pourra modifier la loi pour offrir une échelle progressive de 50 000 \$ à 150 000 \$ de financement comme un droit pour les parents.

- ❖ Il est très difficile de se fier au secteur à but lucratif à titre d'important fournisseur de services si vous voulez construire un service de qualité qui est essentiellement public. Le ministère de l'Éducation a précisé que l'expansion à venir sera axée sur les organismes sans but lucratif et le secteur public. Une telle expansion est appropriée, mais peut s'avérer difficile.

Ce chapitre examine les problèmes de transition du système actuel de services de garde d'enfants vers un autre qui soit beaucoup plus abordable. Nous concluons que la mise en œuvre de services de garde gratuits pour les enfants d'âge préscolaire doit être une priorité immédiate afin d'améliorer l'abordabilité des services de garde d'enfants agréés en Ontario. Avec l'accroissement des ressources physiques et des ressources en personnel, une abordabilité accrue des services pour les autres âges devrait être mise en place progressivement.

L'Ontario dispose déjà d'un système de gestion des services de garde important et fournit du financement important, par l'intermédiaire des municipalités, aux familles qui sont en mesure d'accéder au système de subvention. L'Ontario finance également directement les augmentations salariales et, par l'intermédiaire des municipalités, les subventions de fonctionnement, les ressources pour besoins particuliers et divers autres objectifs.

Depuis que le système de services de garde relève du ministère de l'Éducation et même avant, l'Ontario a développé de nombreuses facettes de sa capacité à assurer la gestion du système de garde d'enfants. Il existe une nouvelle *Loi sur la garde d'enfants et la petite enfance*, clarifiant les rôles, les responsabilités et la réglementation. Des objectifs clairs ont été définis pour le développement des services de garde dans la province. Il existe un ordre des éducateurs et des éducatrices de la petite enfance. Il existe un plan de financement de 5 ans pour accroître la capacité destinée aux enfants de 0 à 4 ans. Les données sur les services, les subventions, la capacité et les inscriptions sont désormais régulièrement recueillies, et leur pertinence va en s'améliorant (un changement radical en comparaison aux 30 dernières années). De plus, partout en Ontario, il se trouve un grand nombre d'administrateurs et de planificateurs qualifiés et compétents, plusieurs travaillant au niveau municipal, qui possèdent une bonne

connaissance des enjeux de la garde d'enfants et qui sont dévoués à l'amélioration des services et du financement offert aux familles.

Tous ces points constituent des forces importantes. L'Ontario est bien placé pour prendre des mesures pour élargir le système de services de garde agréés et le rendre beaucoup plus abordable. Cependant, l'expansion ne sera pas facile et entraînera des défis très importants. À notre avis, comme mentionné au chapitre 6, le Québec a fourni le carnet de route quant aux défis à venir. L'Ontario cependant, devra planifier son trajet avec plus de prudence que le Québec s'il désire arriver à obtenir un système de services de garde de qualité à prix abordable.

Le chapitre 8 sur les effets des différents modèles de financement présente cinq démarches de financement destinées à améliorer l'abordabilité de la garde d'enfants, en plus d'un scénario de référence. Comme indiqué dans le tableau ci-dessous, une grande partie des efforts visant à créer des services de garde d'enfants à un prix abordable nécessitent une augmentation substantielle des ressources allouées aux services de garde agréés. Même pour le plus modeste de ces modèles, en vertu duquel les limites de revenu pour les subventions n'ont pas changées, mais qui prévoit un droit au financement, la nouvelle capacité requise pour les enfants âgés de 0 à 4 ans est de 77 275 places et de 100 000 places pour ceux de 0 à 6 ans. Dans le scénario le plus drastique, l'augmentation du nombre d'enfants de 0 à 4 ans fréquentant un service de garde agréé serait d'environ 200 000 et pour les enfants de 0 à 6 ans (pas encore à l'école), la demande augmenterait de plus de 285 000 enfants.

Par conséquent, immédiatement après l'annonce d'une nouvelle politique de financement, une pénurie importante de la capacité par rapport à la demande est probable, à moins que le gouvernement soit capable de trouver un moyen de mettre en place progressivement l'abordabilité au fil du temps.

Tableau 53 – Nombre de places supplémentaires nécessaires pour la mise en œuvre d’autres politiques de financement pour les centres de garde d’enfants

	A. Cas de base – Financement actuel	B. Système de subvention entièrement financé (échelle progressive)	C. Échelle progressive – 40 000 \$ à 240 000 \$	D. Sans frais pour les enfants de 2 et demi à 4 ans, plus échelle progressive de 50 000 \$ à 150 000 \$	E. Subvention de fonctionnement de 20 \$ par jour, plus système de subvention entièrement financé avec tournant à 40 000 \$	F. Crédit d’impôt pour frais de garde d’enfants en plus du système de subvention actuel
Description de la réforme du financement	Aucun changement. Système actuel de subvention, plus subventions actuelles de fonctionnement et selon le salaire.	Garder les limites de revenu actuelles du système de subvention, mais fournir de l’aide à toutes les familles admissibles sans stigmatisation, avec des règles flexibles, et un financement et des services suffisants.	Remplacer le système de subvention actuel avec une nouvelle échelle progressive de paiements pour les 0 à 6 ans. Les familles qui gagnent moins de 40 000 \$ n’ont rien à payer. Au-dessus de ce revenu, les familles paient 4 % supplémentaires des pleins frais pour chaque tranche de 10 000 \$ de revenu jusqu’à 240 000 \$, après quoi les frais sont de 80 % pour tout le monde.	Utiliser le financement de base afin de réduire à zéro les frais pour les enfants d’âge préscolaire. Remplacer le système de subvention actuel par une échelle progressive. Les familles qui gagnent moins de 50 000 \$ n’ont rien à payer. Le pourcentage des frais à payer augmente selon le revenu jusqu’à concurrence de 150 000 \$, sans dépasser 80 % des pleins frais.	Réduire les pleins frais pour les poupons, les bambins, les enfants d’âge préscolaire et les enfants au jardin d’enfants à 20 \$ par jour par enfant. Remplacer le système de subvention actuel par un système de subvention entièrement financé avec règles flexibles, avec accès gratuit aux services pour les familles gagnant moins de 40 000 \$.	Crédit d’impôt pour frais de garde d’enfants avec échelle progressive pour le paiement des frais, mais l’échelle progressive du système de subvention actuel demeure en vigueur.
Capacité additionnelle nécessaire pour les enfants de 0 à 4 ans	S.O.	77 275	197 985	195 470	186 760	137 955
Capacité additionnelle nécessaire pour les enfants de 0 à 6 ans	S.O.	104 525	287 762	276 455	266 785	202 825

Il existe en fait (au moins) cinq problèmes différents liés à la transition (ou mise en place progressive) qu'il est important d'envisager :

- les ressources physiques dans les centres et les services de garde en milieu familial agréés;
- le développement et la gestion du système élargi;
- les pénuries de personnel qualifié et même du personnel non qualifié;
- la façon de rationner les places limitées et (ou) la mise en place progressive de la demande;
- le maintien et l'amélioration de la qualité lors de la transition, y compris le rôle des fournisseurs de services de garde d'enfants à but lucratif lors de la transition et par la suite.

10.1 RESSOURCES PHYSIQUES

La bonne nouvelle est que la province, avec l'appui enthousiaste des municipalités, a déjà lancé un plan de dépenses d'immobilisations axées sur les services destinés aux enfants de 0 à 4 ans. Ce plan devrait desservir plus de 100 000 enfants d'ici les cinq prochaines années. Cependant, ce plan de dépenses d'immobilisations n'a progressé que lentement jusqu'à présent, en partie puisqu'il est difficile de dépenser les fonds dans les échéances actuelles, en partie en raison des difficultés à trouver l'espace suffisant dans les écoles. Et, comme vous pouvez le constater dans le tableau ci-dessus, presque tous les changements de politique simulés exigeraient plus de 100 000 nouvelles places pour les enfants de 0 à 4 ans, et la plupart demanderaient plus de 200 000 places pour les enfants de 0 à 6 ans. Même si les ressources peuvent être mises à disposition très rapidement, il se trouvera certaines contraintes à cet égard (c.-à-d. une pénurie ou une demande très forte) au cours des cinq prochaines années. Un exposé exhaustif sur les problèmes liés à l'expansion des ressources se trouve dans le chapitre sur les municipalités, ainsi qu'un certain nombre de recommandations dans le chapitre qui y est consacré.

10.2 DÉVELOPPEMENT ET GESTION DU SYSTÈME ÉLARGI

L'expansion des services exige qu'un certain nombre d'aspects de la prestation des services croisse en même temps. Nous tenons pour acquis que le GSMR et le CADSS, avec leurs connaissances, leur enthousiasme et leur expertise, sont des promoteurs parfaits pour un système élargi à l'échelle locale. Dans cette optique, ils auront besoin de financement pour mener à bien la planification nécessaire, la recherche de ressources, la conception de locaux pour les programmes (à la fois rénovés et nouvellement construits), naviguer à travers les

politiques des conseils locaux, superviser la construction, la finition, l'équipement et la mise en place de nouvelles opérations clés en main. Ils auront également besoin d'objectifs et d'échéanciers clairs pour le financement de fonctionnement garanti et le financement des dépenses en immobilisations pour mettre ces projets en place.

La capacité de gestion du secteur est faible dans certains cas. La majorité des centres de services de garde en Ontario sont gérés par des conseils d'administration sans but lucratif de petites et moyennes tailles, habituellement composés de parents. Nombre de directeurs de programmes ont peu d'expertise ou de qualifications en gestion, et cette situation risque de laisser des lacunes dans le système sur le plan des compétences après son expansion. Il pourrait être nécessaire de trouver de nouveaux modèles pour la gestion et la gouvernance des programmes de services de garde d'enfants. Le GSMR et le CADSS devraient recevoir du soutien pour choisir parmi les meilleurs modèles possible. Ils pourraient décider de développer et d'étendre les services exploités par la municipalité ou le soutien municipal à la gestion. Ils peuvent également décider de créer un organisme de gestion indépendant pour gérer ou soutenir certaines fonctions telles que la paie, l'administration financière, les ressources humaines et les achats, ou ils peuvent tout simplement continuer de travailler avec les conseils d'administration sans but lucratif déjà existants.

Le Québec et l'Île-du-Prince-Édouard ont permis la création de nouveaux établissements pour offrir des services bénéficiant de plus de financement et dont une plus grande part est gérée par le public que par le passé. Ils étaient appelés « centres de la petite enfance », à la fois au Québec et à l'Île-du-Prince-Édouard (respectivement « Early Childhood Centres » et « Early Years Centres » en anglais). L'initiative de l'Île-du-Prince Édouard a été décrite de cette façon au chapitre 7 :

Il a réorganisé les programmes de services de garde agréés existants dans un réseau géré publiquement de centres de la petite enfance et de pouponnières. Cette réorganisation a produit la réglementation des frais, des améliorations des salaires basées sur une grille salariale commune, de la formation et des échelons de carrières pour le personnel, une planification sectorielle, du perfectionnement professionnel et de l'appui de la direction pour les programmes. Les centres qui font la transition vers les centres de la petite enfance ont été tenus de limiter les hausses de frais, de satisfaire aux critères pour être un tel centre et de fournir les renseignements financiers afin de permettre au ministère d'évaluer leur besoin en matière de financement des activités de base.

Les centres existants avaient la possibilité de déposer une demande pour devenir un centre de la petite enfance (CPE), de demeurer un centre privé

réglementé autre qu'un CPE ou d'abandonner leur permis (avec une indemnité).

De nombreux centres ayant fait la demande pour devenir un centre la petite enfance n'ont pas encore satisfait tous les critères liés à la qualité, au personnel et à d'autres points. Les centres effectuent la transition progressivement, de la façon appropriée. Ce que ce nouveau statut impose, cependant, c'est de reconnaître qu'en échange d'un financement de base important ou intégral, les services de garde d'enfants existants doivent passer à un autre niveau. La qualité doit être améliorée, la dotation en personnel doit être stabilisée et raisonnablement rémunérée, et les frais et les coûts doivent être contrôlés. Les services doivent être financièrement transparents et se soumettre à des inspections de qualité régulières. Il s'agit d'une reconnaissance du fait que les services de garde d'enfants sont des services publics, même si offerts par des établissements qui ne le sont pas nécessairement.

Nous recommandons que les centres et les agences de services de garde en milieu familial existants désirant recevoir du financement pour offrir des services de garde gratuits aux enfants d'âge préscolaire soient tenus de présenter une demande pour être désignés comme services de garde d'enfants (qu'il s'agisse d'un centre ou d'un réseau en milieu familial) et pouvoir offrir ces services à prix réduit ainsi que pour recevoir un financement public important du gouvernement. Les centres et les agences de services de garde en milieu familial existants signeraient des contrats convenant de la prestation et des conditions du service, des droits d'inspection et ainsi de suite en échange de paiements des municipalités pour les services fournis.

10.3 PÉNURIE DE PERSONNEL

Les pénuries de personnel reflètent un manque de ressources physiques. Avec l'accroissement de la demande, les services de garde éprouveront des difficultés à trouver du personnel qualifié, ou même simplement assez de personnel. Comme nous l'avons fait valoir au chapitre 9 sur la main-d'œuvre et les questions liées aux coûts, la rémunération devra être augmentée afin d'attirer suffisamment de nouveaux employés. Cependant, appliquer des pourcentages égaux d'augmentation à tous les niveaux de qualification professionnelle n'est peut-être pas la meilleure façon de procéder. La province (et les municipalités) a un vif intérêt à structurer une rémunération supérieure afin d'encourager le perfectionnement continu, les programmes d'apprentissage, la formation de base pour le personnel non qualifié, et d'encourager le personnel qualifié à faire des services de garde d'enfants agréés un choix de carrière.

L'augmentation des ressources allouées aux poupons exige beaucoup plus de personnel (pour chaque enfant) que la garde d'enfants plus âgés. Prioriser l'augmentation du financement pour les enfants d'âge préscolaire pourrait faciliter le recrutement et la mise en place progressive de nouvelles politiques à cet égard.

Les questions liées à la rémunération sont l'objet d'un exposé au chapitre 9, consacré à la main-d'œuvre, ainsi qu'au chapitre 3, qui traite du rôle des municipalités dans la gestion du système de garde d'enfants. Il se trouve une série de suggestions connexes au chapitre 11 sur les recommandations.

10.4 RATIONNEMENT ET MISE EN PLACE PROGRESSIVE

Il n'est pas facile de s'ajuster progressivement à la demande. Si le gouvernement veut rendre les services de garde d'enfants agréés plus abordables (soit d'ajuster les niveaux de frais pour les familles), la première étape logique semblerait d'appliquer ces nouveaux frais (que ce soit à l'aide d'une échelle progressive, par l'offre de services gratuits ou des frais fixes de 20 \$, par exemple) à tous les enfants utilisant actuellement ces services. Cependant, un tel changement donnerait lieu à de longues listes d'attente pour avoir accès aux services existants et à une pression énorme sur les superviseurs pour que chaque enfant obtienne la prochaine place disponible. La plupart des familles actuellement en services de garde qui ne reçoivent pas la subvention sont des familles ayant des revenus allant de moyens à élevés. Ils seraient donc les premiers à recevoir de l'assistance financière. La majorité des familles cherchant à se trouver très rapidement sur la liste d'attente des centres de garde risquent d'être des familles de classe moyenne. C'est ce qui est arrivé au Québec. Les familles à faible revenu sont susceptibles d'être désavantagées dans ce genre de compétition, si aucun rationnement délibéré n'est fait de la demande potentielle d'accès au service de garde par l'intermédiaire de la gestion de la liste d'attente. La gestion de la liste d'attente devrait permettre que tous les groupes sociaux et les groupes de revenus puissent avoir accès aux nouveaux services et aux services existants alors que plus de places deviendront disponibles.

Il existe un certain nombre de façons de rationner les places (selon la géographie, l'âge de l'enfant, le groupe de revenus, etc.), mais le rationnement (c.-à-d. l'affectation des services de façon gérée) sera plus facile si l'accès à l'abordabilité considérablement améliorée peut être mis en place progressivement. Le tableau ci-dessous suggère qu'une gestion attentive du calendrier des réformes du financement pourrait aider les questions liées à l'excès de la demande.

10.4.1 Mise en place progressive de services de garde d'enfants préscolaires gratuits

Au chapitre 8, nous avons conclu que les deux options d'échelles progressives – soit une échelle progressive de 40 000 \$ à 240 000 \$, ou les services de garde sans frais pour les enfants d'âge préscolaire et une échelle progressive de 50 000 \$ à 150 000 \$ – ont de meilleurs résultats pour réduire les obstacles à l'emploi et apportaient de meilleurs résultats pour améliorer l'abordabilité que les frais fixes (\$ par jour) ou une démarche de crédit d'impôt. La

politique de gratuité des services de garde pour les enfants d'âge préscolaire ainsi qu'une échelle progressive sont préférables à l'échelle progressive de 40 000 \$ à 240 000 \$ pour les personnes ayant de très faibles niveaux de revenus. Cependant, la politique relative aux services de garde d'enfants préscolaire gratuits présente un autre avantage : elle serait plus facile à mettre en œuvre progressivement. Le gouvernement de l'Ontario pourrait décider, à titre de priorité immédiate, de rendre les services de garde d'enfants d'âge préscolaire sans frais pour les familles de l'Ontario. Les services de garde d'enfants d'âge préscolaire sont déjà très populaires; la plupart des familles recherchent des expériences de groupe de qualité pour leurs enfants au cours de l'année précédant le jardin d'enfants. Rendre les services de garde d'enfants gratuits aiderait toutes les familles en ce qui concerne l'abordabilité de la garde d'enfants au cours de la période précédant immédiatement le jardin d'enfants.

Commencer par l'âge préscolaire est logique pour d'autres raisons. Il y a déjà une grande capacité de services de garde d'enfants agréés accessible pour servir les enfants de cet âge, et les pénuries seraient donc moins aiguës que pour les autres groupes d'âge. Puisque le ratio requis entre le nombre de personnel et d'enfants pour le groupe d'âge préscolaire est de 1 pour 8, l'expansion des services exige moins de nouveau personnel que si, par exemple, une expansion était concentrée chez les bambins, où ce ratio est de 1 pour 5. Il faudra du temps et des efforts pour accroître les ressources physiques et les ressources en personnel. Les efforts seront plus fructueux plus rapidement chez les enfants d'âge préscolaire.

L'abordabilité s'en verrait améliorée pour toutes les familles, puisque tous les enfants sont d'âge préscolaire à un certain moment. Les problèmes d'abordabilité cependant sont plus prononcés pour les poupons et les bambins. Pendant la période de mise en place progressive des services de garde d'enfants préscolaire sans frais, le système de subventions pour la garde d'enfants existant serait maintenu pour les enfants plus jeunes ou plus vieux que l'âge préscolaire. Le gouvernement devrait accroître progressivement le financement disponible pour les subventions, et relâcher certains des règlements restrictifs sur les exigences relatives aux activités afin que plus de financement soit disponible, particulièrement pour les poupons et les bambins.

Comme les ressources physiques pour les enfants d'âge préscolaire ont été accrues, la province et les municipalités devraient collaborer pour s'assurer que les centres nouvellement construits ou rénovés comprennent de la capacité pour les enfants d'âge préscolaire. La province et les municipalités possèdent des pouvoirs de financement, de réglementation et d'attribution de permis qui leur permettront d'atteindre cet objectif. Alors qu'augmenteront les ressources allouées aux services, la province devrait accroître le financement disponible pour le système de subvention afin que ces espaces deviennent plus abordables pour les familles.

À un certain point, il se trouvera suffisamment de ressources physiques et de ressources en personnel pour que le gouvernement puisse changer la législation de façon à ce que du

financement soit offert aux familles à titre de droit par l'intermédiaire d'une échelle progressive de 50 000 à 150 000 \$.

Les tableaux ci-dessous évaluent tous les aspects de la mise en place progressive de cette politique.

Les tableaux ci-dessous ont une forme similaire à ceux fournis dans la deuxième partie du chapitre portant sur l'évaluation des autres modèles de financement; celles-ci sont fondées sur des simulations effectuées à l'aide de la modélisation de la demande pour les services de garde d'enfants et de l'emploi en Ontario. Comme pour les précédents, les tableaux illustrent les valeurs projetées de la demande pour l'accès aux services de gardes, de l'emploi des parents, des mesures d'abordabilité, des coûts nets des services de garde ainsi que des coûts et revenus gouvernementaux.

La simulation D2 dans les tableaux ci-dessous évalue la combinaison des services de garde gratuits pour les enfants d'âge préscolaire à une réforme du système actuel de subvention, afin d'offrir des subventions entièrement financées destinées à toutes les familles admissibles, de façon à ce qu'elles soient disponibles en tant que droit. Les subventions entièrement financées sont une solution de rechange provisoire à une échelle progressive de 50 000 à 150 000 \$. Le modèle de simulation D3 évalue la combinaison de services de garde d'enfants d'âge préscolaire à une simple continuation du système de subvention existant pour les familles ayant des enfants appartenant à d'autres groupes d'âge.

Ces solutions ne sont pas offertes, car elles sont en fait préférables à des services de garde gratuits pour les enfants d'âge préscolaire joints à une échelle progressive de 50 000 \$ à 150 000 \$. Ils sont offerts comme moyens potentiels pour introduire cette option progressivement. En d'autres mots, ceux-ci peuvent agir d'étapes sur la voie menant à des services de garde abordables, tout en reconnaissant les difficultés entraînées par le fait de passer de façon subite à un nouveau système de financement plus généreux.

Les résultats du tableau 58 (en comparaison à ceux du tableau 53) illustrent ce que nous entendons. La demande additionnelle de places pour des enfants de 0 à 4 ans serait de près de 200 000 pour une politique de services de garde gratuits pour les enfants d'âge préscolaire, jointe à une échelle progressive de 50 000 \$ à 150 000 \$ (simulation D). Cependant, pour la simulation D2, la demande additionnelle pour les enfants appartenant à ce groupe d'âge serait d'environ 133 000. Pour la simulation D3, celle-ci atteindrait environ 83 000. Donc, si ceci devient l'option choisie pour améliorer l'abordabilité, le gouvernement de l'Ontario pourrait retarder la mise en œuvre de l'échelle progressive de 50 000 à 150 000 \$ jusqu'à ce que suffisamment de personnel formé et de ressources physiques soient disponibles pour les poupons et les bambins.

Le ministère de l'Éducation devrait mettre en œuvre les services de garde pour les enfants d'âge préscolaire dans des délais très courts (tel que ce fût le cas pour les jardins d'enfants à temps plein). La transition vers une échelle progressive de 50 000 \$ à 150 000 \$ se ferait de façon plus progressive. À court terme, le système de subvention existant serait conservé. Comme plus de capacité serait construite pour les enfants d'âge préscolaire dans les prochaines années, ces services seront également tenus d'accroître la capacité pour les poupons et les bambins. Alors que les ressources physiques et les ressources en personnel s'accroissent, le système de subvention actuel pourrait être financé de façon plus généreuse pour améliorer l'abordabilité des services de garde pour les poupons et les bambins. À un certain point, l'accroissement des ressources et du personnel sera suffisant pour mettre le système de subvention de côté et le remplacer avec une échelle progressive de paiements à titre de droits. Simulations D3 et D2 aux tableaux 53 et 57, comparativement à la simulation D des tableaux 41 à 44, afin de mesurer les répercussions d'une telle transition.

Tableau 54 Emploi et demande : effets de la mise en place progressive de services de garde gratuits pour les enfants d'âge préscolaire

	A. Cas de base – Financement actuel	D2. Sans pour pour les enfants de 2 ans et demi à 4 ans et système de subvention entièrement financé et disposant de règles souples	D3. Sans frais pour les enfants de 2 ans et demi à 4 ans et conserve le système de subvention
Description de la réforme du financement	Aucun changement. Système actuel de subvention, plus subventions actuelles de fonctionnement et selon le salaire.	Utiliser le financement de base afin de réduire à zéro les frais pour les enfants d'âge préscolaire. Garder les limites de revenu actuelles du système de subvention, mais fournir de l'aide à toutes les familles admissibles sans stigmatisation et des règles plus flexibles.	Utiliser le financement de base afin de réduire à zéro les frais pour les enfants d'âge préscolaire. Conserver le système de subvention actuel.
	Demande pour services de garde agréés – Nombre d'enfants		
Demande pour les poupons	12 155	40 795	17 850
Demande pour les bambins	40 690	64 685	48 185
Demande pour les enfants d'âge préscolaire	93 830	174 705	163 470
Demande pour les enfants au jardin d'enfants (avant et après l'école)	91 725	130 725	109 150
	Situation d'emploi et nombre de parents qui sont les principaux responsables des soins – Familles ayant des enfants de 0 à 6 ans		
Emploi à temps plein (nombre de parents qui sont les principaux responsables des soins)	331 045	407 045	371 895
Emploi à temps partiel	116 940	82 420	97 390
Pas d'emploi	158 515	115 535	137 215

Tableau 55 Mesures prises pour améliorer l’abordabilité : effets de la mise en place progressive de services de garde gratuits pour les enfants d’âge préscolaire

	A. Cas de base – Financement actuel	D2. Sans pour pour les enfants de 2 ans et demi à 4 ans et système de subvention entièrement financé et disposant de règles souples	D3. Sans frais pour les enfants de 2 ans et demi à 4 ans et conserve le système de subvention
	Nombre de familles ayant des enfants de 0 à 4 ans pour chaque catégorie d’abordabilité		
Abordabilité – mesurée par le MANRF (familles ayant des enfants de 0 à 4 ans)	85 495	296 795	208 650
Inabordable - mesuré par le MANRF (idem)	156 880	140 165	112 735
Totalement inhabordable – mesuré par le MANRF (idem)	207 580	12 770	128 560
	Niveau moyen global des mesures d’abordabilité pour les familles et parents qui sont les principaux responsables d’enfants de 0 à 4 ans		
Valeur moyenne des mesures d’abordabilité liées au revenu des familles ayant des enfants de 0 à 4 ans	23,5 %	6,9 %	15,3 %
Valeur moyenne de mesure d’abordabilité des parents qui sont les principaux responsables des soins des familles avec enfants de 0 à 4 ans	67,3 %	23,2 %	44,3 %

	Niveau moyen des mesures d'abordabilité touchant au revenu des familles monoparentales et biparentales ayant des enfants de 0 à 6 ans		
Valeur moyenne de la MANRF pour les familles monoparentales ayant des enfants de 0 à 6 ans	25,1 %	2,0 %	15,1 %
Valeur moyenne de la MANRF pour les familles biparentales ayant des enfants de 0 à 6 ans	19,9 %	8,3 %	14,1 %
	Niveau moyen de la MANRF par revenu familial pour les familles ayant des enfants de 0 à 6 ans		
Valeur moyenne de la MANRF – familles ayant un revenu de moins de 50 000 \$	30,8 %	2,1 %	20,5 %
Valeur moyenne de la MANRF – familles ayant un revenu compris entre 50 000 et 100 000 \$	21,2 %	9,8 %	15,1 %
Valeur moyenne de la MANRF – familles ayant un revenu de plus de 100 000 \$	12,7 %	8,5 %	8,8 %

Tableau 56 Coûts nets des services de garde – Effets de la mise en place progressive de services de garde gratuits pour les enfants d’âge préscolaire

	A. Cas de base – Financement actuel	D2. Sans pour pour les enfants de 2 ans et demi à 4 ans et système de subvention entièrement financé et disposant de règles souples	D3. Sans frais pour les enfants de 2 ans et demi à 4 ans et conserve le système de subvention
Moyenne du coût annuel net des services de garde – tous les parents	13 395 \$	6 005 \$	9 255 \$
	Moyenne du coût annuel net des services de garde pour les familles monoparentales et biparentales ayant des enfants de 0 à 6 ans		
Coûts nets moyens – famille monoparentale	9 100 \$	1 050 \$	5 640 \$
Coûts nets moyens – familles biparentales	14 325 \$	7 080 \$	10 040 \$
	Coûts annuels nets des services de garde par niveau de revenu des familles – enfants de 0 à 6 ans		
Coûts nets moyens – revenu familial de moins de 50 000 \$	11 975 \$	920 \$	8 100 \$
Coûts nets moyens – revenu familial entre 50 000 \$ et 100 000 \$	13 935 \$	6 590 \$	9 840 \$
Coûts nets moyens – Revenus familiaux de plus de 100 000 \$	13 960 \$	9 350 \$	9 570 \$
	Coûts nets moyens des services de garde en fonction de l’âge de l’enfant le plus jeune – Familles ayant des enfants de 0 à 6 ans		
Coûts nets moyens lorsque l’enfant le plus jeune est un poupon	20 175 \$	8 625 \$	17 150 \$
Coûts nets moyens lorsque l’enfant le plus jeune est un bambin	14 550 \$	8 465 \$	11 830 \$

	A. Cas de base – Financement actuel	D2. Sans pour pour les enfants de 2 ans et demi à 4 ans et système de subvention entièrement financé et disposant de règles souples	D3. Sans frais pour les enfants de 2 ans et demi à 4 ans et conserve le système de subvention
Coûts nets moyens lorsque l'enfant le plus jeune est d'âge préscolaire	11 160 \$	1 685 \$	2 020 \$
Coûts nets moyens lorsque l'enfant le plus jeune est en âge de fréquenter la maternelle	8 470 \$	6 400 \$	7 910 \$
Coûts nets moyens lorsque l'enfant le plus jeune est en âge de fréquenter le jardin d'enfants	8 630 \$	6 670 \$	7 980 \$

Tableau 57 Coûts et revenus : effets de la mise en œuvre progressive de services de garde gratuits pour les enfants d'âge préscolaire

	A. Cas de base – Financement actuel	D2. Sans pour pour les enfants de 2 ans et demi à 4 ans et système de subvention entièrement financé et disposant de règles souples	D3. Sans frais pour les enfants de 2 ans et demi à 4 ans et conserve le système de subvention
Coûts bruts du financement pour le gouvernement	0 \$	2 600 M \$	1 610 M \$
Total des recettes fiscales, total net des prestations	6 012 M \$	6 730 M \$	6 520 M \$
Total des recettes fiscales et total net des prestations du gouvernement fédéral	4 258 M \$	4 820 M \$	4 645 M \$
Total des recettes fiscales et total net des prestations du gouvernement de l'Ontario	1 763 M \$	1 910 M \$	1 875 M \$
Contribution des parents aux coûts des services de garde agréés	2 053 M \$	1 665 M \$	1 640 M \$

Tableau 58 Nombre de nouvelles places nécessaires en service de garde de fait de la mise en place progressive des nouvelles politiques de financement

	A. Cas de base – Financement actuel	D2. Sans frais pour les enfants de 2 ans et demi à 4 ans et système de subvention entièrement financé et disposant de règles souples	D3. Sans frais pour les enfants de 2 ans et demi à 4 ans et conserve le système de subvention
Description de la réforme du financement	Aucun changement. Système actuel de subvention, plus subventions actuelles de fonctionnement et selon le salaire.	Utiliser le financement de base afin de réduire à zéro les frais pour les enfants d'âge préscolaire. Garder les limites de revenu actuelles du système de subvention, mais fournir de l'aide à toutes les familles admissibles sans stigmatisation et des règles plus flexibles.	Utiliser le financement de base afin de réduire à zéro les frais pour les enfants d'âge préscolaire. Conserver le système de subvention actuel.
Capacité additionnelle nécessaire pour les enfants de 0 à 4 ans	S.O.	133 510	82 830
Capacité additionnelle nécessaire pour les enfants de 0 à 6 ans	S.O.	172 510	100 255

Il peut, bien sûr, y avoir des problèmes avec ce type d'approche progressive. Certaines familles ne recevront pas immédiatement l'aide financière dont elles ont besoin. Il est utile de rappeler qu'aller de l'avant immédiatement pour faire en sorte que les services de garde soient gratuits pour les enfants d'âge préscolaire répondra aux problèmes d'abordabilité pour l'ensemble des familles, bien que ceux des enfants appartenant à d'autres groupes d'âge risquent d'être délaissés pendant un certain temps. De plus, si les places en services de garde agréés sont offertes suffisamment rapidement et que le financement est ajusté au même moment, la mise en place progressive des réformes de financement serait préférable à la confusion pouvant résulter d'une réforme immédiate de l'ensemble du financement.

10.5 CONSERVER LA QUALITÉ ET LE RÔLE DU SECTEUR SANS BUT LUCRATIF

Les leçons tirées du Québec, discutées au chapitre 6, semblent confirmer ce que bien d'autres recherches ont déjà soutenu. Il est très difficile de se fier au secteur à but lucratif à titre d'important fournisseur de services si vous voulez construire un service de qualité qui est essentiellement public.

Le ministère de l'Éducation a précisé que l'expansion à venir sera axée sur les organismes sans but lucratif et le secteur public (ministère de l'Éducation de l'Ontario, 2017). En vertu de la dernière ligne directrice sur la gestion et le financement, conçue à l'intention du GSMR et du CADS, le ministère a établi clairement que les services sans but lucratif feraient l'objet d'une priorité dans un exposé sur l'amélioration des mesures de responsabilisation :

Le ministère adopte des mesures pour privilégier le financement provincial destiné au secteur des services de garde d'enfants sans but lucratif et pour appuyer une utilisation efficace du financement du ministère en travaillant en étroite collaboration avec les GSMR et les CADSS pour maintenir le financement alloué aux services de garde d'enfants à but lucratif au niveau de financement actuel. À compter de 2017, un seuil de pourcentage maximal pour les entités à but lucratif a été ajouté à l'annexe budgétaire de l'entente de services pour aider les GSMR et les CADSS à maintenir les niveaux de dépenses maximums pour les entités à but lucratif. Le seuil a été calculé à partir des dépenses antérieures que chaque GSMR et CADSS a consacrées aux programmes à but lucratif selon l'examen le plus récent des soumissions des états financiers. Ce seuil global s'applique au financement des services de base, au financement du plan d'expansion des services de garde d'enfants et de l'apprentissage et la garde des jeunes enfants. Le gouvernement reconnaît et apprécie le rôle important des titulaires de permis sans but lucratif et à but lucratif dans l'offre de services de garde accessibles et de qualité aux enfants

et aux familles de l'Ontario. Nous reconnaissons aussi qu'un certain nombre de communautés en Ontario sont servies par des titulaires de permis à but lucratif qui visent à offrir l'accès à des services de garde d'enfants agréés. En conséquence, 2017 sera une année de transition. Le Ministère travaillera avec les GSMR et les CADSS qui ne respectent pas ou ne réduisent pas leurs seuils en 2017, et il envisagera des pénalités financières dans les cas de dépassement des seuils d'entités à but lucratif à l'avenir. (Ministère de l'Éducation de l'Ontario, 2017)

Bien que celles-ci comportent quelque difficulté pour certaines municipalités, ces mesures ont été adoptées avec enthousiasme par la grande majorité. De nombreuses municipalités ont déjà adopté le règlement du conseil exigeant que la totalité ou la presque la totalité de tout nouvel établissement de services de garde soit exploité à titre d'organisme public ou sans but lucratif.

Il y a de bonnes raisons derrière cette directive. L'objectif fondamental des établissements à but lucratif est de réaliser des profits pour ses propriétaires et ses actionnaires. Dans une situation où il est difficile de percevoir et de mesurer la qualité, les consommateurs peuvent avoir du mal à exiger des fournisseurs de rendre des comptes sur l'utilisation des mécanismes du marché. Il existe de nombreuses preuves tirées de multiples pays que les mécanismes du marché sont absolument inadéquats pour promouvoir et favoriser des services d'apprentissage de la petite enfance et de services de garde d'enfants de qualité.

Il est nécessaire que l'objectif principal des fournisseurs de service de garde d'enfants soit d'offrir des services de qualité et que ceux-ci fassent leur priorité de son amélioration continue. Ces producteurs ont besoin d'être financièrement transparents et ouverts (puisque le gouvernement devra surveiller les coûts). Ces producteurs ont besoin d'avoir pour objectif premier de faire en sorte d'offrir des services d'apprentissage de la petite enfance et des services de garde d'enfants de qualité et abordables pour tous. Bien qu'il se trouvera quelques fournisseurs à but non lucratif disposés à accepter ces conditions, la plupart n'en feront rien. En particulier, les grandes sociétés dirigées par des actionnaires désireux de couper la rémunération des membres du personnel et de rogner la qualité ne peuvent occuper une grande place dans le système d'apprentissage de la petite enfance et de services de garde d'enfants de l'Ontario.

Cependant, il peut s'agir d'un problème dans la transition vers un système de services de garde d'enfants plus important et abordable en Ontario. Les exploitants à but lucratif et tout spécialement les chaînes corporatives de services de garde d'enfants n'hésiteront pas faire part de leur intention de créer de nouveaux services rapidement si le gouvernement annonce un plan d'abordabilité accompagné d'un financement de base important. Cependant, si le gouvernement s'appuie sur l'expansion des services à but lucratif, il perdrait en grande partie le

contrôle sur l'évolution et la qualité de l'apprentissage de la petite enfance et des services de garde d'enfants.

La qualité des services de garde subira des pressions importantes avec la croissance rapide du secteur, même si celle-ci est dominée par des fournisseurs publics et sans but lucratif. Nombre des nouveaux membres du personnel seront peu expérimentés et il se produira une pénurie dans le personnel qualifié, de sorte qu'il n'y aura pas suffisamment d'éducateurs expérimentés pour encadrer les nouveaux employés. Dans de telles circonstances, s'appuyer sur des fournisseurs dont les objectifs fondamentaux ne correspondent pas à la promotion de la qualité serait une grave erreur.

10.6 CONCLUSIONS

L'Ontario dispose d'excellentes bases pour le développement et l'expansion de son système de garde d'enfants. Le gouvernement de l'Ontario a fait une mise à jour considérable de ses lois et règlements en plus d'accroître le financement et la capacité, ainsi que de créer l'Ordre des éducatrices et des éducateurs de la petite enfance. Le rôle et les talents bien établis des municipalités sont un grand avantage. Il se trouve un grand nombre d'employés et d'exploitants dévoués à travers la province, la majorité se trouvant dans les secteurs publics ou sans but lucratif.

En dépit de ces avantages, il ne sera pas facile d'accroître l'abordabilité de façon importante. Après que l'abordabilité de la garde d'enfants se soit améliorée, nos modèles et nos connaissances courantes nous indiquent que la demande augmentera considérablement. Toute politique mettant entièrement en œuvre des services de garde abordables immédiatement entraînera une demande excessive pour les services de garde agréés.

Les quatre options simulées pouvant améliorer l'abordabilité voyaient la demande de services de garde pour les enfants de 0 à 6 ans presque ou plus que doubler, pour une hausse de plus de 200 000 enfants. La demande de services pour les enfants de 0 à 4 ans pourrait aller jusqu'à doubler, même voir plus. Les ressources – à la fois physiques et en matière d'effectifs – ne pourraient couvrir une telle hausse instantanément.

Les expériences menées au Québec peuvent nous instruire sur les effets possibles de cette hausse de la demande, si elle n'est pas gérée correctement.

- Les familles à revenus moyens ou supérieurs bénéficieront d'un accès disproportionné à des places et à des services de meilleure qualité.
- Recours excessif aux services de garde en milieu familial parce qu'il est plus facile de les développer;

- Recours excessif à des services de garde à but lucratif de qualité inférieure;
- Financement public des services de garde d'enfants informels à l'aide d'un programme de crédit d'impôt.

Même si les ressources peuvent être déployées très rapidement, il y aura certaines contraintes de capacité au cours des cinq prochaines années. Ainsi, le gouvernement devra répondre à un certain nombre de défis pendant cette période de mise en place progressive. Ces défis comprennent la marche à suivre pour l'établissement de la capacité physique et de la capacité de gestion, ainsi que des moyens nécessaires pour recruter et maintenir en poste du personnel qualifié en nombre important. Nous recommandons que les municipalités jouent un rôle important dans l'élaboration de la nouvelle capacité. Nous recommandons l'essai de nouvelles démarches visant à améliorer la gestion et l'administration des services de garde d'enfants. Nous sommes d'avis que la rémunération devra être plus importante afin d'attirer et de garder en poste le personnel. En fait, une stratégie d'ensemble est nécessaire pour la main-d'œuvre afin de traiter des questions d'échelle salariale, d'avancement professionnel et d'autres problèmes liés au personnel. Il est important que les programmes de rémunération encouragent la formation continue au sein du personnel et fassent du métier d'éducateur de la petite enfance un choix de carrière attrayant.

Nous recommandons que les centres et services de garde en milieu familial existants soient tenus de présenter une demande pour des services de garde d'enfants désignés (réseaux de centres et de services en milieu familial) pour avoir le droit de fournir des services de garde d'enfants d'âge préscolaire sans frais et recevoir un financement important public du gouvernement. Les centres et les agences de services de garde en milieu familial existants signeraient des contrats convenant de la prestation de services, des conditions du service, du droit d'inspecter, etc. en échange de paiements des municipalités pour les services fournis.

En nous appuyant sur les faits présentés dans d'autres chapitres ainsi que celui-ci, nous préférons financer des services de garde gratuits pour les enfants d'âge préscolaire accompagnés d'une échelle progressive pour améliorer l'abordabilité chez d'autres groupes d'âge. Compte tenu de l'importance de gérer les défis posés par l'augmentation de la demande, nous recommandons d'offrir immédiatement des services plus abordables pour les enfants d'âge préscolaire et d'attendre pour instaurer une échelle progressive pour les autres groupes d'âge. De cette façon, les pressions sur les ressources physiques et les ressources en personnel seraient réduites, et ces défis seraient résolus au fil du temps. Comme tous les enfants sont d'âge préscolaire à un certain moment dans leur vie, toutes les familles profiteront de l'abordabilité de services, même s'il demeure d'autres problèmes à cet égard qui demanderont à être réglés au fil du temps.

CHAPITRE II : RECOMMANDATIONS

Les recommandations suivantes découlent de l'analyse économique et statistique et de la modélisation économique, des entrevues avec les représentants municipaux et des connaissances relatives au fonctionnement et aux problèmes du secteur de la garde d'enfants de l'Ontario. Certaines de ces recommandations seront mises en application immédiatement ou à court terme. Certaines d'entre elles ne peuvent pas être mises en œuvre immédiatement en raison des pénuries de capacité ou de personnel par rapport à l'accroissement prévu de la demande.

Principales recommandations

1. Nous recommandons que le gouvernement de l'Ontario annonce une série de réformes du financement au cours des cinq prochaines années afin d'améliorer considérablement l'abordabilité des services de garde d'enfants dans la province.

Centres de garde et services de garde en milieu familial gratuits pour les enfants d'âge préscolaire

2. Notre principale recommandation est que le gouvernement de l'Ontario devrait entreprendre, au cours des prochains mois, la mise en œuvre de services de garde gratuits dans des centres et des milieux familiaux pour les enfants d'âge préscolaire (de deux ans et demi à l'âge de fréquenter le jardin d'enfants). Rendre les services de garde gratuits pour les enfants d'âge préscolaire permettra aux enfants des familles de tous les milieux de vivre des expériences positives et agréables dans des services de garde agréés de qualité au cours de la période précédant immédiatement le jardin d'enfants. De plus, cette mesure réduira considérablement les obstacles à l'emploi et aux autres activités pour les parents.

La capacité des services de garde d'enfants d'âge préscolaire est déjà considérable, mais l'investissement en vue d'accroître la capacité devrait être en tête des priorités. Compte tenu des pénuries de personnel qualifié, des mesures visant à accroître le nombre d'éducatrices et d'éducateurs de la petite enfance devront être adoptées rapidement.

Subventions pour les services de garde d'enfants élargies et échelle progressive de 50 000 \$ à 150 000 \$

3. À court terme, le gouvernement de l'Ontario devrait maintenir, et financer plus généreusement, le système de subventions existant pour les services de garde d'enfants

d'autres âges. On devrait encourager les municipalités à informer les familles à revenu moyen de la disponibilité des subventions. Au besoin, la province devrait modifier les lois et les règlements afin d'assouplir les exigences relatives aux activités associées aux subventions pour les services de garde afin de permettre aux enfants d'accéder continuellement aux services même lorsque les parents travaillent de façon intermittente.

4. Lorsque des places en services de garde agréés supplémentaires seront disponibles et que les pénuries de personnel qualifié seront réduites ou éliminées, le système de subventions des services de garde devrait être remplacé par une échelle progressive de versements (comme l'échelle progressive allant de 50 000 \$ à 150 000 \$ décrite dans le corps du rapport) pour rendre les services de garde agréés abordables pour les enfants des autres âges. Le revenu familial déterminerait le pourcentage des pleins frais qu'une famille devrait verser. Pour les enfants qui ne sont pas d'âge préscolaire, les familles ayant un revenu de moins de 50 000 \$ ne paieraient rien et les familles ayant un revenu de plus de 150 000 \$ verseraient 80 % des pleins frais. Entre les deux extrémités de l'échelle, les familles paieraient un pourcentage croissant selon l'augmentation du revenu familial. C'est ce que nous appelons l'échelle progressive de 50 000 \$ à 150 000 \$.

Mise en œuvre des réformes du financement

5. Les échelles progressives de versements sont fondées sur le revenu familial, que de nombreuses familles ne souhaitent pas dévoiler ou divulguer au service de garde que leurs enfants fréquentent. Au moment de la mise en œuvre de l'échelle progressive de versements, un portail en ligne devrait être créé pour toute la province afin de permettre aux familles de déterminer le montant des frais qu'elles devraient payer, de demander ou de réserver une place en service de garde et d'obtenir beaucoup de renseignements sur le choix de services offerts. La facturation et la collecte des paiements (p. ex., prélèvements automatiques) pourraient être effectuées à l'échelon provincial ou municipal (CMSM/DSSAB).
6. Nous recommandons que la nouvelle échelle progressive de versements soit interprétée de façon à ce qu'une réduction supplémentaire des frais soit offerte aux familles qui comptent de multiples enfants. Divers pays réduisent les frais d'un tiers à une moitié pour le deuxième enfant, et les réduisent davantage pour les enfants supplémentaires.
7. Nous ne recommandons pas l'imposition éventuelle d'une exigence relative aux activités (p. ex., travail rémunéré, recherche de travail rémunéré, formation, études) pour obtenir des services de garde d'enfants ou pour bénéficier du financement public de la garde d'enfants. Il pourrait y avoir des pénuries de places au cours de l'instauration

progressive du nouveau système de financement. S'il y a des pénuries, il est légitime que le « type d'activité » fasse partie des critères utilisés pour gérer une liste d'attente. Même s'il y a des pénuries, nous recommandons que les familles qui gagnent moins de 40 000 \$ par année ne se voient pas imposer d'exigence relative aux activités comme condition pour que leurs enfants aient accès à des services de garde.

8. Toutes les dépenses légitimes associées à la prestation de services de garde d'enfants par les services de garde agréés qui ont signé un contrat de prestation de services de garde d'enfants d'âge préscolaire gratuits ou de prestation de services à coûts réduits en fonction de l'échelle progressive, ou qui sont autorisés à le faire, seront assumées directement (et à l'avance) par la municipalité dans laquelle ils sont situés. Le service de garde d'enfants sera responsable de fournir les dossiers relatifs aux services offerts à chaque enfant. La province indemniserait les municipalités (principalement à l'avance) pour les paiements liés à ces places.
9. Nous recommandons aux municipalités d'élaborer et d'adopter des méthodes pour déterminer les dépenses légitimes associées aux services en vue de calculer le montant du financement de base nécessaire pour rembourser les services de garde d'enfants offerts aux familles. Un certain nombre de municipalités ont déjà élaboré des « outils de comparaison » visant à faciliter l'évaluation des dépenses légitimes associées à la prestation de services. En règle générale, ceux-ci sont actuellement utilisés en vue de déterminer le montant facturé pour les services offerts aux familles subventionnées. Le gouvernement provincial devrait exiger l'utilisation de ces outils d'évaluation et aider les municipalités à élaborer une démarche unifiée pour déterminer les dépenses légitimes.
10. Nous recommandons que la province développe et maintienne l'expertise en matière d'étude des coûts de la prestation de services (p. ex., l'indemnisation, les services publics, le coût d'occupation, l'alimentation et la nutrition, les fournitures, l'administration, etc.), des facteurs ayant une incidence sur les coûts de la prestation de services ainsi que et des facteurs influant sur les coûts liés à chaque élément principal qui a une incidence sur les coûts. Initialement, l'accent serait mis sur les coûts associés à la garde d'enfants d'âge préscolaire, mais il s'élargirait de façon à englober les enfants de tous les âges au fur et à mesure que le financement s'accroît. Les coûts auront naturellement tendance à augmenter au moment de l'introduction et de la mise en œuvre du nouveau système de financement. Le gouvernement voudra déterminer si cette pression à la hausse sur les coûts est légitime, en plus de trouver et de mettre en œuvre des méthodes pour réduire les contraintes relatives aux places pertinentes.
11. Nous recommandons que la province collabore avec les municipalités et les représentants du secteur afin d'établir des plafonds des frais liés aux services raisonnables pendant la mise en place d'un nouveau système d'échelle progressive de

versements. Ces plafonds peuvent être régionaux afin de tenir compte de la nature locale de certains coûts et la justification de ces plafonds des frais devrait être clairement documentée. Les plafonds des frais devraient être révisés de temps à autre.

12. Les compétences en gestion sont faibles dans certains services de garde d'enfants. Nous recommandons aux municipalités d'envisager de faciliter la création d'entreprises de gestion locale distinctes qui sont en mesure d'entreprendre l'élaboration de nouveaux programmes et (ou) d'organiser les fonctions spécialisées, comme la gestion financière, la gestion des ressources humaines, la paie et l'approvisionnement. Ces entreprises offriraient des services aux programmes de services de garde d'enfants individuels moyennant des frais. Les municipalités devraient superviser le travail de ces entreprises de gestion.

Nouveaux contrats et nouvelles installations

13. Ce nouveau système de financement nécessite un nouveau contrat avec les services de garde d'enfants qui offriront des services sans frais ou à frais réduits. Le gouvernement fournira la majeure partie des fonds et il doit s'assurer que les services seront de qualité élevée, qu'ils tiendront compte des besoins des parents et qu'ils accueilleront les enfants d'origines variées de leur collectivité. Les services devront être prêts à être complètement transparents d'un point de vue financier, accepter de se soumettre à des évaluations régulières de la qualité et être soumis au contrôle ou à l'influence des parents de manière importante et significative.

Nous recommandons que les centres et services de garde en milieu familial existants soient tenus de présenter une demande pour avoir le droit de fournir ces services sans frais ou à frais réduits et recevoir un financement important public du gouvernement. Les centres et les agences de services de garde en milieu familial existants signeraient des contrats convenant de la prestation de services, des conditions du service, du droit d'inspecter, etc. en échange de paiements des municipalités pour les services fournis. Dans un contexte semblable à l'Î.-P.-É., des centres avec de tels contrats étaient désignés à titre de centres de la petite enfance en signe de reconnaissance de ce nouveau statut. Il faudrait que l'Ontario élabore une désignation semblable, comme indice de la qualité et de l'application des règlements pour les parents.

Ces contrats énuméreraient les conditions que les centres et les agences de services de garde en milieu familial devraient accepter pour obtenir un financement de base important et régulier. Ces contrats aborderaient des questions de viabilité financière, de transparence concernant les coûts et les finances et de participation à des évaluations régulières et à des améliorations de la qualité. Ces contrats détailleraient les ententes relativement aux efforts visant à rémunérer le personnel conformément aux échelles

des salaires et des avantages et à établir des mécanismes de gouvernance en vue de s'assurer que les parents participent et exercent un contrôle de façon importante. Les contrats permettraient de s'assurer que les services répondent aux besoins en matière de développement des services cernés par les municipalités et ces centres et agences de services de garde en milieu familial agiraient autrement en vue de promouvoir les intérêts du public et des parents en ce qui concerne la prestation de services de garde d'enfants.

14. Nous recommandons que les services qui ne désirent pas devenir des centres de garde d'enfants ou des agences de services de garde en milieu familial désignés soient autorisés à continuer d'exercer leurs activités en vertu des règles, des règlements et des conditions actuels. Tous les services existants qui ont conclu des ententes d'achat de services seront encouragés à signer ces contrats et à devenir des centres de garde d'enfants ou des agences de services de garde en milieu familial désignés.
15. En vertu du pouvoir qui lui a été délégué, le ministère de l'Éducation devrait offrir les options ci-dessous aux programmes de services de garde d'enfants commerciaux de l'Ontario :
 - Demeurer un centre de garde d'enfants commercial qui facture les pleins frais aux parents et qui bénéficie du soutien du gouvernement grâce à des ententes d'achat de services en vue d'admettre des enfants subventionnés.
 - Présenter une demande en vue de devenir un centre de garde d'enfants désigné. Les centres désignés doivent accepter de prendre des mesures de responsabilisation, s'assurer que tous les membres du personnel ont les qualifications minimales, participer à des programmes de perfectionnement professionnel obligatoires, verser des salaires conformément à l'échelle salariale et plafonner les frais selon les spécifications du gestionnaire de services de garde. En échange, la municipalité leur accorderait un financement de base pour couvrir les coûts d'exploitation légitimes.
 - Vendre leur entreprise à un exploitant qui est prêt à acheter les actifs, sous réserve de l'approbation du ministère de l'Éducation et de la municipalité. Les municipalités locales pourraient acheter des actifs dans le cadre de leur rôle de développement.

Expansion des immobilisations

16. Nous recommandons au ministère de l'Éducation d'établir des plans en vue de rendre le rythme d'expansion des immobilisations plus rapide que ce qui est prévu dans le programme de développement des immobilisations actuel.

L'expansion des immobilisations devra être rapide afin de répondre à la demande supplémentaire. La plupart des centres et des exploitants offrant des services de garde d'enfants n'ont pas d'expertise dans de nombreuses tâches associées à l'expansion des immobilisations : embaucher des architectes et des constructeurs, concevoir des installations de garde d'enfants, négocier avec les offices d'aménagement municipal, gérer et obtenir du financement, et ainsi de suite. Nous recommandons au ministère d'encourager les GSMR/CADSS à devenir beaucoup plus actifs dans le processus de développement et dans certains cas, à devenir des organismes de développement en vue de la stabilisation et de l'expansion du système des services pour la petite enfance et la garde d'enfants. Il faudrait notamment que le ministère trouve des emplacements et construise de nouvelles installations, ainsi que prépare des appels d'offres en vue de choisir les exploitants des centres de garde d'enfants nouvellement construits. Il faudrait aussi inclure diverses manières différentes d'aider les fournisseurs de services existants dans le cadre des rénovations et des expansions. Les municipalités auront besoin d'une source de financement garantie afin d'assumer ce rôle.

17. Nous recommandons au ministère de l'Éducation d'offrir du financement aux municipalités, ainsi qu'aux exploitants de services de garde d'enfants sans but lucratif par l'entremise des municipalités, en vue de l'expansion et de la rénovation des immobilisations. Le financement serait affecté au financement des immobilisations, de l'aménagement, de la rénovation, de l'entretien et du recrutement de personnel. Le ministère de l'Éducation devrait financer ces projets de développement et recevoir des rapports réguliers en ce qui concerne ces activités.
18. Le gouvernement de l'Ontario devrait reconnaître que les projets d'immobilisations nécessitent beaucoup de temps et offrir du financement en prévoyant suffisamment de temps pour compléter les projets, tout en ayant une appréciation réaliste des étapes et des approbations nécessaires. Deux à trois ans sont habituellement nécessaires pour qu'un centre de services de garde puisse se concrétiser de l'avis de financement, à la planification, en passant par les approbations du conseil, la conception, la construction et l'obtention du permis. Certaines collectivités plus petites parviennent à terminer le processus en une ou deux années. L'aménagement peut nécessiter moins de temps, selon la portée des travaux. Les fonds d'immobilisation et de fonctionnement doivent être attribués aux municipalités selon un cycle pluriannuel (le secteur du logement prévoit apparemment un cycle de quatre ans) et être garantis afin de permettre aux

municipalités d'établir des plans à long terme et de conclure des contrats de développement et de construction.

19. Voici d'autres recommandations concernant le développement des immobilisations :

- Continuer de financer le programme Les écoles d'abord. Donner des directives aux conseils scolaires pour qu'ils collaborent étroitement avec les GSMR/CADSS afin de s'assurer que les lignes directrices relatives à la planification locale sont prises en compte dans le cadre des décisions en matière d'immobilisations.
- S'assurer que toutes les nouvelles immobilisations construites comprennent des places pour les poupons et les bambins afin de renforcer cette capacité.
- Mettre sur pied un programme de construction d'immobilisations communautaires en dehors des écoles, au besoin. La priorité devrait encore être de construire des espaces dans les écoles ou autour de celles-ci, mais les GSMR/CADSS possèdent également une quantité considérable de connaissances sur la faisabilité de la construction à d'autres endroits. Le financement devrait être offert à cette fin.
- Mettre sur pied un programme d'aménagement (pour les écoles et la collectivité) qui sera dirigé par les GSMR/CADSS en fonction des besoins ayant trait aux priorités en matière d'expansion.
- Offrir des allocations que les GSMR/CADSS utiliseront pour aider les centres de garde d'enfants, les agences de services de garde en milieu familial et les fournisseurs à effectuer des rénovations et des mises à niveau mineures afin de favoriser l'expansion.

Relations dans les écoles

20. Il y a un soutien général envers la politique Les écoles d'abord du ministère parmi les gestionnaires de services de garde. Nous recommandons que le ministère de l'Éducation :

- exige une liaison et une consultation régulières entre les conseils scolaires et les GSMR/CADSS;
- s'assure que les responsables de la petite enfance des conseils scolaires sont tenus d'offrir du soutien à temps plein aux services de garde dans les écoles;

- offre du soutien aux conseils scolaires afin d'éduquer les écoles en ce qui concerne le rôle de l'apprentissage des jeunes enfants et des services de garde dans le cadre de l'ensemble du système scolaire;
- élimine les paiements ou rend obligatoire une formule pour que les programmes d'apprentissage de la petite enfance et les services de garde versent de petits paiements aux conseils scolaires pour le loyer ou le recouvrement des coûts. L'apprentissage de la petite enfance et les services de garde font maintenant partie intégrante de l'ensemble du système d'éducation des enfants de 0 à 18 ans.

Services de garde d'enfants en milieu familial

21. Nous recommandons que le ministère de l'Éducation appuie la position de l'Association ontarienne de garde d'enfants à domicile en vue de mettre en place :

un financement de base offert directement à l'agence de services de garde d'enfants en milieu familial qui couvre tous les frais d'administration fixes démontrés initialement par la présentation d'un budget, puis confirmés par la présentation d'états financiers vérifiés »³⁰.

Des subventions visant à couvrir les coûts de l'administration seraient ensuite versées à l'agence de services de garde d'enfants en milieu familial chaque trimestre.

L'hypothèse sous-jacente est que l'agence sera responsable de l'ensemble des locaux où des services de garde d'enfants seront offerts et pas seulement des enfants qui reçoivent une aide pour les frais. Ce financement de base couvrirait les coûts d'exploitation du soutien et de l'amélioration de la prestation des services de garde d'enfants en milieu familial agréés dans l'ensemble des locaux, y compris : le recrutement de fournisseurs, la sélection et la formation des fournisseurs, la participation au processus d'assurance de la qualité afin d'inclure l'encadrement et le soutien des fournisseurs, l'aide à l'installation des maisons, la surveillance régulière des maisons et la couverture des coûts des programmes et de l'administration de l'agence. Les fournisseurs recevraient ensuite des taux quotidiens complets selon le nombre d'enfants dont ils s'occupent.

Le financement de base devrait être déterminé par les GSMR/CADSS en se fondant sur les coûts réels tirés des renseignements sur les finances et les activités fournis aux

³⁰ Association ontarienne de garde d'enfants à domicile. *Expanding and Strengthening the Licensed Home Child Care System in Ontario: A New Funding Model*, 2017.

GSMR/CADSS de la même manière que les coûts sont approuvés dans les centres de garde d'enfants. Le financement de base devrait être calculé de façon à ce qu'il tienne compte des heures de travail variables ou à temps partiel offertes par les fournisseurs de services de garde d'enfants en milieu familial.

Enjeux de la main-d'œuvre et dotation en personnel

22. Nous recommandons que le ministère de l'Éducation nomme de toute urgence un groupe d'étude, dirigé par un représentant de la collectivité respecté, afin d'effectuer un examen et de formuler des recommandations sur un nouveau système de classification des postes du personnel du secteur de l'apprentissage de la petite enfance et des services de garde ayant les qualifications nécessaires et sur la formation obligatoire pour les nouveaux membres du personnel, y compris les éléments ci-dessous :
- Le niveau minimal des exigences de formation des débutants. Plusieurs provinces ont déjà un tel critère. L'Île-du-Prince-Édouard exige l'obtention d'un minimum de 90 heures de formation dans un délai déterminé.
 - Le niveau minimal des exigences de formation des fournisseurs de services de garde d'enfants en milieu familial.
 - Ajouter de nouvelles catégories pour les postes des aides aux services à l'enfance, des éducatrices et éducateurs de la petite enfance et des superviseurs/directeurs. Reclasser les postes afin d'offrir un cheminement de carrière plus significatif dans la profession.
 - Formuler des recommandations sur les exigences relatives au perfectionnement professionnel obligatoire.
 - Consulter les collègues communautaires afin de planifier les formations appropriées selon les catégories révisées.
23. Nous recommandons que le ministère de l'Éducation, après avoir tenu des consultations approfondies, élabore une échelle salariale partout dans la province (ou propre aux régions) pour toutes les catégories en se fondant sur la classification révisée des professions. L'échelle salariale devrait encourager la mise à niveau des qualifications et des compétences. Elle devrait inclure des dispositions relatives au personnel de remplacement. L'échelle salariale devrait viser à faire de l'éducation de la petite enfance et de la garde d'enfants un choix de carrière attrayant et désirable assorti d'une rémunération comparable à celle d'autres professions de ce type. Un calendrier et un

cheminement selon lesquels la rémunération peut atteindre ces niveaux souhaités devraient être établis.

24. Le ministère de l'Éducation devrait également mettre en place un groupe de travail afin d'identifier les assureurs appropriés et d'élaborer des modèles d'ensembles d'avantages sociaux qui devraient être envisagés par les exploitants. Le ministère devrait évaluer le programme offert aux membres de la Manitoba Child Care Association. Ce programme conçu pour les éducatrices et éducateurs de la petite enfance, les aides aux services à l'enfance et les fournisseurs de services de garde en milieu familial agréés offre un régime complet qui inclut une couverture individuelle ou familiale et qui permet aux membres de choisir le niveau de protection approprié, peu importe s'ils sont célibataires, s'ils ont une famille ou s'ils sont couverts par le régime de leur partenaire. Les centres de garde d'enfants peuvent choisir parmi trois options de conception de régime différentes et imposer une période d'attente de trois ou six mois avant l'inscription des nouveaux employés. Il y a une période d'attente de six mois pour les fournisseurs de services de garde en milieu familial agréé. Ce programme comprend également un régime de retraite offert aux membres qui ont été inscrits pendant deux ans avant de prendre leur retraite du secteur de la garde d'enfants³¹
25. Nous recommandons au gouvernement de l'Ontario de régler de toute urgence la question des approbations du directeur en adoptant les recommandations proposées par l'Ordre des éducatrices et des éducateurs de la petite enfance de l'Ontario :

Au minimum, l'Ordre recommande que toute personne travaillant à la place d'un EPEI (par ex., un employé travaillant sous l'approbation directe du directeur dans un service de garde agréé, ou en vertu d'une Lettre de Permission pour les postes d'EPED dans les conseils scolaires) soit réglementée par l'Ordre et soumise aux mêmes exigences et responsabilités que les EPEI pour exercer, conformément au Code de déontologie et aux normes d'exercice.

Il s'agirait ainsi d'assurer la cohérence en matière d'attentes de la profession et d'éliminer toute confusion. Surtout, les enfants et les familles se verraient ainsi offrir les mêmes garanties et pourraient accéder aux mêmes types de

³¹ Manitoba Child Care Association. Salary Grid (Échelle salariale). Consulté à l'adresse : <http://mccahouse.org/membership-information/group-benefits>

*recours auprès de l'Ordre en cas de problèmes relatifs à l'exercice professionnel, la sécurité, la conduite ou autre*³².

L'Ordre ainsi que d'autres organismes recommandent que le ministère examine ses exigences relatives aux preuves qu'un EPEI n'est disponible dans le centre nécessitant l'approbation du directeur et qu'il détermine si ces exigences sont suffisamment strictes. Une durée maximale du maintien de l'approbation du directeur devrait être imposée.

26. Le ministère devrait offrir une subvention d'encouragement pouvant atteindre 5 000 \$ à l'intention des EPE qui détiennent des diplômes ou des certificats reconnus qui retournent travailler dans un centre à but non lucratif après avoir quitté le secteur pendant une période d'au moins deux années consécutives.
27. Le ministère de l'Éducation devrait offrir d'autres voies de formation du personnel non qualifié. Il a été reconnu que le *programme de mise à niveau* du ministère dans le cadre duquel les éducatrices et éducateurs peuvent présenter une demande de subvention en vue du perfectionnement afin d'obtenir des subventions pour l'éducation, des subventions pour les frais de transport et des allocations de formation est un bon point de départ pour remédier à la pénurie d'EPEI travaillant dans des centres de garde d'enfants. Il faut toutefois en faire davantage pour les membres du personnel qui n'ont pas la capacité d'étudier pendant qu'ils travaillent. Voici quelques autres suggestions visant à améliorer l'expérience du personnel que nous avons recueillies :
 - Créer un programme d'apprentissage pour que le personnel non qualifié n'ait pas besoin de suivre de stages à l'extérieur (sans salaire). Par exemple, le Collège George Brown et le Collège Conestoga offrent un programme de certification d'un an et un programme d'apprentissage à l'intention du personnel non qualifié.
 - Fournir des incitatifs pour que les collèges offrent plus de cours en ligne et de cours à horaires variables que les membres du personnel pourraient suivre pendant qu'ils

³² L'Ordre a précédemment fait part de ces préoccupations au ministère dans son document de consultation soumis au ministère en avril 2016 concernant la *Loi de 2014 sur la garde d'enfants et la petite enfance* et la *Loi sur l'éducation*. Une copie de la soumission de l'Ordre est disponible sur le site Web à l'adresse https://www.college-ece.ca/en/Documents/fr_cceya_regulation_phase_2.pdf.

ne travaillent pas, de sorte qu'il serait possible pour eux de garder leur emploi tout en étudiant.

- Payer directement la formation du personnel actuel avec la subvention de fonctionnement général. Le GSMR de Waterloo est l'un des GSMR/CADSS qui rémunère déjà le personnel qui fréquente le collège durant la journée.
- Accorder une subvention pour le remplacement du personnel (les suppléants) afin que les exploitants puissent embaucher du personnel de remplacement pour pallier le personnel non qualifié tout en participant à un programme de formation en éducation de la petite enfance reconnu par les collèges. Le manque de personnel de remplacement était récurrent partout. Les conseils scolaires paient le personnel de remplacement 14 \$ l'heure, montant qui est souvent supérieur à ce que gagnent les membres du personnel qui occupent des emplois dans des centres pour la petite enfance et de services de garde d'enfants. Par conséquent, le personnel préfère le remplacement pour les conseils scolaires plutôt que pour les centres de services de garde d'enfants communautaires. La hausse salariale du personnel de remplacement et de l'ensemble des salaires est la solution évidente à ce problème.
- Imposer et financer des exigences minimales relatives au perfectionnement professionnel annuel et aux formations pour les centres et les milieux familiaux.
- Offrir un financement supplémentaire aux programmes francophones et autochtones afin de couvrir les salaires, les avantages et les options de formation. Au moins deux centres de garde d'enfants francophones récemment construits dans la province n'ont pas été en mesure d'ouvrir leurs portes en septembre 2017 en raison du manque de personnel. La difficulté à attirer du personnel dans les programmes avant et après l'école est également un grave problème en raison des salaires et des quarts de travail fractionnés.

Collectivités rurales et éloignées

28. La plupart des GSMR et des CADSS englobent des régions rurales dans leur région municipale. Il a été souligné qu'une stratégie est requise pour faire face aux questions rurales, y compris le manque de transport. Quelques GSMR/CADSS ont suggéré qu'un financement pour le transport devrait être offert aux familles dans les régions rurales.

Ces problèmes sont un peu semblables dans les collectivités du Nord. Il a été mentionné qu'il doit y avoir une souplesse inhérente dans le Nord en raison de la nature unique des situations. Par exemple, les GSMR/CADSS aimeraient poursuivre les programmes de soutien dans les communautés à faible population, où les résultats ne sont pas

rentables, mais ils sont conscients des pressions au niveau des coûts. Ils travaillent maintenant en vue d'établir de petits centres (15 enfants) avec des regroupements familiaux pour rendre ces programmes possibles.

Nous recommandons au ministère de l'Éducation de mener de vastes consultations et d'examiner les problèmes liés à la prestation de services dans les régions rurales et éloignées. Cette enquête devrait comprendre un examen des options en matière de transport. Elle permettrait l'élaboration d'une stratégie en vue de la prestation et de l'utilisation efficaces des services de garde d'enfants dans les collectivités rurales et éloignées.

Services de garde d'enfants à horaires souples

29. Nous recommandons que les municipalités, avec l'aide du ministère de l'Éducation, évaluent la nécessité d'offrir des services de garde d'enfants en dehors des heures traditionnelles. Dans chaque municipalité, la prestation de services nécessaires pour des heures prolongées, des heures inhabituelles et à temps partiel, que ce soit dans les services de garde d'enfants en milieu familial ou les centres de garde, devrait être mentionnée explicitement dans les plans du gestionnaire de services de garde. Ces plans devraient prévoir l'établissement de taux appropriés pour les services de garde à horaires souples et à temps partiel. Au terme d'une consultation avec le ministère, cette mesure serait intégrée dans le calendrier des subventions fournies aux centres et aux services de garde en milieu familial.

Le gouvernement fédéral devrait contribuer davantage

30. Le gouvernement de l'Ontario devrait exercer une pression importante sur le gouvernement du Canada pour qu'il assume le rôle qu'il doit jouer relativement au soutien et au financement de la prestation de services de garde dans les provinces. Nous avons noté que tout programme de financement important visant à améliorer l'abordabilité des services de garde en Ontario accroîtra les revenus du gouvernement fédéral (au moins par des centaines de millions de dollars par année) en raison de la hausse de l'emploi et des revenus, et de la réduction des prestations fiscales pour enfants. Le gouvernement fédéral devrait rembourser au moins ce montant à la province, en plus du financement actuel.
31. Il y a une autre raison pour laquelle le gouvernement fédéral devrait accroître sa contribution financière pour que l'Ontario finance les services de garde d'enfants agréés. Le gouvernement du Canada est responsable des règles fiscales dans neuf provinces, y compris l'Ontario. Pendant longtemps, la déduction pour frais de

garde d'enfants a été trop faible comparativement au prix des services de garde d'enfants dans les grandes villes de l'Ontario. Actuellement, la déduction de revenu maximale pour les familles ayant un enfant âgé de zéro à six ans est de 8 000 \$ par année. Cependant, les frais réels peuvent être de plus de 20 000 \$ pour les pouspons et de plus de 15 000 \$ pour les bambins. Même les frais de garde d'enfants d'âge préscolaire peuvent dépasser largement 8 000 \$. En raison du faible montant de la déduction pour frais de garde d'enfants, la personne dont le revenu est le moins élevé dans de nombreuses familles (souvent la mère) est surimposée et les retours au travail des parents sont beaucoup plus faibles qu'ils ne le devraient. Cette situation a été une réalité pendant de nombreuses années. Lorsque le gouvernement de l'Ontario réduira ou éliminera les frais de garde d'enfants, il réduira les effets de cette surimposition, mais, réellement, cet aspect relève du gouvernement fédéral. Il s'agit d'une autre raison pour laquelle le gouvernement fédéral devrait offrir une contribution financière plus importante afin d'aider le gouvernement de l'Ontario à assumer ses dépenses relatives aux services de garde d'enfants agréés. Nous recommandons que le gouvernement de l'Ontario négocie une augmentation de la contribution financière du gouvernement fédéral.

32. Statistique Canada, l'organisme statistique du Canada, a une très bonne réputation en matière de collecte de données fiables. Cependant, de nombreuses années se sont écoulées depuis qu'il a recueilli des données sur l'apprentissage de la petite enfance et les services de garde. L'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes (ELNEJ) a recueilli des données détaillées sur les enfants et leur bien-être, ainsi que des données sur l'utilisation des services de garde d'enfants de 1994-1995 à 2008-2009. Des données supplémentaires ont été recueillies en 2010-2011. Il n'y a pas de données plus récentes. L'absence de données raisonnables sur les familles, les enfants et l'utilisation des services de garde d'enfants nuit considérablement à l'analyse des politiques et à la recherche. Le gouvernement de l'Ontario devrait demander que le gouvernement du Canada s'engage fermement en vue de lancer un nouveau programme de recherche sur les services de garde, les enfants et les familles de toute urgence.

RÉFÉRENCES

- ABELLA, R. *Equality in Employment: A Royal Commission Report*. Commission royale sur l'égalité en matière d'emploi. Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services, Canada, 1984.
- AKBARI, E. et K. MCCUAIG. *Rapport sur l'éducation à la petite enfance 2014*. Toronto : Ontario Institute for Studies in Education, 2014.
- ALEXANDER, C., K. BECKMAN, A. MACDONALD, C. RENNER, et M. STEWART. *Ready for Life: A Socio-Economic Analysis of Early Childhood Education and Care*. Ottawa, Le Conference Board du Canada, 2017.
- ANDRESEN, M. et T. HAVNES. *Women and Children First? Labor Market Effects of Universal Child Care for Toddlers*. 2014. Consulté au [https://www.nhh.no/Files/Filer/institutter/fin/wp/Eckhoff %20Andresen %20WomChiFilst 20141027.pdf](https://www.nhh.no/Files/Filer/institutter/fin/wp/Eckhoff%20Andresen%20WomChiFilst 20141027.pdf).
- Association of Early Childhood Educators Ontario. *Regional Wage Scales for RECEs Working in Regulated Childcare in Ontario: A Discussion Paper*. 2015.
- BAKER, M., J. GRUBER et K. MILLIGAN. « Universal Childcare, Maternal Labor Supply and Family Well-Being », *Journal of Political Economy*, vol. 79, n°4, 2008, pp. 709-745.
- BAUMOL, W. et W. BOWEN. *Performing Arts, The Economic Dilemma: A Study of Problems Common to Theater, Opera, Music, and Dance*. New York, Twentieth Century Fund, 1966.
- BLACK, S., P. DEVEREUX, K. LOKEN et K. SALVANES. « Care or Cash? The Effect of Child Care Subsidies on Student Performance », *The Review of Economics and Statistics*, vol. 96, n°5, 2014, pp. 824-837.
- BRADLEY, R. et D. VANDELL. « Child Care and the Well-Being of Children », *Archives of Pediatrics and Adolescent Medicine*, vol. 161, n°7, 2007, pp. 669-676.
DOI:10.1001/archpedi.161.7.669.
- BROOKS-GUNN, J. « Do You Believe in Magic? What We Can Expect from Early Childhood Intervention Programs », *Social Policy Report*, Society for Research in Child Development, vol. 17, n°1, 2003, pp. 3-14.

- BUDIG, M. et M. HODGES. « Differences in Disadvantage: Variation in the Motherhood Penalty across White Women's Earnings Distribution », *American Sociological Review*, 2010, pp. 705-728.
- BURCHINAL, M., C. HOWES, R. PIANTA, D. BRYANT, D. EARLY, R. Clifford et O. BARBARIN. « Predicting Child Outcomes at the End of Kindergarten from the Quality of Pre-Kindergarten Teacher-Child Interactions and Instruction », *Applied Developmental Science*, vol. 12, n° 3, 2008, pp.140-153.
- BURGER, K. « How Does Early Childhood Care and Education Affect Cognitive Development? An International Review of the Effects of Early Interventions for Children from Different Backgrounds », *Early Childhood Research Quarterly*, vol. 25, 2010, pp. 140-165.
- BURTON, P. et S. PHIPPS. « Families, Time and Well-Being in Canada », *Canadian Public Policy*, vol. 37, n° 3, 2011, pp. 395-423.
- CAMILI, G., S. VARGAS, S. RYAN et W. BARNETT. « Meta-Analysis of the Effects of Early Education Interventions on Cognitive and Social Development », *Teachers College Record*, vol. 112, n° 3, 2010, pp. 579-620.
- CARANCI, B. et P. GAUTHIER. « Career Interrupted: The Economic Impact of Motherhood », *Services économiques TD*, Rapport octobre 2010. Consulté au : <https://www.td.com/document/PDF/economics/special/td-economics-special-bc1010-career-interrupted.pdf>.
- CASCIO, E. « Maternal Labor Supply and the Introduction of Kindergartens into American Public Schools », *Journal des ressources humaines*, vol. 44, 2009, pp. 140-170.
- CASCIO, E., S. HAIDER et H. NIELSEN. « The Effectiveness of Policies That Promote Labor Force Participation of Women with Children: A Collection of National Studies », *Labour Economics*, vol. 36, 2015, pp. 64-71.
- CASCIO, E. et D. SCHANZENBACH. « The Impacts of Expanding Access to High-Quality Preschool Education », *document de travail 19735*. New York, Bureau national de recherche économique, 2013.
- CLAVET, J.-V. et J.-O. DUCLOS. « Le Financement des Services de Garde des Enfants : Effets Sur Le Travail, Le Revenu des Familles, et Les Finances Publiques », *document de travail CIRANO*, 2012.
- CLEVELAND, G. « The Economics of Early Childhood Education and Care in Canada ». Dans N. HOWE et L. PROCHNER (éd.), *Recent Perspectives on Early Childhood Education in*

- Canada, chap. 3, pp. 80-108. Toronto, University of Toronto Press, Scholarly Publishing Division, 2012.
- CLEVELAND, G. « Econometrics and the Study of Early Childhood: A Guide for Consumers ». Dans A. FARRELL, L. KAGAN, et K. TISDALL (éd.), *Sage Handbook of Early Childhood Research*, chap. 19, pp. 305-323. Los Angeles, CA, Sage Reference, 2015.
- CLEVELAND, G. « The Role of Early Childhood Education and Care in an Equality Agenda ». Dans R. BRYM, *Inequality and the Future of Canadian Society*, chap. 6, pp. 75-98. Proceedings of the First S.D. Clark Symposium on the Future of Canadian Society. Oakville, Ontario, Rock's Mills Press, 2017.
- CLEVELAND, G. et N. BIGRAS. « The Determinants of Child Care Quality in Quebec: How Specification Matters », *document de travail*. Université de Toronto à Scarborough, 2013.
- CLEVELAND, G. et B. FORER. « Child Care Use and Child Development in Immigrant, Lone Mother, Rural and Official Language Minority Families in Canada », *document de travail*. 2010. Consulté au <http://www.childcarepolicy.net/publications/> (30 janvier 2016).
- CLEVELAND, G., B. FORER, D. HYATT, C. JAPPEL et M. KRASHINSKY. « New Evidence About Child Care in Canada: Use Patterns, Affordability and Quality », *IRPP Choix*, vol. 14, n° 12, 2008, pp. 2-42.
- CLEVELAND, G. et M. KRASHINSKY. *The benefits and costs of good childcare: The economic rationale for public investment in young children*, monographie n°1. Childcare Resource and Research Unit, Centre for Urban and Community Studies, Université de Toronto, 1998.
- CLEVELAND, G. et M. KRASHINSKY. « Tax Fairness for One-Earner and Two-Earner Families: An Examination of the Issues », *document de discussion RCRPP n°F/07*. Ottawa, Ontario, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 1999.
- CLEVELAND, G. et M. KRASHINSKY. *Fact and Fantasy: Eight Myths about Early Childhood Education and Care*. Toronto, Childcare Resource and Research Unit, 2003. ISBN -1-896051-25-1.
- CLEVELAND G. et M. KRASHINSKY. *Financing ECEC Services in OECD Countries*. Direction de l'Éducation. Paris, OCDE, 2004a.
- CLEVELAND G. et M. KRASHINSKY. *Financing Early Learning and Child Care in Canada*, document de discussion préparé pour le Conseil canadien sur conférence nationale de

développement social sur la garde d'enfants au Canada. Winnipeg, nov. 12-14. Ottawa (Ontario), Conseil canadien de développement social, 2004b.

CLEVELAND G. et M. KRASHINSKY. « The Nonprofit Advantage: Producing Quality in Thick and Thin Child Care Markets », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 28, 2009, pp. 440-62.

CLEVELAND G. et M. KRASHINSKY, S. COLLEY et C. AVERY-NUNEZ. *City of Toronto Licensed Child Care Demand and Affordability Study*. 2016a. Consulté au <https://www1.toronto.ca/City%20Of%20Toronto/Children's%20Services/Files/pdf/T/Toronto%20Demand%20&%20Affordability%20Study%202016.pdf>.

CLEVELAND G., M. KRASHINSKY, S. COLLEY et C. AVERY-NUNEZ. *Technical Report: City of Toronto Licensed Child Care Demand and Affordability Study*. 2016b. Consulté au <https://www1.toronto.ca/City%20Of%20Toronto/Children's%20Services/Files/pdf/T/Toronto%20Demand%20&%20Affordability%20Study%202016.pdf>.

CLEVELAND, G., M. KRASHINSKY et B. FORER. « Assessing the Affordability of Regulated Child Care in Canada », *document de travail*. Université de Toronto à Scarborough, 2015.

Commission for Childcare Reform. *Meeting Scotland's Challenge: The Report of the Commission for Childcare Reform*, 2015.

CONTI, G. et J. J. HECKMAN. « The Economics of Child Well-Being », *document de travail du National Bureau of Economic Research n° 18466*. New York : National Bureau of Economic Research, 2012.

COOKE, G. et K. HENEHAN. *Double Dutch : The Case Against Deregulation and Demand-Led Funding in Childcare*. Londres : Institute for Public Policy Research, 2012.

CUNHA, F. et J. J. HECKMAN. « The Economics and Psychology of Inequality and Human Development », *Journal of the American Dental Association*, vol. 7, n° 2, 2009, pp. 320-64.

CURRIE J. et D. THOMAS. « Does Head Start Make a Difference? », *American Economic Review*, vol. 85, 1995, pp. 341-64.

CURRIE J. et D. THOMAS. « Does Head Start Help Hispanic Children? » *Journal of Public Economics*, vol. 74, 1999, pp 235-62.

CURRIE, J. et D. THOMAS. « School Quality and the Longer-Term Effects of Head Start. », *Journal of Human Resources*, vol. 35, n° 4, 2000, pp. 755-74.

- DATTA GUPTA, N. et M. SIMONSEN. « Non-Cognitive Child Outcomes and Universal High-Quality Child Care », *Journal of Public Economics*, vol. 941, n° 2, 2010, pp. 30-43.
- DATTA GUPTA, N. et M. SIMONSEN. « Academic Performance and Type of Early Childhood Care », *Economics of Education Review*, vol. 53, 2016, pp. 217-229.
- DHUEY, E. « Who Benefits from Kindergarten? Evidence from The Introduction of State Subsidization », *Education Evaluation and Policy Analysis*, vol. 33, n°1, 2011, pp. 3-22.
- DEMING, D. « Early Childhood Intervention and Life-Cycle Skill Development: Evidence from Head Start », *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 1, n° 3, 2009, pp. 111-134.
- DUMAS, C. et A. LEFRANC. « Early Schooling and Later Outcomes ». Dans J. ERMISCH, M. JANTTI, et T. SMEEDING (éd.), *Inequality from Childhood to Adulthood : A Cross-National Perspective on the Transmission of Advantage*, chap. 7, pp. 164-189. New York, Fondation Russell Sage, 2010.
- DRANGE, N. et K. TELLE. « The Effect of Preschool on The School Performance of Children from Immigrant Families: Results from An Introduction of Free Preschool In Two Districts in Oslo », *documents de travail 631, Statistics Norway*. Oslo, 2010. Consulté au <http://www.ssb.no/publikasjoner/DP/pdf/dp631.pdf>.
- DROUIN, C, N. BIGRAS, C. FOURNIER, H. DESROSIERS et S. BERNARD. *Grandir en qualité 2003 : Enquête Québécoise sur la Qualité des Services de Garde Éducatifs*. Québec, Institut De La Statistique Du Québec, 2004.
- DUNCAN, G. et C. GIBSON-DAVIS. « Connecting Child Care Quality to Child Outcomes: Drawing Policy Lessons from Non-Experimental Data », *Evaluation Review*, vol. 30, n° 5, 2006, pp. 611-630.
- DUNCAN, G. et A. SOJOURNER. « Can Intensive Early Childhood Intervention Programs Eliminate Income-Based Cognitive and Achievement Gaps? », *Journal of Teacher Education*, 2002, vol. 48, n° 4, pp. 945-968.
- DYNARSKI, S., J. HYMAN et D.W. SCHANZENBACH. « Experimental Evidence on the Effects of Childhood Investments on Post-Secondary Attainment and Degree Completion », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 32, n°4, 2013, pp. 692-717.
- ELANGO, S., J. GARCIA, J. HECKMAN, et A. HOJMAN. « Early Childhood Education », *document de travail du NBER 21766*. Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research, 2015.

- ELLIOTT, A. *Early Childhood Education: Pathways to Quality and Equity for All Children*. Australian Education Review Series. Camberwell, Victoria, Australian Council for Educational Research, 2006.
- ESPING-ANDERSEN, G., I. GARFINKEL, W-J. HAN, K. MAGNUSON, S. WAGNER et J. WALDFOGEL. « Child Care and School Performance in Denmark and the United States », *Children and Youth Services Review*, vol. 34, 2012, p. 576-589.
- FELFE, C., N. NOLLENBERGER et N. RODRIGUEZ-PLANAS. « Can't Buy Mommy's Love? Universal Childcare and Children's Long-Term Cognitive Development », *document de discussion n° 7053*. Bonn, Allemagne, The Institute for the Study of Labor (IZA), 2012.
- FORTIN, P. « Quebec Daycare: A Success that Must Now Focus on Equity », *Globe and Mail*, édition du 27 avril 2017 (2017a).
- FORTIN, P. « Twelve Flawed Statements of the Fraser Institute on Quebec's Childcare Program », *document de travail*. École des sciences de la gestion, Université du Québec à Montréal, 2017b.
- FORTIN, P. « Quebec's Childcare Program at 20: How Has It Done, and What the Rest of Canada Can Learn », *InRoads Canadian Journal of Opinion* 42. 2018. Consulté au : <http://inroadsjournal.ca/quebecs-childcare-program-20-2/>.
- FORTIN, P., L. GODBOUT et S. ST-CERNY. « L'impact des Services de Garde à Contribution Réduite du Québec sur le Taux d'activité Féminin, le Revenu Intérieur et les Budgets Gouvernementaux », *Revue Interventions Économiques/Papers in Political Economy*, vol. 47, 2013, pp. 1-28.
- FRIENDLY, M., B. GRADY, L. MACDONALD et B. FORER. *Early Childhood Education and Care in Canada 2014*. Toronto, Childcare Resource and Research Unit, 2015.
- FRIENDLY, M., S. HALFON, J. BEACH et B. FORER. *Early Childhood Education and Care in Canada 2012*. Toronto, Childcare Resource and Research Unit, 2013.
- FUCHS, V. *Women's Quest for Economic Equality*. Cambridge : Harvard University Press, 1998.
- GAMBARO, L., K. STEWART et J. WALDFOGEL. « A Question of Quality: Do Children from Disadvantaged Backgrounds Receive Lower Quality Early Childhood Education and Care? », *British Educational Research Journal*, vol. 41, n° 4, 2015, pp. 553-574. ISSN : ISSN 1469-3518.
- GARCES E., D. THOMAS et J. CURRIE. « Longer Term Effects of Head Start », *American Economic Review*, vol. 92, 2002, pp. 999-1012.

- GEOFFROY, M-C., S. CÔTÉ, C-É. GIGUÈRE, G. DIONNE, P. ZELAZO, R. TREMBLAY, M. BOIVIN et J. SÉGUIN. « Closing the Gap in Academic Readiness and Achievement: The Role of Early Childcare », *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, vol. 51, n°12, décembre, 2010, pp. 1359-1367.
- GORMLEY W. Jr., T. GAYER, D. PHILLIPS et B. DAWSON. « The Effects of Universal Pre-K on Cognitive Development », *Developmental Psychology*, vol. 41, 2005, pp. 872-84.
- GORMLEY, W., D. PHILLIPS et T. GAYER. « Preschool Programs Can Boost School Readiness », *Sciences*, vol. 320, 2008, pp. 1723-1724.
- GRIMSHAW, D. et J. RUBERY. « *The Motherhood Pay Gap: A Review of the Issues, Theory and International Evidence* ». Genève, Bureau international du Travail, 2015.
- HAECK, C., P. LEFEBVRE et P. MERRIGAN. « Canadian Evidence on Ten Years Of Universal Preschool Policies: The Good And The Bad », *Labour Economics*, vol. 36, octobre, 2015, pp. 137-157.
- HAVNES, T. « Comment on Ruhm and Waldfogel: Long-Term Effects of Early Childhood Care and Education », *Nordic Economic Policy Review*, vol. 1, 2012, pp. 53-60.
- HAVNES T. et M. MOGSTAD. « No Child Left Behind: Universal Childcare and Children's Long-Run Outcomes », *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 3, 2011a, pp. 97-129.
- HAVNES, T. et M. MOGSTAD. « Money for Nothing? Universal Child Care and Maternal Employment », *Journal of Public Economics*, vol. 95, 2011b, pp. 1455-1465.
- HAVNES, T. et M. MOGSTAD. « Is Universal Child Care Leveling the Playing Field? », *Journal of Public Economics*, vol. 127 n° 100, 2015, pp. 100-114.
- HECKMAN, J. « The Economics, Technology and Neuroscience Of Human Capability Formation », document de discussion n° 13195. New York, National Bureau of Economic Research, 2007.
- HECKMAN, S. MOON, R. PINTO, P. SAVELYEV et A. YAVITZ. « A New Cost-Benefit and Rate of Return Analysis for the Perry Preschool Program: A summary », *document de travail 16180*. Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research, 2010.
- HECKMAN, J. et S. MOSSO. « The Economics of Human Development and Social Mobility », *document de travail n° 19925*. New York, National Bureau of Economic Research, 2014.

- HECKMAN, J., J. STIXRUD et S. URZUA. « The Effects of Cognitive and Noncognitive Abilities on Labor Market Outcomes and Social Behavior », *Journal of Labor Economics*, vol. 24, 2006, pp 411-482.
- HELBURN, S. (éd.). *Cost, Quality and Child Outcomes in Child Care Centers: Technical Report*, Denver, département de l'économie. Center for Research in Economic and Social Policy, Université du Colorado à Denver, 1995.
- HERBA, C., R. TREMBLAY, M. BOIVIN, X. LIU, C. MONGEAU, J. SÉGUIN et S. CÔTÉ. « Maternal Depressive Symptoms and Children's Emotional Problems: Can Early Child Care Help Children of Depressed Mothers », *Journal of the American Medical Association, Psychiatry*, vol. 70, n°8, août, 2013, pp. 830-838.
- HERBST, C. et E. TEKIN. « Child Care Subsidies, Maternal Health, and Child-Parent Interactions: Evidence from Three Nationally Representative Datasets », *Health Economics*, vol. 23, 2014, pp. 894-916.
- IMMERVOLL, H. et D. BARBIER. « Can Parents Afford to Work? Childcare Costs, Tax-Benefit Policies and Work Incentives », *documents de travail de l'OCDE sur les questions sociales, l'emploi et les migrations*, no 31. OCDE, Paris, 2005.
- Institut de la statistique du Québec. *Grandir en qualité 2003 : Enquête québécoise sur la qualité des services de garde éducatifs*. Ville de Québec, Québec, 2004.
- Institut de la statistique du Québec. *Grandir en qualité 2014 : Enquête québécoise sur la qualité des services de garde éducatifs*. Ville de Québec, Québec, 2015.
- JAPPEL, C., R. TREMBLAY et S. CÔTÉ. « Quality Counts!: Assessing the Quality of Daycare Services Based on the Quebec Longitudinal Study of Child Development », *IRPP Choix Choix*, vol. 11, n° 5, 2005, décembre. Consulté au : <http://www.irpp.org>.
- JAPPEL, C. et C. WELP. « Lessons to be Learned from Québec's Child Care System », *Our Schools, Our Selves*, Toronto, vol. 18, n° 3, 2009, pp. 57-65.
- KLEVEN, H., C. LANDAIS et J. SOGAARD. « Children and Gender Inequality: Evidence from Denmark », *document de travail du National Bureau of Economic Research* 24219. Cambridge, MA, NBER, 2018.
- KOTTELENBERG, M. et S. LEHRER. « New evidence on the impacts of access to and attending universal child-care in Canada », *Canadian Public Policy*, vol. 39, n° 2, 2013a, pp. 263-85.
- KOTTELENBERG, M. et S. LEHRER. « The Gender Effects of Universal Child Care in Canada: Much Ado About Boys », *document de travail*. Université Queen's, 2013b.

- KOTTELENBERG, M. et S. LEHRER. « Do the Perils of Universal Child Care Depend on The Child's Age? », *CESifo Economic Studies*, vol. 60, n° 2, 2014a, pp.338-365.
- KOTTELENBERG, M. et S. LEHRER. « Re-investigating Who Benefits and Who Loses from Universal Child Care in Canada », *document de travail*. Université Queen's, 2014b.
- KOTTELENBERG, M. et S. LEHRER. « Targeted or Universal Coverage? Assessing Heterogeneity in The Effects of Universal Childcare », *Journal of Labor Economics*, vol. 35, n° 3, 2016, p. 609.
- KOTTELENBERG, M. et S. LEHRER. « Does Quebec's Childcare Policy Give Boys and Girls an Equal Start? », *document de travail 23259*. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, 2017.
- KRASHINSKY, M. « Why Educational Vouchers May Be Bad Economics », *Teachers College Record*, vol. 88, n° 2, 1986, pp. 139-151.
- LAMB, M. « Non-Parental Child Care: Context, Quality, Correlates and Consequences ». Dans I., SIGEL, et K., RENNINGER (éd. vol.) *Child Psychology in Practice*, dans W. DAMON (éd. série) *Handbook of Child Psychology: Volume 4*, 5^e édition, pp. 73-133. New York, John Wiley and Son, 1998.
- LAURIN, A. et K. MILLIGAN. « Tax Options for Childcare that Encourage Work, Flexibility, Choice, Fairness and Quality », *Commentary No.481, Fiscal and Tax Policy*. Toronto, C. D. Howe Institute, 2017.
- LAURIN, I. , D. GUAY, N. BIGRAS et M. FOURNIER. *Quel Est L'effet de la Fréquentation d'un Service Éducatif sur le Développement de l'Enfant à la Maternelle Selon Le Statut Socioéconomique? Résultats de l'Enquête Montréalaise sur l'expérience Préscolaire des Enfants de Maternelle (EMEP, 2012)*. Agence de la Santé et des Services Sociaux de Montréal, 2015. Consulté au : <http://www.dsp.santemontreal.gc.ca/EMEP>.
- LAURIN, J., M-C. GEOFFROY, M. BOIVIN, C. JAPPEL, M-F. RAYNAULT, R. TREMBLAY et S. CÔTÉ. « Childcare Services, Socioeconomic Inequalities, and Academic Performance », *Pediatrics*, vol. 136, n° 6, décembre, 2015, pp. 1112-1124.
- LEBIHAN, L., C. HAECK et P. MERRIGAN. « Universal Childcare and Long-Term Effects on Child Well-Being: Evidence from Canada », *document de travail n° 15-02*. Groupe de recherche sur le capital humain, Université du Québec à Montréal, 2015.
- LEFEBVRE, P. et P. MERRIGAN. « Low-Fee (\$5/Day/Child) Regulated Childcare Policy and the Labor Supply of Mothers with Young Children: A Natural Experiment from Canada »,

document de travail 05-08. Centre interuniversitaire sur le risque, les politiques économiques et l'emploi (CIRPÉE), 2005.

LEFEBVRE P. et P. MERRIGAN. « Child-Care Policy and The Labor Supply of Mothers with Young Children: A Natural Experiment from Canada », *Journal of Labor Economics*, vol. 26, 2008, pp. 519-548.

LEFEBVRE P., P. MERRIGAN et M. VERSTRAETE. « Dynamic Labour Supply Effects of Childcare Subsidies: Evidence from a Canadian Natural Experiment on Low-Fee Universal Child Care », *Labour Economics*, vol. 16, 2009, pp. 490-502.

LLOYD, E. et H. PENN. « Childcare Markets in an Age of Austerity ». *Early Childhood Education Research Journal*, vol. 22, n°2, 2014, pp. 386-396.

MACDONALD, D. et M. FRIENDLY. *Parent Trap : Child Care Fees in Canada's Big Cities*. Ottawa : Centre canadien de politiques alternatives, 2014.

MACDONALD, D. et M. FRIENDLY. *A Growing Concern: 2016 Child Care Fees in Canada's Big Cities*. Ottawa, Centre canadien de politiques alternatives, 2016.

MACDONALD, D. et M. FRIENDLY. *Time Out : Child Care Fees in Canada 2017*. Ottawa, Centre canadien de politiques alternatives, 2017.

MACDONALD, D. et M. FRIENDLY. *They Go Up So Fast: 2015 Child Care Fees in Canadian Cities*. Ottawa : Centre canadien de politiques alternatives, 2015.

MACLEOD, B. et M. URQUIOLA. « Anti-Lemons: School Reputation and Education Quality », *document de travail n° 15112 du National Bureau of Economic Research*, 2009.

MAGNUSON K, C. RUHM et J. WALDFOGEL. « The Persistence of Preschool Effects: Do Subsequent Classroom Experiences Matter », *Early Childhood Research Quarterly*, vol. 22, 2007a, pp. 18-38.

MAGNUSON, K., C. RUHM et J. WALDFOGEL. « Does Pre-kindergarten Improve School Preparation and Performance? », *Economics of Education Review*, vol. 26, 2007b, pp. 33-51.

MASSE, L. et W. S. BARNETT. *A Benefit-Cost Analysis of the Abecedarian Program*. Nouveau-Brunswick (N.-B.), National Institute for Early Education Research, 2003. Consulté au : <http://nieer.org/resources/research/AbecedarianStudy.pdf>.

MCCAIN, M. et J.F. MUSTARD. *Early Years Study*. Toronto, Publications Ontario, 1999.

- MILLER, P., D. HENRY et E. VOTRUBA-DRZAL. « Strengthening Causal Inference in Developmental Research », *Child Development Perspectives*, vol. 10, n° 4, 2016, pp. 275-280.
- MILLIGAN, K. *Canadian Tax and Credit Simulator: User Guide. Version 2016-2*. Vancouver (Colombie-Britannique), Université de la Colombie-Britannique, 2016.
- MOCAN, N. « Can Consumers Detect Lemons? An Empirical Analysis of Information Asymmetry in the Market for Child Care », *Journal of Labor Economics*, vol. 20, n° 4, 2007, pp. 743-780.
- NICHD-ECCRN et G. DUNCAN. « Modeling the Impacts of Child Care Quality on Children's Preschool Cognitive Development », *Child development*, vol. 74, 2003, pp. 1454-75.
- NICHD-ECCRN – National Institute of Child Health and Human Development Early Child Care Research Network. « Child-Care Effect Sizes for the NICHD Study of Early Child Care and Youth Development », *American Psychologist*, vol. 61, n° 2, 2006, pp. 99-116.
- Ontario Federation of Indigenous Friendship Centres (OFIFC). *Response to the Development of an Indigenous Early Learning and Child Care Framework*. Toronto, OFIFC, 2017.
- Ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario. *New Directions for Child Care*. Toronto : Ministère des Services sociaux et communautaires. ISBN 0772946647 (réimpression de 1989).
- Ministère de l'Éducation de l'Ontario. Ligne directrice sur la gestion et le financement des services de garde d'enfants et des programmes pour l'enfance et la famille de l'Ontario de 2017. Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2017. Consulté au : https://efis.fma.csc.gov.on.ca/faab/Memos/CC2017/EYCC3_attach3_FR.pdf
- Ministère des Finances de l'Ontario. *Mise à jour des projections démographiques pour l'Ontario, 2015-2041, Ontario et ses 49 divisions de recensement*. Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2016.
- OCDE. *Petite enfance, grands défis II : Éducation et structures d'accueil*. Paris, Éditions OCDE, 2006.
- OCDE. *Bébés et employeurs : Comment réconcilier travail et vie de famille - Synthèse des résultats pour les pays de l'OCDE*. Paris, Éditions OCDE, 2007.

- OCDE. *Résultats du PISA 2009 : Surmonter le milieu social : L'égalité des chances dans l'apprentissage et l'équité du rendement de l'apprentissage* (Volume II). Paris, Éditions OCDE, 2010.
- OCDE. *Inégalités hommes-femmes : Il est temps d'agir*. Paris, Éditions OCDE, 2012.
- ADEMA, W., C. CLARKE et O. THEVENON pour OCDE. « Who Uses Childcare? », *Background Brief on Inequalities in the Use of Formal Early Childhood Education and Care (ECEC) Among Very Young Children*, Division des politiques sociales. OCDE, Paris, 2016. Consulté au : accédé au https://www.oecd.org/els/family/Who_uses_childcare_Backgrounder_inequalities_formal_ECEC.pdf (2 janvier 2018)
- PEISNER-FEINBERG, E. S., M. BURCHINAL, R. CLIFFORD, M. CULKIN, C. HOWES, S. KAGAN et N. YAZEJIAN. « The Relation of Preschool Child-Care Quality to Children's Cognitive and Social Developmental Trajectories through Second Grade », *Child Development*, vol. 72, n° 5, 2001, pp. 1534-1553. DOI : 10.1111/1467-8624.00364.
- PENN, H. et E. LLOYD. *The Costs of Childcare*. Londres : Childhood Wellbeing Research Centre, 2013.
- PETERSSON, B., R. MARISCAL et K. ISHI. « Women Are Key for Future Growth: Evidence from Canada », *document de travail du FMI WP/17/166*. Fonds monétaire international, 2017.
- PHIPPS, S., P. BURTON et L. LETHBRIDGE. « In and Out of the Labour Market: Long-Term Income Consequences of Child-Related Interruptions to Women's Paid Work », *Revue canadienne d'économie*, vol. 34, n° 2, 2001, pp. 411-429.
- PLANTENGA, J. et C. REMERY. *Les services de gardes d'enfants : une analyse comparative de 30 pays européens*. Bruxelles : Commission européenne, 2009.
- Productivity Commission. *Childcare and Early Childhood Learning*, vol. 2, Rapport d'enquête n°73. Canberra, AU, Australian Government Productivity Commission, 2014.
- RICHARDSON, L. « Can Parents Afford to Work? An Update », document présenté à la Conférence européenne de la population, 13 au 16 juin 2012. Consulté au : <http://epc2012.princeton.edu/papers/120718> (2 janvier 2018).
- RUHM, C. et J. WALDFOGEL. « Long-Term Effects of Early Childhood Care and Education », *Nordic Economic Policy Review*, vol. 1, 2012, pp. 23-51.
- SHONKOFF, J. et D. PHILLIPS. *From Neurons to Neighborhoods: The Science of Early Childhood Development*. Washington (D.C.), National Academy Press, 2000.

- SPIESS, K., F. BUCHEL et G. WAGNER. « Children's School Placement in Germany: Does Kindergarten Attendance Matter? », *Early Childhood Research Quarterly*, vol. 18, 2003, pp. 255-270.
- STALKER, G. et M. ORNSTEIN. « Quebec, Childcare, and the Household Strategies of Couples with Young Children », *Canadian Public Policy/Analyse de Politiques*, vol. 39, n° 2, 2013, pp. 241-262.
- Statistique Canada. « Femmes au Canada : rapport statistique fondé sur le sexe », n°99-012-XIE2011001. Catalogue de Statistique Canada, 2011.
- SYLVA, K., E. MELHUISH, P. SAMMONS, I. SIRAJ-BLATCHFORD, et B. TAGGART. *The Effective Provision of Pre-School Education(EPPE) Project: Final Report*. Londres, Angleterre, Université de Londres, 2004.
- SYLVA, K., E. MELHUISH, P. SAMMONS, I. SIRAJ-BLATCHFORD et B. TAGGART. « Pre-School Quality and Educational Outcomes at Age 11: Low Quality Has Little Benefit », *Journal of Early Childhood Research*, vol. 9, n°2, 2011, pp. 109-124.
- TAGGART, B., K. SYLVA, E. MELHUISH, P. SAMMONS et I. SIRAJ. *Effective Pre-School, Primary and Secondary Education Project (EPPSE 3-16+)*. Londres, Département de l'éducation, 2015.
- Services économiques TD. « Market forces advance prospects for women in the workforce: TD Economics », 2007. Consulté au : <http://www.td.com/document/PDF/economics/special/td-economics-special-bc0907-woman-pr.pdf>.
- THEVENON, O. « Drivers of Female Labour Force Participation in the OECD », *documents de travail de l'OCDE sur les questions sociales, l'emploi et les migrations #145*. Paris, OCDE, 2013.
- TWEDDLE, A., K. BATTLE et S. TORJMAN. *Canada Social Report : Welfare in Canada, 2016*. Ottawa, ON, Caledon Institute of Social Policy, 2017.
- VAN HUIZEN, T. et J. PLANTENGA. « Universal Child Care and Children's Outcomes: A Meta-Analysis of Evidence from Natural Experiments », *document de travail série/Tjalling C. Koopmans Research Institute*, vol. 15, n°13. Utrecht University School of Economics, 2015.
- VINCENT, C. « Why Do Women Earn Less Than Men? A Synthesis of Findings from Canadian Microdata », *série synthèse du RCCDR*. Réseau canadien des centre de données de recherche, 2013.

- WALDFOGEL, J. « Understanding The 'Family Gap' In Pay for Women with Children. », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, n° 1, 1998, pp. 137-56.
- WALDFOGEL, J. et I. PAL. « Re-Visiting the Family Gap in Pay in The United States », *document de travail*. Université de Columbia, 2014.
- WALKER, J. « Public Policy and the Supply of Childcare Services ». Dans D. BLAU, *The Economics of Childcare*, pp. 51-77, 1991.
- WARNER, M. et R. GRADUS. « The Consequences of Implementing a Child Care Voucher Scheme: Evidence from Australia, the Netherlands and the USA », *Social Policy and Administration*, vol. 45, n°5, 2011, pp. 569-592.
- WARREN, D. et J. HAISKEN-DENEW. « Early Bird Catches the Worm: The Causal Impact of Pre-school Participation and Teacher Qualifications on Year 3 National NAPLAN Cognitive Tests », *document de travail*. Institut de Melbourne, université de Melbourne, 2014.
- WARREN, D. , M. O'CONNOR, D. SMART et B. EDWARDS. *A Critical Review of the Early Childhood Literature: Technical Report*. Melbourne, Australian Institute of Family Studies, 2016. ISBN 978-1-76051-114-2. DOI:10.13140/RG.2.2.13014.75843.
- WHITE, L. et M. FRIENDLY. « Public Funding, Private Delivery: States, Markets, and Early Childhood Education and Care in Liberal Welfare States – A Comparison of Australia, the UK, Quebec, and New Zealand », *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 14, n° 4, 2012, pp. 292-310.
- ZACHRISSON, H. , E. DEARING, L. R. LEKHAL et C. TOPPELBERG. « Little Evidence that Time in Child Care Causes Externalizing Problems During Early Childhood in Norway », *Child Development*, vol. 84, n° 4, 2013, pp. 1152-1170.
- ZHANG, X. « Emploi des mères canadiennes après la naissance d'un enfant et trajectoires des gains de leurs homologues occupées de façon continue, 1983 à 2004 », *Direction des études analytiques : documents de recherche*, no. 11F00119M. Catalogue de Statistique Canada, 2008.

ANNEXE A : GLOSSAIRE

ACE	Allocation canadienne pour enfants
AGJE	Accord Canada-Ontario sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants (AGJE)
CADSS	Conseil d'administration de district des services sociaux
CS	Conseil scolaire
EDU	Ministère de l'Éducation
EPEI	Éducateurs de la petite enfance inscrits
FF	Formule de financement
GSMR	Gestionnaire de services consolidés aux municipalités
LGEPE	Loi de 2014 sur la garde d'enfants et la petite enfance
MANRF	Mesure d'abordabilité par niveau de revenu familial
MAPRS	Mesure de l'abordabilité pour le parent responsable de soins
MÉQ	Méthode d'évaluation de la qualité
MSEJ	Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse
MSSC	Ministère des Services sociaux et communautaires
MSSLD	Ministère de la Santé et des Soins de longue durée
OMSSA	Association des Services sociaux des Municipalités de l'Ontario
OT	Programme Ontario au travail
RBP	Ressources pour besoins particuliers
RFNR	Revenu familial net ajusté
SAS	Subvention pour l'augmentation de salaire
TP	Temps partiel

ANNEXE B : QUELS FACTEURS ONT UNE INCIDENCE SUR LES COÛTS DES CENTRES DE GARDE D'ENFANTS DE L'ONTARIO?

Qu'est-ce qu'un modèle des coûts de la garde d'enfants³³

Le modèle de coûts de garde d'enfants est un modèle des types et des montants habituels des coûts dans un centre de garde d'enfants. Ce modèle comprend le salaire et les coûts des avantages sociaux et les coûts d'occupation, de l'administration, des fournitures et ainsi de suite.

Il s'agit d'un modèle de coûts de fonctionnement, pas de coûts d'immobilisations. Les coûts d'achat de terrains et de la construction d'un centre ne sont pas inclus (bien que les coûts d'occupation reflètent en partie les coûts d'immobilisations; les coûts d'occupation (p. ex., loyer) seront plus élevés dans les régions où l'achat de terrains et les coûts de construction initiaux étaient plus élevés).

Ce n'est pas un modèle qui calcule l'ensemble des coûts de tout le système de garde d'enfants. Ce modèle des coûts ne calcule pas le coût total associé à la production de services de garde d'enfants dans l'ensemble de l'Ontario, ou d'une région. Il évalue plutôt le coût des situations qui sont censées être habituelles pour un centre dans différentes régions.

Un modèle des coûts est un outil servant à réfléchir de façon organisée sur les manières dont le changement dans un type de coût est susceptible d'avoir une incidence sur le coût de l'offre des services de garde d'enfants. Plus précisément, il y a plusieurs raisons d'élaborer un modèle du coût de l'offre des services de garde d'enfants agréés.

- La première consiste à être en mesure de prévoir quels seront les effets des salaires plus élevés sur le coût total par enfant de l'offre des services de garde d'enfants.
- La deuxième consiste à être en mesure de prévoir ce qui est susceptible d'arriver au coût total par enfant de l'offre de services de garde d'enfants si des types de changement particulier prescrits dans la qualité sont apportés (p. ex., augmenter la

³³ Je tiens à remercier Petr Varmuza, de l'IEPO de l'Université de Toronto, et Nicole Warner, des Services à l'enfance de la ville de Toronto, pour leurs nombreuses suggestions sur la modélisation des coûts. Ils ne sont aucunement responsables de mon utilisation de leurs suggestions.

proportion des employés qui ont reçu la formation d'EPEI, modifier la taille des groupes, changer les ratios employés-enfants, etc.).

- La troisième est de nous aider à réfléchir aux répercussions qu'engendrerait l'augmentation considérable de la taille du système de garde d'enfants sur les coûts par enfant de l'offre de services.

Ce type de modèle des coûts serait également utile pour déterminer si les frais actuels exigés par les centres sont raisonnables ou non. En ce sens, ce genre de modèle est semblable aux modèles qui ont été élaborés par les municipalités (p. ex., Toronto, Ottawa) afin d'aider les centres à déterminer les frais qui devraient être chargés à la municipalité pour les enfants subventionnés.

L'idéal serait que nous ayons un ensemble de modèles de coût, représentant différentes tailles de centre et différentes combinaisons d'âge dans un centre. Compte tenu du temps et des données disponibles, un modèle des coûts dans un centre de garde d'enfants « typique » est un bon début.

Nous nous intéressons particulièrement aux enfants plus jeunes que l'âge de fréquenter le jardin d'enfants. Nous modéliserons les coûts d'un centre pour les enfants de 0 à 4 ans, avec 10 poupons, 15 bambins et 48 enfants d'âge préscolaire³⁴. Nous pouvons le nommer le modèle des coûts des centres de garde d'enfants de l'Ontario.

Personnel

Imaginons que ce centre suit tous les règlements à la lettre. La taille maximale du groupe de poupons est de 10, donc il y a un groupe de poupons. La taille maximale du groupe de bambins est de 15, donc qu'il y a un groupe de bambins. La taille maximale du groupe d'enfants d'âge préscolaire est de 24, de sorte que notre centre aurait deux groupes d'enfants d'âge préscolaire. Il y a 10 poupons – selon les ratios actuels, 3 employés sont en tout temps dans le local lorsque les 10 poupons sont présents. Il y a 15 bambins; selon les ratios actuels, 3 employés sont dans ce local à d'autres moments qu'à l'heure d'ouverture ou de la fermeture. Il y a 48 d'enfants d'âge préscolaire (c.-à-d. de 30 mois à l'âge de fréquenter la maternelle); il y aurait donc 6 employés dans ce local, excepté au début et à la fin de la journée. De plus, un superviseur à temps plein est nécessaire pour l'ensemble du centre.

³⁴ En raison des règlements sur la taille des groupes, il y a un groupe de poupons, un de bambins et un d'enfants d'âge préscolaire. Les ratios employés-enfants et les exigences pour le personnel qualifié doivent être respectés dans chaque groupe.

Les règlements indiquent maintenant que pour les bambins et les enfants d'âge préscolaire (mais pas les poupons), le personnel complémentaire requis est de minimum deux tiers de l'exigence normal pour les 90 premières minutes et les 60 dernières minutes de chaque journée (périodes d'arrivée et de départ). Donc, les exigences en matière de personnel pour les bambins descendent à 2 employés et les exigences pour les enfants d'âge préscolaire descendent à 4 employés dans les 90 premières minutes du programme et les 60 dernières minutes.

Par conséquent, nous présumons qu'il y a 73 enfants inscrits au centre de garde d'enfants, lorsqu'il est au maximum de sa capacité (à sa capacité autorisée). Au milieu de la journée, il y aurait 12 employés en fonction, 3 dans le local des poupons, 3 dans le local des bambins et 6 dans le ou les locaux des enfants d'âge préscolaire, en plus du superviseur. Toutefois, au début et à la fin de la journée, il pourrait y avoir moins d'employés; durant deux heures et demie, il pourrait y avoir 2 employés dans le local des bambins et 4 employés qui travaillent avec les enfants d'âge préscolaire. Dans le local des poupons, il n'y a aucune permission de réduction de personnel en début et fin de journée pour des raisons de sécurité. Donc, si le centre de garde d'enfants est ouvert 11 heures par jour, 12 employés du programme seront présents pendant 8 heures et demie et que 9 employés du programme seront présents pendant 2 heures et demie. Par conséquent, un total de 124,5 heures de temps de personnel du programme sont nécessaires pour couvrir une journée de 11 heures pour ces 73 enfants. En plus du superviseur.

Il est obligatoire qu'un minimum du tiers du personnel dans chaque groupe de poupons et de bambins soit des EPEI, tandis que le reste du personnel n'a pas besoin d'être qualifié (pas des EPEI). Pour les enfants d'âge préscolaire, les règlements exigent que deux tiers des employés soient qualifiés. Pour le local des poupons, compte tenu du ratio du tiers de personnel qualifié pour le personnel non qualifié, on peut calculer que 11 des 33 heures quotidiennes devraient être effectuées par le personnel qualifié.

Le calcul est plus compliqué pour les bambins et les enfants d'âge préscolaire. Pour les bambins, 1 employé sur 3 doit être qualifié pour la majeure partie de la journée (8 heures et demie) et 1 employé sur 2 doit être qualifié pour le reste de la journée. Pour les enfants d'âge préscolaire, 4 employés sur 6 doivent être qualifiés pour la majeure partie de la journée, et 3 employés pour le reste de la journée (en présumant que les groupes seraient fusionnés en plus petits nombres). Par conséquent, pour les bambins, 11 heures seraient effectuées par le personnel qualifié, et 19,5 heures seraient effectuées par le personnel non qualifié. Et, pour les enfants d'âge préscolaire, 41,5 heures seraient effectuées par le personnel qualifié, et 19,5 heures seraient effectuées par le personnel non qualifié.

Certaines de ces heures seraient effectuées par le personnel à temps plein et le personnel à temps partiel. Je vais faire fi des différences de salaire entre le personnel à temps plein et à

temps partiel, et faire des calculs en fonction du nombre d'heures requis en utilisant des données sur les taux de salaire typiques pour le personnel qualifié et non qualifié. Les résultats tirés du sondage auprès des services de garde agréés de 2017 confirment que les salaires horaires pour le personnel à temps plein et à temps partiel au même niveau de qualification sont similaires. Les avantages sociaux peuvent être différents entre le personnel à temps plein et à temps partiel, mais nous n'en tiendrons pas compte en raison du manque de données.

Les avantages sociaux peuvent coûter entre 15 % et 25 % de la masse salariale. Le pourcentage le moins élevé couvrirait juste les avantages sociaux obligatoires et les jours fériés. Le pourcentage plus élevé (25 %) est un objectif souhaitable. Je vais définir les avantages à 20 % du salaire de tous les types de personnel et l'utiliser comme une option afin de voir l'effet de l'augmentation à 25 % sur les coûts totaux.

Lorsque le personnel du programme et les superviseurs sont en vacances ou en congé de maladie, ils doivent être remplacés. Toronto ajoute actuellement 10 % aux dépenses liées au personnel pour en tenir compte. Autorisons donc 10 % des coûts pour le remplacement du personnel.

Autres dépenses

J'inclus 400 \$ par enfant par année pour des dépenses du programme. Pour ce centre avec 73 enfants, ce serait un montant de 29 200 \$. J'inclus 4 \$ par enfant par jour pour l'alimentation et la préparation des aliments; ce serait un montant de 76 212 \$. Les coûts liés au personnel administratif devraient être de 1 200 \$ par enfant par année (87 600 \$). Les autres coûts administratifs comprennent les fournitures de bureau et la location d'appareils (10 000 \$ par année), les assurances (4 000 \$ par année), les frais de comptabilité et autres frais professionnels (6 000 \$ par année). La formation et le perfectionnement professionnel durant l'année coûtent environ 3 000 \$ par année. Ces frais varient largement d'un centre à l'autre et dans l'ensemble de la province en fonction des circonstances. Le total des dépenses ci-dessus serait de 216 012 \$ pour un centre avec 73 enfants.

Les règlements pris en application de la LGEPE exigent que 2,8 mètres carrés (environ 30 pieds carrés) de l'espace intérieur soient alloués à chaque enfant, que ce soit un poupon, un bambin ou un enfant d'âge préscolaire. Dans le présent cas, il s'agit de 2 190 pieds carrés. Il y a également une exigence stricte pour l'espace extérieur. Bien qu'il est possible d'obtenir des estimations sur le coût par pied carré de l'espace d'un centre de garde d'enfants, il varie considérablement dans l'ensemble des villes et régions de l'Ontario. Je laisserai cette question ouverte, à supposer que le coût de l'espace de location (ou l'équivalent) et le nettoyage, etc., variera d'environ 1 000 \$ par enfant par année à environ 3 000 \$ par enfant par année. Pour les calculs ci-dessous, je présume un montant standard de 1 000 \$ par enfant, bien qu'à Toronto et

dans d'autres villes, ça peut être beaucoup plus, à moins que l'espace soit fourni à des taux réduits par un organisme de bienfaisance ou la fonction publique.

Calcul des coûts

Les coûts salariaux varient dans l'ensemble de la province et selon le niveau de qualification du personnel. Dans le sondage auprès des services de garde agréés de 2017, la plupart des centres de garde d'enfants dans la province ont fourni des renseignements sur les salaires gagnés par différentes catégories de personnel. Les données exposent les salaires en catégories, et non en montant en dollars. Par exemple, nous savons combien d'employés du programme qualifié (des EPEI) reçoivent un salaire horaire de 11,40 \$ à 15,00 \$, et combien reçoivent entre 15,00 \$ et 20,00 \$ par heure, et ainsi de suite. Ainsi, nous pouvons déterminer quelle est la catégorie médiane de salaires pour un type particulier d'employé dans chaque région (donc, par exemple, on peut dire que le personnel qualifié médian du programme à Toronto reçoit un salaire horaire entre 20,00 \$ et 26,68 \$, mais nous ne savons pas où se situe le salaire des employés médians dans cette fourchette). Dans nos calculs ci-dessous, nous regardons à la fois le salaire bas et le salaire élevé de la fourchette pour les employés médians de chaque type dans chaque région (donc, dans l'exemple ci-dessus, il faudrait faire des calculs des coûts si le personnel qualifié médian du programme à Toronto gagne 20,00 \$ l'heure et des calculs si le personnel gagne 26,68 \$ l'heure).

Le tableau B-1 ci-dessous indique la catégorie de salaire pour l'employé médian de chaque type dans chaque région, selon le sondage auprès des services de garde agréés de 2017.

Tableau B-1

Fourchettes de salaires horaires médians des employés par région pour différentes catégories de personnel dans les centres de garde d'enfants, Ontario 2017

	Personnel du programme qualifié	Personnel du programme non qualifié	Superviseur
Toronto	20 \$ à 26,68 \$	15 \$ à 20 \$	30 \$ à 35 \$
Toronto Ouest	15 \$ à 20 \$	11,40 \$ à 15 \$	20 \$ à 26,68 \$
Centre	15 \$ à 20 \$	11,40 \$ à 15 \$	20 \$ à 26,68 \$
Sud-Ouest	15 \$ à 20 \$	11,40 \$ à 15 \$	20 \$ à 26,68 \$
Est	15 \$ à 20 \$	15 \$ à 20 \$	26,68 \$ à 30 \$
Nord	15 \$ à 20 \$	11,40 \$ à 15 \$	20 \$ à 26,68 \$

Source : Sondage auprès des services de garde agréés de 2017

Ces salaires horaires comprennent l'impact de la Subvention pour l'augmentation de salaire. Pour tout le personnel du programme (y compris les superviseurs) qui gagne moins de 26,68 \$ l'heure, la province donne 2,00 \$ par heure dans une Subvention pour l'augmentation de salaire, ou le montant nécessaire pour augmenter le salaire à 26,86 \$ l'heure, selon la valeur la plus faible. Il y a d'autres subventions qui favorisent les coûts des salaires (des subventions d'équité salariale et autres). Les montants varient dans l'ensemble des centres, et je n'ai pas de moyenne que ce soit à Toronto ou dans l'ensemble de la province.

Prenons l'exemple de Toronto et examinons les coûts totaux et le coût par enfant. Le coût du salaire du personnel typique (c.-à-d. à la médiane) qui sont qualifiés (c.-à-d. qui sont agréés auprès de l'Ordre des éducatrices et des éducateurs de la petite enfance à titre d'éducatrices et éducateurs de la petite enfance autorisés), est entre 20 \$ et 26,68 \$ l'heure et le coût du salaire pour le personnel sans formation est entre 15 \$ à 20 \$ l'heure. Étant donné la Subvention pour l'augmentation de salaire, le montant que le centre doit payer serait entre 18 \$ l'heure et 24,68 \$ l'heure pour le personnel qualifié et entre 13 \$ et 18 \$ pour le personnel non qualifié.

Pour la garde des pouspons, la masse annuelle des salaires et des avantages pour le personnel du programme (sans inclure le superviseur) serait entre 166 746 \$ et 229 958 \$, en utilisant les points bas et élevés de la fourchette des salaires pour le personnel médian dans la région de Toronto. En utilisant les mêmes méthodes, pour les bambins, la masse des salaires et des avantages serait entre 155 551 \$ et 214 457 \$. Pour les enfants d'âge préscolaire, la masse des salaires et des avantages serait à nouveau entre 344 692 \$ et 473 791 \$. Dans toutes les

catégories d'âge de centre pour 73 enfants, le montant total des salaires et avantages du personnel du programme (sans inclure le superviseur) serait entre 666 989 \$ et 918 208 \$.

En assumant que le superviseur travaille 8 heures par jour pour tous les 261 jours de fonctionnement par année au salaire moyen d'entre 30 \$ à 35 \$ l'heure (pas admissible pour la Subvention pour l'augmentation de salaire). Sa masse annuelle de salaires et d'avantages serait entre 82 685 \$ et 96 466 \$. L'ensemble des salaires et des avantages pour le personnel du programme et le superviseur dans ce centre serait donc entre 749 674 \$ et 1 014 672 \$.

Les autres dépenses détaillées ci-dessus sont de 216 012 \$, sans inclure les coûts d'occupation. Il y a une variation considérable dans les coûts d'occupation; nous supposons un montant de 1 000 \$ par enfant annuellement, mais dans de nombreux cas, ce chiffre serait trop faible. Dans ce centre, si les coûts d'occupation sont de 73 000 \$, les coûts totaux du centre seraient entre 1 038 686 \$ et 1 303 684 \$. Puisqu'il y a 73 enfants, le coût moyen pour ce centre hypothétique de Toronto est entre 14 229 \$ et 17 857 \$ par enfant.

Répartition des coûts par groupe d'âge d'enfants

Pour obtenir le coût « véritable » de la garde des pouspons, bambins et enfants d'âge préscolaire séparément, je présumerai que les coûts du personnel du programme sont en fonction des enfants dans le local, mais que d'autres coûts sont répartis en fonction du nombre total d'enfants dans le centre.

Les coûts communs sont les dépenses de programmes, les aliments, les frais de bureau, le personnel administratif et les coûts administratifs, l'assurance, le perfectionnement professionnel, le loyer ainsi que le salaire et les avantages du superviseur. Ces montants seront séparés également parmi les enfants. Selon nos calculs, y compris le salaire faible et élevé du superviseur médian à Toronto, ce montant total se trouve entre 371 697 \$ et 385 478 \$. En le divisant également entre les enfants, ces coûts communs ajoutent entre 5 092 \$ et 5 281 \$ à chaque enfant à Toronto.

Le salaire et les avantages pour le personnel du programme pour la garde des pouspons, y compris les coûts occasionnels de remplacement du personnel, sont entre 166 746 \$ et 229 958 \$. Les coûts répartis entre 10 enfants représentent un montant entre 16 675 \$ et 22 996 \$ chacun. Ainsi, le coût par poupon (y compris les coûts communs) serait entre 21 766 \$ et 28 276 \$. Calculé sur une base quotidienne, le coût par jour par poupon serait entre 83,40 \$ et 108,34 \$ pour ce centre de Toronto.

Le salaire et les avantages pour le personnel du programme pour les bambins, y compris les coûts occasionnels de remplacement du personnel, sont entre 166 746 \$ et 229 958 \$. Les coûts repartis entre 15 bambins représentent un montant entre 10 370 \$ et 14 297 \$ chacun. Ainsi, le coût par bambins (y compris les coûts communs) serait entre 21 462 \$ et 19 578 \$.

Calculé sur une base quotidienne, le coût par bambin par jour serait entre 59,24 \$ et 75,01 \$ pour ce centre de Toronto.

Le salaire et les avantages pour le personnel du programme pour les enfants d'âge préscolaire, y compris les coûts occasionnels de remplacement du personnel, sont entre 166 746 \$ et 229 958 \$. Répartie entre 48 enfants d'âge préscolaire, il s'agit d'un montant entre 7 181 \$ et 9 871 \$ chacun. Donc, le coût par enfant d'âge préscolaire (y compris les coûts communs) serait entre 12 273 \$ et 15 151 \$. Calculé sur une base quotidienne, le coût par jour par enfant d'âge préscolaire serait entre 47,02 \$ et 58,05 \$ pour ce centre de Toronto.

En utilisant les fourchettes des salaires fournies dans le tableau B-1, nous pouvons faire le même type de calculs pour d'autres régions de la province. Le tableau B-2 indique les résultats de ces calculs pour toutes les régions comme des coûts annuels pour les pouspons, les bambins et les enfants d'âge préscolaire. Le tableau B-3 montre la même information sous la forme de coûts quotidiens de la garde d'enfants.

Tableau B-2
Coûts annuels calculés pour les pouspons, les bambins et les enfants d'âge préscolaire dans les centres de garde d'enfants, par région, Ontario 2017

	Coûts annuels par poupon	Coûts annuels par bambin	Coûts annuels par enfant d'âge préscolaire
Toronto	21 766 \$ à 28 276 \$	15 462 \$ à 19 578 \$	12 273 \$ à 15 151 \$
Toronto Ouest	18 206 \$ à 21 641 \$	13 029 \$ à 15 336 \$	10 106 \$ à 12 147 \$
Centre	18 206 \$ à 21 641 \$	13 029 \$ à 15 336 \$	10 106 \$ à 12 147 \$
Sud-Ouest	18 206 \$ à 21 641 \$	13 029 \$ à 15 336 \$	10 106 \$ à 12 147 \$
Est	19 746 \$ à 25 556 \$	14 073 \$ à 17 701 \$	10 658 \$ à 12 973 \$
Nord	18 206 \$ à 21 641 \$	13 029 \$ à 15 336 \$	10 106 \$ à 12 147 \$

Source : Modèle des coûts des centres de garde d'enfants de l'Ontario, créé par les auteurs. Les hypothèses sont décrites dans le texte de cette annexe.

Tableau B-3
Coûts quotidiens calculés pour les poupons, les bambins et les enfants d'âge préscolaire dans les centres de garde d'enfants, par région, Ontario 2017

	Coûts des poupons par jour	Coûts des bambins par jour	Coûts des enfants d'âge préscolaire par jour
Toronto	83,40 \$ à 108,34 \$	59,24 \$ à 75,01 \$	47,02 \$ à 58,05 \$
Toronto Ouest	69,75 \$ à 82,92 \$	49,92 \$ à 58,76 \$	38,72 \$ à 46,54 \$
Centre	69,75 \$ à 82,92 \$	49,92 \$ à 58,76 \$	38,72 \$ à 46,54 \$
Sud-Ouest	69,75 \$ à 82,92 \$	49,92 \$ à 58,76 \$	38,72 \$ à 46,54 \$
Est	75,66 \$ à 97,92 \$	53,92 \$ à 67,82 \$	40,84 \$ à 49,70 \$
Nord	69,75 \$ à 82,92 \$	49,92 \$ à 58,76 \$	38,72 \$ à 46,54 \$

Source : Modèle des coûts des centres de garde d'enfants de l'Ontario, créé par les auteurs. Les hypothèses sont décrites dans le texte de cette annexe.

Ces coûts peuvent être comparés aux frais montrés dans le tableau B-4. Bien qu'il y a des différences (les frais des poupons chargés aux parents sont parfois plus bas que les coûts médians calculés par poupons; les frais dans le Nord semblent être inférieurs aux coûts estimés), le modèle de similitude suggère, comme on pouvait s'y attendre, que les coûts des services et les frais chargés pour les services sont étroitement liés.

Tableau B-4

Frais médians chargés pour les pouspons, les bambins et les enfants d'âge préscolaire dans les centres de garde d'enfants, par région, Ontario 2017

	Frais médians par poupon par jour	Frais médians par bambins par jour	Frais médians par enfant d'âge préscolaire par jour
Toronto	85,00 \$	66,00 \$	52,00 \$
Toronto Ouest	66,95 \$	52,55 \$	46,25 \$
Centre	57,50 \$	48,86 \$	42,84 \$
Sud-Ouest	55,45 \$	48,40 \$	42,00 \$
Est	61,00 \$	51,00 \$	43,34 \$
Nord	51,00 \$	42,00 \$	38,00 \$

Source : Sondage auprès des services de garde agréés de l'Ontario de 2017 Données fournies par le ministère de l'Éducation.
Calculs par les auteurs

Autres considérations importantes

Il y a trois autres considérations qui influenceraient les calculs ci-dessus :

1. les coûts d'occupation;
2. les frais généraux de fonctionnement qui pourraient réduire les dépenses liées aux salaires ou réduire les frais chargés;
3. le coût des places inoccupées.

Chacun de ces coûts pourrait avoir un impact significatif sur les coûts calculés.

Les coûts d'occupation, comme indiqué précédemment, peuvent varier énormément au sein d'une région et dans l'ensemble des régions. Nous avons fait les calculs ci-dessus en fonction du coût d'occupation faible assumé de 1 000 \$ par enfant par année. Si le coût d'occupation était, par exemple, de 3 000 \$ par enfant par année, un montant de 2 000 \$ par enfant par année serait ajouté pour chacun des coûts par enfant calculés ci-dessus. Chaque 1 000 \$ par enfant par année de coûts d'occupation équivaut à presque 4,00 \$ par jour de frais supplémentaires.

En 2015, dans l'ensemble de la province, les municipalités ont dépensé près de 266 millions en frais généraux de fonctionnement. L'affectation précise de ces dépenses est à la discrétion des municipalités et varie considérablement dans l'ensemble des municipalités, mais la majorité est affectée au soutien des salaires des éducateurs et du personnel et à la réduction ou le maintien

des frais. Les écarts entre les coûts calculés et les frais (comme indiqué dans la comparaison des tableaux 3 et 4) peuvent être en partie expliqués par l'influence des frais généraux de fonctionnement sur les frais chargés.

Finalement, mais tout aussi important, il y a le problème des places inoccupées. Chaque place inoccupée représente une perte de revenus, et cette perte de revenus peut être considérée comme un coût, parce que, souvent, les coûts sont répartis sur un plus petit nombre d'enfants. La situation ne serait pas la même si chaque fois qu'il y aurait une place inoccupée, les coûts de personnel et autres réduisaient de la même proportion. Toutefois, les coûts des services de garde d'enfants sont irréguliers et fixes, en raison des règlements sur les ratios employés-enfants, etc., donc les coûts ne réduisent pas beaucoup lorsque le centre n'est pas à sa pleine capacité.

Le problème des places inoccupées peut être majeur en raison de la manière dont les change de niveau après le service de garde d'enfants. Les enfants d'âge préscolaire sont ceux âgés entre 30 mois (2 ans et demi) et l'âge de fréquenter le jardin d'enfants. Toutefois, les enfants entrent au jardin d'enfants uniquement à un moment durant l'année – au début du mois de septembre. Essentiellement, en septembre (et les quelques mois précédant septembre), les enfants admissibles pour entrer au jardin d'enfants en septembre changent de situation de garde. Certains intégreront des classes de services de garde d'enfants pour avant et après l'école au sein du même centre. Certains quitteront le service de garde d'enfants parce que les heures de la maternelle sont suffisantes pour répondre aux besoins de la famille. Quelle que soit la raison, les centres de garde d'enfants perdent une année civile complète d'enfants d'âge préscolaire en une seule journée (ou au moins à un moment de l'année près du mois de septembre). Tous les enfants d'âge préscolaire du centre qui sont âgés entre 3 ans et 8 mois au début de septembre et 4 ans et 7 mois au début de septembre sont admissibles à fréquenter le jardin d'enfants à la même date.

Cette situation crée deux problèmes liés aux places inoccupées dans les centres de garde. Tout d'abord, chaque mois de septembre et les mois suivants sont susceptibles de comporter un grand nombre de places inoccupées d'enfants d'âge préscolaire dans chaque centre jusqu'à ce que le centre développe sa clientèle jusqu'à effectif complet. Cependant, il y a une deuxième dynamique en jeu. Puisque des bambins quittent les locaux des bambins tout au long de l'année lorsqu'ils atteignent l'âge de 30 mois, mais que les enfants d'âge préscolaire quittent les locaux tous en même temps, il peut y avoir des manques de locaux durant l'année pour permettre aux bambins de monter dans un local pour enfants d'âge préscolaire. Certains centres préfèrent garder quelques places inoccupées dans les locaux d'enfants d'âge préscolaire durant l'année pour leur permettre d'accommoder les bambins « diplômés ».

Ces pressions (ajoutées aux pressions causées par le manque d'abordabilité) signifient que les centres auront des places inoccupées à différentes périodes de l'année. Toutefois, les places

inoccupées représentent des coûts réels. Puisque les coûts ne sont pas très souples, des places inoccupées signifient principalement que les frais doivent être divisés parmi un plus petit nombre d'enfants. Les places inoccupées peuvent clairement empirer les pressions de coût dans les services de garde d'enfants.

Coûts liés au personnel en pourcentage des coûts totaux

Il est commun d'affirmer que les coûts liés au personnel constituent 80 % ou plus du coût des services de garde. C'est une bonne estimation, mais ne n'est pas très précis. En fait, si nous prenons le bas de la fourchette des salaires médians pour chaque type de personnel et dans chaque région, les dépenses liées au personnel (y compris les salaires et les avantages des employés du programme qualifiés et non qualifiés, les salaires et les avantages des superviseurs et une affectation pour le remplacement du personnel pour les jours de maladie et les congés) ils constituent que plus de 80 % des coûts totaux pour les poupons à Toronto et la région de l'Est.

Le pourcentage des coûts liés au personnel varie selon la catégorie d'âge d'enfants. Pour les poupons (lorsque nous regardons le bas de la fourchette des salaires médians), les coûts liés au personnel sont de 79 % à 83 % dans l'ensemble des régions. Pour les bambins, les coûts liés au personnel sont d'environ 70 % à 76 %. Pour les enfants d'âge préscolaire, les coûts liés au personnel sont d'environ 62 % à 69 % dans l'ensemble des régions. Bien sûr, si nous prenons le haut de la fourchette des salaires médians, les résultats sont différents, mais restent semblables. Pour les poupons (lorsque nous regardons le haut de la fourchette des salaires médians), les coûts liés au personnel sont de 82 % à 87 % dans l'ensemble des régions. Pour les bambins, les coûts liés au personnel sont d'environ 75 % à 81 %. Pour les enfants d'âge préscolaire, les coûts liés au personnel sont d'environ 69 % à 75 % dans l'ensemble des régions.

Par conséquent, des changements dans la rémunération du personnel auront un impact plus grand sur le coût et les frais pour la garde du poupon qu'ils en auront sur le coût et les frais pour la garde de l'enfant d'âge préscolaire.

Que pouvons-nous apprendre de ce modèle de coûts?

On peut utiliser un modèle comme celui-ci pour répondre à des questions intéressantes concernant les coûts. Par exemple :

- Quels effets entraîneraient une hausse de 10 % des salaires sur les coûts?
- Quels effets une augmentation des avantages sociaux entraînerait-elle sur les coûts des services de garde?
- Quel serait l'effet de passer aux niveaux de rémunération recommandés pour les coûts de services de garde?
- Quelles seraient les conséquences d'exiger que tout le personnel du programme possède les qualifications EPEI sur les coûts des services de garde?

L'effet d'une augmentation des salaires de 10 %

Au tableau B-5, les résultats d'une augmentation de 10 % du niveau le plus bas et le plus élevé de l'échelle salariale pour tout le personnel (pour le personnel du programme qualifié et non qualifié, ainsi que pour les superviseurs). Celui-ci peut être comparé au tableau B-3 afin de connaître la somme de la hausse des coûts quotidienne dans différentes régions. En résumé, nous pouvons dire qu'une hausse des salaires de 10 % peut entraîner une hausse de 8,0 % à 8,6 % des coûts quotidiens de la garde des poupons (le pourcentage le plus élevé se trouvant là où les coûts étaient les plus importants). Pour la garde des bambins, une hausse des salaires de 10 % entraînerait une hausse de 7,2 % et 8,0 % des coûts quotidiens. Pour celle des enfants d'âge préscolaire, une hausse des salaires de 10 % entraînerait une hausse de 6,3 % et 7,4 % des coûts quotidiens. Dans tous les cas, le plus élevé de ces pourcentages se manifeste là où les coûts étaient déjà les plus élevés.

Veuillez noter que, puisque les avantages sociaux comptent pour 20 % des coûts associés au salaire, l'augmentation de 10 % a également un effet sur le coût total des avantages, ainsi que sur le coût des salaires uniquement.

Tableau B-5

Calcul des coûts quotidiens pour la garde des poupons, des bambins et des enfants d'âge préscolaire pour une hausse de 10 % des salaires au-dessus des niveaux actuels, par région, en Ontario, pour l'année 2017

	Coûts quotidiens pour les poupons	Coûts quotidiens pour les bambins	Coûts quotidiens pour les enfants d'âge préscolaire
Toronto	90,22 \$ à 117,66 \$	63,65 \$ à 80,99 \$	50,21 \$ à 62,34 \$
Toronto Ouest	75,53 \$ à 89,69 \$	53,71 \$ à 63,12 \$	41,40 \$ à 49,68 \$
Centre	75,53 \$ à 89,69 \$	53,71 \$ à 63,12 \$	41,40 \$ à 49,68 \$
Sud-Ouest	75,53 \$ à 89,69 \$	53,71 \$ à 63,12 \$	41,40 \$ à 49,68 \$
Est	81,70 \$ à 106,19 \$	57,80 \$ à 73,09 \$	43,40 \$ à 53,16 \$
Nord	75,53 \$ à 89,69 \$	53,71 \$ à 63,12 \$	41,40 \$ à 49,68 \$

Effet entraîné par une hausse de 25 % des coûts associés aux avantages sociaux

Dans notre modélisation, les avantages sociaux des employés occupent une part de 20 % des coûts associés au salaire pour tous les échelons du personnel. Pour de nombreux emplois, la part des avantages sociaux compte pour près de 25 % des salaires. Le tableau B-6 ci-dessous indique ce qui pourrait arriver aux coûts journaliers si les avantages sociaux des employés s'élevaient de 25 %.

En somme, les coûts quotidiens associés à l'offre des services de garde s'élèveraient de 3,2 % à 3,6 % pour les poupons. Les coûts quotidiens pour la garde des bambins augmenteraient de 2,8 % à 3,4 % en comparaison aux niveaux actuels. Les coûts de garde des enfants d'âge préscolaire monteraient quant à eux de 2,5 % à 3,4 % par rapport aux niveaux actuels.

Tableau B-6

Calcul des coûts quotidiens des centres de garde d'enfants pour les pouspons, les bambins et les enfants d'âge préscolaire avec une hausse des avantages sociaux des employés à 25 % des salaires, par région, en Ontario, 2017

	Coûts quotidiens pour les pouspons	Coûts quotidiens pour les bambins	Coûts quotidiens pour les enfants d'âge préscolaire
Toronto	86,24 \$ à 112,22 \$	61,08 \$ à 77,50 \$	48,35 \$ à 59,84 \$
Toronto Ouest	72,03 \$ à 85,74 \$	51,37 \$ à 60,58 \$	39,70 \$ à 47,85 \$
Centre	72,03 \$ à 85,74 \$	51,37 \$ à 60,58 \$	39,70 \$ à 47,85 \$
Sud-Ouest	72,03 \$ à 85,74 \$	51,37 \$ à 60,58 \$	39,70 \$ à 47,85 \$
Est	78,18 \$ à 101,36 \$	55,53 \$ à 70,01 \$	41,91 \$ à 51,14 \$
Nord	72,03 \$ à 85,74 \$	51,37 \$ à 60,58 \$	39,70 \$ à 47,85 \$

L'effet d'une hausse des salaires et des avantages sociaux aux niveaux « recommandés »

Afin de recruter du personnel qualifié en plus grand nombre pour faire face à la croissance du secteur de la garde d'enfants, les salaires et les avantages sociaux devront augmenter, même l'ampleur de cette augmentation n'est pas encore pas claire.

Une expérience de réflexion utile consiste à se représenter les coûts pour un salaire et des avantages sociaux « cibles ». Même s'il n'apparaît pas clairement ce que cette cible pourrait être, nous pouvons figurer qu'au fil du temps, les salaires du personnel qualifié pourraient s'élever à 26,68 \$ l'heure, joints à des avantages sociaux comptant pour 25 % du régime salarial. Ainsi, les salaires pourraient atteindre 20 \$ l'heure pour le personnel qualifié, pour une part des avantages sociaux de 25 %. Aussi, les salaires pourraient s'élever à 35 \$ l'heure pour les superviseurs, avec une part d'avantages sociaux à 25 %. Je suppose ici que l'augmentation des salaires soit de 2 \$ l'heure pour tous les employés, même ceux gagnant déjà 26,68 \$ l'heure. Les salaires, les avantages sociaux et tout autre coût sont tenus pour être les mêmes dans chaque région.

Dans ce cas, les coûts annuels pour la garde des pouspons seraient de 29 497 \$ ou de 113,02 \$ par jour. Ceux pour la garde des bambins passeraient à 21 284 \$ par année ou 81,55 \$ par jour. Enfin, les coûts passeraient à 21 284 \$ par année ou 58,93 \$ par jour pour la garde des enfants d'âge préscolaire. Bien entendu, les coûts d'occupation pourraient être supérieurs au montant

annuel estimé de 1 000 \$ par enfant, faisant grimper les montants journaliers et annuels de la somme correspondante.

Effet entraîné lorsque l'ensemble du personnel est qualifié

Un des usages possibles de ce type de modèle des coûts est de simuler l'effet de la qualification du personnel sur les coûts de changements des lois ou règlements. Ainsi, on peut, par exemple, simuler l'incidence de changements apportés au ratio employés-enfants. Ou, comme dans cet exemple, il est également possible de simuler l'effet d'exiger que tous les employés du programme aient des compétences d'EPEI.

Pour ce faire, nous tenons pour acquis que les niveaux de salaire du personnel qualifié s'appliquent à tous les employés de programme (sans inclure les superviseurs). Il s'agit en fait d'une façon plutôt limitée d'examiner cette question. Nous pourrions imaginer que si tous les employés de programme doivent être qualifiés, il y aurait une augmentation importante de la demande en personnel qualifié. Le manque de personnel entraînerait probablement une hausse des salaires. Nous avons ignoré ce facteur important et examiné uniquement l'incidence immédiate des coûts associés au fait d'exiger que tous les employés du programme soient qualifiés.

Le tableau B-7 indique les coûts journaliers obtenus en n'embauchant que du personnel du programme qualifié. Veuillez noter qu'il est tenu pour acquis que les salaires et les avantages sociaux (ainsi que tout autre coût) demeurent les mêmes qu'aujourd'hui. Le seul changement consiste en ce que l'ensemble du personnel du programme sur le plancher (hormis le personnel de gestion) reçoit le même salaire que celui que reçoit le personnel qualifié actuellement.

L'effet obtenu de n'avoir que du personnel qualifié occupant les postes du programme varie selon les groupes d'âge et les régions, tel qu'indiqué au tableau B-7. La garde des pouspons et des bambins présente généralement un pourcentage plus important de personnel non qualifié, de sorte qu'il y a un impact plus grand à n'y embaucher que du personnel qualifié comparativement aux services de garde pour enfants d'âge préscolaire. Mais l'effet dépend également de l'importance des différences salariales entre les employés qualifiés et le personnel non qualifié avant l'application d'un tel changement. Au plus, le changement peut entraîner une augmentation de près de 18 % des coûts par enfant. Parfois, l'effet sur les coûts est beaucoup plus réduit. Les détails importent beaucoup dans ce cas.

Tableau B7

Calcul des coûts de garde pour les poupons, les bambins et les enfants d'âge préscolaire si tout le personnel du programme est qualifié, par région, en Ontario, pour l'année 2017

	Coûts quotidiens pour les poupons	Coûts quotidiens pour les bambins	Coûts quotidiens pour les enfants d'âge préscolaire
Toronto	97,92 \$ à 127,74 \$	67,82 \$ à 86,47 \$	49,70 \$ à 61,63 \$
Toronto Ouest	74,40 \$ à 97,44 \$	52,66 \$ à 67,34 \$	39,58 \$ à 49,22 \$
Centre	74,40 \$ à 97,44 \$	52,66 \$ à 67,34 \$	39,58 \$ à 49,22 \$
Sud-Ouest	74,40 \$ à 97,44 \$	52,66 \$ à 67,34 \$	39,58 \$ à 49,22 \$
Est	75,66 \$ à 97,92 \$	53,92 \$ à 67,82 \$	40,84 \$ à 49,70 \$
Nord	74,40 \$ à 97,44 \$	52,66 \$ à 67,34 \$	39,58 \$ à 49,22 \$

Conclusions du modèle des coûts

Cette annexe présente un modèle des coûts afin de déterminer quels sont les coûts des services de garde pour différentes régions et différentes catégories d'âge. Ce modèle vise à déterminer les coûts les plus importants dans les centres et ce qui en affecte la variation. Alors que s'étend le système de services de garde agréé et que celui-ci devient plus abordable, il risque de s'avérer nécessaire de conserver un certain contrôle sur l'augmentation des coûts et des frais. Le ministère de l'Éducation voudra travailler avec les municipalités afin de déterminer la meilleure façon de modéliser des coûts raisonnables pour les services.

Les coûts de l'offre des services de garde sont fondés sur les données des salaires tirées du sondage auprès des services de garde agréés de mars 2017. Celle-ci ne comporte pas l'effet entraîné par l'augmentation du salaire minimum de janvier 2018 sur les salaires. La modélisation des coûts a gagné en difficulté du fait que les données sur les salaires ne sont disponibles que par tranches salariales (p. ex., 11,40 \$ à 15,00 \$, de 15,00 \$ à 20,00 \$, etc.). Des données plus précises sur les salaires rendraient ce modèle plus utile.

Il est cependant possible de tirer des conclusions quant aux coûts de services de garde par enfant pour les poupons, les bambins et les enfants d'âge préscolaire dans différentes régions. Il semble que dans la plupart ou l'ensemble des régions, il existe un système d'interfinancement pour les poupons. En d'autres mots, l'écart médian des frais de la garde des poupons dans chaque région est inférieur aux coûts calculés à cet effet. De plus, dans la région du Nord, les frais de tous les types de services de garde sont en dessous des coûts calculés. Il semble donc

que les subventions de fonctionnement général sont employées activement dans le Nord afin de réduire les frais de garde d'enfants et de les rendre plus abordables.

Il est habituellement accepté que les salaires et les coûts des avantages sociaux constituent jusqu'à 80 % ou plus du coût des services de garde. Cependant, il est utile et important de constater que les coûts liés au personnel représentent une fraction plus grande de la garde des poupons que les coûts pour les bambins et les enfants d'âge préscolaire. En observant l'extrémité inférieure des fourchettes salariales envisagées dans chaque région, une généralisation acceptable serait de dire que le pourcentage des coûts liés au personnel est dans les 80 % pour les poupons, dans les 70 % pour les bambins et dans le haut des 60 % pour les enfants d'âge préscolaire. Les pourcentages sont un peu plus élevés si les niveaux globaux de salaires sont supérieurs, mais le principe demeure le même. En d'autres mots, les coûts liés au personnel (salaires et avantages sociaux du personnel du programme et des superviseurs) représentent un pourcentage beaucoup plus faible du coût des services de garde d'enfants préscolaire qu'ils ne le sont pour les services de garde de poupons.

Ainsi, lorsque les salaires ou les avantages sociaux augmenteront, ils auront un effet moins prononcé sur les coûts des services de garde pour les enfants d'âge préscolaire que pour les poupons. Nous observons cette situation dans la simulation d'une hausse salariale de 10 % pour le personnel. Une telle hausse ferait monter les coûts de services de garde pour les poupons de 8,0 % à 8,6 %. Les coûts pour les bambins augmenteraient quant à eux de 7,2 % à 8,6 %. Ceux pour les enfants d'âge préscolaire passeraient de 6,3 % à 8,6 %.

Dans notre modèle, les avantages sociaux prennent une part de 20 % des coûts associés aux salaires pour tous les employés. Si les avantages sociaux venaient à monter à 25 % des coûts associés aux salaires, il y aurait une augmentation globale des coûts par enfant de 2,5 % à 3,6 %. Cette augmentation est plus élevée pour les poupons que pour les bambins et les enfants d'âge préscolaire.

Les salaires et avantages sociaux des niveaux cibles auraient des effets importants sur les coûts et les frais. Si les salaires horaires passaient à 26,68 \$ pour les employés qualifiés, à 20 \$ pour les employés non qualifiés, 35 \$ pour les superviseurs et si les avantages sociaux de l'ensemble du personnel comptaient pour 25 % des coûts salariaux, le coût annuel des services de garde pour un poupon serait de 29 497 \$ dans la province. Celui-ci serait de 21 284 \$ par année pour un bambin et de 15 381 \$ pour un enfant d'âge préscolaire. Si les coûts d'occupation étaient plus élevés que le montant prévu de 1 000 \$ par enfant, celui-ci serait alors proportionnellement plus important.

Ce texte ne vise pas à servir d'argument contre la hausse des salaires et des avantages sociaux du personnel des services de garde. Il est évident que les salaires et les avantages sociaux devraient être plus élevés et le deviendront. Il est important également que l'augmentation des

salaires et des avantages sociaux soit planifiée de manière appropriée pour faire face aux objectifs de recrutement et conserver un personnel hautement qualifié. La rémunération devrait être proportionnelle aux qualifications, voire peut-être à l'expérience, et il devrait se trouver suffisamment d'échelon et d'ensembles de qualification pour qu'il se trouve un intérêt à la formation continue. Si l'augmentation des salaires ne vient pas répondre à ces objectifs, alors les prix des services de garde seront plus élevés sans s'accompagner d'une amélioration de la qualité.

Nous avons également modélisé l'effet sur les coûts d'avoir uniquement du personnel qualifié (c.-à-d. tous les employés touchent le salaire et les avantages sociaux actuellement reçus par le personnel qualifié). Ce critère peut avoir un effet sur les coûts pour chaque enfant, soit une hausse de près de 18 % à Toronto pour la garde des poupons et de près de 15 % pour les bambins. Cependant, l'effet de cette réforme repose en grande partie sur le groupe d'âge auquel appartient l'enfant ainsi que sur les différences salariales qui existaient entre le personnel qualifié et non qualifié.

Si la garde d'enfants en Ontario passe du modèle de marché qu'il a actuellement à un autre où les services de garde sont considérés comme un service public offert par des organismes sans but lucratif, il y aurait beaucoup plus de discussions et de préoccupations quant aux coûts jugés raisonnables. Les salaires, les avantages sociaux et les frais sont susceptibles d'être contrôlés plutôt que d'être déterminés entièrement par le marché, de sorte que la modélisation des coûts peut être un outil de gestion important. Cette annexe se veut une contribution à ce projet.

ANNEXE C : L'ÉVOLUTION DES SERVICES DE GARDE D'ENFANTS ET DES POLITIQUES CONCERNANT LA GARDE D'ENFANTS EN ONTARIO

L'évolution des services de garde d'enfants et des politiques concernant la garde d'enfants en Ontario

Essentiellement, l'histoire des services de garde de l'Ontario débute à la Deuxième Guerre mondiale. Afin de permettre aux femmes ayant de jeunes enfants d'occuper des postes de production d'importance vitale pendant la guerre, les gouvernements fédéral et provinciaux ont établi et financé des garderies, en se partageant chacun 50 % des coûts en vertu du Dominion-Provincial War Time Agreement. Le Day Nurseries Branch a été créé à ce moment par le gouvernement de l'Ontario pour en administrer le financement. À Toronto, la majorité des quarante et un programmes nouvellement créés fonctionnaient sous la direction de l'administration régionale. Lorsque la guerre arriva à sa fin et que le gouvernement voulut fermer ces installations, il fit face à une résistance organisée et 19 des installations demeurèrent ouvertes.

La *Loi sur les garderies* fut créée en 1946 afin de fournir un cadre législatif et réglementaire à ces installations. Cependant, le financement du gouvernement fédéral disparut et la responsabilité des services de garde fut placée sous la tutelle du département de l'aide sociale, alors que la responsabilité administrative revenait aux municipalités et que le financement était maintenant versé « sous condition ». Comme le disait le Daycare Reform Action Alliance « les services de garderie n'étaient un droit que pour ceux ayant des “besoins spéciaux.” » [traduction] (p.3, 1975)

Le Régime d'assistance publique du Canada et les subventions aux services de garde

L'histoire moderne des services de garde d'enfants en Ontario débute en 1966, moment où le gouvernement fédéral adopta le Régime d'assistance publique du Canada. Il s'agissait d'une réponse aux soucis grandissants quant aux effets de la pauvreté au Canada. Le régime d'aide du Canada a établi le rôle important du gouvernement fédéral dans le financement des services sociaux, généralement sur une base de 50/50 avec les provinces. Comme les femmes ayant de jeunes enfants, et notamment les mères célibataires, occupaient une part importante des

familles pauvres, le Régime d'assistance publique du Canada offrit également du financement pour l'accès aux services de garde. Il s'agissait d'une innovation majeure, puisque pour la première fois depuis la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement fédéral participait de façon importante au financement des services de garde.

En vertu du Régime d'assistance publique du Canada, les familles avaient la possibilité de recevoir de l'aide financière pour gagner l'accès à des services de garde d'enfants de deux façons : par les revenus d'aide sociale ou bien par des services d'aide sociale. Il revenait à la province de choisir la méthode à employer. Avec les revenus d'aide sociale, une famille pouvait recevoir de l'aide financière pour gagner l'accès à des services de garde d'enfant si jamais celle-ci s'avérait être « dans le besoin » [Traduction] Une famille devait cependant faire l'objet d'un test pour déterminer ses besoins, soit en comparant ses dépenses justifiées à ses revenus disponibles (dont les actifs pouvant être facilement liquidés). Si le test démontrait que la famille n'avait pas suffisamment de revenus disponibles pour être en mesure de se permettre des services de garde agréés, ceux-ci avaient alors droit à une subvention (dont les frais étaient partagés à raison de 50/30/20 entre le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial et l'administration municipale). Le montant de la subvention reçue dépendait de la contribution de la famille calculée, selon le test des besoins, en fonction des revenus (après déduction des dépenses).

L'avenue des services d'aide sociale était cependant plus simple. Les familles devaient faire l'objet d'un test de revenu (mais n'avait pas à fournir de preuve de leurs dépenses). Le test revenu visait à évaluer si la famille était « dans le besoin ou susceptible d'être dans le besoin » (c.-à-d. susceptibles de l'être si la famille n'a pas reçu d'assistance pour gagner l'accès à des services de garde). Si le revenu familial se trouvait en dessous d'un certain niveau (déterminé selon le nombre de parents et d'enfants), la famille pouvait alors recevoir une subvention complète. Si le revenu familial se trouvait au-dessus de ce niveau, le montant de la subvention à laquelle la famille avait droit pour ses frais de service de garde était alors déterminé par un calcul. Les coûts des subventions étaient divisés en parts égales entre la province et le gouvernement fédéral.

Toutes les provinces, à l'exception de l'Ontario, avaient choisi l'avenue des services d'aide sociale. Celle-ci avait quant à elle choisi les revenus d'aide sociale (test des besoins). Le gouvernement de l'Ontario a justifié sa décision en alléguant que l'option des services d'aide sociale exigeait que les fournisseurs soient des organismes sans but lucratif, plutôt que commercial, pour être admissibles. Il n'était possible d'employer les subventions pour des services de garde à but lucratif qu'avec l'option des revenus d'aide sociale.

Cependant, à la suite à cette décision para le gouvernement, le système de subvention de l'Ontario s'est trouvé longtemps jumelé avec l'aide sociale, imposant des tests très intrusifs aux familles pouvant potentiellement recevoir des subventions et ajoutant un fardeau administratif

à l'accès aux subventions. À ce fardeau s'ajoutait la responsabilité des municipalités d'assurer l'administration des subventions. L'administration du test des besoins et les règles déterminant ce qui devait être couvert par les subventions (frais minimums, montants maximums pouvant être couverts par la municipalité, etc.) variaient d'une municipalité à l'autre, de sorte que le financement de la garde d'enfants est demeuré opaque et hors de portée de nombreux utilisateurs potentiels. En outre, le partage des coûts en Ontario était de 50/30/20 plutôt que de 50 /50, puisque les municipalités devaient assurer 20 % du financement. Par conséquent, les municipalités étaient incitées à consacrer moins d'argent à la garde d'enfants et à changer les règles d'admissibilité et de paiement afin de réduire leurs dépenses potentielles.

Et que ce soit avec l'option des services d'aide sociale ou celle des revenus, un test d'activité était également demandé pour déterminer l'admissibilité aux subventions. En d'autres mots, les parents devaient être soit à l'emploi, en formation en milieu de travail ou aux études (ainsi d'être admissibles, conformément au test des besoins en Ontario ou au test de revenu des autres provinces) pour avoir droit à une subvention de garde d'enfants. Il existait bien sûr des exceptions à cette règle, des circonstances particulières où les enfants ou les parents pouvaient satisfaire au test d'activité.

L'intégration des services de garde dans les années 1970, 1980 et 1990

La garde d'enfant fut une question d'intérêt public tout au long des années 1970 et 1980, en même temps qu'augmentait la participation des femmes dans le marché du travail. La Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada, remise en 1971. a écrit :

« La Commission recommande que le gouvernement fédéral prenne des mesures immédiates en liaison avec les provinces en vue de l'adoption d'une loi sur les garderies, et les crèches, en vertu de laquelle on accorderait aux provinces une aide financière basée sur le partage des frais, pour la construction et le fonctionnement de garderies et crèches qui respectent les normes minimums prescrites, le gouvernement fédéral (a) payant la moitié des frais de fonctionnement; (b) fournissant, pendant une période initiale de sept ans, 70 pour cent des immobilisations et (c) recommande que l'on arrive à une entente similaire avec les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon. »

En juin 1974, en Ontario, la ministre Margaret Birch a présenté des propositions à l'Assemblée législative.

Celles-ci ont plus tard été connues sous le nom de « Birch Proposals ». L'initiative était animée du désir de réduire les frais et les coûts. Il y était proposé des réductions du ratio employés-enfants, une diminution des normes de qualifications du personnel, l'élimination de l'exigence que les garderies soient munies de cuisines et une modification des normes de qualité. Les propositions ont été critiquées par les associations de garderies sans but lucratif et à but lucratif pour différentes raisons. L'opposition à ces propositions donna naissance au mouvement de promotion des services de garde d'enfants dans la province. Le gouvernement a finalement abandonné ces recommandations.

Au niveau fédéral, il existait deux principaux rapports sur le financement de la garde d'enfants : le rapport Cooke (ou Groupe d'étude fédéral sur la garde des enfants) en 1986 et le Comité parlementaire spécial sur la garde d'enfants qui a fait rapport en 1987. Le mandat du groupe d'étude, créé par le gouvernement Trudeau, « était d'examiner et d'évaluer les besoins pour les services de garde et les congés parentaux au Canada, ainsi que le caractère adéquat des systèmes actuels et de formuler des recommandations sur le rôle du gouvernement fédéral dans l'élaboration d'un système national de garde d'enfants de qualité. » [traduction] Le groupe d'étude a recommandé un système de garde d'enfants universel financé publiquement à titre d'objectif à long terme. Celui-ci devait être mis en place progressivement et a coûté près de 11,3 milliards de dollars par année.

Le Comité parlementaire spécial sur la garde d'enfants, établi par le gouvernement entrant de Mulroney, avait demandé une réforme de la déduction pour frais de garde d'enfants et que des sommes plus importantes soient consacrées aux subventions, aux subventions de fonctionnement et à celles d'immobilisations. Cette réforme aurait établi un rôle au gouvernement fédéral dans les dépenses pour la garde d'enfants, à raison d'un total de 1 million de dollars par année.

En 1987, en Ontario, le gouvernement de David Peterson avait publié un document de politique majeur intitulé « New Directions for Child Care ». Le document promettait « une politique globale qui reconnaîtrait la garde d'enfants comme un service public de base, et non pas comme un service social. » [traduction] Celui-ci a lancé le paiement de subventions de fonctionnement direct aux services de garde agréés, le premier exemple important de financement destiné à l'offre en Ontario pour la garde d'enfants. En outre, le gouvernement a demandé l'inclusion de centres de services de garde dans toutes les écoles nouvellement construites, commençant un jumelage des services de garde et des écoles qui se poursuit encore aujourd'hui.

Introduit en 1988, le programme de subvention directe de fonctionnement a augmenté les salaires des employés et des fournisseurs dans les centres de garde d'enfants et les services de garde d'enfants en milieu familial privés agréés. L'augmentation moyenne du salaire du personnel des centres de services de garde était de 18 % dans les centres sans but lucratif et de 12 % dans les centres privés. Une évaluation conduite lors de la première année de mise en application du programme a été effectuée en juillet 1990, indiquant que 85 % des 46,5 millions de dollars avaient été utilisés pour augmenter les salaires et les avantages sociaux et que 15 % avaient été utilisées à des fins non salariales. (p. 4)

En 1994, le rapport de la Commission royale sur l'éducation en Ontario a recommandé que les programmes d'éducation à la petite enfance soient gratuits pour tous les enfants de trois à cinq ans au sein du système d'éducation de l'Ontario.

En 1995, la ministre Janet Ecker publia *Improving Ontario's Child Care System : Ontario's Child Care Review*.

Le Régime d'assistance publique du Canada, qui avait été la fondation du système de subvention de garde d'enfants dans l'ensemble du pays, prit fin en 1996. Il s'agit de la fin du partage des coûts entre le fédéral et le provincial pour la majorité des dépenses de garde d'enfants, à raison de 50/50 ou de 50/30/20 en Ontario. Le Régime d'assistance publique du Canada a été remplacé par le Transfert canadien en matière de programmes sociaux pour financer les services sociaux et l'éducation postsecondaire, mais il s'agit d'une subvention globale et il n'existe donc aucune tenue de compte pour déterminer si les fonds provinciaux sont consacrés aux services de garde ou non. Après que le Régime d'assistance publique du Canada ait été retiré, les provinces et les territoires ont commencé à planifier, à financer, à concevoir et à opérer de façon de plus en plus différente.

Les développements les plus importants ont été les changements apportés aux politiques familiales et de garde d'enfants au Québec à compter de 1997.

En avril 1999 était publié le Rapport sur l'Étude de la petite enfance par Fraser Mustard, Ph. D., et l'honorable Margaret McCain. Le rapport établissait que le développement de l'enfant dans ses six premières années de vie est déterminant dans son comportement, son état santé et ses capacités d'apprentissage tout au long de sa vie. Le rapport recommandait que les centres de développement de la petite enfance et de préparation au rôle parental devaient être accessibles et abordables pour tous les enfants et les familles de l'Ontario avant l'entrée à l'école.

Entre 2001 et 2002, 103 centres de développement de la petite enfance ont ouvert leurs portes dans chacune des circonscriptions de l'Ontario.

Au début des années 2000, le gouvernement fédéral a élaboré un programme pour les enfants. Dans le cadre de ce programme se trouvait un accord-cadre multilatéral pour les dépenses liées à la garde d'enfants et à l'éducation de la petite enfance, élaboré en 2003. Cet accord a apporté du financement supplémentaire pour les provinces et conduit à des accords bilatéraux visant à fournir du financement pour un Plan national sur la garde des enfants. Ces accords bilatéraux ont été annulés par le gouvernement Harper en 2006.

Développement récent dans les politiques sur la garde d'enfants en Ontario

En 2003, le gouvernement de l'Ontario nouvellement élu avait une plate-forme pour les jeunes enfants nommée « Meilleur départ ». Il s'agissait d'un plan à long terme pour faire la promotion du développement sain, de l'apprentissage de la petite enfance et des services de garde de façon à faire en sorte que les enfants soient prêts à apprendre une fois sur les bancs d'école. L'objectif était de créer un système de garde d'enfants réglementé et universel à titre de « prolongement de notre système public d'éducation » [traduction]. Le ministère des Services à l'enfance (dont le nom a été plus tard changé pour ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse) a été établi, prenant la responsabilité de services à l'enfance autrefois détenue par le ministère des Services sociaux et communautaires.

En novembre 2004, le gouvernement faisait l'annonce de la stratégie « Meilleur départ ». Celle-ci comportait une expansion importante des services de garde d'enfants à la maternelle et au jardin d'enfants, en allant vers des services intégrés et homogènes. Trois projets pilotes ont été mis sur pied afin de développer l'éducation préscolaire à temps partiel (sans frais pour les parents; à Témiscaming, Hamilton et Chatham-Kent-Lambton) et construire de nouveaux centres dans les écoles, ainsi que d'établir des relations entre les conseils scolaires, les écoles, les municipalités et les exploitants des services de garde. S'y ajoutait aussi un plan pour mettre à jour le système de subvention, élaborer un cadre d'apprentissage pour les jeunes enfants et établir un Ordre des éducatrices et des éducateurs de la petite enfance.

Les ententes bilatérales fédérales-provinciales finançant les services de garde ont été annulées en mars 2006, mais certains fonds ont continué d'être fournis à la suite de ces ententes.

L'Ontario a révisé son système de subvention en vue d'introduire des critères de revenus à compter du 1^{er} janvier 2007. Ce système était plus généreux que l'ancien test des besoins. Les revenus familiaux en dessous de 20 000 \$ du revenu familial médian pouvaient être admissibles à une subvention complète. Les familles gagnant jusqu'à 40 000 \$ devaient faire une contribution équivalant à 10 % des revenus gagnés au-dessus de 20 000 \$. Les familles gagnant

plus de 40 000 \$ devaient faire une contribution équivalant à 30 % des revenus gagnés au-dessus de ce montant. Ainsi, pour une famille ayant, par exemple, 20 000 \$ de frais de garde à payer pour l'année, l'accès aux subventions partielles serait interdit à compter de 100 000 \$ de revenu familial.

En 2007, un nouveau cadre de programme a été adopté pour la petite enfance, sous le nom d'AJEPTA, et l'Ordre des éducatrices et des éducateurs de la petite enfance a été fondé. Au courant de la campagne de 2007, les partis s'étaient engagés à mettre en place un programme d'apprentissage universel à temps plein pour tous les enfants de quatre à cinq ans en Ontario.

Charles Pascal avait été désigné comme conseiller en apprentissage pour les jeunes enfants auprès du premier ministre Dalton McGuinty en novembre 2007, afin d'élaborer un modèle pour la mise en œuvre d'un système d'apprentissage à temps plein pour les enfants de quatre à cinq ans. Son rapport, *Dans l'optique de notre meilleur avenir*, a été publié en juin 2009. Celui-ci recommandait que la garde d'enfants relève de la responsabilité du ministère de l'Éducation et que l'apprentissage à temps plein pour les enfants de 4 à 5 ans devienne accessible pour tous et offre un modèle d'enseignement en équipe (soit de réunir un enseignant formé à l'université et un éducateur à la petite enfance formé dans un collège communautaire), en plus d'offrir une expérience harmonieuse aux enfants du début de la matinée jusqu'en fin d'après-midi. Les centres appliquant le programme Meilleurs départ deviendraient le lieu d'accueil principal des enfants de 0 à 4 ans.

L'apprentissage à temps plein pour les jeunes enfants (c.-à-d. le jardin d'enfants à temps plein pour les enfants de 4 à 5 ans joint à un modèle d'enseignement en équipe) a été mis en place progressivement dans la province entre 2010 et 2014.

En 2011, la province a lancé des consultations sur un plan de modernisation du système de garde d'enfants.

Ses réalisations comprennent les suivantes :

- une révision de la législation et de la réglementation en usage, qui a donné forme à la *Loi de 2014 sur la garde d'enfants et la petite enfance*;
- des lignes directrices plus spécifiques, telles que dans les guides de présentation *Comment apprend-on? Pédagogie de l'Ontario pour la petite enfance*;
- l'accroissement de la programmation pour avant et après l'école pour les enfants de 6 à 12 ans, coordonné par le système scolaire en collaboration avec les GSMR et les CADSS;
- agrandir et construire de nouvelles écoles à l'aide d'investissements en immobilisations;

- l'intégration des programmes de l'Ontario pour l'enfance et la famille, impliquant que les centres de développement de la petite enfance et de la famille soient gérés par les municipalités (plutôt que d'être financés de façon autonome) à compter de 2018. Ces programmes ont été transférés au ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse en 2014;
- une augmentation de salaire de 2 \$ l'heure octroyée à tous les employés gagnant moins de \$ 26,26 \$ l'heure;
- un plan également pour élaborer un document de ressources de langue française afin d'en faire la promotion et de promouvoir la culture francophone en Ontario.

En 2017, le gouvernement de l'Ontario a publié le Cadre stratégique renouvelé pour la petite enfance et les services de garde d'enfants de l'Ontario. Celui-ci a été mis à jour puisqu'il modifiait le Cadre stratégique de 2011. Comme énoncé dans le document, il établit le « plan provincial de transformation du système de garde d'enfants et de la petite enfance de l'Ontario. » (p. 5). Le document définit 7 domaines d'actions clés. Il s'agit :

1. d'améliorer l'accès aux programmes et aux services de garde d'enfants et à la petite enfance
2. d'assurer un système de services de garde d'enfants et à la petite enfance plus abordable
3. d'établir une stratégie relative à la main-d'œuvre du secteur de la petite enfance
4. d'établir une définition provinciale de la qualité dans le secteur de la petite enfance
5. d'élaborer une démarche d'inclusion dans le secteur de la petite enfance et de la garde d'enfants
6. de créer une stratégie d'évaluation des résultats
7. d'accroître la sensibilisation du public au système ontarien de services de garde d'enfants et de la petite enfance

Les progrès récents comprennent :

1,44 milliard de dollars en financement offerts par le ministère à 47 municipalités en 2017 (couvrant l'augmentation de salaire, le financement du plan d'expansion des services de garde d'enfants, le financement de l'AGJE, le financement de fonctionnement, les places subventionnées et les subventions destinées aux ressources pour besoins particuliers et

l'administration). Il se trouve 406 395 centres de garde agréés en Ontario, une augmentation de 117 % depuis 2003.

Ces 1,44 milliard de dollars incluent du financement offert en vertu de l'accord Canada-Ontario sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants. Cet accord fournit 435 millions de dollars de financement sur 3 ans.

Plus de 120 millions de dollars seront offerts de 2016 à 2019 afin de créer 4 000 nouvelles places en service de garde dans les écoles, dans le cadre d'un nouveau plan d'expansion des services de garde d'enfants. 269 millions de dollars seront versés sur 3 ans dans le but d'améliorer les salaires.

Une initiative pour la petite enfance dans le cadre du projet *Cheminer ensemble : l'engagement de l'Ontario envers la réconciliation avec les peuples autochtones*. Cette initiative est destinée à améliorer l'accès à des programmes et des services pour la petite enfance culturellement pertinents, gérés par les Autochtones et conduits hors réserve, dont des programmes de services de garde et d'autres pour l'enfance et la famille.

Le 12 septembre 2016, l'Ontario a pris l'engagement d'ajouter 100 000 places de plus en services de garde pour les enfants de quatre ans et moins.

Service de garde des Premières Nations

La *Loi de 2014 sur la garde d'enfants et la petite enfance* (LGEPE) autorise une Première Nation ou un groupe de membres des Premières Nations à mettre en place, à administrer, à exploiter et à financer des programmes et des services pour la petite enfance et la garde d'enfants. Le coût de certaines des subventions liées aux frais des programmes de services de garde d'enfants dans les réserves est couvert à 80 % par la province et à 20 % par la Première Nation. Les Premières Nations gèrent le système de subvention des frais dans leurs collectivités respectives. La province couvre 100 % des autres coûts des services de garde d'enfants en vertu de la *Loi sur le ministère des Services sociaux et communautaires*.

Actuellement, parmi les 133 Premières Nations, 57 ont des services de garde agréés financées par la province dans leurs collectivités, ce qui correspond à une capacité totale de 3 175 places en services de garde agréés. Il y a également deux agences de services de garde en milieu familial agréés sur des réserves qui soutiennent au total 31 foyers (données sur l'octroi de permis en date du 31 mars 2017). Celles-ci sont situées à Akwesasne et dans les Six Nations.

L'Ontario a fait passer le financement des services de garde versé aux 57 Premières Nations qui ont des programmes de garde d'enfants existants de 17,7 millions de dollars en 2011-2012 à 27,7 millions de dollars en 2017-2018 (30,8 millions de dollars avec le financement de l'augmentation salariale).

Il existe du financement pour couvrir les coûts des services de garde d'enfants formels et informels pour les personnes qui participent au programme Ontario au travail dans son intégralité. En 2016-2017, le ministère de l'Éducation a offert 964 237 \$ à 17 Premières Nations sans services de garde sur les réserves, ainsi qu'à 30 des 57 Premières Nations ayant des services de garde sur les réserves.

À l'heure actuelle, le ministère de l'Éducation verse environ 712 000 \$ à cinq Premières Nations qui offrent actuellement des programmes pour l'enfance et la famille dans des réserves.

Depuis 2011-2012 le gouvernement a augmenté le financement des services de garde d'enfants des Premières Nations de 17,7 millions de dollars à 30,8 millions de dollars en 2017-2018, y compris 2,9 millions de dollars pour l'augmentation salariale.

L'évolution de la garde d'enfants en Ontario – quelques chiffres

Tableau C-1
Places disponibles dans les services de garde agréés de l'Ontario de 1992 à 2015

Année	Ontario : Nombre de places disponibles dans les services de garde agréés (0 à 12 ans)	Ontario : Nombre de places disponibles dans les centres de gardes agréés (0 à 5 ans) (est.)
1992	145 545	105 150
1995	147 853	S.O.
1998	167 090	108 150
2001	173 135	118 160
2004	206 743	123 970
2006	229 875	138 920
2007	242 488	
2008	256 748	159 150
2010	276 410	163 120
2012	292 997	175 880
2014	334 010	199 328
2015	350 801	215 578
2017	406 395	253 121

Source : La majorité de ces chiffres sont tirés de la Childcare Resource and Research Unit, Soins éducatifs à la petite enfance au Canada, 2014. Les places pour les enfants de 0 à 5 ans sont calculées à partir du pourcentage d'enfants de 0 à 5 ans qui ont des places disponibles. Les chiffres pour 2015 et 2017 sont calculés à partir de données du ministère de l'Éducation et ne comprennent pas les services de garde d'enfants en milieu familial agréés. Le sondage auprès des services de garde agréés de l'Ontario de 2017 énonce qu'il y avait 12 641 enfants ayant moins que l'âge de la scolarité obligatoire fréquentant les services d'enfants en milieu familial en mars 2017, et 15 923, tous les âges compris.

Tableau C-2
Dépenses provinciales et municipales de l'Ontario pour les services de garde agréés

Année	Les dépenses provinciales et municipales pour les services de garde d'enfants agréés (en millions de dollars)
1995	541,8
1998	470,5
2001	451,5
2003-2004	497,4
2005-2006	830,1
2007-2008	780,4
2009-2010	801,8
2011-2012	865,1
2013-2014	960,1
2015-2016	1 307,5
2016-2017	1 440,0

Source : La plupart de ces chiffres sont tirés de la CRRU, Soins éducatifs à la petite enfance au Canada, 2014.
 Les chiffres pour 2015 et 2016 sont fournis par le ministère de l'Éducation et pourraient ne pas être parfaitement comparables.

ANNEXE D : IMPÔTS ET PRESTATIONS POUR LES FAMILLES DE L'ONTARIO

En Ontario, les parents qui gagnent des revenus doivent généralement payer des impôts sur ces revenus, et ils devront également verser des cotisations au Régime de pensions du Canada ainsi qu'à l'assurance-emploi. En outre, ils seront admissibles à des prestations, dont certaines versées par le système d'imposition (réduisant les impôts devant être payés) alors que d'autres fonctionnent indépendamment (comme p. ex., l'Allocation canadienne pour enfants).

Ces impôts et avantages sociaux sont importants pour les familles et la société. Même si un grand nombre d'entre nous pense à son revenu brut (c.-à-d. avant impôts) lorsqu'interrogé sur notre revenu annuel, c'est le revenu net (soit après impôts et avantages sociaux) qui est le plus important pour notre bien-être et celui de nos enfants. Même si les impôts et les avantages sociaux sont difficiles à calculer de façon précise, les économistes croient que les décisions économiques prises par les parents sont influencées par le revenu net plutôt que par les revenus bruts. Bien entendu, les frais de garde d'enfants influent également sur les décisions des parents, mais notre préoccupation dans cette annexe est de décrire les impôts et des avantages sociaux qui ont une incidence sur le revenu pouvant être dépensé par les parents, avant d'envisager les coûts de garde d'enfants.

Notre objectif est de décrire en détail ces impôts et ces prestations.

1. L'Allocation canadienne pour enfants (ACE) est calculée de juillet à juin de l'année suivante, en fonction du revenu familial net rajusté touché lors de l'année précédente, ainsi que du nombre et de l'âge des enfants.

Le calcul du revenu net rajusté pour un parent se fait en additionnant l'ensemble de ses sources de revenu aux prestations tirées du régime enregistré d'épargne-invalidité (REEI) et de tous les paiements d'aide sociale reçus. Puis, en soustrayant l'ensemble des cotisations de retraite, des cotisations syndicales, ainsi que les déductions pour frais de garde. La déduction pour frais de garde peut généralement être réclamée par le conjoint dont le revenu est le moins élevé dans la famille.

On y ajoute également le revenu net rajusté des deux parents (s'ils sont deux) afin d'obtenir le revenu familial net rajusté.

L'Allocation canadienne pour enfants (ACE) se calcule comme suit :

- 6 400 \$ par année (533,33 \$ par mois) pour chaque enfant admissible âgé de moins de 6 ans;
- 5 400 \$ par année (450,00 \$ par mois) pour chaque enfant admissible âgé de 6 à 17 ans.

Ces montants commencent à être réduits lorsque le revenu familial net rajusté est évalué à plus de 30 000 \$. La réduction se calcule comme suit :

- Pour les familles ayant **un** enfant admissible, la réduction est évaluée à 7 % du montant du revenu familial net rajusté si celui est entre 30 000 \$ et 65 000 \$, plus 3,2 % de ce montant si celui-ci dépasse les 65 000 \$.
- Pour les familles ayant **deux** enfants admissibles, la réduction est évaluée à 13,5 % du montant du revenu familial net rajusté si celui est entre 30 000 \$ et 65 000 \$, plus 5,7 % de ce montant si celui-ci dépasse les 65 000 \$.
- Pour les familles ayant **trois** enfants admissibles, la réduction est évaluée à 19 % du montant du revenu familial net rajusté si celui est entre 30 000 \$ et 65 000 \$, plus 8 % de ce montant si celui-ci dépasse les 65 000 \$.
- Pour les familles ayant **quatre enfants et plus** admissibles, la réduction est évaluée à 23 % du montant du revenu familial net rajusté si celui est entre 30 000 \$ et 65 000 \$ après rajustement, plus 9,5 % de ce montant si celui-ci dépasse les 65 000 \$.

Pour résumer, pour une famille ayant un enfant de moins de 6 ans, l'ACE diminue de 6 400 \$ à 3 950 \$ si le revenu familial net rajusté passe de 30 000 \$ à 65 000 \$, puis diminue plus lentement pour un revenu familial net rajusté compris entre 65 000 \$ et 188 437 \$ (point où l'ACE sera réduit à zéro). Tandis que pour une famille ayant deux enfants de moins de 6 ans, l'ACE diminue de 12 800 \$ à 8 075 \$ si le revenu familial net rajusté passe de 30 000 \$ à 65 000 \$, puis diminue plus lentement pour un revenu familial net rajusté compris entre 65 000 \$ et 206 667 \$ (point où l'ACE sera réduit à zéro).

De plus, il existe une **Prestation ontarienne pour enfants (POE)** offerte par la province et venant s'additionner à l'ACE. La POE offre un appui financier direct aux familles à revenu faible ou moyen, que celles-ci travaillent ou non. Elle aide les parents à subvenir aux besoins de leurs enfants.

La Prestation ontarienne pour enfants assiste près d'un million d'enfants dans plus de 500 000 familles. Elle fournit un [paiement maximum](#) de 1 356 \$ par enfant par année (113 \$ par enfant par mois) et elle est versée en plus de l'ACE payée par Revenu Canada. La POE diminue de 8 % pour toute famille dont le revenu familial net est plus de 20 706 \$. Par conséquent, pour

une famille ayant un enfant de moins de 6 ans, la POE cesse d'être versée lorsque le revenu familial net s'élève au-dessus de 37 656 \$, alors que pour une famille avec deux enfants de moins de 6 ans, la POE disparaît lorsque le revenu familial net s'élève au-dessus de 54 606 \$.

L'ACE est plus généreuse, surtout pour les familles de la classe moyenne à la classe moyenne supérieure.

2. Cotisations sociales

a) Assurance-emploi

En 2017, la cotisation des employés ayant des revenus allant jusqu'à 51 300 \$ était de 1,63 %, pour un paiement maximal par employé de 836,19 \$. Ce taux est appliqué dès le premier dollar gagné. Ces primes génèrent un crédit d'impôt non remboursable, réduisant son coût de 21,05 % en Ontario une fois que la personne commence à payer des impôts sur le revenu (mais pas avant).

b) Régime de pensions du Canada

En 2017, la cotisation des employés gagnant jusqu'à 55 300 \$ était de 4,95 %, avec une exemption pour les premiers 3 500 \$ gagnés et pour un paiement maximum par employé de 2 564,10 \$. Ce taux est donc appliqué sur tous les dollars dépassant 3 500 \$. Ces primes génèrent un crédit d'impôt non remboursable, réduisant son coût de 21,05 % en Ontario une fois que la personne commence à payer des impôts sur le revenu (mais pas avant).

3. Prestation fiscale pour le revenu de travail (PFRT) : un crédit d'impôt relativement peu élevé pour les personnes ayant un faible revenu. Une seule personne dans la famille peut le réclamer. Il ne s'agit pas d'un crédit d'impôt tel que défini à l'annexe 1, mais plutôt d'un crédit d'impôt remboursable, donc ce crédit peut être plus important qu'il ne semble l'être si les revenus sont très bas.

La PFRT est calculée un peu différemment de ce qui est décrit ci-dessous si le bénéficiaire est handicapé.

Elle est calculée de la façon suivante :

Le « revenu de travail » est égal au revenu d'emploi ou de travail autonome additionné au montant des bourses d'études imposable.

Le « revenu familial rajusté » équivaut au revenu net à la ligne 236 du formulaire d'impôt sur le revenu personnel (soit la somme de tous les revenus moins les déductions, telles que les cotisations de retraite et les cotisations syndicales, ainsi que les déductions pour frais de garde d'enfants).

Pour une personne à charge ou un conjoint

Prendre (revenu de travail -3 000) x 0,25

Prendre le montant obtenu ou 1 868 \$, selon le montant le moins élevé

En soustraire 0,15 [revenu familial rajusté - 16 122]

Il s'agit de la PFRT

Comme auparavant, le montant de 1 868 \$ prend effet pour des revenus relativement bas. La PFRT disparaît lorsque le revenu rajusté dépasse 28 575,33 \$. Ce crédit d'impôt ne joue pas un rôle important si le revenu net du conjoint dépasse 20 000 \$ (ce qui est moins que gagne une personne travaillant à temps plein au salaire minimum). Cependant celui-ci pourrait constituer une contre-incitation au travail pour les mères dont le conjoint a de faibles revenus (ce qui est curieux, puisque l'objectif du PFRT est d'encourager la participation au marché du travail).

4. Aide sociale (tiré de Tweddle, Battle et Torjman, 2017). Ce document calcule les niveaux de soutien de base pour deux types de familles pertinentes, soit un parent célibataire ayant un enfant et les couples avec deux enfants. En Ontario, l'aide sociale est connue sous le nom du programme *Ontario au travail*. Une fois qu'une famille est admissible à l'aide sociale, le revenu net réduit le montant de l'aide sociale reçu de 50 % des gains nets dépassant 2 400 \$ par année. Ces revenus ne comprennent pas l'Allocation canadienne pour enfants, ni la Prestation ontarienne pour enfants et le crédit pour la TVH. L'aide sociale est versée en plus des prestations pour enfant, le crédit pour la TVH et les crédits d'impôt provinciaux.

Le montant maximum pour une famille monoparentale avec un enfant est de 19 940 \$ (donc l'aide sociale disparaît aussitôt que le revenu net dépasse 42 280 \$) et le montant maximum auquel a droit un couple avec deux enfants est de 27 774 \$ (de sorte que l'aide sociale disparaît dès que le revenu net dépasse 57 948 \$). Faire partie du programme Ontario au travail donne accès à une subvention complète pour la garde d'enfants. Les versements d'aide sociale ne sont pas imposables.

5. Un logement subventionné n'est pas disponible pour toutes les familles pauvres. Généralement, il y a de longues listes d'attente pour les logements subventionnés. Le programme exige que les familles dépensent 30 % de leur revenu pour le logement, donc il existe un taux de réimposition important pour les familles lorsque la mère travaille à l'extérieur. En règle générale, cette contribution de 30 % est calculée en fonction du revenu disponible. Les logements subventionnés ne sont disponibles qu'à un petit nombre de familles.

6. Le crédit pour la TVH est versé automatiquement par l'Agence du revenu du Canada aux familles admissibles, sur la base du revenu net de l'année précédente. Actuellement (pour

l'année d'imposition de 2016), une famille monoparentale ayant un seul enfant reçoit un paiement maximum de 707 \$ tant que son revenu net est environ moins de 36 429 \$. Lorsque le revenu dépasse ce montant, les prestations sont réduites de 5 % du montant qui dépasse le revenu net de 36 429 \$. En revanche, une famille biparentale ayant deux enfants reçoit un paiement maximum de 854 \$ tant que le revenu familial net est de moins de 36 429 \$. Lorsque le revenu dépasse ce montant, les prestations sont réduites de 5 % du montant du revenu familial net qui dépasse environ 36 429 \$. Pour les couples mariés, le crédit est versé pour les personnes dont la déclaration de revenus a été évaluée en premier. La prestation fiscale canadienne pour enfants n'est pas incluse dans le revenu familial net pour ce calcul.

7. L'impôt fédéral est calculé à partir de la déclaration de revenus fédérale de 2016. Les familles monoparentales n'ont pas à payer d'impôts si leur revenu imposable ne dépasse 22 948 \$ (pour un montant personnel de 11 474 \$ plus le même montant pour l'enfant à charge), plus 1 161 \$ (le montant de l'emploi) ainsi que le total des cotisations au RPC et à l'AE. Les familles biparentales doivent effectuer le calcul deux fois, soit une fois pour chaque adulte. Lorsqu'un conjoint n'a pas de revenu, l'autre conjoint qui bénéficie de crédits pour le montant personnel de 11 474 \$ plus le même montant pour le conjoint à charge, plus un montant de 1 161 \$ (le montant pour l'emploi) additionné au total des cotisations au RPC et à l'AE. Lorsque le parent qui est le principal responsable des soins occupe un travail rémunéré, l'autre parent perd le crédit qu'elle pourrait gagner au fur et à mesure qu'augmente son revenu. Le parent qui est le principal responsable des soins a accès à la déduction pour frais de garde d'enfants (DFGE) jusqu'à ce que son revenu s'élève au-dessus de celui de l'autre parent, auquel cas celui-ci en sera alors le bénéficiaire.

8. Les impôts de l'Ontario sont calculés à partir de la déclaration de revenus de l'Ontario de 2016 et sont un peu plus compliqués que pour le calcul fédéral pour les contribuables à plus faibles revenus, à la fois en raison du Programme ontarien de réduction de l'impôt sur le revenu et en raison de la structure distincte de la Contribution-santé de l'Ontario. Sans compter les réductions d'impôt (voir ci-dessous), une famille monoparentale avec un enfant n'a pas à payer des impôts avant que son revenu net ne dépasse 18 511 \$ (soit pour un montant personnel de 10 011 \$ plus 8 500 \$ pour l'enfant à charge) ainsi que le total des cotisations au RPC et à l'AE. Par conséquent, aucun impôt n'est généré jusqu'à ce que le revenu net dépasse 19 629,36 \$.

Il existe une réduction d'impôt pour les personnes qui doivent très peu d'impôt au gouvernement de l'Ontario, mais cette réduction est calculée pour le parent ayant le revenu imposable le plus élevé (pour une famille monoparentale, tout impôt dû pour un montant de moins de 658 \$ est annulé et la réduction d'impôt s'applique, mais, à un montant moindre, tant que le montant des impôts est de moins de 1 316 \$; pour une famille monoparentale de deux enfants, tout impôt dû pour un montant de moins de 1 085 \$ est annulé et la réduction d'impôt s'applique, mais, à un montant moindre, tant que le montant dû pour les impôts est de moins de 2 170 \$). Pour les familles monoparentales ayant un enfant, les impôts sont éliminés tant

que le revenu imposable est de moins de 34 000 \$ et il y a une réduction partielle de l'impôt de l'Ontario jusqu'à ce que le revenu net imposable s'élève à juste un peu moins de 45 000 \$.

Sans compter les calculs ci-dessus, les particuliers gagnant un revenu imposable de plus de 20 000 \$ verseront la Contribution-santé de l'Ontario (qui est calculée après que la réduction d'impôt ait été appliquée). La Contribution-santé correspond à 6 % du (revenu net – 20 000 \$) pour un revenu net entre 20 000 \$ et 25 000 \$, de 300 \$ si un revenu net est entre 25 000 \$ et 36 000 \$, $300 \$ + 0,06 (\text{revenu net} - 20\,000 \$)$ pour un revenu net entre 36 000 \$ et 38 500 \$, 450 \$ si le revenu net est entre 38 500 \$ et 48 000 \$, $450 \$ + 0,25 (\text{revenu net} - 38\,500 \$)$ pour un revenu net entre 48 000 \$ et 48 600 \$, 600 \$ si le revenu net est entre 48 600 \$ et 72 000 \$, $600 \$ + 0,25 (\text{revenu net} - 48\,600 \$)$ pour un revenu net entre 72 000 \$ et 72 600 \$, 750 \$ si le revenu net est compris entre 72 600 \$ et 200 000 \$, $750 \$ + 0,25 (\text{revenu net} - 72\,600 \$)$ pour un revenu net entre 200 000 \$ et 200 600 \$ et 900 \$ si le revenu net est de plus de 200 000 \$.

Les familles biparentales doivent effectuer le calcul deux fois, soit une fois pour chaque adulte. Lorsqu'un conjoint ne travaille pas et s'occupe des enfants, l'autre bénéficie de crédits pour le montant personnel de 10 011 \$, plus un montant de 8 500 \$ pour le conjoint à charge, auquel s'ajoute le total des cotisations à l'AE et au RPC. Lorsque le parent qui est le principal responsable des soins occupe un travail rémunéré, l'autre parent perd le crédit qu'elle pourrait gagner au fur et à mesure qu'augmente son revenu. Le parent qui est le principal responsable des soins a accès à la DFGE jusqu'à ce que son revenu s'élève au-dessus de celui de son conjoint, auquel cas celui-ci en sera alors le bénéficiaire.

Les graphiques sont plus faciles à interpréter que des numéros

Il est, bien sûr, pratiquement impossible de lire au sujet de ces impôts et de ces avantages sociaux et d'obtenir un portrait clair de leurs conséquences. Dans le chapitre 8 intitulé « Différentes méthodes de financement - Données probantes », nous avons fait appel à l'information sur les impôts et avantages sociaux pour calculer les répercussions sur deux types de famille dont le nombre et l'âge des enfants diffèrent. La première est une famille monoparentale ayant un bambin (p. ex., âgé de 24 mois) devant payer 17 000 \$ de frais de garde par année. La seconde est une famille biparentale ayant un bambin et un enfant d'âge préscolaire (p.ex., âgés respectivement de 24 mois et de 36 mois). On suppose que les frais de garde pour ces deux enfants sont de 30 000 \$ chaque année. Le parent qui est le principal responsable des soins évalue s'il vaut la peine d'occuper un emploi rémunéré. Dans la famille biparentale, on suppose que l'autre conjoint occupe un emploi et gagne un revenu brut de 40 000 \$ par année. Les graphiques dans le chapitre 8 se basent sur le calcul des revenus après impôts et les avantages sociaux. En outre, les coûts nets pour la garde d'enfant sont soustraits du revenu disponible du parent qui est le principal responsable de soins lorsqu'elle commence un emploi rémunéré. Les graphiques indiquent le pourcentage de son revenu brut qui est en fait constitué d'une augmentation du revenu disponible pour la famille.

ANNEXE E : PERSONNES QUI NOUS ONT PRÊTÉ ASSISTANCE

Toronto

Elaine Baxter-Trahair, directrice générale des services à l'enfance à la ville de Toronto et présidente sortante de l'Association des Services sociaux des Municipalités de l'Ontario

Karen Grey, directrice de la planification du système de services et du développement de politiques des services à l'enfance de la ville de Toronto.

Nicole Warner, éducatrice à la petite enfance agréée et gestionnaire de programme, équipe de financement de projets, services à l'enfance, ville de Toronto

Shanley McNamee, directrice des affaires stratégiques et des services financiers pour les services à l'enfance de la ville de Toronto

Dena Warman, agente de projet pour la stratégie de croissance des services à l'enfance de la ville de Toronto

Toronto Ouest

Keith Palmer, directrice des services communautaire, comté de Dufferin

Lori Jane del Medico, gestionnaire, services à l'enfance, comté de Dufferin

Alex Sarchuk, commissaire des services sociaux et communautaires pour la région de Halton

Sandy Palinski, directrice des services à l'enfance des services sociaux et communautaires de la région de Halton

Stéphanie Houghton, superviseuse des services de garde d'enfants, des services à l'enfance, des services sociaux et communautaires de la région de Halton

Suzanne Finn, directrice intérimaire des services pour la petite enfance et la garde d'enfants de la région de Peel

Olivia Nunes, gestionnaire de la planification du système, division des services pour la petite enfance et la garde d'enfants de la région de Peel

Priya Rana, chef de projet, la division des services pour la petite enfance et la garde d'enfants de la région de Peel

Luisa Artuso, directrice de la division de la petite enfance, services sociaux, comté de Wellington, et présidente de l'Association des Services sociaux des Municipalités de l'Ontario

Centre

Christine MacDonald, directrice des services sociaux et du logement, comté de Bruce

Roxanne Lambert, directrice des services à l'enfance, région de Durham

Barbara Arbuckle, chef des services à l'enfance, comté de Grey

Tara Cockerill, superviseure de programmes des services à l'enfance, comté de Grey

Janine Mitchell, gestionnaire des services sociaux pour les services à la personne, ville de Kawartha Lakes

Anne Kuipers, superviseure de programme des services à l'enfance, ville de Kawartha Lakes

Rick Williams, commissaire des services communautaires, district de Muskoka

Tina Kilbourne, directrice des programmes pour enfants, district de Muskoka

Lesley Patterson, BHEC, éducatrice à la petite enfance agréée, directrices des services à la petite enfance aux services sociaux et communautaires, comté de Northumberland

Sandra Robinson, chef de programme des services à l'enfance, ville de Peterborough

Greg Bishop, directeur général, comté de Simcoe

Jan Janssen, directeur des services communautaires et à l'enfance, comté de Simcoe

Dan Beale, directeur intérimaire du département des services intégrés à l'enfance, des services sociaux, des services de santé et des services communautaires, municipalité régionale de York

Naomi Weinroth, chef de programme des services de garde d'enfants des programmes communautaires pour enfants, municipalité régionale de York

Sud-Ouest

Michelle O'Connor, chef des services à l'enfance et des programmes à la petite enfance, des services à la collectivité et des services de santé, ville de Brantford

Melanie Mears, superviseure des services à l'enfance, ville de Brantford

Kelly Emery, directrice des services de garde d'enfants et de la division de la petite enfance, municipalité de Chatham Kent

Chris Myers, superviseur à la petite enfance et responsable des finances, municipalité de Chatham Kent

Grace Mater, directrice des services à l'enfance et de gestion domestique, département des services communautaires et des services d'urgence, ville de Hamilton

Dawn Meitz, chef au soutien opérationnel, division des services à l'enfance et des services de gestion domestique, département des organismes communautaires et des services d'urgence, ville de Hamilton

Chris Borst, analyste de programme (coordonnateur de l'analyse des données sur la petite enfance), ville de Hamilton

Colin McMullan, chef du rendement, de la planification et de l'évaluation, division des services à l'enfance et des services de gestion domestique, département des organismes communautaires et des services d'urgence, ville de Hamilton

Michelle Gaynor, chef des services sociaux, services sociaux et de gestion des immeubles, comté de Huron

Diane Millian, éducatrice à la petite enfance agréée, superviseure des services à l'enfance, des services sociaux et de gestion des immeubles, comté de Huron

Doug Ball, chef aux services de planification sociale et à l'enfance, comté de Lambton

Lynne Livingston, directrice générale des services d'incendie, à la petite enfance et de la vie de quartier, ville de London

Paul D'Hollander, chef des opérations de quartier, ville de London

Cheryl Killip, chef des services de quartier, des services d'incendie et des services à l'enfance
Ville de London

Darlene Edgar, directrice des services à l'enfance de la région de Niagara

Lori Bell, chef des services à l'enfance, services communautaire, municipalité régionale de Niagara

Michelle Balint, superviseure des services à l'enfance, comté de Norfolk

Jeff Wilson, coordonnateur de programme et des opérations, services à l'enfance et services sociaux de St. Thomas Elgin

Barb Hobson, chef des services à l'enfance, ville de Stratford

Douglas Bartholomew-Sanders, commissaire des services communautaires, municipalité régionale de Waterloo

Barb Cardow, directeur des services à l'enfance, municipalité régionale de Waterloo

Sheri Phillips, chef aux subventions pour les services de garde d'enfants, municipalité régionale Waterloo

Jelena Payne, commissaire à la santé et au développement communautaire, ville de Windsor

Dawn Bosco, chef des services à l'enfance, ville de Windsor

Linda Higgins, directrice des finances, services à l'enfance, ville de Windsor

Est

Kristine Greaves, éducatrice à la petite enfance agréée, superviseure de la division des services de garde d'enfants, ville de Cornwall

Christine Leoux, agente du programme des services de garde d'enfants, ville de Cornwall

Erin Rivers, directrice, services humains et communautaires, comté de Hastings

Cathy Utman, directrice des services de garde d'enfants, comté de Hastings

Sheldon Laidman, directeur, département des services sociaux et du logement, ville de Kingston

Laura Austin, superviseure, programmes de garde d'enfant, d'aide familiale, du logement et des services sociaux, ville de Kingston

Mary Lou White, gestionnaire des services à l'enfance, comté de Lanark

Pam Kent, éducatrice agréée à la petite enfance, superviseure des services à l'enfance, services sociaux de Prince Edward et de Lennox et Addington

Jason Sabourin, gestionnaire par intérim, services à l'enfance, services communautaires et services de protection, ville d'Ottawa

Anne Comtois Lalonde, directrice des services sociaux, comtés unis de Prescott et Russell

Judy Mulvihill, gestionnaire, services à l'enfance, comté de Renfrew

Angela Picard, coordonnatrice de l'accueil, services à l'enfance, comté de Renfrew

Amanda Kutchkoskie, coordonnatrice à l'admissibilité, visiteuse agréée des services de garde en milieu familial, services à l'enfance, comté de Renfrew

Diane Kennedy, coordonnatrice à l'admissibilité, services à l'enfance, comté de Renfrew

Nord

Beth Nowak, directrice des services à l'enfance, conseil d'administration des services sociaux du district de Cochrane

Luisa Valle, directrice des services à l'enfance et au citoyen, ville du Grand Sudbury

Monique Poirier, gestionnaire des services à l'enfance, ville du Grand Sudbury

Henry Wall, directeur général, conseil des services du district de Kenora

Sarah Stevens, directrice des services sociaux intégrés, conseil des services du district de Kenora

Fern Dominelli, directeur général, conseil des services sociaux de Manitoulin-Sudbury

Joseph Bradbury, directeur général, conseil des services sociaux du district de Nipissing

Lynn Démoré-Pitre, éducatrice à la petite enfance agréée, directrice des services à l'enfance, conseil d'administration des services sociaux du district de Nipissing

Janet Patterson, directrice générale, conseil des services sociaux du district de Parry Sound

Cec Barks, éducatrice à la petite enfance agréée, gestionnaire de programmes du district, services à l'enfance, Conseil d'administration de district des services sociaux de Parry Sound

Dan McCormick, directeur général, conseil des services sociaux du district de Rainy River

Tanis Fretter, gestionnaire de services intégrés (responsable de la petite enfance), Conseil d'administration de district des services sociaux de Rainy River

Shelley Shute, directrice des services intégrés, Conseil d'administration de district des services sociaux de Rainy River

Mike Nadeau, directeur général des services sociaux, district de Sault Ste. Marie

Carla Fairbrother, M.A., éducatrice à la petite enfance agréée, gestionnaire des services à la petite enfance, division des services sociaux et des services à la petite enfance, district de Sault Ste. Marie

Susan Parr, coordonnatrice à l'assurance qualité pour la petite enfance, district de Sault Ste. Marie

Don Studholme, directeur général, district de Temiskaming

Dani Grenier-Ducharme, gestionnaire des services à l'enfance, district de Temiskaming

William Bradica, directeur général, conseil des services sociaux du district de Thunder Bay

Louise Piercey, gestionnaire des services de garde et d'apprentissage des jeunes enfants, Conseil d'administration de district des services sociaux de Thunder Bay

Ministère de l'Éducation

Shannon Fuller, sous-ministre adjointe, Division de la petite enfance Ministère de l'Éducation

Maxx-Phillippe Hollott, directeur par intérim, Direction de la responsabilité financière et de l'analyse des données, Division de la petite enfance et de la garde d'enfants, ministère de l'Éducation

Jeff Butler, directeur, Direction des politiques pour la petite enfance et la garde d'enfants, ministère de l'Éducation

Judy Cerny, analyste principale des statistiques et de la recherche, Unité des résultats et des évaluations, ministère de l'Éducation

Yang Cathy Luo, analyste principale des statistiques et de la recherche, Division de la petite enfance et de la garde d'enfants, ministère de l'Éducation

Josie Verrilli, chef de cabinet pour le ministre responsable de la Petite Enfance et de la Garde d'enfants

James McLean, conseiller principal en politique du ministre responsable de la Petite Enfance et de la Garde d'enfants

Monica Lysack, conseillère spéciale du ministre responsable de la Petite Enfance et de la Garde d'enfants et professeure d'éducation à la petite enfance au Collège Sheridan

Kerry Smuk, conseillère principale en politique du ministre responsable de la Petite Enfance et de la Garde d'enfants

Sue Ewen, chef de la délivrance des permis et de la conformité, Direction de l'assurance de la qualité et de la délivrance des permis des services de garde d'enfants, Division de l'apprentissage des jeunes enfants, ministère de l'Éducation, Toronto Ouest

Natalie Kent, Chef de la délivrance des permis et de la conformité, division de la petite enfance et de la garde d'enfants, Direction de l'assurance de la qualité et de la délivrance des permis des services de garde d'enfant, Division de la petite enfance et de la garde d'enfants, région de l'Est

Pam Brown, chef de la délivrance des permis et de la conformité, région du Nord

Abigail Dwosh, CPA, CA, chef, Unité du renouvellement des programmes et de la planification, Direction de l'intégration des programmes et des services pour la petite enfance et la garde d'enfants, Division de la petite enfance et de la garde d'enfants

Helen Kandiuk, analyste principale des politiques et des finances, Division de la petite enfance et de la garde d'enfants

Autres organismes de la petite enfance et de la garde d'enfants

Elisa McFarlane, directrice générale, Association des Services sociaux des Municipalités de l'Ontario

Darryl Wok, analyste des politiques, Association des Services sociaux des Municipalités de l'Ontario

Chantille Davis, coordonnatrice aux politiques et aux opérations, Association des Services sociaux des Municipalités de l'Ontario

Beth Deazeley, registraire et chef de la direction, Ordre des éducatrices et éducateurs de la petite enfance

Cynthia Abel, éducatrice à la petite enfance agréée, directrice des inscriptions, Ordre des éducatrices et éducateurs de la petite enfance

Melanie Dixon, éducatrice à la petite enfance agréée, directrice des pratiques professionnelles, Ordre des éducatrices et éducateurs de la petite enfance

Brandy Fong, coordonnatrice de programmes pour le développement de la petite enfance, Nipissing First Nation Health Service.

Marni Flaherty, ancienne présidente du conseil de l'Association ontarienne de garde d'enfants à domicile et présidente générale de Today's Family Early Learning and Child Care

Kim Amos, éducatrice à la petite enfance agréée, présidente du conseil, Association ontarienne de garde d'enfants à domicile, Services à l'enfance Andrew Fleck, Ottawa

Lyndsay Macdonald, éducatrice à la petite enfance de l'Ontario, coordonnatrice, Association of Early Childhood Educators of Ontario

Martha Friendly, directrice générale, Child Care Resource and Research Unit

Kerry McCuaig, fellow, politiques pour la petite enfance, Atkinson Centre, Ontario Institute for Studies in Education, Université de Toronto.

Jane Bertrand, directrice du programme pour le [Margaret Wallace McCain Family Foundation](#) et membre du Directing Committee of the Centre for Excellence for Early Childhood Development.

M^{me} Laurel Rothman, coordonnatrice intérimaire, politique publique et relations gouvernementales, Coalition ontarienne pour de meilleurs services éducatifs à l'enfance

Patricia Chorney-Rubin, directrice de l'éducation de la petite enfance, Collège George Brown

Linda Lowther, The Lowther Group, éducatrice à la petite enfance agréée

Pat Wege, directrice générale, Manitoba Child Care Association

Petr Varmuza, candidat au poste de doctorat, département de psychologie appliquée et du développement humain, cohorte de l'apprentissage chez les jeunes enfants, OISE, Université de Toronto.