



# DES SERVICES ABORDABLES POUR TOUS :

RENDRE LES SERVICES DE GARDE AGRÉÉS ABORDABLES EN ONTARIO

**Rapport Sommaire**

Février 2018

**Gordon Cleveland, Ph. D.**

Université de Toronto à Scarborough

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 poupons, 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 poupons, 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 poupons 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 poupons 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 du jardin d'enfants 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 %
<b>Total</b>	20,8 %	58,1 %

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.

## **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 poupons, 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 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 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 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. 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 poupons, 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 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.

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 grésés et le rendre beaucoup plus abordable.