

On n'y est pas encore

Pour se doter de services de garde à 10 \$ par jour, il faut remédier au problème des déserts de services de garde au Canada

David Macdonald et Martha Friendly





CCPA

CANADIAN CENTRE
for POLICY ALTERNATIVES
CENTRE CANADIEN
de POLITIQUES ALTERNATIVES

ISBN 978-1-77125-643-8

Ce rapport est disponible gratuitement à
www.policyalternatives.ca.

S'IL VOUS PLAÎT FAIRE UN DON...

Aidez-nous à continuer d'offrir nos publications gratuites en ligne.

Avec votre soutien, nous pouvons continuer à produire des recherches de qualité — et assurez-vous qu'elle tombe entre les mains des citoyens, des journalistes, des décideurs et progressistes. Visitez www.policyalternatives.ca ou appelez le 613-563-1341 pour plus d'informations.

Le CCPA est un organisme de recherche indépendant. Ce rapport a été soumis à un examen par les pairs et répond aux normes de recherche du Centre.

Les opinions et recommandations formulées dans le présent rapport, ainsi que s'il y avait erreurs, sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement l'opinion des éditeurs ou des donateurs de ce rapport.



À PROPOS DES AUTEURS

David Macdonald est économiste principal au bureau national du Centre canadien de politiques alternatives.

Martha Friendly est la fondatrice et directrice générale du Childcare Resource and Research Unit et associée de recherche au Centre canadien de politiques alternatives.

REMERCIEMENTS

Nos remerciements aux représentantes et représentants provinciaux et territoriaux qui nous ont aidés à compiler les bases de données sous-jacentes. Merci à Lynell Anderson, Morna Ballantyne, Jane Beach, Iglïka Ivanova, Susan Prentice et Eric Swanson pour leurs observations utiles sur une version antérieure du présent rapport.

4	Résumé
8	Introduction
13	Recherche sur les déserts de services de garde
14	Méthodes et hypothèses
15	Définition des places et des enfants inclus : Quelles sont les hypothèses?
18	Définition des déserts de services de garde et des taux de couverture
20	Résultats
20	Les déserts de services de garde par code postal sont répandus
24	Déserts de services de garde en fonction de la taille des collectivités
27	L'effet « Timbit » dans les grandes villes
31	Taux de couverture des grandes villes
34	L'expansion est certes critique, mais le « comment » est très important
36	Financement (qui paie et comment?)
37	Planification
38	Prestation (qui est chargé de l'exploitation des services de garde?)
40	Reddition de comptes
42	Conclusions et recommandations
44	Recommandations
46	Méthodologie
46	Sources de données par province
55	Notes

Résumé

ALORS QU'UNE VAGUE de services de garde à l'enfance à 10 \$ par jour déferle au Canada, on se bute à une pierre d'achoppement majeure : il n'y a tout simplement pas suffisamment de places en garderie pour répondre à la demande.

Le présent rapport se penche sur la disponibilité des places en services de garde au Canada par zone postale et nous révèle que les déserts de services de garde sont répandus au pays. En 2023, le Canada comptait environ 759 000 places à temps plein en garderies et en services de garde en milieu familial agréés. Parmi les 1,97 million de jeunes enfants susceptibles d'occuper ces places, 48 pour cent vivaient dans un désert de services de garde.

Ce qui signifie que près de la moitié de jeunes enfants au Canada (des enfants qui ne fréquentent pas encore la maternelle) vivent dans une région postale qui compte plus de trois enfants pour chaque place offerte dans un service de garde à l'enfance agréé.

Le Canada a besoin de plus de places en service de garde et, par le fait même, d'un plus grand nombre d'éducatrices et d'éducateurs à la petite enfance (EPE) adéquatement rémunérés pour y travailler.

En ce qui concerne les déserts de services de garde par code postal, voici une liste des provinces, à commencer par celles qui comptent le plus grand nombre de déserts de services de garde à celles qui en comptent le moins :

- Saskatchewan : 92 % des jeunes enfants vivent dans des déserts de services de garde

- Terre-Neuve-et-Labrador : 79 % des jeunes enfants vivent dans des déserts de services de garde
- Manitoba : 76 % des jeunes enfants vivent dans des déserts de services de garde
- Colombie-Britannique : 64 % des jeunes enfants vivent dans des déserts de services de garde
- Alberta : 61 % des jeunes enfants vivent dans des déserts de services de garde
- Ontario : 53 % des jeunes enfants vivent dans des déserts de services de garde
- Nouvelle-Écosse : 47 % des jeunes enfants vivent dans des déserts de services de garde
- Nouveau-Brunswick : 29 % des jeunes enfants vivent dans déserts de services de garde
- Québec : 11 % des jeunes enfants vivent dans des déserts de services de garde
- Île-du-Prince-Édouard : 4 % des jeunes enfants vivent dans des déserts de services de garde

La Saskatchewan accuse le pourcentage le plus élevé, et de beaucoup, d'enfants vivant dans un désert de services de garde : 85 500 jeunes enfants vivent dans une région postale qui compte plus de trois enfants par place autorisée. Ce qui signifie qu'il y a beaucoup plus d'enfants en Saskatchewan qui vivent dans un désert de services de garde qu'il y en a au Québec, même si la population d'enfants au Québec est quatre fois plus élevée. Les parents saskatchewanais qui vivent au centre-ville de Regina ont plus de chance de trouver une place en services de garde agréés près de chez eux.

Terre-Neuve-et-Labrador se rapproche de la Saskatchewan : 17 400 enfants vivent dans une région postale qui compte plus de trois enfants pour chaque place à temps plein autorisée.

À l'autre extrémité de la fourchette, l'Île-du-Prince-Édouard est la province où les déserts de services de garde sont le moins nombreux. En effet, la plus petite province canadienne n'a qu'une seule zone postale qui est un désert de services de garde. Les enfants qui vivent dans cette zone représentent seulement quatre pour cent des jeunes enfants vivant sur l'île.

Le Québec se classe au deuxième rang : seulement onze pour cent des enfants de la province vivent dans un désert de services de garde. Contrairement à l'Île-du-Prince-Édouard qui le coiffe légèrement, le Québec est beaucoup plus grand, comptant 421 zones postales. Comme il est mentionné précédemment, 11 pour cent des jeunes enfants québécois vivent dans des déserts de services de garde, soit 50 200 jeunes enfants.

Le rapport porte un regard au-delà des zones postales pour s'intéresser aux taux de couverture des services de garde dans 50 municipalités canadiennes, incluant toutes les capitales provinciales et territoriales. Par taux de couverture, on entend la proportion de places à temps plein autorisées pour chaque enfant qui ne fréquente pas encore la maternelle.

Les places pour poupons sont les plus difficiles à trouver pour les parents. Seules huit villes canadiennes répondent à une couverture de 33 pour cent pour les poupons (objectif retenu par l'Union européenne) et elles se trouvent toutes au Québec. Ce sont les villes de Terrebonne, Laval, Lévis, île de Montréal, Longueuil, Saguenay, Gatineau et Québec. La ville de Charlottetown à l'Î.-P.-É suit de près, avec un taux de couverture de 28 pour cent.

Les taux de couverture de la plupart des villes au Canada se situent sous la barre de 20 pour cent; ce qui signifie que, dans ces villes, on compte au moins cinq poupons pour chaque place-poupon offerte dans un service de garde agréé. Les résultats des villes de St. John's à Terre-Neuve-et-Labrador, de Barrie, Guelph, Hamilton et Brampton en Ontario et de la ville de Saskatoon sont particulièrement faibles, comptant un nombre très peu élevé de places proportionnellement à leur population de poupons. Dans ces villes, il y a moins d'une place-poupon autorisée pour dix poupons.

Le portrait change quelque peu si on utilise une méthode légèrement différente pour déterminer quelles villes ont une meilleure couverture pour les enfants qui ne fréquentent pas encore la maternelle, incluant les poupons. Néanmoins la tendance se maintient.

Les taux de couverture dans les villes de Whitehorse, Charlottetown et l'île de Montréal sont les plus élevés. Ces villes comptent en gros sept places autorisées pour chaque dix enfants qui ne fréquentent pas encore la maternelle.

À l'autre extrémité de la fourchette, on trouve les villes de Saskatoon, Regina, Kitchener et Vancouver. Dans chacune de ces quatre villes, il y a environ deux places autorisées pour chaque dix enfants, ce qui donne un taux de couverture légèrement supérieur à 20 pour cent.

Comme l'indique notre analyse, l'offre de places en services de garde agréés adaptés à l'âge de l'enfant est très variable. Elle révèle aussi dans le

détail que les déserts de services de garde sont une caractéristique du paysage des services de garde dans tout le pays. Cet état de fait est représentatif du marché dysfonctionnel de services de garde qui s'est développé au fil du temps au pays, le Canada n'ayant pas uni jusqu'à présent les politiques et les programmes de financement en matière d'apprentissage et de garde des jeunes enfants.

Le gouvernement fédéral et les provinces et les territoires s'emploient présentement à déployer un véritable système de services de garde plutôt qu'à mettre en place un marché. Le cadre politique de haut niveau en matière d'apprentissage et de garde de jeunes enfants est uni par les principes d'abordabilité, d'accessibilité, de qualité, d'inclusion et de flexibilité. Et à l'intérieur de ce cadre, on a pris l'engagement implicite et explicite de procéder à l'expansion du système principalement dans le secteur public et à but non lucratif conformément au courant de politiques fondées sur des données probantes. Cela donne à penser que l'expansion ciblée et rationnelle de services de garde publics et à but non lucratif est la prochaine étape cruciale qui permettra à toutes les familles au Canada d'avoir accès aux tarifs plus abordables déjà en jeu. À de nombreux points de vue, soutenir et faciliter l'accès à un plus grand nombre de services de garde à l'enfance abordables, inclusifs, et encore plus important, de meilleure qualité, et en surveiller les retombées doit être un effort concerté de la part des gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et des représentants autochtones, en collaboration avec la société civile, les partenaires du secteur des services de garde et les parents afin d'en optimiser les résultats positifs.

Le rapport se termine sur sept recommandations visant à contrer la faible couverture de services de garde agréés au Canada.

Introduction

L'ANNÉE 2022 A ÉTÉ une année charnière pour les parents canadiens. En 2022, la plupart des frais de garde que déboursent les parents pour des services de garde à l'enfance agréés ont chuté considérablement au cours de la première phase de l'ambitieux plan en matière d'apprentissage et de garde des jeunes enfants lancé par le gouvernement du Canada. L'initiative à grande échelle sur plusieurs années visant à construire d'un bout à l'autre du pays un système universellement accessible de services de garde de bonne qualité a été annoncée dans le budget fédéral de 2021. Le système sera déployé au fil du temps par voie d'ententes négociées entre le gouvernement fédéral et chacun des treize gouvernements provinciaux et territoriaux du Canada et parallèlement à un cadre stratégique élaboré conjointement avec des groupes de gouvernance des Premières Nations, des Métis et des Inuits.

Au cours de cette première année, le gouvernement fédéral exigeait que les provinces et les territoires utilisent les fonds du nouveau transfert fédéral pour lancer une première phase de réduction des frais de garde—une réduction de 50 pour cent des tarifs moyens d'ici la fin de 2022—afin d'en arriver d'ici 2025–2026 à un tarif moyen de 10 \$ par jour. Les tarifs réduits ont occupé le devant de la scène et ont rendu le plan irrésistible aux yeux des parents, incitant les provinces et les territoires à conclure des ententes avec Ottawa. La demande des parents pour des services de garde devenus abordables est montée en flèche.

Mais le gouvernement fédéral et les provinces et territoires se sont engagés à beaucoup plus que de simplement réduire les frais de garde lorsqu'ils

ont signé les accords bilatéraux du programme pancanadien d'apprentissage et de garde des jeunes enfants lancé et financé par le gouvernement fédéral. Ils se sont engagés à régler les problèmes persistants de main-d'œuvre dans le secteur des services de garde et de pénurie de places dans le cadre de ce que l'on appelle une « transformation », c'est-à-dire passer d'un *marché* de services de garde au Canada à un *système* de services de garde.

Ce plan de transformation promet d'augmenter substantiellement les services de garde agréés, « notamment...pour soutenir principalement les fournisseurs de services de garde d'enfants du secteur sans but lucratif en vue d'accroître le nombre de places de qualité », comme le stipule le budget fédéral de 2021, et comme le réitèrent les ententes bilatérales ainsi que le Projet de loi C-35—loi fédérale sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants. Cependant, afin de procéder effectivement à l'expansion des services de garde agréés au pays, trois difficultés principales doivent être surmontées.

La première étant la crise de main-d'œuvre dans le secteur des services de garde à l'échelle du Canada. Le manque de personnel éducateur est un problème connu et reconnu depuis bien avant la pandémie, laquelle a exacerbé les problèmes de longue date de recrutement et de rétention, en particulier ceux de la rétention. Au Canada, un grand nombre d'éducatrices et d'éducateurs à la petite enfance qualifiés qui ont une formation de niveau postsecondaire en éducation de la petite enfance (EPE) choisissent de ne pas travailler dans le secteur. Et de nombreux autres éducateurs et éducatrices quittent le secteur des services de garde au bout de quelques années seulement. Souvent, les horaires de travail laissent à désirer, les salaires sont faibles, les conditions de travail et les perspectives de carrière sont peu attrayantes et le personnel éducateur n'obtient pas le respect auquel il a droit. Par conséquent, il n'est pas étonnant que la rétention soit un problème majeur et elle demeurera une entrave à l'expansion du système à moins de changements substantiels.

Dans un programme d'apprentissage et de garde des jeunes enfants à forte intensité de main-d'œuvre, ce sont les travailleuses et les travailleurs qui *constituent* le service. Ces personnes sont la plus importante composante du service. La recherche démontre toute l'importance de la formation des éducatrices et des éducateurs pour assurer la qualité du service, le moral du personnel et le sain développement des enfants. Si personne ne veut venir travailler et s'occuper des enfants, en prendre soin et les éduquer dans un espace physique donné, il n'y a tout simplement pas de service de garde. Mais la recherche¹ souligne également à grands traits qu'il faut plus qu'un nombre suffisant d'adultes responsables pour assurer la sécurité de base

des enfants. La formation requise pour exercer la profession, le niveau et les modes de rémunération, l'accès à des ressources, de bonnes conditions de travail et la valorisation—ce qui améliore le moral—sont autant de facteurs qui contribuent à une qualité de service pour assurer aux enfants le meilleur départ possible dans la vie. Et c'est ce que visent d'abord et avant tout les programmes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants.

Une deuxième entrave importante à l'expansion de l'offre de services de garde à l'enfance au Canada vient du fait que le développement et la création de ces services sont principalement traités comme s'il s'agissait d'une responsabilité privée. Dans un rapport de 2020 du CRRU sur l'expansion des services de garde, on pouvait lire :

Au Canada, pour les parents, réussir ou non à trouver des services de garde leur permettant de travailler et de faire garder leurs enfants en toute sécurité dépend surtout de l'initiative de particuliers qui lancent des projets, en poursuivent le développement, les entretiennent, les financent et parfois même décident que le temps est venu de les fermer.²

Dans le rapport susmentionné, il est soutenu que l'approche de type privé du Canada est contraire aux approches de type public utilisées dans de nombreux autres pays pour planifier les systèmes de services de garde robustes et bien pensés qu'ils se targuent de bâtir. Il s'agit également d'une approche qui s'inscrit en faux par rapport au système d'éducation de la maternelle à la 12^e année au Canada où, au contraire, les gouvernements se chargent de la planification des écoles, assurent leur financement à même les fonds publics et les construisent où il en faut, et au moment indiqué. L'idée selon laquelle la création d'un système universel et équitable de services de garde doit reposer sur des processus publics plutôt que prévus au chapitre de la planification, de la configuration, du financement, du lancement, de la construction, de la gestion et du soutien a été mise de l'avant par l'OCDE dans son examen en 2004 des politiques du Canada en matière de services éducatifs et de garde à l'enfance.

« [Il] faudrait que la prestation de services dans une ville ou dans un territoire, particulièrement pour ce qui est de la cartographie de l'endroit où ces services devraient être situés, soit supervisée par un organisme public. Il existe déjà des initiatives valables dans ce secteur au Canada, tant au niveau provincial qu'à celui des conseils communautaires, mais dans bien des cas, la responsabilité publique pour la planification des SÉGE et leur soutien doit être développé. »³

Concrètement, cette responsabilité publique peut se manifester de différentes façons, à savoir par l'intégration des services de garde dans la planification publique à l'échelle des gouvernements d'ordre supérieur et des administrations locales, par une gestion publique accrue des services de garde, par la prévision de la demande parentale et des besoins de main-d'œuvre dans le secteur ou en s'assurant que les installations physiques où l'on aménage un service de garde font intégralement partie de l'infrastructure sociale—plutôt qu'une réflexion après-coup, en élaborant des stratégies publiques pour augmenter l'offre de services de garde sur une période donnée, et enfin, en soutenant tous ces aspects par de robustes données.

Et la troisième entrave majeure à l'expansion équitable des services de garde se situe au chapitre de la distribution des installations physiques et du manque d'espaces appropriés. Les milieux physiques des services de garde ont énormément d'importance: ils peuvent soit nuire à la qualité des services soit la stimuler. En effet, certains experts soutiennent que l'environnement physique d'un service de garde est le « troisième éducateur ».⁴ La création d'une garderie comporte donc une composante « financement des immobilisations »⁵ et sans cette composante, il se dresse un obstacle à assurer la qualité du service de garde. Les installations qui accueillent de jeunes enfants doivent être bâties, réaménagées, rénovées et équipées à cette fin et elles doivent répondre aux exigences de leur permis. Par conséquent, il est essentiel d'avoir suffisamment de financement d'immobilisations pour soutenir l'expansion des services de garde. Dans une grande partie du Canada, historiquement il y a eu très peu, sinon aucun financement public consenti aux immobilisations. De sorte que les garderies comptent souvent sur des espaces excédentaires, inutilisés ou inappropriés pour se loger ou sur des campagnes de financement communautaires (instances locales ou organisations à but non lucratif) ou des fonds privés de sources bienveillantes pour se financer. On se retrouve donc avec des installations dont la qualité est inégale et le statut précaire et qui sont inéquitablement réparties.

À la fin de 2022, on voyait bien que les frais de garde diminuaient généralement au pays. À mesure que les tarifs continueront de baisser, ces prix plus abordables alimenteront les aspirations des parents et leurs décisions en matière de services de garde. Cette baisse des tarifs accroîtra la demande pour des services de garde abordables, de bonne qualité et agréés. S'il n'y a pas plus de services de garde et s'ils ne sont pas mieux répartis, cette demande accrue aura pour effet d'allonger les listes d'attente et d'attiser la frustration et le cynisme dans de nombreuses collectivités où les services de garde sont inadéquats, peu nombreux ou non agréés. Il y aura aus-

si des pressions pour étendre le secteur à but lucratif afin de répondre à la demande, et ce, même si les garderies à but lucratif (BL) soulèvent de nombreuses inquiétudes bien documentées en matière de qualité, d'efficacité et d'éthique.⁶ En réduisant leurs tarifs, on encourage un plus grand nombre de parents à utiliser les services de garde agréés. Comme le notait le Fonds monétaire international au sujet du Canada⁷, plus les parents (mères) peuvent être actifs sur le marché du travail, plus il y aura de croissance économique, de recettes fiscales et de prospérité. Mais les tarifs peu élevés sont peu utiles si les parents n'ont pas accès aux services de garde abordables dont ils ont besoin à cause de longues listes d'attente ou par manque d'options.

Recherche sur les déserts de services de garde

EN CETTE FIN de la première phase de mise en œuvre de l’ambitieux plan pancanadien en matière de services de garde, il est très important de comprendre où nous en sommes en ce qui concerne la disponibilité des places. L’expression « désert de services de garde » est souvent utilisée pour désigner le manque de services de garde ou leur distribution inéquitable. Les chercheurs étasuniens Malik et Hamm l’ont d’abord utilisée dans le rapport *Mapping America’s Child Care Deserts*, publié en 2017 pour le compte du Center for American Progress. Ils ont utilisé l’expression pour désigner la couverture dans les garderies, les services de garde en milieu familial, les programmes Head Start (partie de journée) et les prématernelles publiques et privées (partie de journée) et ils en ont défini les caractéristiques démographiques et spatiales aux États-Unis.

L’expression est également utilisée au Canada pour décrire l’inégalité d’accès aux services de garde, mais, sauf pour notre étude de 2018 dans laquelle nous examinons et évaluons les déserts de services de garde au Canada⁸, les chercheuses et chercheurs canadiens n’ont pas encore systématiquement analysé les déserts de services de garde. Dans un article publié en 2018⁹, Susan Prentice et Linda White examinent les lacunes d’accès aux services de garde et les désavantages résultant de leur distribution

inéquitable, notamment « l'effet Matthew », qui fait référence à une situation où « les personnes plus fortunées profitent davantage de l'augmentation des services de garde offerts dans le secteur public que les personnes à faible revenu ». Elles n'ont pas cartographié ni analysé les déserts de services de garde, mais elles ont examiné les politiques de haut niveau qui les engendrent. Pour ces raisons, la présente étude (2023) fait œuvre de recherche pionnière au Canada, utilisant le concept étasunien de désert de services de garde et sa méthode d'analyse générale, mais dans une perspective de politiques et de méthodologies canadiennes.

Méthodes et hypothèses

Dans le présent rapport, nous peaufinons notre méthodologie de 2018 sur les déserts de services de garde en ajoutant le nombre de places par groupe d'âge. Nous examinons également d'autres données et les analysons de façon plus détaillée. Nous mettons à jour le cadre de 2018 en utilisant les nouvelles données sur la population d'enfants du recensement de 2021 et des données publiées à la fin de 2022 sur le nombre et l'emplacement des places autorisées.

Le rapport ouvre aussi la voie à d'autres utilisations pratiques du concept de désert de services de garde en analysant :

- Les hypothèses utilisées pour déterminer quels enfants et quelles places en services de garde font partie de l'analyse et lesquels sont exclus
- Les hypothèses utilisées pour définir les déserts de services de garde et pour choisir les objectifs ou niveaux de couverture aux fins de cette analyse

Par la suite, nous présentons les résultats et les analysons sous différents angles :

- Par province et territoire
- Par taille de la collectivité et par province et territoire
- Par ville, utilisant 50 villes/municipalités dans toutes les provinces et tous les territoires
- Par groupe/catégorie d'âge

Enfin, le rapport se termine sur des observations relatives à la méthodologie et à l'approche utilisées et les présente comme des outils pouvant contribuer à la construction et la mise en œuvre du système pancanadien de services de garde à l'enfance.

Définition des places et des enfants inclus : Quelles sont les hypothèses?

Une approche de base pour déterminer s'il y a « suffisamment » de places en services de garde consiste à calculer le taux de couverture dans une zone géographique donnée. Pour ce faire, il faut connaître le nombre d'enfants qui ont besoin d'une place dans cette zone et le nombre de places autorisées qui leur sont offertes. Dans plusieurs parties du présent rapport, nous utilisons la région de tri d'acheminement (RTA)—ce sont les trois premiers caractères du code postal et il s'agit du plus bas niveau d'identification géographique. La RTA circonscrit un secteur où vivent des enfants et où l'on peut s'attendre raisonnablement à ce qu'il y ait une école, des services de garde et d'autres services.

Cette approche géographique est pratique parce que les données du recensement fournissent le nombre d'enfants à ce niveau ainsi que beaucoup d'autres variables, comme le revenu, les taux de pauvreté, la densité de population, etc., permettant ainsi d'autres analyses.¹⁰ De plus, le code postal des services de garde agréés est facile à obtenir et à apparier à partir des listes provinciales de permis délivrés.

Les données sur le nombre d'enfants du présent rapport proviennent du recensement de 2021 et les données sur le nombre de places en services de garde proviennent des registres provinciaux/territoriaux de permis de l'automne 2022 et de janvier 2023. Les fonctionnaires provinciaux et territoriaux chargés des services de garde nous ont fourni la répartition/ventilation plus fine des places.

Le présent rapport porte sur les places autorisées offertes à temps plein et sur les enfants qui sont admissibles à les occuper, habituellement des enfants qui ne fréquentent pas encore la maternelle. L'entrée en maternelle varie d'une province à l'autre en fonction de l'âge des enfants et selon que la maternelle est offerte toute la journée scolaire ou une partie de journée seulement.¹¹ La plupart des provinces permettent aux enfants de fréquenter l'école à compter du mois de septembre de l'année civile au cours de laquelle ils atteignent un certain âge, quatre ans par exemple. Ce qui veut dire

que pour huit mois au cours de l'année en question, soit de janvier à septembre, bon nombre de ces enfants âgés de quatre ans (par exemple) auraient encore besoin d'un service de garde à temps plein (toute la journée). Nous avons fait des rajustements dans chaque province et territoire pour tenir compte de l'âge d'entrée à la maternelle et de la configuration de la maternelle. Dans le rapport, l'expression « jeunes enfants » désigne les enfants qui ne fréquentent pas encore la maternelle et qui sont admissibles à occuper une place à temps plein en services de garde.

Les provinces et les territoires octroient des permis de garderie et de service de garde en milieu familial pleine journée ou demi-journée. Les services de garde en milieu familial détiennent soit un permis individuel ou sont supervisés par des agences agréées ou approuvées conformément aux règlements provinciaux/territoriaux. Ces deux modes de garde agréés sont le fondement des dénombrements de services de garde de notre étude qui incluent uniquement des places offertes à temps plein.

Il faut noter que le nombre de places autorisées ou la « capacité d'accueil autorisée » peut être supérieur au nombre d'enfants inscrits. D'autre part, il peut arriver que plus d'un enfant soit inscrit pour combler à différents moments une place autorisée (c.-à-d. lorsque plus d'une famille se partage une place).

En ce qui concerne plus particulièrement la pandémie : des données de plusieurs sources révèlent que les taux d'inscription en 2020 étaient faibles (lorsque la plupart des services de garde autorisés ont été fermés par les autorités de santé publique à compter du mois de mars jusqu'à la fin de l'été) et le sont demeurés en 2021, la pandémie perdurant.^{12 13 14} À mesure qu'augmentait la demande, à cause de la pénurie de personnel, le nombre de places disponibles pour accueillir les enfants diminuait. À titre d'exemple, en Colombie-Britannique en 2022, 45 pour cent des employeurs ont indiqué avoir perdu plus d'employé-e-s qu'ils pouvaient en engager et 27 pour cent ont dit refuser des enfants à cause du manque de personnel.¹⁵ La capacité d'accueil d'une garderie, et par conséquent le nombre d'enfants qu'elle reçoit, peut donc être moindre que le nombre maximum de places autorisées.

Ces mises en garde à l'esprit, le nombre de places autorisées utilisé dans le présent rapport correspond au meilleur taux de couverture. C'est-à-dire, nous postulons que chaque place autorisée est occupée par un enfant.

Le but de notre étude est d'apparier le plus étroitement possible les places à temps plein disponibles avec les enfants qui sont admissibles à les occuper par province et par territoire. Les provinces et les territoires ont leurs propres règles en ce qui concerne l'âge auquel les enfants entrent à la ma-

ternelle, si la maternelle est offerte toute la journée ou une partie de la journée seulement et à quel endroit sont confiés ces enfants lorsqu'ils ne sont pas à l'école. Par conséquent, le dénominateur relatif au nombre d'enfants admissibles en fonction de leur âge à une place à temps plein en services de garde varie d'une province et d'un territoire à l'autre. Pour un tableau complet des programmes provinciaux et territoriaux de maternelle et des hypothèses sur l'âge dans le présent rapport, voir l'annexe.

Comme il a été mentionné précédemment, nos dénombrements de places contiennent uniquement des places offertes à temps plein. Dans certains endroits, les permis de garderie permettent de la souplesse dans l'allocation des places pourvu que le ratio autorisé et les exigences en matière de personnel soient respectés. Ainsi, lorsqu'il n'était pas possible de répartir les places en fonction de l'âge, nous les avons toutes incluses par défaut. Par ailleurs, les places en garde familiale ne sont pas désignées en fonction de l'âge des enfants, quoique les règlements stipulent le nombre maximum d'enfants par service de garde en milieu familial selon l'âge. Aux fins du présent rapport, nous postulons que tous les services de garde en milieu familial accueillent un poupon et trois autres bambins ou enfants d'âge préscolaire (3-4 ans), ce qui donne au total quatre jeunes enfants qui ne fréquentent pas encore la maternelle dans chaque service de garde en milieu familial. Ceci se veut une moyenne aux fins des calculs et n'est pas représentatif de la situation dans chacun des services de garde en milieu familial.

Plusieurs provinces utilisent un modèle d'agence de services de garde en milieu familial. Les agences sous-traitent la prestation des services de garde à des responsables de garde en milieu familial (RGMF) et elles en assurent la supervision. Il se peut qu'une agence ne fonctionne pas au maximum de sa capacité ou qu'elle cherche à recruter de nouvelles RGMF. Comme pour les garderies, nous avons inclus tous les services de garde en milieu familial supervisés par une agence afin d'avoir le meilleur taux de couverture. Nous n'avons pas eu accès aux listes de RGMF qui travaillent avec les agences. Nous avons donc distribué leur capacité (nombre de places) dans les secteurs qu'elles disent couvrir.

La garde en milieu familial non réglementée ou informelle¹⁶ n'est pas nécessairement illégale, mais elle ne fait pas l'objet d'un contrôle public et il n'y a pas de liste des foyers de garde non autorisés. Ces foyers de garde ne sont pas inclus dans notre étude.

Définition des déserts de services de garde et des taux de couverture

La prochaine question porte sur les objectifs de couverture : quel taux de couverture devrait-on chercher à atteindre? L'hypothèse de départ n'est pas de fournir une place à temps plein à chaque enfant qui ne fréquente pas encore l'école, et ce, depuis la naissance. La garderie n'est pas obligatoire comme l'est l'école après la maternelle (et comme l'est la maternelle dans quelques provinces et territoires). Le congé parental a pour objet de permettre aux parents de s'absenter de leur travail au cours de la première année de vie de leur enfant. Quoique, au Canada, son déploiement est imparfait. De plus, si les parents ne sont pas actifs sur le marché du travail rémunéré, s'ils ne travaillent pas à temps plein ou si des parents proches peuvent prendre soin des enfants, il se peut qu'ils ne soient pas à la recherche d'un service de garde à temps plein. Toutefois, le terme « universel » dans la plupart des systèmes universels d'apprentissage et de garde des jeunes enfants au monde signifie que tous les enfants y ont droit sans égard au statut d'emploi de leurs parents. En même temps, étant donné que le Canada commence la mise en œuvre de son système pancanadien de services de garde abordables et accessibles, une approche graduelle en matière de couverture paraît logique.

Dans notre rapport de 2018 sur les déserts de services de garde, une région de tri d'acheminement (RTA) qui affichait un taux de couverture inférieur au tiers de la population d'enfants était réputée être un « désert de services de garde ». En d'autres termes, s'il y avait plus de trois enfants qui n'étaient pas en âge de fréquenter l'école pour chaque place autorisée à temps plein dans le code postal, la RTA était considérée comme un désert de services de garde. Cette méthode d'analyse des déserts de services de garde s'apparente à l'approche utilisée aux États-Unis, quoique l'unité géographique étatsunienne soit plus petite.¹⁷ Aux É.-U., dans une analyse récente, on a utilisé une approche fondée sur le nombre de places en services de garde à moins de vingt minutes de route de la maison.^{18 19 20}

Dans le cadre d'une initiative d'envergure pour établir des objectifs en matière de services de garde lancée en 2002, l'Union européenne a créé les « objectifs de Barcelone »—des cibles de couverture précises²¹ que tous les membres devaient s'employer à atteindre. Les États membres de l'UE ont convenu de travailler à offrir une place en services de garde avant 2010 à 90 pour cent au moins des enfants âgés de 3 ans jusqu'à l'âge de fréquenter l'école et à 33 pour cent des enfants âgés de moins de 36 mois. Un rapport de 2013 évaluant les progrès des pays pour atteindre ces objectifs dix

ans plus tard révélait que dix pays membres de l'UE avaient atteint la cible pour les enfants âgés de zéro à deux ans et que dix autres l'avaient atteinte pour les enfants âgés de trois ans jusqu'à l'âge de la fréquentation obligatoire de l'école.²²

Dans le présent rapport, nous conservons la définition de 2018 : une RTA comptant plus de trois enfants²³ qui ne fréquentent pas encore la maternelle pour chaque place autorisée à temps plein sera qualifiée de désert de services de garde. Ces places autorisées peuvent être offertes en garderie agréée ou en service de garde en milieu familial réglementé.

Dans les prochaines parties de notre rapport, nous évaluons d'abord la distribution des déserts de services de garde par code postal et par province, puis par grandeur des collectivités. Ensuite, nous examinons les taux de couverture dans 50 municipalités canadiennes et nous les comparons aux objectifs de Barcelone afin de déterminer combien de ces municipalités atteignent les objectifs européens de 2002.

Résultats

Les déserts de services de garde par code postal sont répandus

Nous estimons qu'il y avait 759 000 places autorisées à temps plein pour les jeunes enfants au Canada offertes en garderie agréée et en service de garde en milieu familial réglementé en 2021. Il y avait 1,97 million de jeunes enfants susceptibles d'utiliser ces places. Toutefois, 48 pour cent de ces enfants, soit 946 000 enfants, vivent dans des déserts de services de garde. En d'autres termes, près de la moitié des jeunes enfants au Canada vit dans un code postal qui compte plus de trois enfants pour chaque place en services de garde agréés.

La figure 1 répartit les déserts de services de garde par code postal dans chaque province. On y présente le pourcentage d'enfants dans chaque province vivant dans un désert de services de garde.

Les données pour les territoires sont disponibles, mais les territoires comptent trop peu de RTA pour fournir une analyse significative. Généralement, dans les territoires, il y a une RTA pour la capitale et une ou deux de plus pour couvrir les vastes zones géographiques restantes qui sont faiblement peuplées. L'analyse des villes présentée plus loin tient compte des capitales des territoires, mais ces capitales ne sont pas incluses dans l'analyse par code postal.

À l'Île-du-Prince-Édouard (Î.-P.-É.), un seul code postal, situé dans la partie nord de Charlottetown (code postal commençant par C1C), est un désert

de services de garde. Les enfants vivant dans ce désert représentent quatre pour cent de tous les enfants de l'île. Il n'y a que sept préfixes de code postal à l'échelle de la province. L'Î.-P.-É. offre maintenant la prématernelle universelle, en formule demi-journée. Il s'agit d'un programme hybride garderie-maternelle, financé à même les fonds publics et offert à toutes les familles (gratuitement) dans les garderies. Le programme de prématernelle est agréé à titre de service de garde.

Contrairement à l'Île-du-Prince-Édouard qui le coiffe légèrement, le Québec est beaucoup plus grand, comptant 421 codes postaux. En tout, onze pour cent des enfants au Québec, soit 50 200 enfants, vivent dans un désert de services de garde.

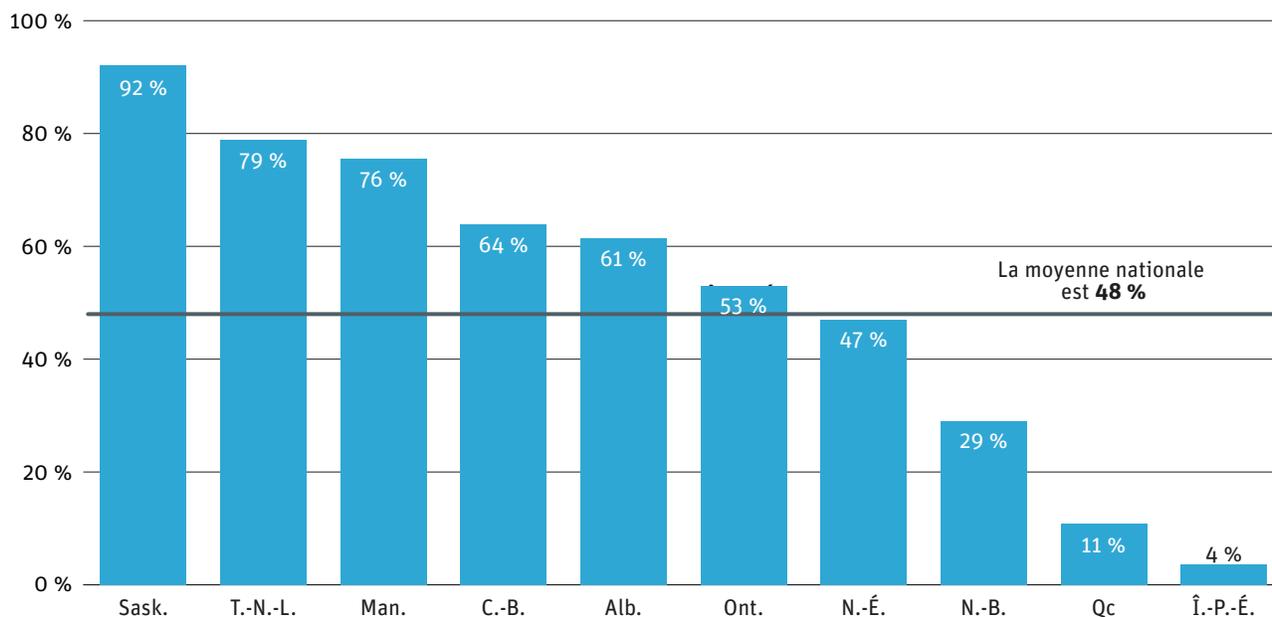
Au Nouveau-Brunswick, 29 pour cent des jeunes enfants vivent dans un désert de services de garde, bien en dessous de la moyenne nationale de 48 pour cent. Ce pourcentage représente 10 700 enfants vivant dans un code postal qui compte plus de trois enfants pour chaque place autorisée à temps plein.

À l'autre extrémité de la fourchette se trouvent les provinces comptant très peu de places autorisées pour les jeunes enfants où presque tous les enfants vivent dans un désert de services de garde. La Saskatchewan compte un plus grand nombre de jeunes enfants, soit 92 pour cent, vivant dans un désert de services de garde que n'importe quelle autre province. Il s'agit de 85 500 jeunes enfants vivant dans un code postal où il y a plus de trois enfants pour chaque place autorisée. Ce qui signifie qu'il y a beaucoup plus d'enfants en Saskatchewan qui vivent dans un désert de services de garde qu'il y en a au Québec, même si la population d'enfants au Québec est quatre fois plus élevée. Les secteurs qui ne sont pas des déserts de services de garde en Saskatchewan se trouvent surtout au centre-ville de Regina.

À Terre-Neuve-et-Labrador, 79 pour cent des enfants vivent dans un désert de services de garde. Ce qui signifie que 17 400 enfants vivent dans un code postal où il y a plus de trois enfants pour chaque place à temps plein autorisée.

Il n'y a pas de réponses évidentes ou simples pour expliquer comment il se fait que certaines provinces comptent moins d'enfants vivant dans des déserts de services de garde que d'autres. L'Île-du-Prince-Édouard et le Québec sont des provinces où les tarifs sont fixes et elles versent toutes deux, depuis un certain nombre d'années, des subventions de fonctionnement directement aux services de garde. On pourrait être tenté de dire qu'il s'agit là de la raison pour laquelle ces provinces ont moins d'enfants vivant dans un désert de services de garde. Par contre, au Manitoba aussi les tarifs sont

FIGURE 1 Pourcentage d'enfants vivant dans un désert de services de garde par province et territoire



Sources Données sur les permis délivrés par les provinces et territoires, recensement de 2021 et calculs de l'auteur; voir l'annexe.

fixes et les services de garde reçoivent des subventions de fonctionnement depuis de nombreuses années. Pourtant les trois quarts des enfants au Manitoba vivent dans un désert de services de garde.

On pourrait aussi spéculer qu'il est plus facile de fournir des services de garde dans les plus petites provinces de l'Atlantique, comme l'Î.-P.-É et le Nouveau-Brunswick. Toutefois, la couverture en Nouvelle-Écosse correspond à la moyenne nationale (48 pour cent d'enfants vivant dans des déserts de services de garde), et Terre-Neuve-et-Labrador, qui vient tout juste d'instaurer un régime de tarifs fixes et de subventions de fonctionnement, compte proportionnellement le plus grand nombre d'enfants vivant dans des déserts de services de garde.

Une autre explication à envisager serait la présence d'un plus grand nombre de services de garde à but lucratif. Mais ce n'est pas consistant non plus. À l'Î.-P.-É. et au Nouveau-Brunswick, des provinces où les taux de couverture sont élevés, les services de garde sont principalement à but lucratif. C'est le cas également des services de garde à Terre-Neuve-et-Labrador, mais dans cette province, le taux de couverture est faible. Et il n'y a pratiquement pas de services de garde à but lucratif en Saskatchewan alors que le taux de couverture y est extrêmement bas.

Voici un autre exemple envisageant comme prémisse que le statut à but lucratif d'un service de garde influencerait le taux de couverture. La Colombie-Britannique est une province où la couverture est relativement faible. Comptant 64 pour cent d'enfants vivant dans un désert de services de garde, elle est plus près des provinces à faible taux de couverture que des provinces à taux de couverture élevé. Le secteur des garderies à but lucratif a connu une hausse considérable en Colombie-Britannique au cours des dernières années, passant de 43 pour cent à 53 pour cent des places autorisées de 2010 à 2019. Mais au Québec aussi le secteur à but lucratif a pris beaucoup plus d'importance pour les enfants âgés de zéro à quatre au cours des vingt dernières années. En 2021, 55 pour cent des places offertes à temps plein étaient à but lucratif au Québec, ce qui se rapproche de la C.-B. à 53 pour cent. Or, le Québec a pratiquement le meilleur taux de couverture de toutes les provinces, comptant seulement 11 pour cent d'enfants vivant dans un désert de services de garde. La présence d'un secteur à but lucratif ne semble donc pas faire de différence en ce qui concerne un taux de couverture faible ou élevé.

L'offre plus élevée de services de garde à l'Île-du-Prince-Édouard et au Québec n'est pas un phénomène nouveau. C'était évident dans les années 1990. Même s'il s'agit d'une mesure légèrement différente par rapport aux déserts de services de garde, en 1992 déjà, l'Î.-P.-É coiffait toutes les autres provinces pour le pourcentage d'enfants âgés de zéro à cinq ans qui avaient accès à une place dans une garderie réglementée.²⁴ Le Québec se classait dans la basse moyenne sur le plan de la couverture en 1992, mais le nombre de places en services de garde dans la province avait plus que doublé en 1998.²⁵ C'est au cours de cette décennie que le Québec a lancé son programme de services de garde à 5 dollars par jour, démontrant que réduire les frais de garde tout en augmentant rapidement le nombre de places autorisées est possible—cela s'est fait dans le passé.

Globalement, nos analyses révèlent à quel point les déserts de services de garde sont omniprésents au pays et elles indiquent où ils se trouvent. Elles fournissent aussi de l'information sur les collectivités susceptibles d'être mieux pourvues en services de garde. Mais les données actuelles et l'analyse que l'on peut en faire ne suffisent pas à expliquer comment et pourquoi ces déserts sont apparus.

Déserts de services de garde en fonction de la taille des collectivités

Généralement, mais ce n'est pas universel, il y a moins de déserts de services de garde dans les grands centres urbains comptant plus de 100 000 personnes. En revanche, les secteurs ruraux et les petites municipalités sont plus susceptibles d'en avoir. Dans des zones géographiques à faible densité de population, comme les petites municipalités et les secteurs ruraux, il est plus difficile d'installer des garderies, voire des services de garde en milieu familial, près des lieux où vivent les enfants, vu que les enfants ayant besoin de services de garde sont très dispersés. Une étude de 2015 sur les enjeux en matière de services de garde en milieu rural décrit la situation comme suit :

« Deux facteurs principaux propres au milieu rural contribuent aux difficultés qu'ont les familles à se trouver un service de garde: la faible densité de population, les heures de travail atypiques et le travail saisonnier. À cause des grandes distances géographiques, il est difficile pour les parents d'avoir accès à des services de garde, mais aussi il est difficile pour les fournisseurs de services d'être viables financièrement lorsque leur clientèle a des horaires variés et des besoins saisonniers et de plus, est répartie sur un vaste territoire. »²⁶

La figure 2 examine à nouveau le pourcentage d'enfants vivant dans un désert de services de garde, mais du point de vue de la taille de la collectivité et par province/territoire. Malheureusement, l'Î.-P.-É. et les territoires sont exclus, car ils comptent un si petit nombre de codes postaux que ce niveau additionnel d'analyse n'est pas possible dans leur cas.

Le pourcentage le plus élevé d'enfants vivant dans un désert de services de garde se trouve en Saskatchewan où les déserts de services de garde sont la norme pour presque tous les enfants. La chose est vraie pour les enfants vivant dans les grandes villes de la province comme Regina et Saskatoon ou dans de petites municipalités et des secteurs ruraux. Les municipalités de moins de 30 000 personnes comptent moins d'enfants vivant dans des déserts de services de garde, mais elles ne correspondent qu'à deux RTA—une se trouvant en périphérie de Regina et l'autre dans Swift Current.

Les enfants de Terre-Neuve-et-Labrador s'en sortent nettement mieux à St. John's—seule ville de 100 000 personnes dans la province—que ceux qui vivent dans les petites municipalités et les secteurs ruraux. Toutefois, même à St. John's, à 53 pour cent, le pourcentage d'enfants vivant dans un désert de services de garde est plus élevé que la moyenne nationale (48

pour cent). Dans les petites municipalités (<30 000) et les secteurs ruraux de la province, tous les enfants, pour l'essentiel, vivent dans un désert de services de garde.

Au Manitoba, il y a moins d'enfants vivant dans des déserts de services de garde à Winnipeg (55 pour cent)—c'est la seule ville qui compte plus de 100 000 personnes. Toutefois, à l'extérieur de la capitale, les déserts de services de garde sont presque universels, peu importe où vivent les enfants, que ce soit dans une grande municipalité ou dans un milieu rural.

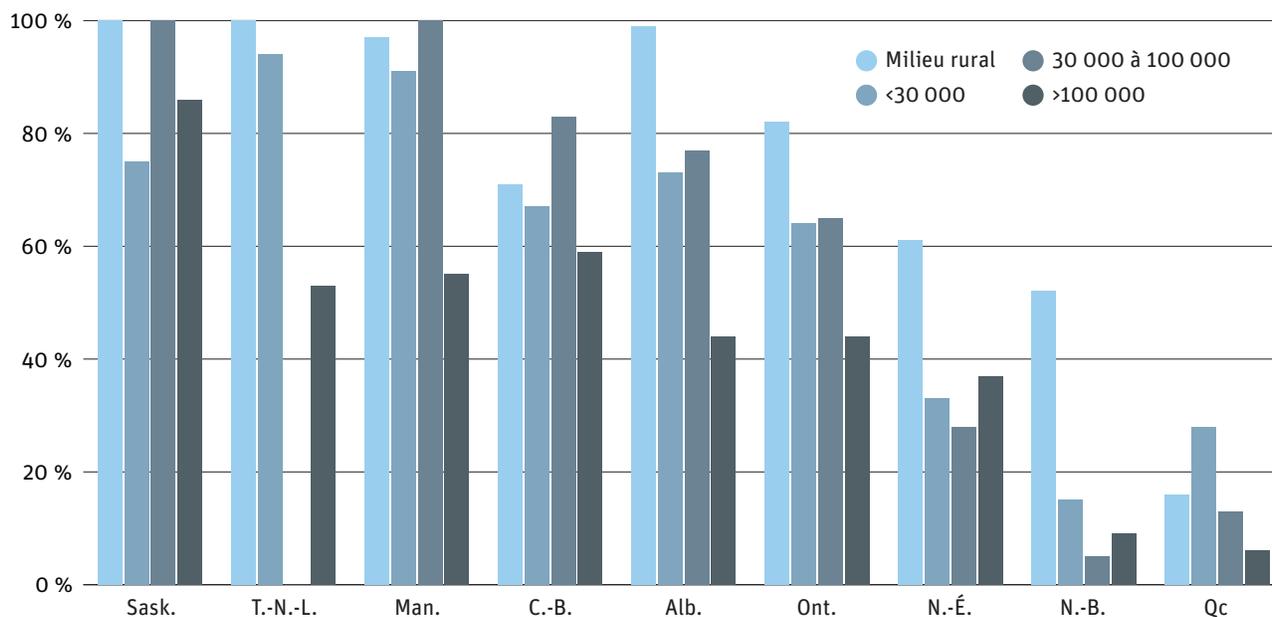
Les enfants britanno-colombiens sont moins susceptibles de vivre dans un désert de services de garde s'ils vivent dans une grande municipalité de plus de 100 000 personnes. Toutefois, même dans les grandes villes de la C.-B., le pourcentage d'enfants susceptibles de vivre dans un désert de services de garde est plus élevé que la moyenne nationale. Dans les petites municipalités et les communautés et secteurs ruraux, les enfants sont plus susceptibles de vivre dans des déserts de services de garde. Une différence entre la C.-B. et l'Ontario ou l'Alberta, c'est que les jeunes enfants de la C.-B. qui vivent en milieu rural ou dans de petites municipalités ne sont pas aussi dépourvus en services de garde que les enfants qui vivent dans les villes. En revanche, le taux de couverture pour les citoyens en Ontario et en Alberta est légèrement supérieur à celui des personnes qui résident dans des zones moins densément peuplées.

Pour les enfants de l'Ontario et de l'Alberta, la situation est semblable. Le pourcentage d'enfants vivant dans un désert de services de garde dans les grandes villes est de 44 pour cent, un peu mieux que la moyenne nationale de 48 pour cent. Par contre, plus la collectivité est petite, plus les enfants de l'Ontario et de l'Alberta risquent de vivre dans un désert de services de garde. Dans les secteurs ruraux, 82 pour cent des enfants ontariens vivent dans des déserts de services de garde et c'est le cas de presque tous les enfants qui vivent en milieu rural en Alberta.

Dans les secteurs plus peuplés de la Nouvelle-Écosse, des petites municipalités à la grande ville de Halifax, environ le tiers des enfants vit dans un désert de services de garde. Il est deux fois plus difficile de trouver une place en service de garde lorsque l'on vit en milieu rural—61 pour cent des enfants vivant en milieu rural vivent dans un désert de services de garde.

Au Nouveau-Brunswick, il n'y a presque pas de déserts de services de garde dans les villes et les municipalités. Que ce soit dans des villes, comme Fredericton ou Moncton qui comptent plus de 100 000 habitants ou dans des municipalités de moins de 30 000 personnes ou entre 30 000 et 100 000 personnes, le pourcentage de codes postaux où il a plus de trois enfants pour

FIGURE 2 Pourcentage d'enfants vivant dans un désert de services de garde par province et par taille de collectivité



Remarque L'Île-du-Prince-Édouard et les territoires comptent trop peu de RTA pour avoir des résultats significatifs.

Sources Données sur les permis délivrés par les provinces et territoires, recensement de 2021 et calculs de l'auteur; voir l'annexe.

chaque place est assez faible. Malheureusement, ce n'est pas le cas dans les secteurs ruraux du Nouveau-Brunswick, où la moitié des enfants vivent dans un désert de services de garde.

Comme il a été mentionné précédemment, au Québec, on a réussi à éviter pour l'essentiel les déserts de services de garde. Même lorsque l'on fait l'analyse à l'échelle des collectivités, le Québec est parvenu à maintenir à un bas niveau le pourcentage d'enfants vivant dans un désert de services de garde. Le Québec fait moins bien, avec 28 pour cent d'enfants vivant dans un désert de services de garde, dans les petites collectivités de moins de 30 000 personnes. Mais même dans les secteurs ruraux peu peuplés, qui constituent une grande partie du Nord québécois, seulement 16 pour cent des enfants vivent dans un désert de services de garde—ce qui illustre qu'il est possible au Canada de créer une offre satisfaisante de services de garde agréés en région éloignée.

L'effet « Timbit » dans les grandes villes

À ce jour, il y a eu très peu de planification provinciale ou territoriale pour déterminer l'emplacement des services de garde, ce qu'illustrent clairement nos résultats. Dans l'ensemble, jusqu'à maintenant les organismes ou les fournisseurs individuels (particuliers) de services de garde décident de leur propre chef où ils s'installeront. Dans de nombreux cas, il est fort possible qu'aucun fournisseur ne se manifeste là où on aurait besoin de services de garde. Historiquement, le fait de laisser les « règles du marché » déterminer l'emplacement a généré des configurations particulières dans les grandes villes. Notamment, lorsque les décisions relatives à l'emplacement sont guidées par la notion de profit, les entreprises à but lucratif vont vraisemblablement s'installer où elles ont le plus de chance de faire de l'argent. Et cela peut être ou ne pas être à l'endroit le plus utile d'un point de vue d'équité ou de distribution. Cela peut bien sûr valoir aussi pour les organismes à but non lucratif qui peuvent s'installer dans un endroit plus viable, mais pas nécessairement là où les besoins sont les plus grands.

Par conséquent, certains quartiers ou des municipalités entières—surtout dans les endroits où les services de garde ne sont pas rentables ou se maintiennent tout juste à flot—sont mal pourvus en matière de services de garde, voire qu'à certains endroits, il n'y a aucun service. Cette approche fondée sur les règles du marché n'a manifestement pas donné une distribution équitable de services de garde près d'où vivent des familles, tous revenus confondus.

Choisir l'emplacement d'un service de garde dans l'optique d'optimiser les occasions d'affaires ou d'atteindre le seuil de rentabilité tranche avec le système d'éducation publique. Les écoles publiques appartiennent au secteur public et sont gérées par celui-ci; et l'éducation publique est un droit prescrit par la loi. L'emplacement des écoles près d'endroits où vivent les enfants relève d'une planification concertée et souvent le critère « près des endroits où vivent les enfants » est réglementé. Il s'ensuit une distribution plus égale et équitable des écoles publiques.

Cette partie dépeint l'effet « Timbitf » dans les grandes villes et nous continuons d'utiliser les codes postaux comme unité d'analyse. Les cartes de Toronto, Ottawa, Calgary et Montréal (figures 3, 4, 5 et 6) sont reproduites ci-dessous. (À noter que ce lien mène [à la carte complète du Canada](#) qui affiche toutes les villes et les codes postaux.) Ces cartes illustrent les taux de couverture par préfixe de codes postaux. Les régions postales plus foncées indiquent des taux de couverture plus élevés et un meilleur accès aux services

de garde. Les régions postales plus pâles indiquent des taux de couverture plus faibles et, par conséquent, un moins bon accès aux services de garde.

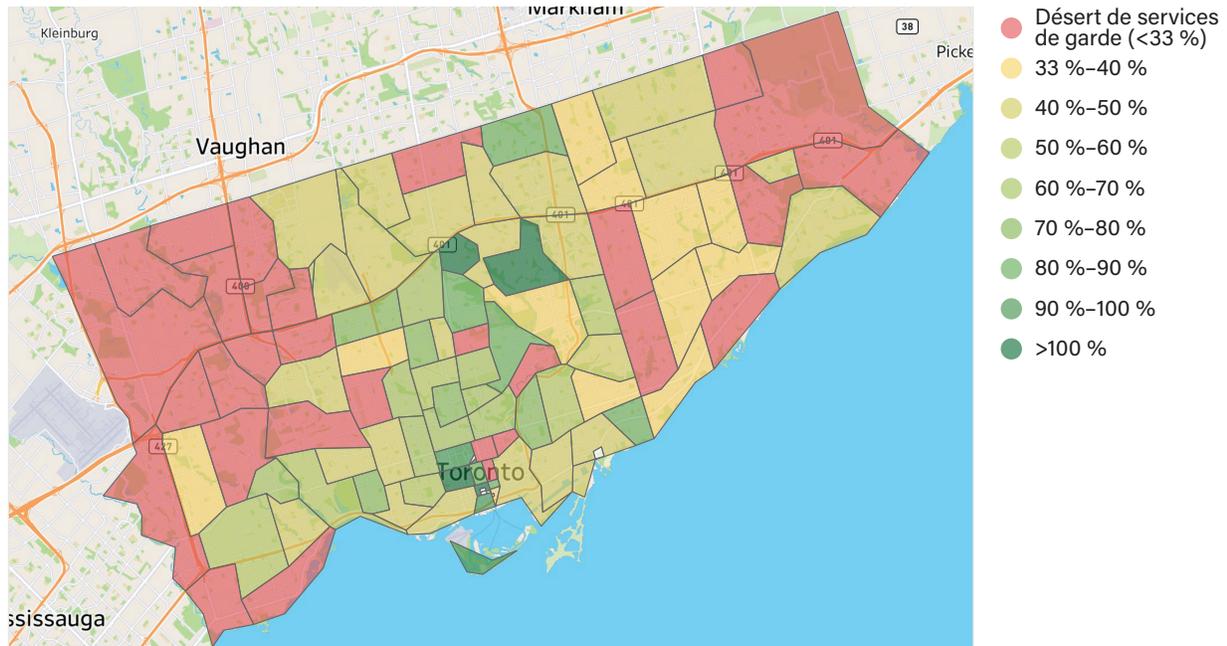
Les cartes de Toronto, Ottawa et Calgary (figures 3, 4, 5) ont été choisies pour illustrer une tendance commune, laquelle est évidente dans beaucoup de villes au Canada. Les taux de couverture—l'accès aux services de garde—sont meilleurs dans le centre des villes que dans les banlieues. Dans de nombreuses banlieues, les taux de couverture chutent sous la barre de 33 pour cent, faisant de ces codes postaux des déserts de services de garde. Notre recherche révèle que même si tous les codes postaux dans les banlieues ne sont pas des déserts de services de garde, il y a une tendance en ce sens.

Certes, les codes postaux des centres-villes sont géographiquement plus petits et la densité de population y est plus grande. La viabilité et la vitalité des lieux incitent donc les fournisseurs de services de garde à s'y installer. Il est possible aussi que certains fournisseurs y aient délibérément aménagé des services de garde pour les parents qui travaillent au centre-ville et qui font la navette avec leurs enfants. Il se peut aussi que les centres-villes aient un plus grand nombre d'immeubles commerciaux plus faciles à réaménager ou à rénover pour recevoir une garderie.

Nos résultats indiquent qu'il est fréquent d'observer dans les codes postaux des centres-villes des taux de couverture supérieurs à 100 pour cent. C'est-à-dire qu'on y trouve plus de places en services de garde agréés qu'il y a de jeunes enfants dans le secteur en question. La chose s'explique en partie parce que moins d'enfants vivent dans les quartiers d'affaires des centres-villes de sorte que les places ne sont pas nécessairement uniquement destinées aux enfants qui y résident, mais également aux enfants dont les parents font la navette. Ceci correspond à ce que nous savons : beaucoup de parents se déplacent vers le centre-ville pour leur emploi et ils utilisent des services de garde à proximité de leur lieu de travail plutôt que ceux près de leur résidence. Cette solution peut ou non correspondre à ce que les parents souhaitent, mais dans un environnement où leurs options sont limitées, les parents prennent ce qu'ils peuvent. Pour les familles qui comptent plus d'un enfant, la situation se complique lorsque l'enfant plus vieux fréquente l'école locale (près de la maison) et que le plus jeune voyage d'un bout à l'autre de la ville avec un parent.

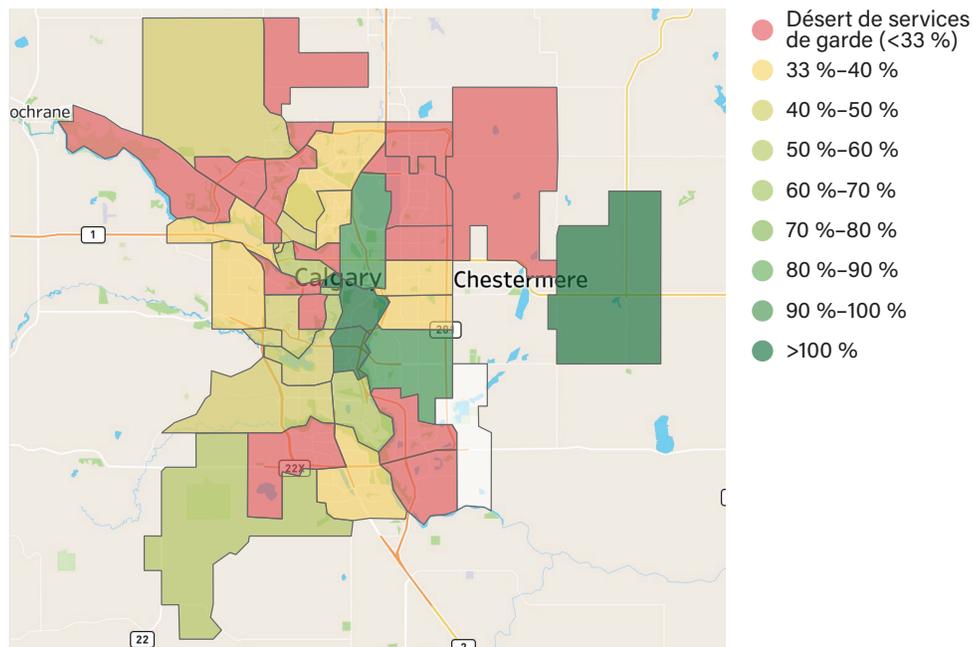
Il se dégage du marché des services de garde une tendance « Timbit »²⁷ : dans les centres-villes, les services de garde agréés sont plus facilement accessibles, tandis que dans les secteurs ruraux ou les banlieues, l'accès est restreint.

FIGURE 3 Taux de couverture par code postal dans la ville de Toronto



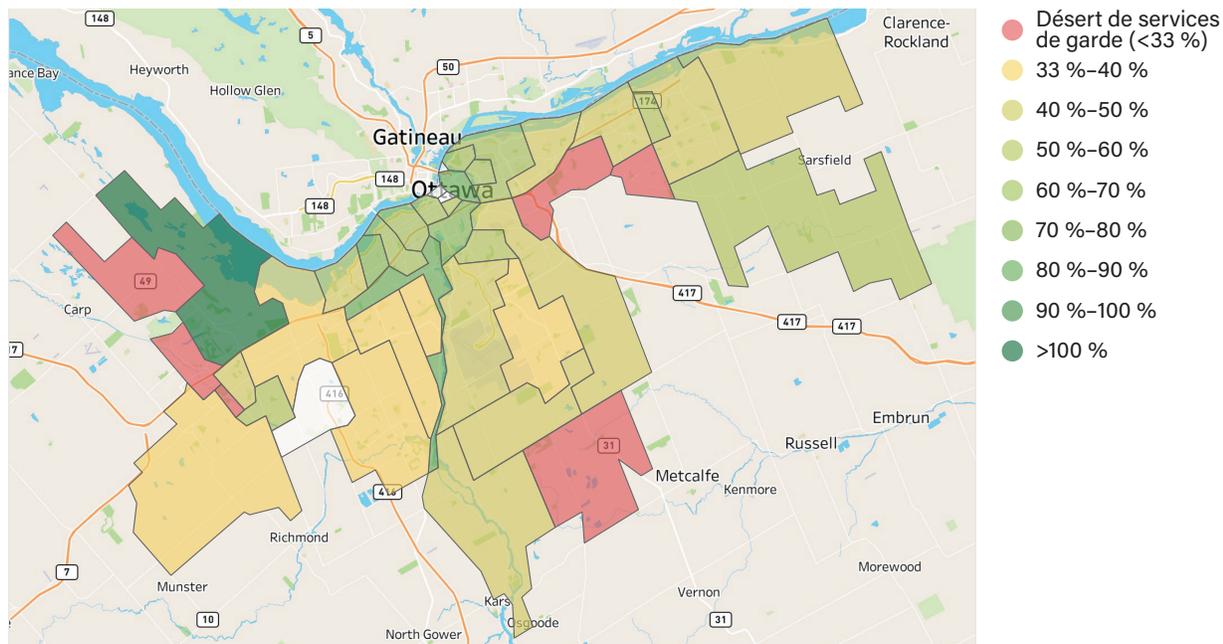
Sources Données sur les permis délivrés par les provinces et territoires, recensement de 2021 et calculs de l'auteur; voir l'annexe.

FIGURE 4 Taux de couverture par code postal dans la ville de Calgary



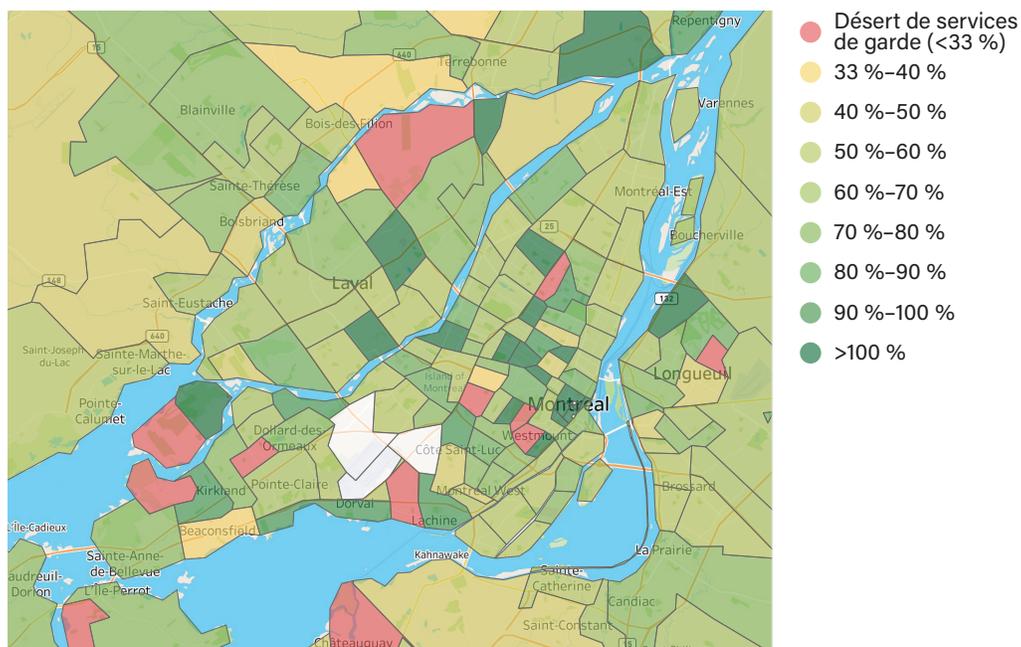
Sources Données sur les permis délivrés par les provinces et territoires, recensement de 2021 et calculs de l'auteur; voir l'annexe.

FIGURE 5 Taux de couverture par code postal dans la ville de Ottawa



Sources Données sur les permis délivrés par les provinces et territoires, recensement de 2021 et calculs de l'auteur; voir l'annexe.

FIGURE 6 Taux de couverture par code postal dans l'agglomération de Montréal



Sources Données sur les permis délivrés par les provinces et territoires, recensement de 2021 et calculs de l'auteur; voir l'annexe.

Il vaut la peine de comparer les villes au-dessus de l'agglomération de Montréal (figure 6). La carte de Montréal montre que la couverture sur l'île de Montréal et dans les banlieues environnantes des rives nord et sud est plus égale. On n'observe pas le même effet « Timbit », à savoir un centre-ville très bien pourvu et des banlieues ayant de très faibles taux de couverture. On constate plutôt un assez bon accès aux services de garde partout dans la région métropolitaine.

Taux de couverture des grandes villes

Dans cette prochaine partie de notre rapport, nous mettons de côté l'analyse des déserts de services de garde par code postal pour analyser les villes canadiennes dans leur ensemble sans tenir compte des codes postaux, mais en incluant toutes les places et tous les enfants dans les limites du territoire des villes. Cette partie inclut toutes les villes canadiennes qui comptaient plus de 6500 jeunes enfants en 2021 et toutes les capitales provinciales et territoriales.²⁸ En tout, il y a 50 villes. Au lieu d'examiner le pourcentage d'enfants vivant dans des déserts de services de garde par code postal, nous examinons le taux de couverture dans l'ensemble de la ville. Le taux de couverture correspond au pourcentage de places autorisées offertes à temps plein pour chaque enfant admissible. Étant donné que les taux sont calculés à l'échelle de la ville au complet et non dans un code postal donné, ils tiennent pour acquis que chacune des places est accessible à chaque enfant dans cette ville. Sur le plan conceptuel, les parents se déplacent (en voiture, à vélo, à pied ou en transport en commun) dans la ville pour trouver une place pour leur enfant dans un service de garde agréé—tandis que dans les déserts de services de garde, les parents sont limités aux services de garde à proximité de leur résidence (à savoir dans la même RTA). Bien sûr, les parents ne peuvent pas toujours ou ne veulent pas nécessairement amener leur enfant dans n'importe quel service de garde de leur ville. Néanmoins, présenter les données à l'échelle des villes est utile, car beaucoup de parents qui vivent dans les villes cherchent et utilisent vraisemblablement des places qui ne sont pas dans le même code postal que leur résidence.

Dans cette partie, nous examinons aussi la disponibilité de places autorisées par groupe d'âge. Pour cette analyse, les provinces et les territoires ont été en mesure, pour la plupart, de nous fournir le nombre de places autorisées pour poupons. La définition de poupon pour les services de garde diffère légèrement d'une province ou d'un territoire à l'autre et les pro-

vinces et territoires n'ont pas tous des groupes poupons distincts. Pour obtenir le bon nombre de permis pour poupons, il a fallu faire correspondre les fourchettes d'âge des enfants les plus jeunes pour l'ensemble des provinces et territoires. La fourchette commence à 0 mois pour atteindre de 18 à 24 mois. Le nombre de poupons dans chaque ville a été rajusté pour correspondre à la bonne définition de poupons pour les services de garde dans cette province ou ce territoire afin d'obtenir le bon dénominateur. Comme la C.-B. n'a pas de catégorie poupons, les villes de la C.-B. sont exclues de la figure 7. Voir l'annexe pour une définition complète des groupes d'âge par province/territoire.

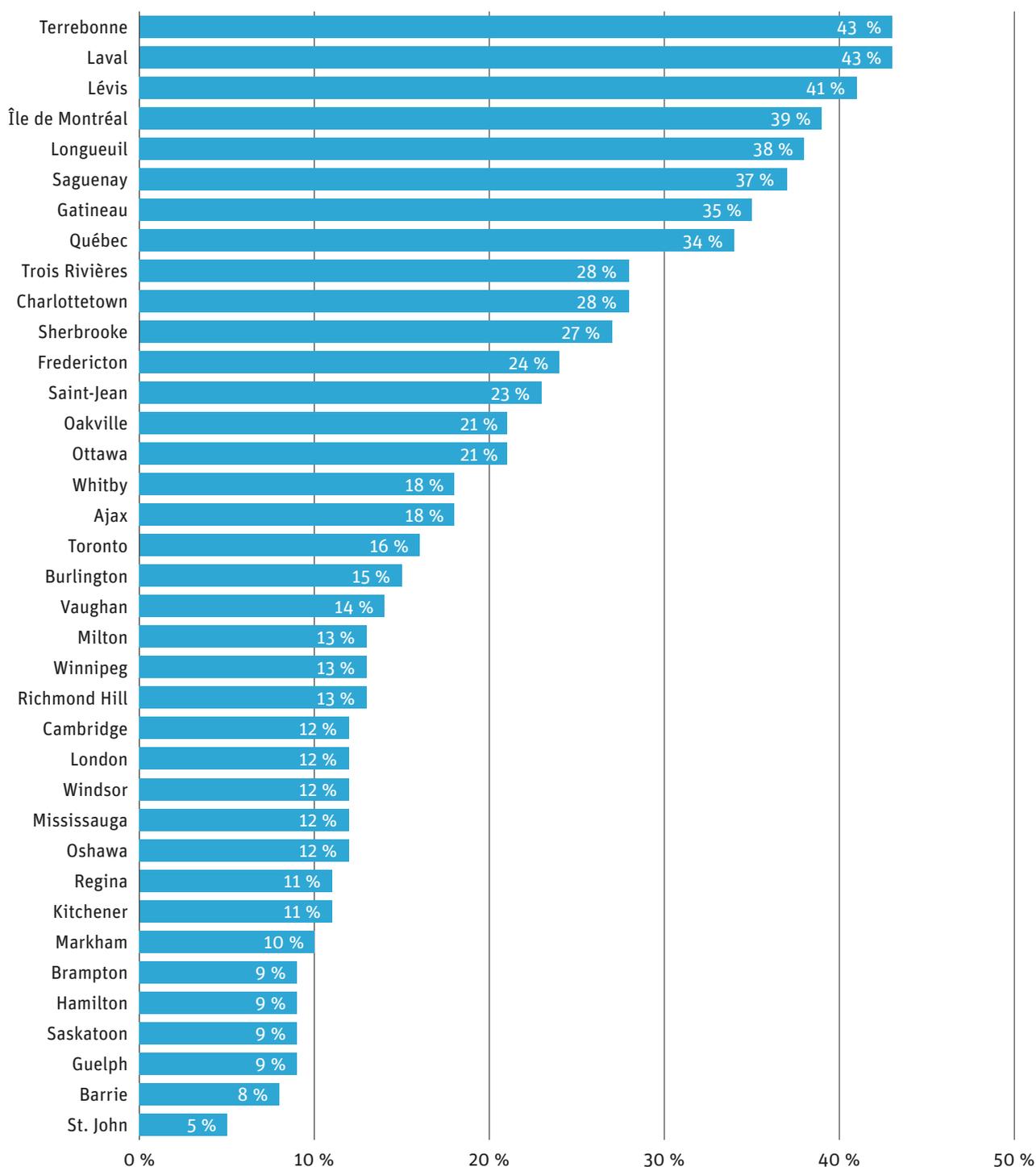
Les objectifs de Barcelone des pays de l'UE, dont il a été question précédemment, visaient un taux de couverture de 33 pour cent pour les enfants âgés de moins de 36 mois—légèrement plus âgés que la définition de poupons dans le contexte canadien. Même si le congé de maternité et parental au Canada hors Québec comporte de nombreuses lacunes, surtout au chapitre de l'admissibilité et de l'abordabilité, beaucoup de poupons au Canada sont susceptibles d'être à la maison avec un parent (la mère), surtout dans leur première année de vie ou possiblement plus longtemps vu la prolongation récente à 18 mois des prestations de congé parental, étant donné que le congé de maternité et parental est accessible à de nombreux parents. Toutefois, la rareté et le coût élevé d'une place-poupon en services de garde agréés sont étroitement liés à la décision des parents de travailler ou non après la naissance d'un enfant.

Peu importe que l'on considère seulement les poupons ou tous les enfants qui ne fréquentent pas encore la maternelle, les données révèlent des taux de couverture extrêmement variés dans les villes canadiennes.

La catégorie des enfants les plus jeunes en C.-B. est de 0 à 36 mois, ce qui est beaucoup plus âgé que l'âge des poupons des autres provinces et ce qui correspond davantage à une catégorie poupons et bambins, laquelle n'est pas directement comparable. Cela étant, les villes de la C.-B. ont été exclues. L'Alberta n'octroie pas non plus de permis pour des places-poupons, de sorte que les villes albertaines sont également exclues.

En fonction de notre analyse, huit villes canadiennes atteindraient le taux de couverture de 33 pour cent fixé par l'UE pour les poupons, comme l'indique la figure 7. Les villes québécoises qui atteindraient cette cible sont également les plus grandes villes du Québec. Charlottetown à l'Î.-P.-É et deux autres villes québécoises (Trois-Rivières et Sherbrooke) s'en approchent, leur taux de couverture pour les poupons atteignant de 27 à 28 pour cent.

FIGURE 7 Taux de couverture dans les villes canadiennes—poupons



Remarque Le nombre d'enfants est rajusté pour correspondre à la définition du groupe d'âge des poupons dans cette province. Lorsque l'on n'était pas en mesure d'obtenir le nombre de places pour poupons dans les services de garde agréés, les villes de ces provinces et territoires n'ont pas été incluses. La liste comprend toutes les villes comptant plus de 6500 enfants qui ne vont pas encore à l'école et toutes les capitales provinciales et territoriales.

Sources Données sur les permis délivrés par les provinces et territoires, recensement de 2021 et calculs de l'auteur; voir l'annexe.

Dans la plupart des villes canadiennes qui font partie de la présente étude, les taux de couverture pour poupons sont inférieurs à 20 pour cent, ce qui signifie que ces villes comptent au moins cinq poupons pour chaque place-poupon autorisée. Les villes de St. John's à Terre-Neuve-et-Labrador, de Barrie, Guelph, Hamilton et Brampton en Ontario et de Saskatoon en Saskatchewan affichent notamment de mauvais résultats, la disponibilité de places pour poupons dans ces villes comparativement à leur population d'enfants étant très faible. Elles comptent moins d'une place-poupon autorisée pour dix poupons.

La figure 8 porte plus généralement sur le taux de couverture pour tous les enfants qui ne fréquentent pas encore la maternelle—c'est-à-dire âgés d'environ 0 à 4 ou 5 ans, pas uniquement des poupons. Les villes de la C.-B. et de l'Alberta sont incluses dans ce cas-ci. Nous étudions les villes (subdivisions du recensement) et non les grandes régions ou les régions métropolitaines de recensement (RMR).

En examinant les déserts de services de garde sous cet angle, les villes qui affichent les meilleurs taux de couverture sont Whitehorse, Charlottetown et l'île de Montréal : elles comptent environ sept places autorisées pour dix enfants qui ne fréquentent pas encore la maternelle. Au bas de l'échelle se trouvent Saskatoon, Regina, Kitchener et la ville de Vancouver. Dans chacune de ces villes, il y a environ deux places autorisées pour dix enfants, ce qui donne un taux de couverture légèrement supérieur à 20 pour cent.

Lorsque l'on compare les villes en haut de la liste à celles en bas, il est approximativement trois fois plus facile de trouver une place dans un service de garde agréé dans les villes du haut que dans celles du bas. Parmi les villes en haut de la liste, six sont situées au Québec, deux sont en Ontario et il y en a une au Yukon et une autre à l'Île-du-Prince-Édouard. Par les villes en bas de la liste, six sont situées en Ontario, deux sont en Saskatchewan et deux sont en Colombie-Britannique.

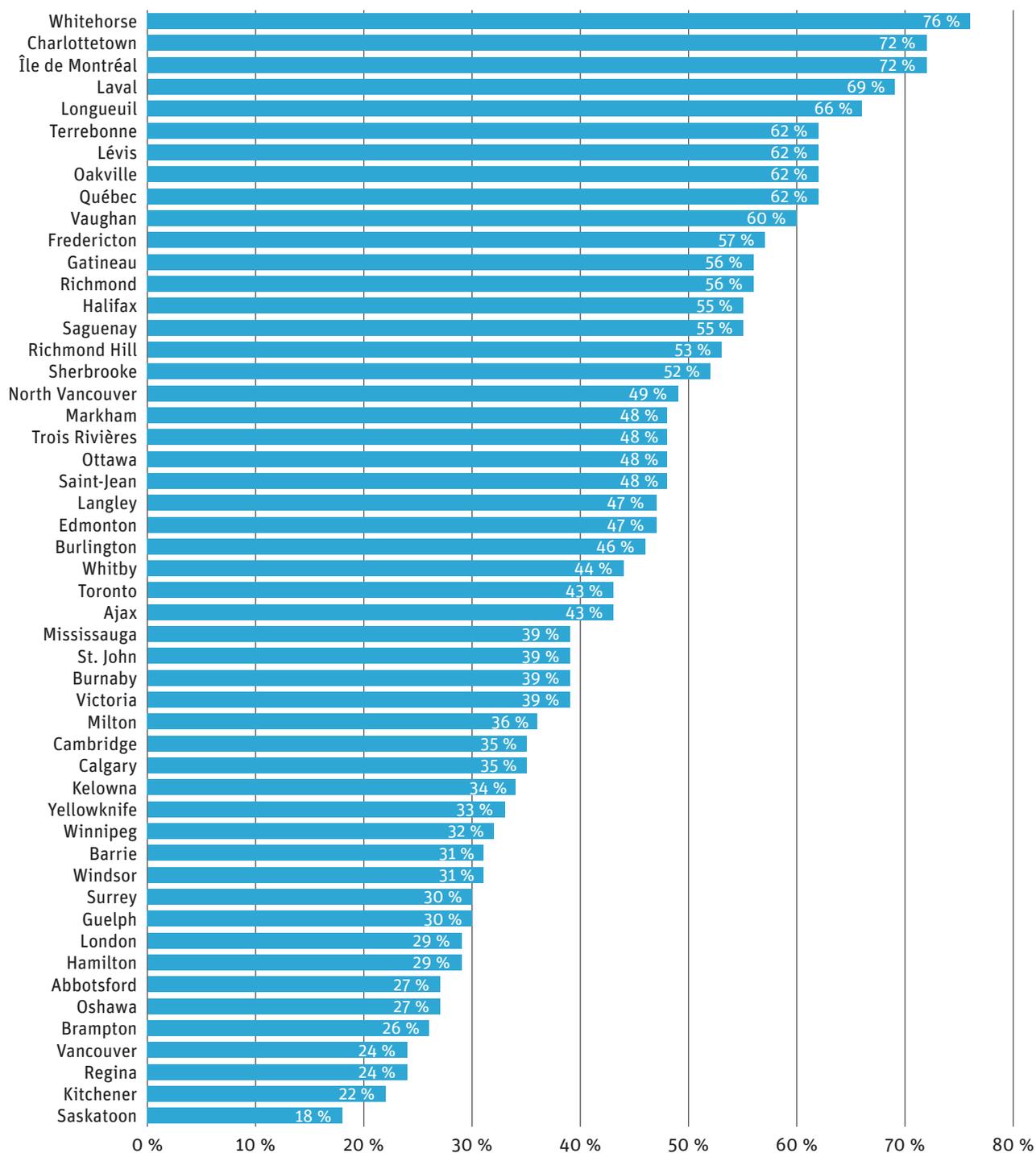
L'expansion est certes critique, mais le « comment » est très important

Pour éliminer les déserts de services de garde et réaliser l'accès universel, on doit procéder de toute urgence à l'expansion du système des services de garde. Mais comment faire?

L'expansion du système des services de garde repose sur quatre facteurs :

- Le financement (quelqu'un doit payer).

FIGURE 8 Taux de couverture dans les villes canadiennes—
enfants ne fréquentant pas encore la maternelle



Remarque Cette liste comprend toutes les villes canadiennes comptant plus de 6500 enfants qui ne fréquentent pas encore la maternelle et toutes les capitales provinciales et territoriales. L'âge auquel les enfants commencent à fréquenter la maternelle est déterminé par la province ou le territoire; le nombre d'enfants est rajusté en conséquence pour cette analyse.

Sources Données sur les permis délivrés par les provinces et territoires, recensement de 2021 et calculs de l'auteur; voir l'annexe.

- La planification (quelqu'un doit déterminer où installer les services et comment bâtir le système)
- La prestation (quelqu'un doit exploiter les services)
- La reddition de comptes (quelqu'un doit s'assurer que les objectifs sont atteints)

La société doit décider dans quelle mesure elle veut dépendre de l'État (secteur public), du marché (secteur privé) ou de la société civile (troisième secteur) pour s'acquitter de chacune de ces fonctions.

Selon notre point de vue, pour s'acquitter des quatre fonctions susmentionnées nécessaires à l'expansion du système, il est mieux d'utiliser une approche éprouvée basée sur l'expérience de pays ayant eu recours à différents degrés au secteur public, au secteur privé (marché) et à la société civile.

Prises ensemble, les données probantes au Canada et à l'échelle internationale soutiennent l'option d'accorder une plus grande part de responsabilité au secteur public—un rôle de leadership—pour s'acquitter de ces quatre fonctions afin d'atteindre une couverture universelle dans le cadre d'un bon système d'apprentissage et de garde des jeunes enfants abordable, accessible, inclusif et équitable au sein duquel les professionnels-les de la petite enfance sont rémunérés équitablement pour leur travail.

Financement (qui paie et comment?)

Au Canada, des décennies d'expérience ont démontré que le financement de sources privées (frais de garde déboursés par les parents, capitaux privés, dons d'organismes à but non lucratif et d'œuvres de charité) ne produit pas de façon organique des systèmes de services de garde équitables, de bonne qualité, abordables, largement accessibles et inclusifs. Bref, si cela avait été possible, cela se serait produit il y a longtemps. C'est la raison pour laquelle les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux se sont engagés à verser une quantité jamais vue de fonds publics pour en arriver enfin à bâtir un système universel de services de garde et à limiter les frais de garde à 10 \$ par jour en moyenne.

Les données canadiennes et internationales démontrent également en quoi le fait de financer systématiquement les services de garde à l'aide de fonds publics plutôt que de subventionner les parents consommateurs individuellement s'avère la meilleure pratique et orientation stratégique. Encore une fois, rappelons qu'en vertu des ententes qui façonnent l'initiative

fédérale/provinciale/territoriale en matière d'apprentissage et de garde des jeunes, les fonds publics sont versés directement aux services de garde, et non aux parents.

Planification

Nos données dressent un portrait de la distribution inégale des services de garde au Canada et de leur capacité de couverture limitée. Cette situation découle de l'absence de planification et du recours au secteur privé pour créer des services, ceux-ci « surgissant » comme des champignons si un particulier ou un groupe en prend l'initiative. Une fois de plus, si on se fie aux données et aux expériences autant positives que négatives du Canada et d'autres pays, manifestement cette façon de faire ne contribue pas à la création de systèmes de services de garde universels et équitables.

La planification, dans le sens de planification communautaire ou urbaine de biens publics, est une fonction publique qui relève du gouvernement. Les gouvernements doivent assumer le leadership de la planification de l'expansion des services de garde au pays. Les éléments de base d'un système de services de garde planifié publiquement sont notamment l'analyse de l'offre et de la demande, des normes en matière de conception, des plans d'immobilisations sur plusieurs années et en fonction de priorités, la surveillance de la construction, et des stratégies de recrutement et de rétention de la main-d'œuvre (comme des grilles salariales concurrentielles soutenues par des fonds publics).

Les gouvernements provinciaux et territoriaux, parce que la prestation des services de garde relève de leur compétence selon les dispositions constitutionnelles canadiennes, doivent assumer la responsabilité de l'élaboration et de la mise en œuvre de plans publics d'expansion des services de garde. Sur une base quotidienne, la planification urbaine et communautaire est une fonction relevant normalement des municipalités, mais règle générale, la planification municipale ne se fait pas en silo; elle se fait par consultation avec des partenaires et des intervenants externes importants.

Dans le nouveau contexte du financement fédéral et des ententes d'expansion des réseaux de services de garde à l'échelle canadienne, s'il n'y a pas de régime public cohérent pour planifier cette expansion, la construction de nouvelles installations demeurera aléatoire et sera le résultat d'initiatives de fournisseurs privés dont la vision est relativement étroite et qui sont possiblement mal outillés pour la tâche de concevoir et de réaliser

eux-mêmes des projets d'expansion. Les ententes fédérales, provinciales et territoriales n'ont pas de dispositions relatives aux processus de planification en vue d'assurer l'expansion équitable des services de garde, cependant les ententes et les plans d'action connexes contiennent des objectifs et des priorités.

Prestation (qui est chargé de l'exploitation des services de garde?)

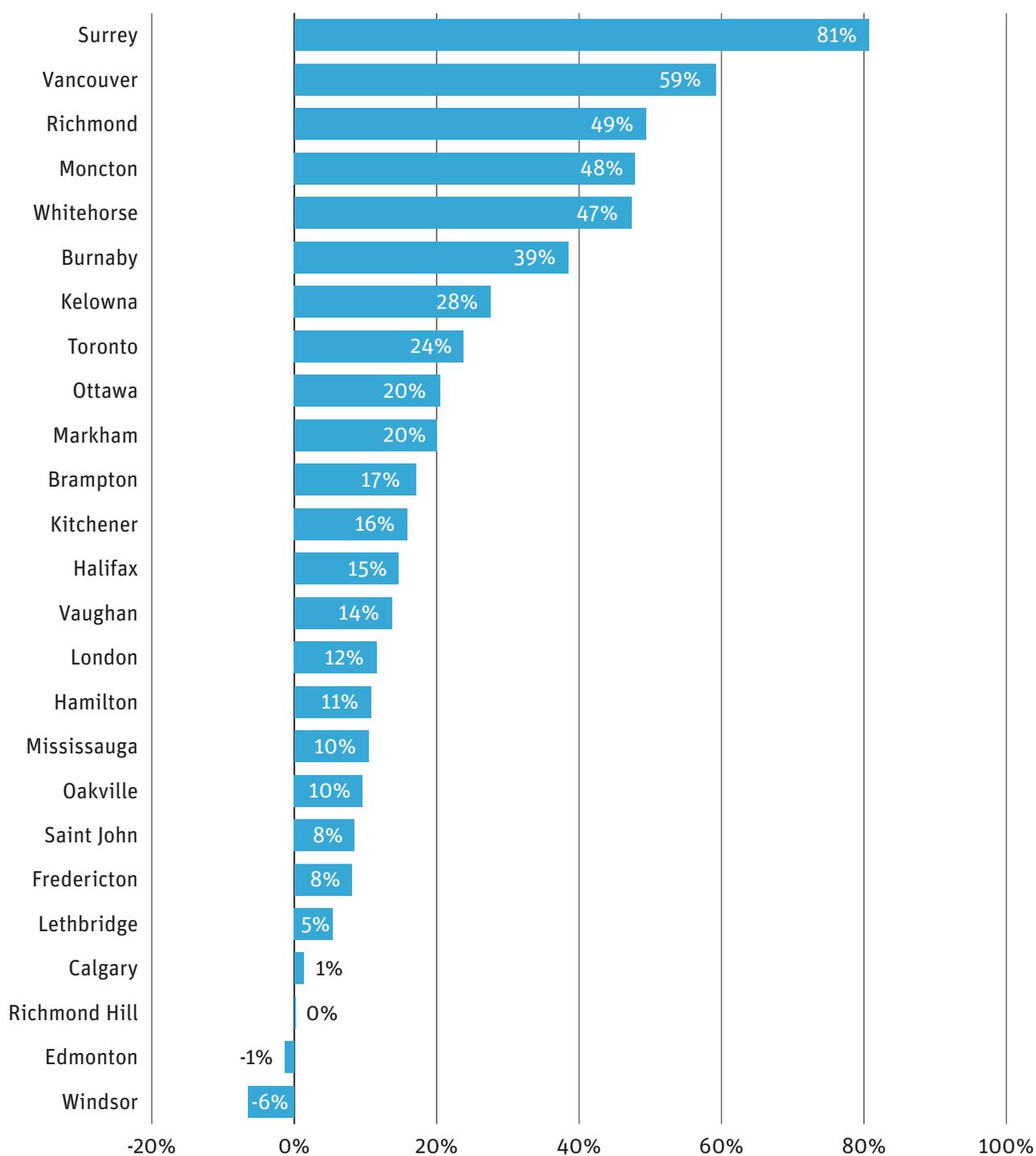
Afin de transformer ces investissements publics historiques en services de garde concrets répondant aux besoins des parents et des enfants, il faut considérer les différents modes de prestation possibles : public, sans but lucratif (SBL) et à but lucratif (BL). Le Canada possède de l'expérience avec ces trois modes de prestation. En effet, les services de garde au pays sont principalement sans but lucratif; un certain nombre sont à but lucratif; et quelques-uns sont publics.

Qu'avons-nous appris de notre propre expérience? Nous savons qu'il existe une corrélation directe et indirecte entre la structure à but lucratif des garderies et plusieurs facteurs associés à des services de moindre qualité, notamment de faibles salaires et des conditions de travail médiocres, moins de membres du personnel formés en éducation à la petite enfance, un taux de roulement du personnel plus élevé et un moins bon respect des règlements.

Les tarifs des garderies BL ont également tendance à être plus élevés que ceux des garderies SBL, comme l'ont indiqué les sondages annuels successifs sur les tarifs du CCPA. En 2021, avant les efforts consentis à l'échelle du Canada pour réduire les frais de garde, il y avait une différence marquée entre les tarifs demandés dans les garderies BL et ceux des garderies SBL. Dans presque toutes les villes, les tarifs médians pour enfants d'âge préscolaire étaient les mêmes ou plus élevés dans les garderies BL que dans les garderies SBL, et les écarts étaient parfois considérables, notamment dans des villes de la C.-B. et de l'Ontario, comme l'illustre la figure 9. Par exemple, dans Mississauga, le tarif médian pour enfants d'âge préscolaire dans les garderies SBL était de 1135 \$/mois en 2021, mais il était de 1254 \$/mois dans les garderies BL.

D'autres études et analyses comparatives réalisées à l'échelle internationale corroborent l'expérience canadienne. Ces recherches illustrent aussi comment, dans les pays où les services de garde BL dominent le marché,

FIGURE 9 Les tarifs médians pour enfants d'âge préscolaire—garderies SBL et BL—par ville (2021)



Remarque À noter que les villes de Yellowknife, Iqaluit, Regina et Saskatoon ne sont pas représentées dans ce tableau. Le Nunavut et les Territoires du Nord-Ouest n'ont aucun service de garde à but lucratif et la Saskatchewan en compte très peu.

Source David Macdonald et Martha Friendly, *Changer les règles du jeu : Les provinces et les territoires atteindront-ils les nouveaux objectifs fédéraux en matière de frais de garde d'enfants? Frais de garde d'enfants au Canada 2021*, Centre canadien de politiques alternatives, mai 2022.

une bonne part des fonds publics se retrouvent dans les comptes bancaires d'investisseurs immobiliers plutôt que de servir aux fins visées.

Dans le monde, les pays qui se sont dotés de systèmes universels de services de garde de qualité ont ancré le développement de leurs réseaux dans le secteur public, leur gestion étant habituellement assurée par un ordre de gouvernement local. Les systèmes incluent souvent un secteur à but non lucratif (organismes bénévoles ou de bienfaisance) et ils sont nombreux, même les plus développés, à permettre un certain pourcentage de services à but lucratif. Ils contiennent habituellement des mécanismes publics de contrôle des coûts et des grilles salariales négociées collectivement. Néanmoins, même dans un pays où les services de garde sont bien établis comme en Norvège, les problèmes que pose la présence grandissante de garderies BL ont incité le plus grand syndicat d'éducatrices et d'éducateurs à la petite enfance du pays à s'opposer à la privatisation accrue des services de garde, laquelle est jugée « menaçante pour une éducation équitable et pour la gouvernance par des instances élues »²⁹.

Au Canada, le gouvernement fédéral a stipulé—et la plupart des provinces et des territoires ont indiqué leur assentiment—que même si les exploitants existants de garderies BL ont accès au nouveau financement public aux mêmes conditions que les services de garde publics et sans but lucratif, l'expansion se fera « principalement dans le secteur public et à but non lucratif ».

Cette orientation est la bonne et elle devrait être renforcée. Même si les structures BL peuvent s'avérer excellentes pour livrer un vaste éventail de biens et de services dans la société, les données indiquent que ce n'est pas le cas en matière de services de garde et, en ce sens, l'expansion des réseaux de garderies BL doit être réduite au minimum.

Reddition de comptes

Les gouvernements sont vraisemblablement et manifestement les mieux placés pour assurer cette dernière fonction nécessaire à l'expansion des services de garde au pays puisqu'ils sont démocratiquement responsables des objectifs énoncés du système universel de services de garde promis (abordabilité, qualité, accès, inclusion et rémunération juste des éducatrices et éducateurs). Conférer au secteur privé la fonction de reddition de comptes s'avère inefficace à cause de l'absence de concurrence et de contraintes au niveau de l'offre dans le secteur des services de garde, du manque de transparence

inhérent au secteur privé et de la mobilité. Et si la reddition de comptes relève du secteur sans but lucratif (de conseils d'administration motivés par la mission), les mécanismes de contrôle risquent de varier en rigueur d'un fournisseur à l'autre et d'être inconsistants à l'échelle du système.

Comme le financement public des services de garde au Canada a augmenté et qu'il continuera d'augmenter considérablement à mesure que se développera et prendra forme un système largement accessible, il va de soi que ce sont les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux qui doivent rendre compte de façon claire et transparente de l'utilisation des fonds publics et des résultats attendus. La reddition de compte doit relever de leur responsabilité. Les gouvernements démocratiquement élus sont à risque d'un jugement sévère de la part de la population s'ils ne contrôlent pas rigoureusement les fonds publics importants consacrés au système d'apprentissage et de garde des jeunes enfants. Il faut bâtir ce système de façon à ce qu'il soit un actif et non un risque pour les gouvernements qui y investissent.

En résumé, afin d'éliminer les déserts de services de garde et de bâtir un système véritablement universel et équitable de services de garde de qualité, il est préférable que la responsabilité de ces quatre fonctions requises pour l'expansion des réseaux de services de garde soit conférée à des institutions publiques, et que le secteur SBL et la société civile soient des partenaires actifs et valorisés à tous les niveaux. Les services éducatifs et de garde à l'enfance et les programmes d'apprentissage sont un bien public—ce ne sont pas une commodité ni un luxe. Ils doivent être offerts et accessibles sur une base régulière et constante.

Conclusions et recommandations

AU DÉBUT DE 2023, la plupart des parents de jeunes enfants ont vraisemblablement remarqué que leurs frais de garde avaient considérablement diminué. Ce qui aidera assurément à équilibrer les budgets serrés des jeunes familles qui ont la chance d’avoir une place pour leur enfant dans un service de garde agréé de bonne qualité. La décision de réduire de façon dramatique les frais de garde est une décision nécessaire. Ce n’est pas uniquement une question de porte-monnaie à laquelle peuvent adhérer les gens, mais c’est aussi un élément essentiel pour créer un système de services de garde largement accessibles et équitables. Mais le plan pancanadien d’apprentissage et de garde des jeunes enfants ne se limite pas à une réduction des frais de garde. Il comporte d’autres initiatives absolument essentielles pour assurer l’efficacité de la mise en œuvre de l’ensemble du projet.

Comme le révèle la présente analyse, la disponibilité de places pour les jeunes enfants en services de garde agréés est très variable à l’échelle du Canada. L’analyse démontre en détail que les déserts de services de garde font partie du paysage partout au Canada. Le Canada n’ayant pas des politiques et des programmes de financement intégrés en matière d’apprentissage et de garde de jeunes enfants, cette situation s’est construite au fil du temps. Ce qui suggère que la prochaine étape essentielle pour assurer à toutes les familles canadiennes des tarifs plus abordables est une expansion planifiée, délibérée et rationnelle des services de garde agréés partout au pays. À de

nombreux points de vue, soutenir et faciliter l'accès aux services de garde à 10 \$/jour et en surveiller les effets doit être un effort concerté de la part des gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux, des représentants autochtones en collaboration avec la société civile, les partenaires du secteur des services de garde et les parents pour en optimiser les résultats positifs.

Les provinces et les territoires ont tous défini des objectifs d'expansion de leurs réseaux de services de garde dans les accords conclus avec Ottawa.³⁰ Dans leurs premiers plans d'action, la plupart ont déterminé leurs priorités et un certain nombre ont commencé à dresser des plans d'expansion concrets.³¹ La prochaine étape consiste à se concentrer sur ces plans, les renforcer et les améliorer et à mettre l'accent sur l'augmentation du nombre de places abordables en services de garde agréés et sur l'opérationnalisation de ces places en tant que composantes essentielles pour bâtir des réseaux d'apprentissage et de garde des jeunes enfants « principalement publics et à but non lucratif » d'un bout à l'autre du pays.

Créer un nombre suffisant de places en services de garde agréés pour répondre à la demande était un des grands défis du Québec au moment de l'instauration de son programme de services de garde à 5 \$ par jour (à l'époque) dans les années 1990. Les frais de garde ont effectivement chuté suivant l'établissement d'un tarif fixe à l'échelle de la province. Mais, parce qu'il n'y a pas eu d'augmentation marquée du nombre de places dans le secteur public ou à but non lucratif pour répondre à une hausse considérable de la demande, le secteur à but lucratif, de moindre qualité,³² a connu une expansion rapide.³³ L'offre insuffisante de places en services de garde SBL demeure un problème aujourd'hui au Québec—une mise en garde pour nous rappeler qu'un tel scénario doit être évité cette fois-ci.

Les nombreux avantages découlant de la réduction des frais de garde peuvent se concrétiser uniquement si l'on comble la nouvelle demande de services en offrant un très grand nombre de places autorisées. Par exemple, la participation accrue des femmes au marché du travail, qui génère une croissance économique plus robuste ainsi que des recettes fiscales³⁴ additionnelles, étant donné que plus de personnes travaillent, ne peut donner ces résultats s'il n'y a pas plus de places en services de garde agréés. En d'autres termes, un plus grand nombre de parents peuvent travailler uniquement s'il y a une plus grande offre de services de garde agréés de qualité pour leurs enfants.

Il n'est pas surprenant de constater que la plupart des provinces et des territoires ont encore beaucoup de travail à faire pour rendre leurs services de garde à tarifs réduits accessibles à une majorité de parents. Par ailleurs,

comme les faits le démontrent, l'expansion des services de garde ne peut pas être laissée aux seules « règles du marché » si l'on veut éviter d'en perpétuer l'accès inéquitable. Il faudra beaucoup plus de planification et de gestion publiques pour obtenir les résultats escomptés.

Dans ce rapport, nous avons mis l'accent sur l'offre, la disponibilité et l'emplacement des services de garde agréés. Mais, comme nous l'avons indiqué dans notre introduction, en matière de services de garde, il est essentiel de porter attention à l'emplacement des services et au financement des immobilisations ainsi qu'à la main-d'œuvre qualifiée requise afin de pourvoir les postes offerts dans les garderies agrandies, rénovées ou nouvellement construites. Sans personnel, les services de garde sont simplement des bâtisses vides; c'est dire qu'il faut s'occuper sans délai des problèmes de main-d'œuvre dans le secteur des services de garde.

En vertu des engagements qu'ont pris les ordres supérieurs de gouvernement, en 2025–2026, les tarifs demandés dans les services de garde agréés seront beaucoup plus abordables, soit 10 \$ par jour en moyenne. Cette promesse ne profitera qu'à quelques familles privilégiées à moins d'entreprendre immédiatement l'expansion rapide des services de garde agréés au pays.

Recommandations

1. Établir des objectifs et des critères clairs pour tous les volets de l'expansion, incluant l'accès géographique, mais également en matière d'inclusion, de qualité des installations, de cadres éducatifs et de qualifications du personnel éducateur.
2. Remédier à la pénurie critique actuelle d'éducatrices et d'éducateurs à la petite enfance—pénurie qui limite les taux de couverture—en mettant en place des grilles salariales soutenues par des fonds publics qui garantissent des salaires décents à tout le personnel éducateur, et en offrant d'autres avantages sociaux.
3. Élaborer des plans publics, pluriannuels, proactifs et à plusieurs volets d'expansion dans chaque province et territoire, prenant en compte les conditions et les besoins locaux et régionaux. Envisager différents modes d'expansion fondés sur des plans d'action éclairés par l'apport d'intervenants locaux et de rigoureuses analyses géographiques de l'offre et de la demande—le tout financé par un programme pluriannuel d'investissements dans les immobilisations.

4. Stimuler l'offre et la prestation des services de garde en créant de nouveaux services de garde publics de bonne qualité. Envisager qu'une entité publique agisse à titre de responsable globalement de la planification et que des instances publiques locales soient chargées de la mise en œuvre localement.

5. Consentir du financement public aux services de garde SBL offerts dans de nouvelles installations, des installations agrandies, d'anciennes garderies publiques et SBL ou des garderies BL assujetties à des clauses de transfert de propriété au secteur public ou de recouvrement de l'investissement public au moment de leur dissolution. Veiller à ce que les subventions d'immobilisation soient consenties à des installations de qualité élevée qui sont écologiquement saines, résilientes face au changement climatique et sobres en carbone.

6. Soutenir la capacité du secteur SBL à se développer à l'aide de subventions pour la planification et d'autres ressources (p. ex. proposer des conceptions types pour les installations).

7. Ne pas dépenser de fonds publics pour l'expansion du secteur des services de garde à but lucratif, c'est-à-dire ne pas investir dans la construction de nouveaux bâtiments ou dans le financement de places additionnelles dans ce secteur. Les fournisseurs existants de services de garde à but lucratif devraient avoir accès à des subventions de fonctionnement afin de réduire les frais de garde et d'augmenter le salaire du personnel éducateur. Les gouvernements doivent s'assurer que ces subventions sont assujetties à des plafonds absolus de tarifs et de hausses de tarif ainsi qu'à des mécanismes de reddition de comptes afin d'éviter des baisses de salaires rétroactives, l'affectation de fonds publics à des biens immobiliers privés, et l'imposition de tarifs d'exclusion.

Méthodologie

Sources de données par province

Terre-Neuve-et-Labrador

Le site Web du gouvernement fournit une liste complète des garderies agréées, incluant les adresses, l'éventail des âges et le nombre total de places autorisées.³⁵ On peut obtenir une carte distincte des agences de services de garde en milieu familial³⁶, incluant le nombre de services de garde couverts par le permis de l'agence. Ces deux bases de données ont été importées.

La liste des garderies en ligne ne contient pas la répartition des permis en fonction des groupes d'âge. En janvier 2023, le ministère de l'Éducation nous a remis les capacités d'accueil autorisées par RTA pour les catégories d'âge suivantes : poupons, bambins, bambins/enfants d'âge préscolaire, enfants d'âge préscolaire, enfants d'âge préscolaire et scolaire et bambins/enfants d'âge préscolaire et scolaire. Quoiqu'il existe une catégorie de permis enfants/bambins, aucune garderie ne possède un tel permis pour le moment.

Toutes ces catégories ont été additionnées afin de produire le nombre de places autorisées pour chaque RTA. La catégorie d'âge uniquement poupons a été utilisée pour les sections poupons du présent rapport. Certaines de ces places peuvent être destinées à des enfants d'âge scolaire, que nous voulons exclure, mais il n'est pas possible de le faire en s'appuyant sur les renseignements sur les permis. Cela étant, les taux de couverture dans la province sont vraisemblablement surestimés.

TABLEAU 1 Description des catégories (groupes) d'âge et calculs, par province

Province	Poupons	Âges inclus	Description
T.-N.-L.	<18 mois	0 à 4 ans + 8/12 × 5 ans	Tous les enfants atteignant cinq ans au cours de l'année peuvent entrer à la maternelle en septembre de cette année-là.
Î.-P.-É.	<22 mois	0 à 4 ans + 8/12 × 5 ans	Tous les enfants atteignant cinq ans au cours de l'année peuvent entrer à la maternelle en septembre de cette année-là. Les enfants atteignant 4 ans au cours de l'année peuvent entrer à la prématernelle en septembre de cette année-là, mais le programme est offert en garderie et son permis est celui d'un jardin d'enfants.
N.-É.	<18 mois	0 à 3 ans + 8/12 × 4 ans	Tous les enfants atteignant 4 ans au cours de l'année peuvent entrer à la maternelle (préprimaire) en septembre de cette année-là.
N.-B.	<2 ans	0 à 4 ans + 8/12 × 5 ans	Tous les enfants atteignant cinq ans au cours de l'année peuvent entrer à la maternelle en septembre de cette année-là.
Québec	<18 mois	0 à 3 ans + (11/12 × 4 ans × 1/2) + (4 ans × 1/2) + (11/12 × 5 ans × 1/2)	Nous estimons que la moitié de tous les enfants ont présentement accès à la maternelle 4 ans à temps plein. Les enfants qui ont atteint 4 ans au 30 septembre de l'année en cours ont accès au programme. L'autre moitié des enfants a accès à la maternelle en septembre s'ils ont atteint 5 ans au 30 septembre. Il n'y a pas de liste des écoles et des conseils scolaires qui offrent la maternelle 4 ans.
Ont.	<18 mois	0 à 3 ans + 8/12 × 4 ans	Tous les enfants atteignant 4 ans au cours de l'année peuvent fréquenter la prématernelle en septembre de cette année-là.
Manitoba	12 semaines à 2 ans	0 à 4 ans + 8 à 12 × 5 ans	Tous les enfants atteignant cinq ans au cours de l'année peuvent entrer à la maternelle en septembre de cette année-là. La maternelle est offerte à temps partiel de sorte que les enfants doivent fréquenter un service de garde pour le reste de la journée. La définition des permis de services de garde à temps plein pour les enfants âgés de moins de six ans est relativement claire. Lorsque les enfants fréquentent la maternelle à temps partiel en septembre de l'année où ils atteignent 5 ans, les permis qui les concernent sont beaucoup moins clairs. Nous calculons tous les enfants jusqu'à ce qu'ils entrent à l'école et toutes les places correspondantes, mais nous excluons les enfants et les places une fois que les enfants fréquentent l'école.
Saskatchewan	<18 mois	0 à 5 ans + 7 à 12 × 6 ans	Tous les enfants atteignant 5 ans au 31 janvier de l'année suivante peuvent entrer à la maternelle en septembre de cette année-là. La maternelle est offerte à temps partiel de sorte que les enfants doivent avoir une place en jardin d'enfants le reste du temps. Toutes les places en jardin d'enfants et tous les enfants en maternelle sont inclus.
Alberta	S.O.	0 à 5 ans + 8 à 12 × 6 ans	Tous les enfants atteignant cinq ans au cours de l'année peuvent entrer à la maternelle en septembre de cette année-là. La maternelle est offerte à temps partiel de sorte que les enfants doivent avoir une place en service de garde pour la deuxième partie de la journée. Généralement, ces enfants demeurent couverts par le permis de jardins d'enfants de sorte qu'ils sont inclus, quoiqu'au prorata pour des demi-journées.
C.-B.	S.O. (<36 mois)	0 à 4 ans + 8 à 12 × 5 ans	Tous les enfants atteignant cinq ans au cours de l'année peuvent entrer à la maternelle temps plein en septembre de cette année-là. La catégorie d'enfants les plus jeunes regroupe les enfants de 0 à 36 mois, ce qui n'est pas comparable aux catégories poupons des autres provinces et territoires.
Yukon	<18 mois	0 à 3 ans + 8/12 × 4 ans	Tous les enfants atteignant quatre ans au cours de l'année peuvent entrer à la prématernelle en septembre de cette année-là. La prématernelle est offerte à temps plein en milieu rural et à temps partiel à Whitehorse. Les enfants qui fréquentent la maternelle et les places en maternelle faisant office de services de garde sont exclus.
T.N.-O.	<24 mois	0 à 3 ans + 8 à 12 × 4 ans	Tous les enfants atteignant 4 ans au cours de l'année peuvent fréquenter la prématernelle en septembre de cette année-là. La prématernelle est une combinaison de fréquentation à temps partiel et à temps plein.
Nunavut	<24 mois	0 à 5 ans + 8/12 × 6 ans	Tous les enfants atteignant cinq ans au cours de l'année peuvent entrer à la maternelle en septembre de cette année-là. La maternelle est offerte à temps partiel de sorte que les enfants doivent fréquenter un service de garde le reste du temps. La place occupée le reste du temps demeure une place à temps plein. Toutes les places à temps plein sont incluses, comme le sont tous les enfants qui ne sont pas encore en première année.

Nous avons postulé que les services de garde en milieu familial accueilleraient un poupon et trois autres enfants plus âgés ne fréquentant pas encore la maternelle. Les agences déclarent dans quels secteurs elles sont actives. Ces secteurs sont convertis en RTA et les places sont allouées aux RTA en fonction de la population correspondante d'enfants ne fréquentant pas encore la maternelle.

Nouveau-Brunswick

Le site Web de la province affiche une liste complète des garderies agréées et des services de garde en milieu familial.³⁷ On y trouve les adresses, les capacités d'accueil totales, une liste des permis par groupe d'âge et les statuts à temps partiel et à temps plein. Ces données ont été importées.

La liste en ligne ne présente pas la répartition de la capacité d'accueil autorisée par groupe d'âge. En janvier 2023, le ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance nous a remis la capacité d'accueil autorisée pour les poupons et les autres enfants qui ne sont pas encore à la maternelle.

La liste des adresses des services de garde en milieu familial est en ligne, avec la RTA correspondante. Nous avons postulé que les services de garde en milieu familial accueilleraient un poupon et trois autres enfants plus âgés ne fréquentant pas encore la maternelle.

Île-du-Prince-Édouard

Il y a deux listes de services de garde agréées dans la province. La première est le répertoire des garderies et des services de garde en milieu familial agréés.³⁸ La deuxième est le répertoire des services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants de l'Î.-P.-É.³⁹ Ce répertoire est affilié à celui du gouvernement, mais il a pour fonction de permettre aux parents de chercher un service de garde et de s'inscrire pour obtenir une place. Le répertoire ne contient pas nécessairement toutes les garderies et tous les services de garde en milieu familial, car il faut s'inscrire. Aucune des deux listes en ligne ne fournit le nombre de places autorisées; quoique, elles indiquent les adresses et les groupes d'âge accueillis.

En janvier 2023, le ministère nous a remis une liste complète des garderies et des services de garde en milieu familial, incluant les capacités d'accueil autorisées pour les poupons et les autres enfants qui ne sont pas encore à la maternelle. Nous avons postulé que les services de garde en milieu

familial accueillait un poupon et trois autres enfants plus âgés ne fréquentant pas encore la maternelle.

Nouvelle-Écosse

Par un portail de données ouvertes, la province fournit une liste complète des garderies et des agences de services de garde en milieu familial agréées, liste téléchargée en décembre 2022.⁴⁰ La liste contient les adresses des garderies, les capacités autorisées, les statuts à temps plein et à temps partiel et la présence (mais non le nombre) de places pour poupons, bambins et enfants d'âge préscolaire.

Bien que le ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance précise les limites de capacité d'accueil pour chaque groupe d'âge, les données n'étaient pas lisibles par ordinateur et n'étaient pas disponibles au moment de la publication. Cela étant, lorsqu'une garderie confirmait la présence de places pour poupons, bambins ou enfants d'âge préscolaire, la capacité d'accueil autorisée en entier était prise en compte. Ce qui aura tendance à surestimer le nombre de places, car les garderies ont aussi des places pour enfants d'âge scolaire, qui occupent une partie de la capacité d'accueil totale. Malheureusement, il n'a pas été possible d'exclure avec précision ces places.

La liste principale en ligne contenait toutes les agences de services de garde en milieu familial, mais elle ne présentait pas le nombre de services de garde assujettis au permis de chacune des agences. Le nombre de services de garde en milieu familial agréés a été obtenu à même les sites Web des agences ou par des appels téléphoniques. Nous avons postulé que les services de garde en milieu familial comptaient un poupon et trois autres enfants plus âgés ne fréquentant pas encore la maternelle. Les comtés desservis par les services de garde en milieu familial ont été convertis en RTA et il a été postulé que chaque service de garde comptait un poupon et trois autres enfants plus âgés ne fréquentant pas encore la maternelle. Ces places ont été distribuées dans chaque RTA proportionnellement au nombre d'enfants y vivant ne fréquentant pas encore la maternelle.

Québec

Une liste complète des garderies et des centres de la petite enfance est publiée dans le site Web du gouvernement et cette liste a été téléchargée en décembre 2022.⁴¹ Le nombre de places autorisées pour les poupons et autres enfants ne fréquentant pas encore la maternelle y apparaît ainsi que les

adresses de chaque garderie et CPE. Les permis ne font pas la distinction entre les places à temps plein et à temps partiel, de sorte que toutes les places sont incluses.

Les agences de services de garde en milieu familial apparaissent dans une liste distincte que nous avons capturée à l'écran.⁴² La liste en ligne fournit le nombre de services de garde en milieu familial reconnus par chaque agence. Les RTA couvertes par chaque agence ont été déterminées à partir des territoires et des municipalités desservis par l'agence en question. Nous avons postulé que les services de garde en milieu familial accueilleraient un poupon et trois autres enfants plus âgés ne fréquentant pas encore la maternelle. Ces places ont été distribuées dans chaque RTA proportionnellement au nombre d'enfants y vivant ne fréquentant pas encore la maternelle.

Ontario

Une liste complète de toutes les garderies et agences de services de garde en milieu familial agréées a été importée en novembre 2022 depuis le site de recherche en ligne de la province.⁴³ Le site fournit les adresses des garderies et les places autorisées pour poupons, bambins et enfants d'âge préscolaire.

Le nombre de services de garde en milieu familial reconnus par chaque agence est disponible ainsi que les secteurs desservis par celles-ci. Les secteurs desservis ont été convertis en RTA. Nous avons postulé que les services de garde en milieu familial accueilleraient un poupon et trois autres enfants plus âgés ne fréquentant pas encore la maternelle. Ces places ont été distribuées dans chaque RTA proportionnellement au nombre d'enfants y vivant ne fréquentant pas encore la maternelle.

Les garderies dont le nom comportait « jardins d'enfants » ont été supprimées, car il s'agissait de places à temps partiel.

Manitoba

Nous avons fait une capture d'écran de la liste complète des garderies et des services de garde en milieu familial agréés en décembre 2022 depuis la page de recherche de services de garde de la province.⁴⁴ Le site Web contient les adresses des garderies, la capacité d'accueil maximale et les groupes d'âge en général. Le détail des permis des garderies est également disponible, ce qui permet d'obtenir une répartition des permis par groupes d'âge. Certains permis précisent que les enfants ont moins de 5 ou de 6 ans. Ce qui peut facilement inclure des enfants d'âge scolaire, mais il n'est pas possible de distribuer plus finement les données de sorte que les dénombrements com-

plets ont été inclus. Ainsi, le nombre de places autorisées aura tendance à être surestimé.

Les jardins d'enfants sont exclus, car il s'agit de services à temps partiel.

Le site de recherche contient les adresses des services de garde en milieu familial pour la plupart des secteurs. Certaines adresses ont été supprimées aux fins de confidentialité, mais il a été possible d'identifier leur RTA dans la plupart des cas. Nous avons postulé que les services de garde en milieu familial accueilleraient un poupon et trois autres enfants plus âgés ne fréquentant pas encore la maternelle.

Saskatchewan

Le site de recherche de la province contient une liste complète des garderies et des services de garde en milieu familial agréés, que nous avons importée en janvier 2023.⁴⁵ On y trouve les adresses, les groupes d'âge couverts par les permis, mais il n'y a pas les capacités d'accueil autorisées par groupe d'âge.

En décembre 2022, le ministère de l'Éducation nous a remis le détail des capacités d'accueil autorisées pour les poupons, les bambins et les enfants d'âge préscolaire.

Nous avons postulé que les services de garde en milieu familial accueilleraient un poupon et trois autres enfants plus âgés ne fréquentant pas encore la maternelle.

Alberta

Nous avons importé les données du site de recherche de services de garde de la province en décembre 2022.⁴⁶ Le site Web dresse la liste de toutes les garderies, agences et services de garde en milieu familial agréés. On y trouve les adresses et les capacités d'accueil totales. Les critères de recherche peuvent limiter la recherche aux garderies qui n'offrent que des places à temps plein. Les groupes d'âge reçus peuvent aussi être limités aux poupons et enfants âgés de 19 mois jusqu'à l'âge de fréquenter la maternelle. Les garderies dont les noms donnent à penser qu'elles offrent des services à temps partiel, comme « parascolaire », ont été exclues. Comme une estimation plus fine est impossible, nous avons inclus les capacités d'accueil totales des garderies qui satisfaisaient à ces critères. Ainsi, le nombre de places autorisées pour les jeunes enfants aura tendance à être surestimé, car les enfants d'âge scolaire sont inclus.

Les adresses des services de garde en milieu familial sont publiées et nous avons postulé qu'ils recevaient un poupon et trois autres enfants plus âgés ne fréquentant pas encore la maternelle.

La Province délivre aussi des permis à des agences de services de garde en milieu familial. On y précise le nombre de places supervisées par chaque agence, mais non le nombre de services de garde. Nous avons postulé que le nombre total de places divisé par dix donnait le nombre de services de garde en milieu familial agréés. Par la suite, chaque service de garde en milieu familial était réputé accueillir un poupon et trois autres enfants plus âgés ne fréquentant pas encore la maternelle. Pour obtenir les RTA desservies par chaque agence, nous avons fait une recherche de chaque RTA en Alberta et déterminé quelles agences y étaient actives. Les places autorisées ont alors été réparties dans chaque RTA proportionnellement au nombre d'enfants y vivant ne fréquentant pas encore la maternelle.

Colombie-Britannique

La C.-B. maintient une carte provinciale des services de garde et le site a une fonction de recherche⁴⁷, mais le nombre de places autorisées n'est pas disponible et la carte ne contient pas toutes les garderies. En C.-B., les services de garde sont agréés à l'échelle des cinq régions sanitaires et chaque région a son propre site Web. Les données ont été téléchargées en décembre 2022.

Les services de garde en milieu familial sont agréés sur une base individuelle en C.-B. La « garde en milieu familial » et la « garde multiâge à domicile » sont considérées comme des services de garde en milieu familial dans le présent rapport. Nous avons postulé que les services de garde en milieu familial accueilleraient un poupon et trois autres enfants plus âgés ne fréquentant pas encore la maternelle.

Le « gardiennage d'enfants », la « garde occasionnelle », les « jardins d'enfants » (de 30 mois à âge scolaire) et les « garderies scolaires » ont été exclus du calcul des places autorisées. Les « services de garde multiâge » accueillent toutes les catégories d'âge et sont pris en compte dans les calculs du présent rapport.

1. Région sanitaire Fraser

Des fichiers PDF existent pour chaque sous-région de la région sanitaire Fraser.⁴⁸ On y trouve une liste complète des garderies et des services de garde en milieu familial agréés. Si le nombre maximum d'enfants dans une garderie

excède le nombre total d'enfants par catégorie d'âge au permis, les capacités d'accueil par groupe d'âge sont proportionnellement rajustées à la baisse.

2. Région sanitaire *Island*

La liste d'installations agréées a été téléchargée en décembre 2022.⁴⁹ On y trouve toutes les adresses des garderies et des services de garde en milieu familial et les capacités d'accueil autorisées par installation.

3. Région sanitaire *Vancouver Coastal*

Les résultats d'inspection et les permis de chaque service de garde en milieu familial et de chaque garderie sont affichés dans la page de divulgation de la région.⁵⁰ Les capacités d'accueil autorisées pour chaque permis sont inscrites séparément même si les places se trouvent dans un même espace physique.

4. Région sanitaire *Interior*

Les résultats d'inspection et les permis de chaque service de garde en milieu familial et de chaque garderie sont affichés dans la page de divulgation de la région.⁵¹ Les capacités d'accueil par groupe d'âge sont précisées dans les « remarques préliminaires » de chaque inspection.

5. Région sanitaire *Northern*

Les rapports d'inspection peuvent être utilisés pour générer une liste de toutes les garderies et de tous les services de garde en milieu familial agréés.⁵² Parfois il est possible d'avoir les capacités d'accueil autorisées par groupe d'âge, mais généralement seule la capacité d'accueil totale est indiquée. Les types de permis par garderie sont connus. Les permis de type « 310 multiâge » sont réputés être de huit places, comme il est fréquent dans toute la province. Le reste de la capacité totale de la garderie est distribué également entre les autres types de permis de cette garderie.

Nunavut

En janvier 2023, le ministère de l'Éducation nous a remis une liste de l'ensemble des garderies et des services de garde en milieu familial agréés, incluant leurs adresses et des détails sur les groupes d'âge autorisés. Il n'y a pas de liste en ligne pour le moment. Les jardins d'enfants et les programmes Head Start étant habituellement des services à temps partiel ont été exclus.

Nous avons postulé que les services de garde en milieu familial accueilleraient un poupon et trois autres enfants plus âgés ne fréquentant pas encore la maternelle.

Territoires du Nord-Ouest

On peut obtenir une liste complète des garderies et des services de garde en milieu familial agréés auprès du ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation.⁵³ On y trouve l'emplacement des services, mais elle ne contient pas les capacités d'accueil réparties par groupe d'âge ni de détails à cet effet. En raison de mesures visant la protection de la vie privée, le ministère n'a pas été en mesure de nous fournir le nombre de places autorisées par garderie ni les résultats agrégés à l'échelle des RTA.

Toutefois, nous avons en main les données de notre rapport de 2018. En combinant des données à jour de notre sondage annuel sur les frais de garde et des renseignements obtenus au téléphone, nous avons pu calculer les capacités d'accueil autorisées par groupe d'âge.

Nous avons postulé que les services de garde en milieu familial accueilleraient un poupon et trois autres enfants plus âgés ne fréquentant pas encore la maternelle.

Yukon

Le site Web du territoire « Trouver des services de garde d'enfants » dresse la liste de l'ensemble des garderies et des services de garde en milieu familial agréés.⁵⁴ Les données ont été téléchargées en décembre 2022. La liste indique les adresses, le nombre total de places et les groupes d'âge pour chaque garderie. Les garderies dont les enfants les plus jeunes fréquentaient la maternelle ont été exclues. La plupart des permis précisaient les groupes d'âge, ce qui est généralement suffisant pour déterminer les capacités d'accueil autorisées par groupe d'âge. Quoique certaines garderies aient des places flexibles qui peuvent accueillir des enfants d'âges différents. Dans certains cas, des renseignements additionnels ont été obtenus au téléphone et nous avons utilisé des données de notre sondage de 2021 sur les frais de garde.

Nous avons postulé que les services de garde en milieu familial accueilleraient un poupon et trois autres enfants plus âgés ne fréquentant pas encore la maternelle.

Notes

1 Pour une étude récente sur l'importance de la formation des éducatrices et des éducateurs de la petite enfance, voir Hentschel, Tran, Nguyen, Tran et Yousafzai, 2023. <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2023.106844>).

2 Childcare Resource and Research Unit, *Moving from private to public processes to create child care services in Canada*. Document 1 d'une collection publiée par le Childcare Resource and Research Unit Page 2, 2022.

3 Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Politique sur les services éducatifs et de garde à l'enfance, Note de présentation, Canada, Direction de l'éducation de l'OCDE, page Page 173, 2004.

4 Voir, à titre d'exemple, National Association for the Education of Young Children (USA), <https://www.naeyc.org/resources/pubs/yc/nov2015/emergent-curriculum>.

5 Soulignons que l'aménagement de services de garde en milieu familial réglementés exige également du financement d'immobilisation, mais sur le plan du nombre ils jouent un rôle relativement modeste par rapport à l'offre de services de garde au Canada.

6 Voir M. Friendly, R. Vickerson, S.S. Mohamed, L. Rothman and N.T. Nguyen, *Risky business: Child care ownership in Canada past, present and future*, Toronto: Childcare Resource and Research Unit, 2021.

7 B. Petersson, R. Mariscal, et K. Ishi, *Women are key for future growth: Evidence from Canada*, Fonds monétaire international, document de travail, 2017.

8 David Macdonald, *Les déserts de services de garde au Canada*, Centre canadien de politiques alternatives, Juin 2018, <https://policyalternatives.ca/publications/reports/les-d%C3%A9serts-de-services-de-garde-au-canada>.

9 S. Prentice et L.A. White, "Childcare deserts and distributional disadvantages: the legacies of split childcare policies and programmes in Canada," *Journal of International and Comparative Social Policy*, p. 1–14, 2018, <https://doi.org/10.1080/21699763.2018.1526700>.

- 10** Les données variables du recensement à l'échelle de la RTA pour 2021, outre le dénombrement de la population, sont disponibles à l'adresse suivante : <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2021/dp-pd/prof/details/download-telecharger.cfm?Lang=F>
- 11** Pour plus de précisions sur les programmes provinciaux et territoriaux de maternelle et la couverture des services de garde, voir J. Beach, M. Friendly, N.T. Nguyen P. Borges Nogueira, M. Taylor, S.S Mohamed, L. Rothman et B. Forer, *Early Childhood Education and Care in Canada 2021*, Childcare Resource and Research Unit, 2023.
- 12** R. Vickerson, M. Friendly, B. Forer, S.S. Mohamed, et T. Nguyen, *One year later: Follow up results from a survey on COVID-19 and child care in Canada*, Toronto: Childcare Resource and Research Unit, janvier 2022.
- 13** David Macdonald et Martha Friendly, *Changer les règles du jeu : Les provinces et les territoires atteindront-ils les nouveaux objectifs fédéraux en matière de frais de garde d'enfants? Frais de garde d'enfants au Canada 2021 Frais de garde d'enfants au Canada 2021*. Centre canadien de politiques alternatives, mai 2022.
- 14** J. Beach, M. Friendly, N.T. Nguyen, P. Borges Nogueira, M. Taylor, S.S Mohamed, L. Rothman et B. Forer, *Early Childhood Education and Care in Canada 2021*, Childcare Resource and Research Unit, 2023.
- 15** Early childhood educators of B.C., media release, "Findings from the recent report *Evaluation of Early Care and Learning Recruitment and Retention Strategy in British Columbia* are now available," January 11, 2023, <https://www.ecebc.ca/news-events/labour-market/media-release-findings-recent-report-evaluation-early-care-and-learning-recruitment-and-retention-strategy-british-columbia-are>.
- 16** La Colombie-Britannique a également une catégorie de garde familiale dite « inscrit—permis non requis »; une expression qui désigne les services de garde en milieu familial réglementés qui sont inscrits auprès d'un centre local de ressources et d'aiguillage en matière de services de garde.
- 17** Rasheed Malik, Katie Hamm, Leila Schochet, Cristina Novoa, Simon Workman, et Steven Jessen-Howard, *America's Child Care Deserts in 2018*, Center for American Progress, décembre 2018, <https://www.americanprogress.org/article/americas-child-care-deserts-2018/>.
- 18** Rasheed Malik, Katie Hamm, Won F. Lee, Elizabeth E. Davis, et Aaron Sojourner, *The Coronavirus Will Make Child Care Deserts Worse and Exacerbate Inequality*, Center for American Progress, juin 2020, <https://www.americanprogress.org/article/coronavirus-will-make-child-care-deserts-worse-exacerbate-inequality/>.
- 19** Rasheed Malik, Won F. Lee, Aaron Sojourner, and Elizabeth E. Davis, *Measuring Child Care Supply Using the Enhanced Two-Stage Floating Catchment Area Method*, The Centre for American Progress, juin 2020, <https://cdn.americanprogress.org/content/uploads/2020/06/18081719/Child-Care-Deserts-Methodology.pdf>.
- 20** Cette approche fondée sur un temps de déplacement de 20 minutes est intéressante dans le contexte du courant populaire des « villes de 15 minutes », c'est-à-dire ce concept urbain postulant que la plupart des choses nécessaires au quotidien, comme l'école, le travail, le magasinage, les loisirs, etc. devraient être accessibles dans un rayon de 15 minutes de marche ou de vélo de la maison.
- 21** Plantenga, Scheele, Peeters, Rastrigina, Piscová and Thévenon, *Les objectifs de Barcelone révisés: Compilation de notes d'information*, Direction générale des politiques internes. Département C : Droits des citoyens et affaires constitutionnelles, 25 novembre 2013, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/workshop/join/2013/493037/IPOL-FEMM_AT\(2013\)493037_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/workshop/join/2013/493037/IPOL-FEMM_AT(2013)493037_FR.pdf).

- 22 Plantenga, J. Scheele, A., Peeters, J., Piscová, O. Thévenon, O., *Les objectifs de Barcelone revisités* : Union européenne. Direction générale des politiques internes, 2013
- 23 Dans le présent rapport, les RTA qui comptent moins de 50 enfants sont exclues des calculs des RTA ou des déserts.
- 24 Martha Friendly, Laura Feltham, Sophia S. Mohamed, Ngoc Tho Nguyen, Rachel Vickerson, Barry Forer, *Early Childhood Education and Care in Canada: 2019*, Childcare Resource and Research Unit, tableau 25, page 242, décembre 2020, <https://childcarecanada.org/publications/ecec-canada/20/12/early-childhood-education-and-care-canada-2019>.
- 25 Voir The Long View: Tableau 3, Childcare Resource and Research Unit, *Early childhood care and education in Canada: Provinces and territories 1998*, page 121, juillet 2000, <https://childcarecanada.org/publications/ecec-canada/00/07/ecec-canada-provinces-and-territories-1998>.
- 26 M. Friendly, C. Ferns, B. Grady, et L. Rothman, *Child care can't wait till the cows come home: Rural child care in the Canadian context*, publication occasionnelle n° 30, Childcare Resource and Research Unit, 2016, <https://childcarecanada.org/sites/default/files/Occasional%20paper%20No.30.pdf>.
- 27 On utilise parfois l'expression « ville beignet » pour décrire une ville dont le centre se vide de sa substance pendant que se développent rapidement les banlieues environnantes.
- 28 Nous utilisons les définitions et les noms des subdivisions de recensement (SDR) de Statistique Canada par ville. Une RTA sera dans une SDR si les codes postaux sous-jacents sont en majorité dans cette SDR. Toute RTA dont le caractère du milieu est zéro, désignant un code postal rural, est exclue de faire partie d'une ville.
- 29 For [More than spaces: Creating universal child care in Norway](#), 2022 and *Moving from private to public responsibility. A series on creating child care in Canada*, document 8, Childcare Resource and Research Unit.
- 30 Voir <https://www.canada.ca/fr/accord-apprentissage-garde-jeunes-enfants/accords-provinces-territoires.html>.
- 31 Pour un résumé des accords et des plans d'actions provinciaux et territoriaux, se rendre à: <https://childcarecanada.org/publications/other-publications/22/11/summary-canada-wide-early-learning-and-child-care-agreements>.
- 32 See C. Japel, [Access and quality in Quebec's for-profit child care: Learning from experience](#).
- 33 See G. Cleveland, S. Mathieu and C. Japel, [Policy Options](#), 2021.
- 34 For R. Fortin, "[Quebec's child care program at 20](#)," In *Inroads*, 2021.
- 35 Ministère de l'Éducation « Child care centres by name search, » https://www.childcare.gov.nl.ca/public/ccr/childcare/?apply_table_filters=1&keyword=.
- 36 Ministère de l'Éducation, "Early Learning and Child Care Directory Child Care Service Map Search," <https://www.childcare.gov.nl.ca/public/ccr/search/>.
- 37 Ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance. "Recherche d'une garderie," <https://www.nbed.nb.ca/parentportal/fr/search/elc/#lat=46.8546649456392,long=-65.95424990758536,zoom=7,opt=a2:0;a25:0;as:0;aa:0;oa:0;d:0;tc:0;th:0;le:0;lf:0;lb:0;po:0;on:>
- 38 Ministère de l'Éducation et de la Formation permanente, "Directory of Licensed Early learning and child care centres," <https://www.princeedwardisland.ca/en/publication/directory-of-licensed-early-learning-and-child-care-centres>.
- 39 Í.-P.-É Early Learning & Child Care Registry, <https://peichildcareregistry.com/search.php>

- 40** Répertoire des services de garde, <https://data.novascotia.ca/Education-Early-Childhood/Child-Care-Directory/3j9v-yimg>.
- 41** Ministère de la Famille, “Répertoires des services de garde par région administrative,” lien répertoires des services de garde, <https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/services-de-garde/parents/localisateur/Pages/liste.aspx>.
- 42** Ministère de la Famille, “Centres de la petite enfance, garderies et services de garde en milieu familial ,” <https://geoegl.msp.gouv.qc.ca/mfa/recherche-region.php>.
- 43** Ministère de l’Éducation de l’Ontario, «Trouver des services de garde d’enfants agréés” <https://www.earlyyears.edu.gov.on.ca/LCCWeb/childcare/search.xhtml?lang=fri>.
- 44** Ministère de l’Éducation et de la Petite enfance “Recherche de services de garde d’enfants,” <https://childcaresearch.gov.mb.ca/fr/>.
- 45** Ministère de l’Éducation:, “Regulated Child Care Facilities in Your Community,” <https://www.saskatchewan.ca/residents/family-and-social-support/child-care/find-a-child-care-provider-in-my-community>.
- 46** Ministère des Services à l’enfance, “Child Care Lookup,” <http://www.humanservices.alberta.ca/oldfusion/ChildCareLookup.cfm>.
- 47** Gouvernement de la Colombie-Britannique, “Child care Map,” <https://maps.gov.bc.ca/ess/hm/ccf/>.
- 48** “Find a licensed child care facility near you,” Fraser Health, <https://www.fraserhealth.ca/health-topics-a-to-z/child-care/find-a-licensed-child-care-facility-near-you>.
- 49** Région sanitaire Island, “Child care list December 20, 2022,” <https://www.islandhealth.ca/our-services/community-care-facilities-licensing/child-care-licensing>.
- 50** Hedgehog Disclosure, “Search Facilities,” <https://inspections.vcha.ca/ChildCare/Table?SortMode=FacilityName&page=2&PageSize=50000>.
- 51** Région sanitaire Interior, “Inspection Reports,” <https://hedgehogportal.interiorhealth.ca/ChildCare/Table?FacilityCountLimit=0&ProgramAreaId=9715d3eb-4322-451e-b42e-0ee89db1c97e&ProgramAreaName=ChildCare&SortBy=FacilityName>.
- 52** Région sanitaire Northern, “Public Health Protection,” https://www.healthspace.ca/Clients/NHA/NHA_Website.nsf.
- 53** Ministère de l’Éducation, de la Culture et de la Formation, “Inspections des services de garde,” <https://www.ece.gov.nt.ca/fr/childcare>.
- 54** Ministère de l’Éducation et des Écoles “Renseignements sur les services de garde et d’éducation à la petite enfance,” <https://yukon.ca/fr/trouver-garderies>.



CCPA

CANADIAN CENTRE
for POLICY ALTERNATIVES
CENTRE CANADIEN
de POLITIQUES ALTERNATIVES