



Apprentissage et garde des jeunes enfants : une infrastructure économique essentielle

Mars 2021

Table des matières

Note au lecteur	1
1.0 Introduction	2
2. Impératif économique : Pourquoi le Canada doit investir dès maintenant dans l'apprentissage et la garde des jeunes enfants	3
3.0 Situation de l'apprentissage des jeunes enfants au Canada	5
3.1 Inscription à l'EPE	5
3.2 Durée de l'EPE	6
3.3 Qualité de l'EPE	7
4.0 Avantages de l'EPE	9
4.1 Avantages pour les enfants	9
4.2 Avantages pour les parents — et la main-d'œuvre	10
4.3 L'EPE en tant qu'agent d'égalité	12
5.0 Analyse coûts-avantages de l'EPE	17
5.1 Revue des analyses coûts-avantages	17
5.2 Accessibilité des investissements dans l'EPE	18
5.3 Le choix d'un mécanisme de financement pour l'EPE	19
6.0 Recommandations	21
Références	24
Utilisation et limites du rapport	27

Note au lecteur



Le présent rapport s'attache à démontrer l'importance d'investir massivement dans l'apprentissage et la garde des jeunes enfants (AGJE). Si les investissements dans l'AGJE représentent une occasion rêvée de relancer l'économie dans le contexte pandémique actuel, ils peuvent aussi orienter le Canada vers une croissance économique plus forte, plus résiliente, et plus inclusive.

L'AGJE présente des avantages importants pour les enfants, les parents, les gouvernements, l'économie et la société. Son effet le plus immédiat est d'accroître les possibilités qu'ont les parents, particulièrement les femmes, de participer au marché du travail, ce qui vient dynamiser la croissance économique. La pandémie a révélé à quel point les services de garde étaient essentiels à la participation au marché du travail.

L'AGJE réduit aussi le stress que vivent les parents, ce qui favorise leur productivité. Les revenus supplémentaires générés par la participation accrue au marché du travail se traduisent par des retombées fiscales pour les gouvernements, qui sont plus que nécessaires compte tenu de la flambée récente des déficits. Les places dans les services d'AGJE sont rares pour tous les ménages, mais, pour les familles à faible revenu, elles sont souvent inabordables. Par conséquent, les investissements dans ce domaine peuvent faire partie des stratégies de lutte contre la pauvreté et réduire la demande de programmes de soutien gouvernementaux – une autre possibilité de réaliser des économies budgétaires.

À plus long terme, ce sont les enfants qui bénéficient des avantages de l'AGJE, qui leur permet d'acquérir des compétences fondamentales plus solides sur le plan cognitif et émotionnel. L'AGJE rehausse leur maturité scolaire et les aide à progresser dans l'acquisition de leurs compétences. Grâce à ces solides compétences, nous pouvons former une main-d'œuvre dotée des capacités que les employeurs recherchent et qui saura mieux faire face aux perturbations du marché du travail. Une main-d'œuvre mieux formée favorise à son tour la croissance économique et fait augmenter les recettes fiscales des gouvernements. Il est également utile de souligner que la réduction des inégalités de revenus présente des avantages sur le plan social, puisque ce sont les ménages à faible revenu et les enfants défavorisés qui profitent le plus des investissements dans l'AGJE.

L'apprentissage et la garde des jeunes enfants doivent être considérés comme une infrastructure socioéconomique essentielle. Malheureusement, le Canada a un historique de sous-investissement dans l'AGJE sur les plans du financement, des taux d'inscription et de la durée de l'apprentissage des jeunes enfants, comparativement à ses pairs à l'international. Par conséquent, dans notre recherche de solutions pour accélérer la croissance économique après la pandémie, nous devons saisir cette occasion pour combler un déficit d'investissement important.

Le présent rapport formule un certain nombre de recommandations de base en vue de guider les investissements. Les principales suggestions sont un financement durable et à grande échelle pour établir un accès universel à des services et programmes d'apprentissage des jeunes enfants, de grande qualité, partout au pays, basés sur un curriculum et donnés par des éducateurs qualifiés. Idéalement, les programmes d'AGJE devraient être liés ou arrimés aux systèmes d'éducation publics, de compétence provinciale, mais le gouvernement fédéral devrait participer à l'évaluation de leur qualité et de leurs effets et être une source principale de financement.

J'aimerais profiter de l'occasion pour remercier l'économiste Pierre Fortin, Ph. D., qui nous a fourni sa plus récente analyse sur les effets possibles de la transposition de l'expérience québécoise de l'AGJE sur le reste du Canada. J'aimerais également remercier David Philpott, Ph. D., pour sa collecte de données sur le coût des programmes d'éducation spécialisée par élève. Le coût de l'éducation spécialisée est très élevé, ce qui met en évidence que les interventions éducatives réalisées plus tardivement dans la vie d'un enfant sont coûteuses. Si l'AGJE peut mieux préparer les enfants à l'école, d'énormes économies pourraient être réalisées en éducation spécialisée, ce qui compenserait en partie le coût des investissements dans l'apprentissage des jeunes enfants.

Économiste en chef et conseiller de direction

Services-conseils en économie, Deloitte S.E.N.C.R.L./s.r.l. (Canada)

1.0 Introduction

Au début de la pandémie, le Canada faisait face à un déclin de la participation au marché du travail et à une lente croissance de la productivité; les perspectives ne laissaient voir qu'une faible croissance économique et une amélioration modeste du niveau de vie. Puis, la pandémie nous a plongés dans la plus grave récession de mémoire d'homme. Le ralentissement a touché les femmes plus durement que toute autre récession précédente, créant ce que nous avons appelé la « récession au féminin ». Cette situation a également révélé la nature névralgique des services de garde, la fermeture des écoles montrant que les parents ont besoin que quelqu'un s'occupe de leurs enfants pour pouvoir travailler.

Il faudra beaucoup de temps pour réparer les dégâts qu'a subis le marché du travail. De plus, avec le vieillissement de la population et la retraite anticipée que certains travailleurs plus âgés ont prise malgré eux après avoir perdu leur emploi, le Canada ne doit pas perdre de vue la question de la main-d'œuvre disponible. La pandémie a également accéléré la révolution informatique, avec le passage au travail à distance notamment, redéfini certains emplois et modifié les compétences exigées. Malgré la reprise de l'emploi après le premier confinement, il reste plus de 500 000 travailleurs au Canada en chômage prolongé, et la nécessité pour ces personnes de se recycler pèsera sur leur capacité à contribuer à l'économie. Cela signifie qu'une reprise économique robuste nécessite la reprise du marché du travail la plus forte possible. De plus, la prospérité à long terme suppose que nous abattions les obstacles qui empêchent de nombreuses personnes de réaliser leur potentiel et que nous permettions aux gens de maximiser leur contribution en augmentant la participation au marché du travail et l'acquisition de compétences.

Au moment où le Canada lutte contre certains facteurs qui plombent la main-d'œuvre et la croissance de la productivité, les gouvernements fédéral et provinciaux sont aux prises avec d'énormes déficits et doivent faire des choix difficiles dans l'affectation de leurs fonds. Ces difficultés ne doivent cependant pas nous empêcher de faire des investissements qui amélioreront notre niveau de vie à long terme. Selon nous, le Canada doit impérativement faire des investissements qui non seulement favoriseront une reprise vigoureuse, mais qui nous engageront aussi sur la voie d'une croissance économique tendanciellement plus forte.

Investir dans l'apprentissage et la garde des jeunes enfants (« AGJE ») peut faire partie de la solution. Les avantages que peuvent procurer de tels investissements sont clairs. Un meilleur accès aux services de garde peut avoir des retombées économiques positives en favorisant la participation au marché du travail, particulièrement pour les femmes. Même si les parents demeurent les principaux éducateurs de leurs tout-petits, l'accès à des programmes d'éducation de grande qualité destinés aux jeunes enfants peut favoriser le développement cognitif et l'acquisition de compétences générales chez les enfants. Au bout du compte, ces avantages créent des revenus supplémentaires qui génèrent des retombées fiscales pour les gouvernements et qui réduisent les transferts gouvernementaux aux familles défavorisées. De plus, par ses effets sur l'éducation et les compétences des enfants, l'AGJE peut réduire la demande de transferts gouvernementaux et d'autres programmes de soutien, comme les programmes d'éducation spécialisée, qui sont très coûteux. Il apparaît également que ce sont les Canadiens à faible revenu qui profiteront le plus des investissements dans l'AGJE et que cela peut aider à contrer certains problèmes socioéconomiques, comme l'inégalité des revenus.

S'appuyant sur des études sur l'AGJE, ce rapport vise à démontrer pourquoi il faut investir davantage et comment nous pouvons établir un système idéalement universel d'apprentissage et de garde des jeunes enfants qui profitera à l'économie et à la société.

Le rapport est structuré comme suit. La section 2 explore les arguments économiques en faveur des investissements dans l'apprentissage des jeunes enfants. La section 3 examine l'offre d'AGJE au Canada par rapport à celle de pays comparables. La section 4 s'intéresse aux études spécialisées, explore les avantages pour les enfants, les parents et les gouvernements, et aborde la question des inégalités. La section 5 explore la question de savoir si les avantages de l'éducation de la petite enfance dépassent le coût des investissements. La section 6 conclut en présentant des recommandations.

2. Impératif économique : Pourquoi le Canada doit investir dès maintenant dans l'apprentissage et la garde des jeunes enfants

- *Depuis un an, la fermeture des écoles et des centres d'AGJE partout au pays a forcé de nombreuses femmes à se retirer du marché du travail, démontrant toute l'importance des services de garde.*
- *Malgré la reprise économique, la lente croissance de la population active et la faible productivité limiteront la croissance économique du Canada.*
- *Bien qu'investir dans les services de garde soit un impératif économique, il s'agit également d'une occasion d'investir dans l'apprentissage des jeunes enfants, ce qui procure des avantages à long terme. Les programmes d'éducation de la petite enfance (EPE) peuvent fournir à la fois des services de garde et des programmes d'apprentissage aux jeunes enfants. Ainsi, en investissant dans l'EPE, nous pouvons compenser certaines des tendances structurelles négatives en stimulant la main-d'œuvre actuelle et future ainsi que la productivité de cette main-d'œuvre future, afin d'avoir une croissance économique plus solide.*

La pandémie de la COVID-19 nous a plongés dans la pire récession depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, et a révélé des failles importantes dans notre infrastructure sociale. Cette récession en temps de pandémie a été unique à bien des égards, et plus particulièrement en raison de ses effets sur les femmes. Les hommes ont fait les frais des pertes d'emploi lors des récessions précédentes, mais, cette fois-ci, ce sont les femmes qui ont été les plus touchées. De nombreux facteurs sont en cause, dont le fait que les femmes sont surreprésentées dans les secteurs de l'économie qui ont le plus souffert du ralentissement et des mesures de confinement. En plus du fait que les pertes d'emploi étaient concentrées dans des secteurs à prédominance féminine, la fermeture des écoles et des centres de la petite enfance partout au pays a forcé de nombreuses femmes à se retirer du marché du travail. La pandémie a clairement illustré que les services de garde sont une infrastructure sociale et économique essentielle qui permet aux femmes de participer au marché du travail.

Les plaies de la pandémie sur l'économie mettront du temps à cicatrifier. Cela dit, il est possible de saisir cette occasion pour rebâtir sur de meilleures bases, en redessinant notre économie et notre société de telle sorte que chaque citoyen canadien améliore sa situation. Comme l'indique le rapport Catalyseur¹ de Deloitte paru en septembre dernier, les perspectives économiques étaient plutôt modestes au Canada avant la pandémie, avec une lente croissance attribuable au vieillissement de la population et à une maigre croissance de la productivité. Cette faible productivité est due à de nombreux facteurs, mais, sur le plan de la main-d'œuvre, elle s'explique par des pénuries de travailleurs hautement qualifiés, un déclin de la demande pour les emplois moyennement qualifiés, et des obstacles à la réussite pour les familles à faible revenu et les segments désavantagés de la population, dont les femmes. La combinaison d'une faible croissance de la main-d'œuvre et d'une faible croissance de la productivité laissait présager un ralentissement de la croissance économique au Canada à un rythme d'environ 1,7 % par année au cours de la prochaine décennie – environ un tiers de moins qu'au début des années 1990 et au début des années 2000.

¹ Deloitte (2020).

Cette lente croissance économique pose problème, car la faible croissance des revenus ne peut contribuer à l'amélioration du niveau de vie. Elle limite également la capacité des gouvernements à financer les services publics, la taille de l'économie déterminant leur assiette fiscale. En conséquence, le ralentissement de la croissance économique se traduit par une baisse des recettes fiscales, alors que les gouvernements fédéral et provinciaux vont devoir combler de profonds déficits budgétaires et qu'ils font face à la hausse des coûts de prestation des services en raison du vieillissement de la population.

Si le creusement des inégalités était déjà préoccupant avant la pandémie, la COVID-19 a aggravé ce problème sociétal et économique. Les secteurs les plus durement touchés par le ralentissement tendent à embaucher un nombre plus élevé que la moyenne de travailleurs faiblement rémunérés, qui font essentiellement partie des populations les plus vulnérables du Canada : les femmes, les minorités visibles, les immigrants, les autochtones et les jeunes.

Face à ces défis, le Canada a besoin d'une reprise des plus vigoureuses, et surtout d'une reprise inclusive. Nous devons nous engager sur la voie d'une croissance économique tendancielle plus forte, qui hausse le niveau de vie et réduit les inégalités. Bien que ce soit une lourde tâche, une partie de la stratégie s'appuie sur des investissements dans l'AGJE, un facteur clé de la participation des femmes au marché du travail. En offrant aux enfants un meilleur départ dans la vie, l'AGJE contribue aussi à l'émergence d'une main-d'œuvre future plus résiliente et favorise le développement cognitif et émotionnel des enfants. En stimulant la main-d'œuvre actuelle et future ainsi que la productivité de cette main-d'œuvre future, nous pouvons générer une croissance économique plus solide qui donnera aux gouvernements une meilleure capacité budgétaire pour financer les programmes. Puisque les familles à revenu élevé peuvent déjà se permettre des services d'AGJE de grande qualité, le fait d'investir davantage dans ce secteur profitera aux familles à faible et moyen revenu, ce qui contribuera à réduire les inégalités. L'AGJE pourrait aussi favoriser l'égalité des chances pour les enfants, quel que soit leur milieu socioéconomique. De plus, les retombées pour le gouvernement sont supérieures au coût des investissements, ce qui signifie que le financement de l'apprentissage des jeunes enfants est judicieux malgré les énormes déficits causés par la pandémie.

Alors que nous cherchons des moyens de stimuler l'économie, nous devons nous rappeler que les investissements dans l'AGJE peuvent avoir des effets immédiats et directs sur notre économie en créant des emplois pour les éducateurs de la petite enfance, et sur les entreprises qui fournissent des établissements d'AGJE dans les collectivités partout au Canada. Dans ce rapport, nous plaiderons en faveur d'une augmentation du financement de 7 à 8 milliards de dollars, ce qui créera de nombreux emplois et accroîtra nettement la part de la croissance attribuable à ce secteur – et contribuera à la reprise économique.

En résumé, les programmes et services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants profitent aux enfants, aux parents, aux gouvernements, à la société et à l'économie.

3.0 Situation de l'apprentissage des jeunes enfants au Canada

- *L'accès à l'AGJE est limité dans de nombreuses régions du Canada, ce qui complique la tâche des parents. Sur le plan des inscriptions, le Canada se situe nettement sous la moyenne de l'OCDE pour les enfants de moins de 5 ans inscrits à un programme d'AGJE.*
- *Les élèves canadiens sont beaucoup moins susceptibles que les élèves de pays comparables d'avoir suivi un programme d'EPE pendant trois années ou plus. Cette période plus courte se traduit par un retard dans l'acquisition des compétences.*
- *La proportion d'élèves au Canada qui n'ont que peu ou qui n'ont pas du tout participé à des programmes d'apprentissage des jeunes enfants est considérablement plus élevée que celle de pays comparables, et les élèves des écoles défavorisées sont plus susceptibles de ne jamais y avoir participé.*
- *Le Canada fait moins bien que la moyenne de l'OCDE sur plusieurs indicateurs de la qualité de l'apprentissage des jeunes enfants, notamment la durée de participation aux programmes et la formation du personnel.*

3.1 Inscription à l'EPE

L'offre d'AGJE est insuffisante au Canada, l'accès étant inadéquat dans de nombreuses régions du pays. On estime que 776 000 enfants (44 % de tous les enfants qui ne sont pas d'âge scolaire) au Canada vivent dans des régions où l'on compte trois enfants pour chaque place disponible². Malgré cette rareté, globalement, le Canada fait bonne figure quant à l'éducation des enfants de 5 ans, environ 96 % d'entre eux étant inscrits à l'école à plein temps ou à temps partiel³. En 2019, seulement 41 % des enfants de 4 ans au Canada étaient inscrits à des programmes à plein temps ou à temps partiel offerts dans des écoles publiques⁴. L'Ontario, les Territoires-du-Nord-Ouest et la Nouvelle-Écosse offrent des programmes à plein temps aux enfants de 4 ans. Le Québec, Terre-Neuve-et-Labrador et le Yukon se sont engagés à offrir des programmes à plein temps aux enfants de 4 ans, mais n'offrent pas ces programmes actuellement. Enfin, les provinces des Prairies offrent l'école à temps partiel à certains enfants de 4 ans qui vivent dans des collectivités défavorisées, et la Colombie-Britannique ainsi que la plupart des provinces maritimes n'ont pas de programmes d'EPE dans leurs écoles.

Le Canada se classe dans les dernières économies avancées sur le plan de l'AGJE (y compris dans les écoles) pour les enfants de 2 à 4 ans (Figure 1). Parmi les pays déclarants, le Canada arrive derrière tous les pays hormis les États-Unis et la Grèce. Dans l'ensemble, il faudrait qu'au moins 290 000 enfants de plus au Canada soient inscrits à un programme d'EPE pour que l'on atteigne le taux moyen d'inscription de l'OCDE pour les enfants de 2 à 4 ans, soit environ 79 %⁵.

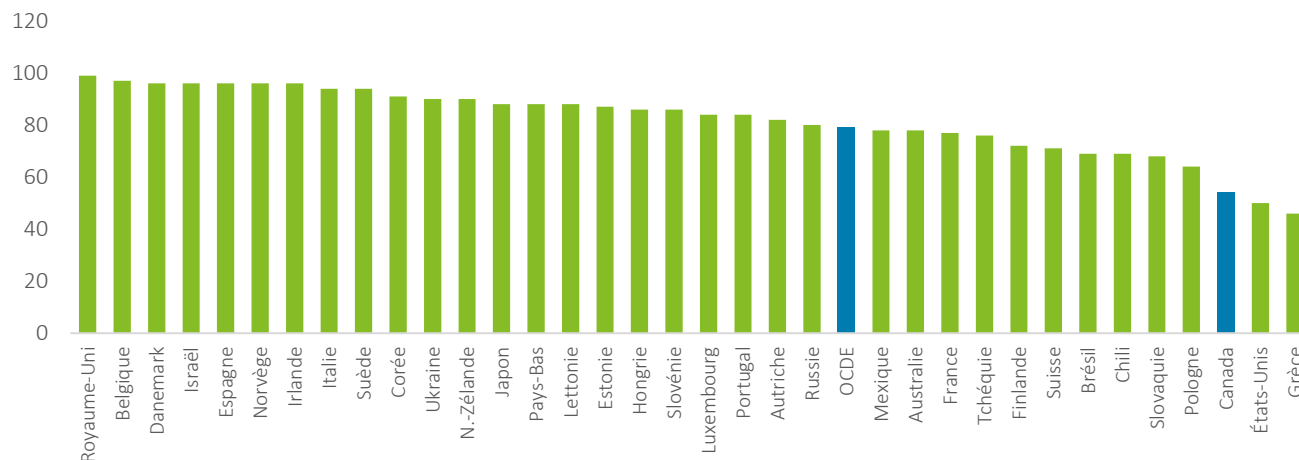
² Macdonald, D. (2018).

³ McCain, 2020 (McCain, M., 2020, Early Years Study 4, Toronto, ON : Margaret and Wallace McCain Family Foundation Inc.).

⁴ Ibid. La comparaison est imparfaite, car le chiffre de 41 % au Canada ne représente que les enfants de 4 ans qui fréquentent des programmes dans des écoles publiques, alors que pour les autres pays de l'OCDE, on inclut les programmes d'établissements privés et publics qui répondent aux critères de qualité de l'OCDE.

⁵ Les estimations de la population de 2017 ont été utilisées pour les enfants de 2 à 4 ans au Canada; Statistique Canada, tableau 17-10-0005-01.

Figure 1 : Pourcentage des enfants de 2 à 4 ans inscrits à l'éducation de la petite enfance



Source : OCDE. 2017. Les données pour le Canada datent de 2017 et viennent du Rapport sur l'éducation à la petite enfance 2017.

Dans de nombreux pays de l'OCDE, dont la France, le Royaume-Uni et le Danemark, 100 % des enfants de 4 et 5 ans sont inscrits à l'école. Certains pays ont même un taux d'inscription de 100 % pour les enfants de 2 et 3 ans, ce qui tend à montrer que le Canada a d'énormes possibilités d'améliorer ses taux d'inscription à l'EPE.

3.2 Durée de l'EPE

L'accès réduit à l'EPE transparaît également dans les statistiques du Canada sur la durée moyenne de cet apprentissage. Cet aspect est important : selon l'OCDE, le nombre d'années d'inscription à l'EPE accroît considérablement le potentiel d'acquisition des compétences par les enfants⁶.

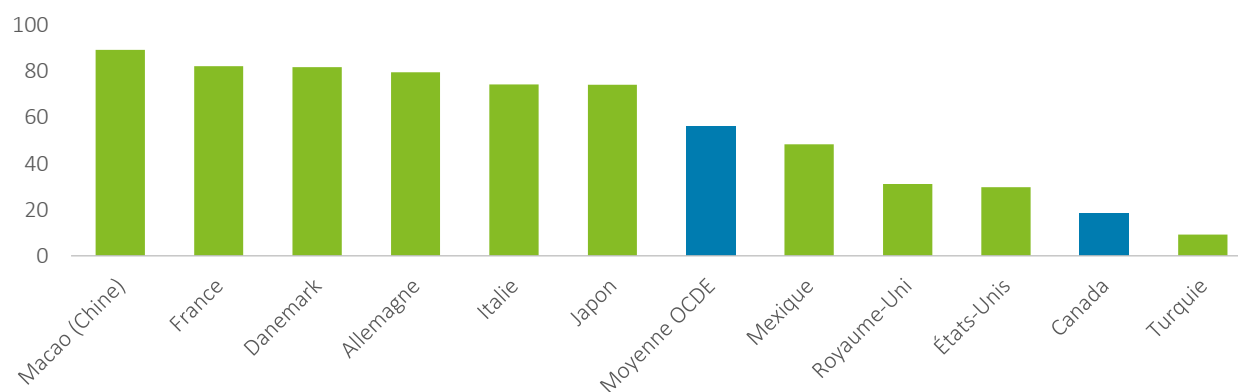
Le nombre d'enfants au Canada qui ont été inscrits à l'EPE pendant trois ans ou plus est nettement inférieur à la moyenne de l'OCDE, et inférieur à celui de tous les pays du G7 (Figure 2). Seulement 18 % des enfants de 15 ans au Canada ont déclaré avoir été inscrits à l'EPE pendant trois ans ou plus, comparativement à une moyenne de 56 % des élèves dans les pays de l'OCDE⁷. Entretemps, dans certains pays comme l'Allemagne et la France, ce sont au moins 80 % des élèves qui sont inscrits à l'EPE pendant trois ans ou plus.

L'éducation de la petite enfance (EPE) ne se limite pas à la garde des enfants. Sa composante éducative leur procure aussi des avantages à long terme.

⁶ OCDE (2017).

⁷ OCDE (2020a).

Figure 1 : Pourcentage des élèves de 15 ans qui ont été inscrits à l'EPE pendant 3 ans ou plus (2018)



Source : OCDE (2020a).

Une autre façon de voir les données sur les taux d'inscription et la durée est de considérer le nombre d'élèves qui n'ont pas été inscrits du tout à l'EPE, ou qui y ont été inscrits moins d'un an. Environ 15 % des élèves au Canada ont déclaré n'avoir jamais été inscrits à l'EPE, soit plus du double de la moyenne des 77 pays examinés par l'OCDE⁸. Les élèves qui n'ont jamais été inscrits à l'EPE sont plus susceptibles d'être des élèves d'écoles défavorisées. Environ 18 % des élèves canadiens des écoles défavorisées n'ont jamais été inscrits à l'EPE, comparativement à 9 % des élèves des écoles favorisées⁹.

3.3 Qualité de l'EPE

La pandémie a fait ressortir toute l'importance des services de garde. Cela dit, si le Canada doit investir dans le développement des services de garde, il doit saisir cette occasion pour offrir des programmes éducatifs aux jeunes enfants qui les fréquentent. Ces programmes peuvent accroître les compétences des jeunes enfants, ce qui leur procure des avantages à long terme.

Pour maximiser les avantages, les programmes doivent offrir des apprentissages de grande qualité aux jeunes enfants. La qualité, toutefois, peut être difficile à définir. L'OCDE mesure la qualité des programmes d'EPE à l'aide de plusieurs indicateurs : la durée de l'EPE (c.-à-d. plus de deux ans), le ratio enfants-éducateur, les dépenses publiques par enfant ainsi que la formation et la satisfaction au travail du personnel¹⁰. Ces données sont utiles. La qualité peut aussi être caractérisée par des programmes d'EPE basés sur un curriculum et donnés par des éducateurs qualifiés.

Dans son rapport *Prêts pour la vie*, le Conference Board du Canada évalue la performance du Canada en fonction de ces indicateurs de qualité, et constate que le Canada tire de l'arrière quant au taux d'inscription à l'EPE, à sa durée et à la formation du personnel¹¹. Les données limitées sur les ratios enfants-éducateur au Canada et à l'étranger laissent entendre que le Canada se situe dans la moyenne de l'OCDE¹².

En ce qui a trait aux dépenses, l'historique des investissements du Canada dans l'EPE est décevant. En 2006 par exemple, le Canada a consacré environ 0,25 % du PIB à l'EPE, beaucoup moins que la moyenne de l'OCDE de 1 %¹³. Les dépenses ont grimpé à 0,6 % du PIB en 2014, s'approchant de la moyenne de l'OCDE des dernières années. Cela est positif, mais ce financement accru n'a pas donné lieu à un taux d'inscription à l'EPE ni à une durée comparables à ceux de l'OCDE – et ce sont les effets du financement sur les enfants qui comptent. La notion de moyenne pose également problème, car cela masque le spectre des bons et des mauvais résultats.

Le Québec subventionne l'AGJE depuis longtemps, et son expérience relativement à la qualité mérite qu'on s'y attarde. Plusieurs chercheurs au Canada et aux États-Unis ont examiné les répercussions du système de services de garde du Québec sur la santé, le vocabulaire, le développement moteur et social et le comportement des enfants, et sur le bien-être des parents. Leurs constatations divergent, du fait que les résultats moyens du programme québécois masquent les grandes

⁸ OCDE (2020a).

⁹ OCDE (2020a). Le profil socioéconomique est mesuré selon l'indice PISA de statut économique, social et culturel (SESC). Une école de milieu défavorisé (favorisé) est une école située dans le quartile inférieur (supérieur) de l'indice SESC du pays ou de l'économie visé.

¹⁰ OCDE (2017).

¹¹ Alexander et coll. (2017).

¹² Ibid.

¹³ McCuaig, K., et Akbari, E. (2014).

disparités dans la qualité de l'éducation reçue et d'autres caractéristiques, et qu'il est donc possible de tirer des conclusions trompeuses¹⁴.

Bien que certaines recherches aient relevé des effets négatifs sur les enfants québécois, l'effet négatif à court terme découle probablement du déploiement rapide de centres moins réglementés et de moindre qualité¹⁵. En fait, lorsque nous nous concentrons sur les centres de la petite enfance (CPE) de haute qualité au Québec, les résultats des recherches médicales et psychologiques permettent de constater des répercussions positives sur le développement cognitif, la santé et le comportement des enfants¹⁶.

Il va de soi que les effets des programmes d'éducation sont directement proportionnels à leur qualité. C'est une évidence en éducation primaire, secondaire et postsecondaire, et cela vaut aussi pour les programmes d'apprentissage des jeunes enfants. Au Canada, l'éducation et les services de garde sont des compétences provinciales. Il en résulte des services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants très hétérogènes, certains d'excellente qualité, et d'autres laissant à désirer. Cela tend à montrer qu'en matière de financement, d'inscription, de durée et de qualité de l'apprentissage des jeunes enfants, le Canada a d'énormes possibilités de faire mieux.

¹⁴ Kottelenberg et Lehrer (2013).

¹⁵ Haeck et coll. (2015b).

¹⁶ Haeck et coll. (2015b).

4.0 Avantages de l'EPE

- *Les données scientifiques montrent que le développement du cerveau est déjà bien avancé avant que la plupart des enfants canadiens n'entrent à l'école.*
- *L'accès à des programmes d'éducation de la petite enfance basés sur un curriculum peut favoriser l'acquisition des compétences cognitives et sociales qui sont essentielles à la réussite des enfants à l'école d'abord, puis sur le marché du travail.*
- *L'expansion de l'EPE peut favoriser la participation des femmes au marché du travail ainsi que la progression de leur carrière, du fait qu'elles puissent retourner au travail plus rapidement et ainsi acquérir une expérience profitable susceptible d'améliorer leurs perspectives d'emploi.*
- *Investir dans un système universel d'EPE pourrait ajouter de 89 000 à 300 000 femmes au marché du travail.*

4.1 Avantages pour les enfants

Même si les parents demeureront toujours les principaux éducateurs de leurs tout-petits, l'accès à des programmes d'éducation de la petite enfance accélère le développement des enfants en leur donnant accès à un milieu d'apprentissage structuré avant d'entrer à l'école primaire, au moment où ils commencent à apprendre. Il est largement démontré, sur le plan médical, que le cerveau commence à se développer avant la naissance, et que les bases d'acquisition des compétences futures se forment avant six ans – période où les programmes structurés d'apprentissage des jeunes enfants entrent en jeu. Par exemple, l'acquisition des compétences de base essentielles – comme la lecture, l'écriture et le calcul – peut être accrue par le jeu et les interactions.

Au-delà des compétences cognitives, les enfants acquièrent des compétences sociales cruciales en interagissant avec les autres. Dans le cadre de l'EPE, les enfants peuvent interagir davantage avec d'autres enfants et avec les personnes qui s'occupent d'eux en dehors de leur famille. Forts de ces compétences cognitives et sociales acquises plus tôt, les enfants seront mieux préparés à entrer dans le système scolaire public. Grâce à cette maturité dans la régulation des comportements et des émotions, les enfants pourront exceller dans les tâches cognitives tout au long de leur parcours scolaire.

Les preuves interdisciplinaires sont sans équivoque. Les neurosciences montrent que les premières années de vie représentent une période cruciale pour le développement du cerveau à long terme¹⁷. Sur le plan psychologique, les vulnérabilités cognitives et comportementales que l'on néglige pendant la petite enfance tendent à persister à l'adolescence et à l'âge adulte, et le coût pour y remédier est souvent prohibitif¹⁸. Économiquement, comme le montre le présent document, les investissements dans la petite enfance consentis par les familles et les services de garde sont les plus rentables de tous les investissements en éducation¹⁹.

Ces interactions forment la base des compétences et des capacités dont l'économie canadienne a besoin, et auxquelles les employeurs donnent de plus en plus la priorité. La capacité de travailler avec les autres, l'apprentissage constant de nouvelles informations/technologies et les compétences en résolution de problèmes sont des types d'habiletés qui seront toujours recherchées.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, les places dans des services d'AGJE de bonne qualité sont rares pour tous. Cela dit, les parents canadiens plus riches ont la capacité de payer des services d'apprentissage de grande qualité pour leurs jeunes enfants, alors que de nombreux parents canadiens à faible et moyen revenu n'en ont pas les moyens. Cette dimension est particulièrement pertinente, puisque les enfants de tous les milieux peuvent naître avec des vulnérabilités d'apprentissage que les services d'AGJE peuvent contribuer à résoudre.

Un examen des indicateurs de développement des jeunes enfants montre qu'environ 28 % des enfants sont vulnérables sur le plan du développement, et qu'il serait avantageux pour bon nombre d'entre eux d'avoir des compétences plus solides en

¹⁷ Mustard, J.F. (2010). Voir aussi Schore, A. (1994).

¹⁸ Voir Tremblay, R. E. (2012) et Hertzman, C. (2010).

¹⁹ Les économistes Heckman et Karapakula (2019) ont étudié les effets à long terme du Perry Preschool Project sur des adultes afro-américains qui y ont participé dans les années 1960. Dans les avantages à long terme, ils ont constaté des taux de criminalité plus bas, et une meilleure santé et de meilleurs emplois pour les participants. Voir aussi Romer, P. (1994).

lecture et en écriture²⁰. Les recherches sur l'expérience de l'apprentissage et de la garde des jeunes enfants au Québec ont permis de constater que, chez les enfants dont la mère a un faible niveau d'instruction, ceux qui ont été inscrits à l'EPE s'en tiraient mieux sur le plan cognitif (maturité scolaire et scores en vocabulaire, lecture et mathématique) que les enfants qui n'ont pas été inscrits à l'EPE²¹.

4.2 Avantages pour les parents – et la main-d'œuvre

Au-delà des avantages pour leurs enfants, les services et programmes d'AGJE procurent d'importants avantages aux parents. D'abord et avant tout, ils permettent aux parents de très jeunes enfants de participer au marché du travail. Parce que les soins des enfants sont assumés de façon disproportionnée par les femmes, les répercussions sont particulièrement marquées sur la participation des femmes au marché du travail. Il faut souligner que cet effet s'accroît pour les familles qui ont plus d'un enfant, puisque les parents peuvent déterminer qu'il n'est pas rentable pour eux de payer des services de garde pour plusieurs enfants. Une plus faible participation au marché du travail limite la croissance économique et peut contribuer aux pénuries de main-d'œuvre, particulièrement si le parent a des compétences recherchées. La perte d'un revenu d'emploi peut aggraver la situation des familles à faible revenu. En effet, une étude menée par le Conference Board du Canada en 2017 montre que 43 % des familles dont la mère ne travaillait pas avaient un revenu inférieur à 36 000 \$²². De plus, les parents qui ne travaillent pas parce qu'ils doivent s'occuper de leurs enfants peuvent voir leurs compétences s'atrophier, leur compliquant la tâche lorsqu'ils cherchent à réintégrer le marché du travail au moment où leurs enfants entrent à l'école primaire. Dans certains cas, ces parents trouvent du travail, mais pas au niveau qu'ils avaient auparavant. Ils peuvent également avoir laissé passer des occasions de faire progresser leur carrière, ce qui peut avoir un effet à long terme. Au-delà des effets sur le travail et les revenus, les services de garde peuvent réduire le stress des parents. Cette amélioration de la santé mentale des parents se répercute à son tour positivement sur leurs enfants, leur rendement au travail et leur niveau de vie.

Les femmes se sont battues pendant plus d'un siècle pour faire tomber les barrières et arriver au point où il leur est possible d'avoir à la fois une carrière et une famille²³. Ces 40 dernières années, nous avons constaté une amélioration considérable de la participation au marché du travail des femmes en âge de travailler, passant d'environ 60 % en 1980 à environ 84 % en janvier 2020²⁴. Néanmoins, l'écart entre les hommes et les femmes quant à la participation au marché du travail au Canada demeure.

En 2019, seulement 83,7 % des femmes de 25 à 54 ans participaient au marché du travail, contre 91,3 % pour les hommes de la même tranche d'âge²⁵. De plus, la pandémie a exacerbé les défis auxquels les femmes doivent faire face lorsqu'elles tentent de concilier carrière et famille – leur participation au marché du travail a chuté à 78,1 % en avril 2020, le taux le plus bas observé en 20 ans²⁶. La fermeture des écoles et des centres de la petite enfance a été un facteur de stress considérable pour les parents, nuisant à leur productivité et réduisant la participation au marché du travail, particulièrement chez les femmes. En plus de leur faible taux de participation au marché du travail, de nombreuses femmes ont travaillé moins qu'elles l'auraient voulu parce qu'elles devaient s'occuper de leurs enfants. En janvier 2021, 246 000 personnes travaillaient à temps partiel pour des raisons de garde d'enfants. De ce nombre, 235 000, ou 96 %, étaient des femmes²⁷.

Avec le soutien d'un programme universel d'EPE, ce sont de 89 000 à 300 000 femmes de plus au Canada qui pourraient travailler.

L'adoption d'un système d'AGJE universel peut combler cet écart en bonne partie. Les répercussions à long terme de l'AGJE sur la participation des mères au marché du travail ont été corroborées par plusieurs équipes de chercheurs au Canada et aux États-Unis²⁸. Certaines recherches laissent également entendre que les effets des programmes d'AGJE sur le travail des mères peuvent persister au-delà des années pendant lesquelles les enfants fréquentent les centres préscolaires²⁹.

²⁰ Institut canadien d'information sur la santé. Les données de l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes en 1994, de Wilms (2002), ont révélé qu'une proportion similaire d'enfants au Canada étaient vulnérables (définis comme les enfants qui avaient obtenu un faible score en développement moteur et social). L'étude de Wilms a aussi révélé que la prévalence des vulnérabilités variait considérablement et que les enfants de familles pauvres faisaient généralement moins bonne figure, à moins d'avoir été inscrits à un programme d'apprentissage des jeunes enfants de grande qualité.

²¹ Geoffroy et coll. (2010).

²² Alexander et coll. (2017).

²³ Goldin (2020).

²⁴ Statistique Canada, tableau 14-10-0287-03.

²⁵ Statistique Canada, tableau 14-10-0287-03. Décembre 2020.

²⁶ Statistique Canada, tableau 14-10-0287-01. Population des femmes en âge de travailler.

²⁷ Statistique Canada, tableau 282-0013

²⁸ Voir Lefebvre et Merrigan (2008), Haeck et coll. (2015a), Baker et coll. (2008), et Kottelenberg et Lehrer (2013).

²⁹ Lefebvre, Pierre, Merrigan, Philip et Verstraete, Matthieu. 2009. « Dynamic labour supply effects of childcare subsidies: Evidence from a Canadian natural experiment on low-fee universal child care. » *Labour Economics*, vol. 16, n° 5, octobre 2009, 490-502.

Diverses méthodes ont été utilisées pour estimer le nombre de femmes qui pourraient s'ajouter au marché du travail avec le soutien d'un programme universel d'EPE, avec des résultats allant de 89 000 à 300 000 femmes. Par exemple :

- Notre propre approche prudente chez Deloitte dans cette analyse soutient l'idée selon laquelle un système d'AGJE peut considérablement stimuler la participation des femmes au marché du travail. Selon les données sur la participation au marché du travail des mères de jeunes enfants, le Québec a un taux de participation des mères considérablement plus élevé que le reste du Canada. Plus particulièrement, 80 % des mères québécoises d'enfants de moins de trois ans travaillent, comparativement à seulement 70 % dans le reste du Canada. Plus impressionnant encore, le Québec fait bonne figure au sommet des classements internationaux, faisant mieux que des pays comme la Suède, la France, les Pays-Bas et d'autres³⁰.
- Selon l'analyse de Pierre Fortin, Ph. D., professeur de sciences économiques à l'Université du Québec à Montréal, les répercussions sur la participation des femmes au marché du travail semblent importantes, si l'on compare l'emploi maternel au Québec à celui du reste du Canada entre 1997 et 2008³¹. Il estime que si la même augmentation, en pourcentage, de l'emploi maternel au Québec entre 1997 et 2008 (soit 14 %) était appliquée à l'emploi maternel dans le reste du Canada, 281 000 femmes de plus auraient pu intégrer le marché du travail canadien en 2009³². Ce chiffre suppose que les mères continueraient à travailler à mesure que leurs enfants grandissent.
- Dans un discours prononcé en 2018, le gouverneur de la Banque du Canada, Stephen Poloz, a cité le programme de services de garde du Québec comme étant un modèle pouvant aider les femmes – la plus grande source de potentiel économique, a-t-il souligné – à intégrer le marché du travail. Dans son discours, il a indiqué que si l'on pouvait juste porter le taux d'activité des femmes de 25 à 54 ans du reste du pays au niveau de celui du Québec, cela ferait déjà croître de près de 300 000 personnes la population active du Canada.³³

La Figure 3 illustre comment la participation au marché du travail des mères de jeunes enfants au Québec est considérablement supérieure à celle du reste du Canada. Sans surprise, le taux de participation des mères augmente de façon notable lorsque leurs enfants atteignent l'âge scolaire. Pour le Canada dans son ensemble, le taux de participation passe de 72,5 % pour les mères d'enfants de moins de trois ans à 85,1 % lorsque les enfants atteignent cinq ans et entrent à l'école primaire. D'après l'analyse de l'expérience du Québec, on peut raisonnablement penser que l'adoption d'un système universel d'EPE viendrait réduire l'écart entre le taux de participation des mères d'enfants de 2 à 4 ans au Canada et celui des mères d'enfants d'âge scolaire. Si nous amenons le taux de participation des femmes ayant des enfants de 2 à 4 ans au taux de participation moyen des femmes ayant des enfants de 5 ans, qui ont accès à l'école primaire, ce sont jusqu'à 89 000 femmes de plus qui pourraient travailler³⁴.

³⁰ Le taux de participation des femmes au marché du travail au Québec est plus élevé que celui des pays de l'OCDE pour les mères d'enfants de 0 à 2 ans; il n'y a pas de données s'intéressant expressément aux enfants de 3 ans. Toutefois, les données sur les mères d'enfants de 0 à 14 ans montrent que le taux de participation au Québec demeure plus élevé que celui de la plupart des pays de l'OCDE. Base de données de l'OCDE sur la famille.

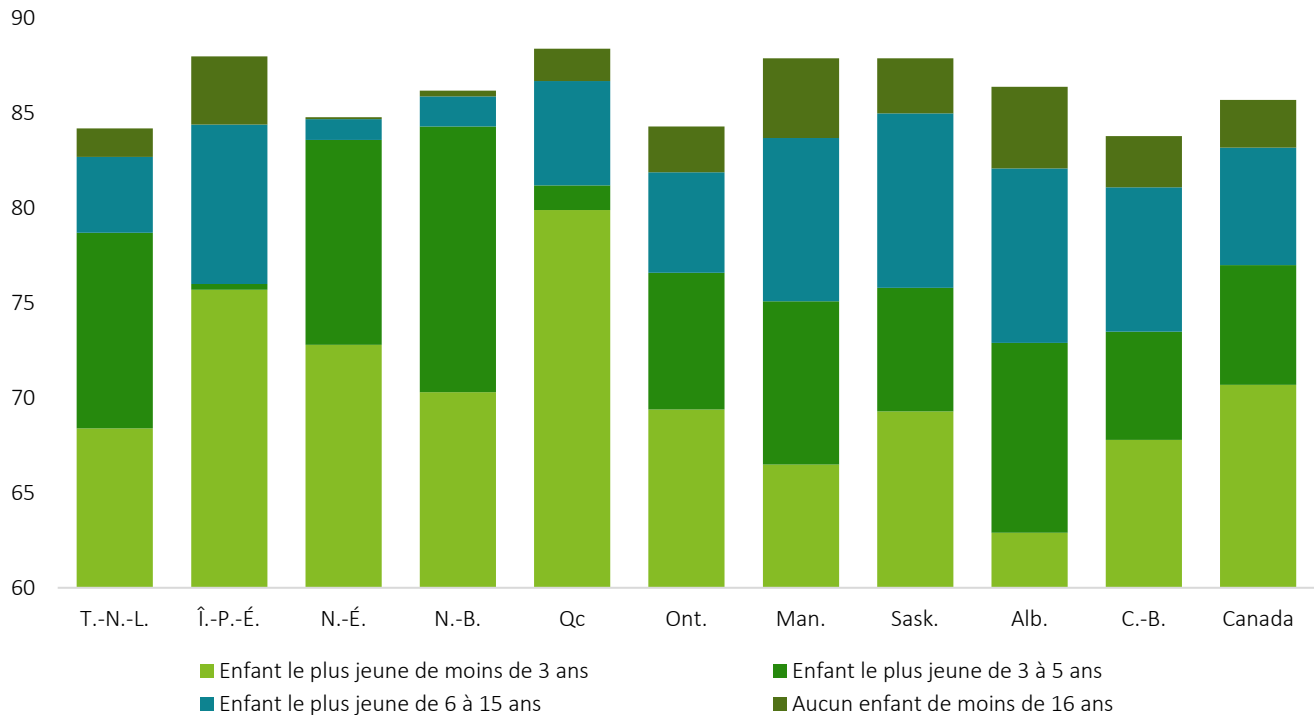
³¹ Le programme de services de garde du Québec a été étendu en 2009 pour couvrir les services de garde en installation privée à but lucratif et à plein tarif. Cependant, il a été démontré que certains services de garde à but lucratif sont plus susceptibles de fournir des services de moindre qualité, ce qui a probablement pesé sur les résultats potentiels du programme. C'est pourquoi l'estimation repose sur les résultats du programme québécois entre 1997 et 2008.

³² Sur la base de recherches précédentes menées à l'UQAM, au MIT, à l'UBC et à l'Université Queen's, Pierre Fortin et ses collaborateurs estiment que 70 000 mères d'enfants de 0 à 15 ans de plus occupaient un emploi au Québec en 2008, comparativement à 1997. Cela représente une augmentation d'environ 14 % de l'emploi maternel au Québec durant cette période. Si l'on applique la même augmentation de 14 % au reste du Canada en 2019, 281 000 mères de plus auraient occupé un emploi (soit 2 008 100 x 14 %).

³³ Discours de Stephen Poloz, « Le marché de l'emploi d'aujourd'hui et l'avenir du travail ». <https://www.banqueducanada.ca/2018/03/marche-emploi-aujourd'hui-avenir-travail/>

³⁴ Calcul effectué en appliquant le taux de participation des mères d'enfants d'âge scolaire aux mères d'enfants de 2 à 4 ans au Canada.

Figure 2 : La participation au marché du travail des femmes ayant de jeunes enfants est inférieure à la moyenne



Source : Analyse de Deloitte. Données de Statistique Canada, 2019.

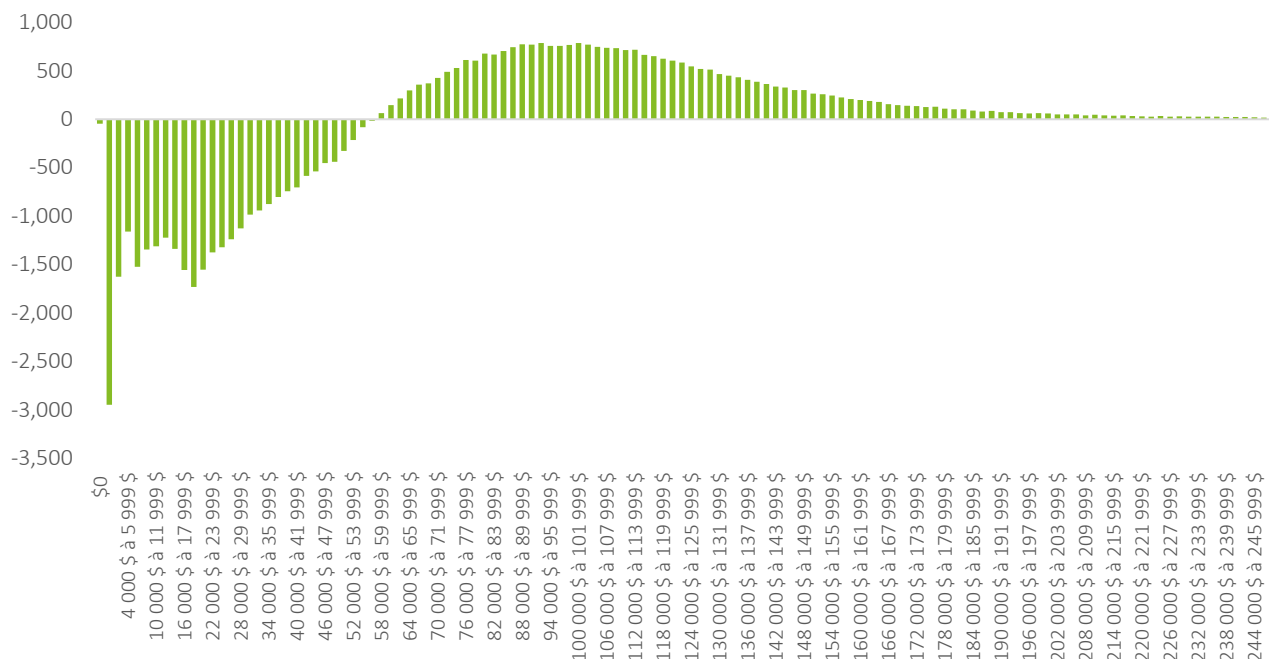
Dans l'ensemble, avec le déploiement d'un système universel d'EPE, nous nous attendons à ce que des dizaines de milliers de femmes s'ajoutent au marché du travail canadien, qu'elles génèrent des revenus, qu'elles améliorent la situation de leur famille et qu'elles contribuent aux recettes fiscales de l'État, tout en sachant que leurs enfants sont pris en charge et qu'ils reçoivent une éducation qui augmentera leurs chances de réussir plus tard.

4.3 L'EPE en tant qu'agent d'égalité

D'après les études sur le sujet, l'accès à des services de garde abordables et de grande qualité peut aussi réduire les inégalités des revenus. Une étude menée par le Conference Board du Canada a examiné l'incidence du coefficient de Gini, une mesure du degré d'inégalité, associé à la participation accrue des femmes au marché du travail. Le coefficient de Gini mesure la distribution des revenus dans la population, un coefficient de 0 représentant une distribution parfaitement égale des revenus alors qu'un coefficient de 1 indique qu'une seule personne de la population dispose de tous les revenus. L'étude a permis de constater qu'avec un programme d'EPE à l'échelle du Canada, si 76 540 femmes de plus occupaient un emploi plutôt que de ne pas travailler, le coefficient de Gini du Canada pour les familles ayant de jeunes enfants (0 à 4 ans) passerait de 0,36 à 0,35. Cela représente une réduction de 2,3 % de l'inégalité des revenus pour les familles ayant de jeunes enfants³⁵, une amélioration importante puisque l'investissement dans cette mesure ne touche qu'environ 0,5 % des familles du recensement.

³⁵ Alexander et coll. (2017).

Figure 3 : Variation du nombre de familles ayant des enfants de 0 à 4 ans par tranche de revenu



Source : Conference Board du Canada. Prêts pour la vie, 2017.

L'AGJE peut aussi réduire les inégalités en améliorant les possibilités éducatives pour les enfants défavorisés. Certaines données suggèrent que les enfants inscrits à des services d'AGJE maintiennent leur avantage scolaire tout au long de leur vie, ce qui se traduit par de meilleurs salaires lorsqu'ils entrent plus tard sur le marché du travail. D'autres recherches montrent que les programmes d'apprentissage des jeunes enfants sont particulièrement utiles pour les enfants des ménages plus pauvres ou de milieux défavorisés, puisqu'il y a souvent un écart plus grand entre le niveau des compétences des enfants lorsqu'ils entrent à l'école et le niveau des compétences jugé acceptable par le système d'éducation primaire. Pendant ce temps, les enfants de ménages plus aisés ont une courbe d'apprentissage plus courte lorsqu'ils entrent à l'école, notamment parce qu'ils ont eu accès à plus d'occasions d'apprentissage. En favorisant la mobilité socioéconomique, l'EPE peut aider à soutenir une économie plus inclusive. Selon nous, les programmes d'EPE procurent des avantages importants qui se répercutent plus tard sur l'accumulation de capital humain, et donc sur les inégalités.

Les salaires futurs potentiellement plus élevés des enfants qui sont inscrits à des programmes d'EPE, particulièrement ceux de groupes défavorisés, et l'augmentation du taux de participation des femmes ne sont que deux des voies de réduction de l'inégalité des revenus. Cela dit, on ne sait pas exactement ce qui génère ces avantages pour les enfants qui reçoivent une EPE, les mécanismes pouvant grandement varier selon la qualité des programmes d'EPE examinés, qui tend à être très inégale.

Les inégalités dans l'accès à l'EPE peuvent souvent donner à penser qu'il faut orienter davantage les investissements vers les familles défavorisées et à faible revenu, mais cette interprétation est erronée. Certes, les enfants de familles défavorisées profiteraient le plus d'un meilleur accès à l'EPE, mais les études montrent que les classes d'EPE qui accueillent des enfants de tous les milieux socioéconomiques donnent de meilleurs résultats pour les enfants inscrits.



Avantages d'une approche universelle de l'EPE

- Les revenus générés sont supérieurs aux coûts
- Génère des excédents budgétaires qui peuvent être réinvestis dans d'autres priorités des gouvernements
- Favorise la mixité des enfants et des familles de différentes collectivités et classes sociales
- Préviend la stigmatisation associée aux « programmes pour les pauvres »
- Place le système d'apprentissage et de garde des jeunes enfants au sein même de notre système d'écoles publiques gratuites
- Contribue à hausser le niveau des mécanismes d'EPE offerts dans l'ensemble des collectivités du Canada
- Contribue à assurer l'égalité des chances pour les enfants issus de milieux socioéconomiques divers

Une dernière dimension à prendre en compte en matière d'inégalité est la façon dont l'AGJE peut réduire les obstacles pour les femmes, au-delà de la participation au marché du travail. Sur cette question, il est intéressant de se tourner vers l'expérience des pays nordiques. D'abord, ces pays investissent beaucoup dans l'apprentissage des jeunes enfants et ont des taux d'inscription élevés. Ils ont aussi de très faibles écarts de rémunération entre les sexes. Nous pouvons y voir une corrélation plutôt qu'une relation de cause à effet, mais il y a vraisemblablement un lien.

Les écarts de rémunération entre les sexes sont multifactoriels. Certains facteurs sont discriminatoires et témoignent des différences dans les emplois occupés. D'autres facteurs peuvent être liés au fait que les femmes quittent souvent le marché du travail pendant un certain temps (lorsqu'elles partent en congé de maternité). Pendant que ces femmes sont en congé, leurs collègues qui continuent de travailler peuvent acquérir de l'expérience et, éventuellement, accéder à de meilleurs salaires. Cependant, si on donne aux femmes la possibilité de retourner au travail plus tôt grâce à des services d'AGJE pour leur enfant, leur période d'absence du marché du travail se raccourcit, ce qui leur permet de continuer à acquérir de l'expérience et d'augmenter leurs revenus avec le temps, les amenant en terrain plus équitable par rapport à leurs collègues. Cela pourrait se traduire par une plus grande représentation des femmes dans des postes de direction et dans différents secteurs, ce qui aide à installer une vision plus inclusive des cultures et de la société qui contribue à réduire la discrimination et, au bout du compte, les écarts de rémunération entre les sexes.

Combien de temps durent les avantages de l'EPE?

Bien qu'il existe diverses données sur la durée des avantages de l'EPE, peu d'études permettent de suivre la performance des enfants tout au long de leur parcours dans le système d'éducation. En moyenne dans les pays de l'OCDE, les élèves de 15 ans qui ont été inscrits à l'éducation préscolaire pendant au moins deux ans ont obtenu de meilleurs scores aux tests de lecture que les élèves qui n'avaient jamais été inscrits à un programme d'EPE, ou qui y ont été inscrits pendant moins d'un an³⁶. De même, l'OCDE a constaté que les élèves de 15 ans qui ont participé à un programme d'EPE pendant moins d'un an sont trois fois plus susceptibles de ne pas atteindre le niveau de compétence de base attendu en science que ceux qui ont participé à un programme d'EPE pendant un an ou plus³⁷. De plus, les avantages sont liés à la qualité de l'EPE reçue³⁸. Enfin, il est de plus en plus démontré que l'EPE profite aux enfants plus tard dans la vie avec une plus grande participation au marché du travail, une réduction de la pauvreté, et une mobilité et une intégration sociales accrues³⁹.

Cela dit, certaines études suggèrent que le système d'éducation peut aider les enfants qui ne reçoivent pas d'EPE à rattraper leurs retards par rapport à leurs pairs qui ont reçu une EPE. Les recherches tendent à montrer que cela est vrai pour les compétences cognitives, mais pas pour les compétences sociales. Il apparaît que les enfants qui ont reçu une EPE conservent un avantage sur le plan des compétences générales, comme la maîtrise de soi et les interactions sociales.

Une question se pose alors : si les enfants qui n'ont pas reçu d'EPE parviennent à rattraper leurs retards, quel est le coût de ce rattrapage? D'abord, l'éducation de rattrapage en elle-même représente un coût pour le système d'éducation, et ce coût augmente avec le temps – autrement dit, les interventions tardives coûtent plus cher que les interventions qui sont faites le plus tôt possible. Des estimations récentes indiquent qu'entre 17 et 22 % des élèves au Canada sont considérés comme ayant des besoins éducatifs spéciaux (BES)⁴⁰. D'autres indicateurs de développement des enfants montrent que 28 % des

³⁶ OCDE (2020a).

³⁷ OCDE (2018).

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Philpott et coll. (2019).

enfants canadiens qui entrent en première année à l'école sont vulnérables dans au moins une des cinq dimensions essentielles du développement⁴¹. Pire encore, les enfants de ménages défavorisés sont plus susceptibles d'avoir des difficultés sur le plan du développement⁴².

Le coût de l'éducation des enfants qui ont des BES est élevé; en Nouvelle-Écosse, à Terre-Neuve-et-Labrador et en Colombie-Britannique, ce coût est estimé à plus de 2 000 \$ par élève dans le système d'éducation actuel. Pour clarifier, ce ne sont pas 2 000 \$ par enfant ayant des besoins spéciaux, mais bien 2 000 \$ par enfant de la population totale des élèves de ces provinces. Cela représente des centaines de millions de dollars pour les provinces les plus petites, et des milliards pour les provinces les plus grandes chaque année. Le fait que le coût par élève soit très semblable d'une province à l'autre donne à penser que cette approximation est valable pour les autres régions également. Le Tableau 1 résume ces estimations.

Tableau 1 : Exemples du coût de l'éducation spécialisée par province

Province	Nombre total d'élèves du primaire et du secondaire	Coût de l'éducation spécialisée	Coût par élève
Colombie-Britannique	663 208	1,6 G\$	2 487 \$
Nouvelle-Écosse	121 600	260 M\$	2 140 \$
Terre-Neuve-et-Labrador	63 570	130 M\$	2 051 \$

Les données pour la C.-B. sont pour 2019-2020 et ont été fournies par le ministère de l'Éducation de la C.-B. Les données pour T.-N.-L. sont pour 2020-2021 et ont été fournies par le Newfoundland and Labrador English School District (NLESD), de même que par le Conseil scolaire francophone provincial (CSFP). Les données pour la N.-É. sont pour 2020-2021 et ont été fournies par le ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance de la Nouvelle-Écosse.

Ces données ne représentent que les coûts annuels pour le système d'éducation – elles ne tiennent pas compte des coûts à vie qui pèseront sur les personnes qui, par manque d'intervention rapide, seront amenées à quitter l'école à un jeune âge ou avec un moins bon niveau d'éducation pour se retrouver éventuellement avec de moins bons emplois, de moins bons salaires, une moins bonne santé physique ou mentale, et d'autres désavantages sur les plans économique et social. De plus, ces données sont muettes quant au coût pour les parents qui, de leur côté, peuvent subir du stress et des pressions économiques ou sociales si leur enfant a des difficultés à l'école et tout au long de sa vie.

En outre, il apparaît que les enfants qui ont des difficultés en bas âge continuent d'avoir des difficultés plus tard. Bien que certains élèves parviennent à rattraper leurs retards, il n'est pas certain que tous peuvent y arriver. Environ 50 % des élèves ayant des BES ont des difficultés qui sont évitables, par exemple sur le plan du langage ou du comportement⁴³. Comme le Canada n'a pas de programme universel d'EPE, il est difficile de trouver des exemples des effets de l'EPE au pays. Toutefois, une étude portant sur le programme Partir d'un bon pas pour un avenir meilleur, destiné aux enfants de 4 à 8 ans au Canada, a révélé que les élèves qui ont participé au programme fonctionnaient mieux et avaient un meilleur comportement à l'école, étaient mieux préparés à apprendre, redoublaient moins et avaient moins de besoins éducatifs spéciaux; ces résultats sont demeurés valides pour les enfants durant toutes leurs études primaires et secondaires⁴⁴.

L'EPE a des effets durables sur la réduction du recours à l'éducation spécialisée aux États-Unis, au Royaume-Uni, au Canada et dans d'autres économies avancées⁴⁵. Une étude importante regroupant plus de 3 000 enfants au Royaume-Uni a suivi l'incidence de l'EPE sur les enfants tout au long de leur éducation préscolaire, primaire et secondaire. Les chercheurs ont constaté que les enfants qui avaient participé à des programmes d'EPE étaient 40 % moins susceptibles d'avoir des BES, ce pourcentage atteignant 55 % dans le cas des enfants qui avaient suivi des programmes d'EPE de grande qualité⁴⁶.

Une étude sur les effets de la maternelle à temps plein par rapport à un programme de maternelle d'une demi-journée en Ontario montre que les enfants qui vont à la maternelle une demi-journée étaient nettement sous la moyenne dans les domaines du vocabulaire, de la lecture, de l'écriture, des mathématiques et de l'autorégulation⁴⁷. L'autorégulation était particulièrement touchée, la moitié des enfants inscrits à un programme de maternelle d'une demi-journée étant trois fois

⁴¹ Données de l'Instrument de mesure du développement de la petite enfance, publiées par l'Institut canadien d'information sur la santé.

<https://votresystemedesante.icis.ca/hsp/inbrief?lang=fr#!/indicateurs/013/children-vulnerable-in-areas-of-early-development;/mapC1;mapLevel2;overview;/>

⁴² Les données de l'Instrument de mesure du développement de la petite enfance montrent que 36 % des enfants de quartiers défavorisés sont vulnérables dans au moins un des domaines du développement, comparativement à 22 % des enfants de quartiers favorisés.

⁴³ Philpott et coll. (2019).

⁴⁴ Worton et coll. (2014).

⁴⁵ Voir McCoy et coll. (2017) pour un résumé de la littérature aux États-Unis. Voir également Heckman et coll. (2013). Voir Baumüller et coll. (2014) pour une étude portant sur l'EPE au Danemark.

⁴⁶ Melhuish (2019).

⁴⁷ Pelletier et Fesseha (2019).

plus susceptibles de se trouver sous la moyenne. Cela est important, car il est beaucoup plus probable que ces enfants auront besoin d'une éducation spécialisée dans le futur.

En définitive, plus les enfants sont jeunes, plus il est facile de les aider à rattraper leurs pairs. Les enfants peuvent rattraper leurs retards dans les compétences de base en lecture, écriture et calcul lorsqu'ils sont plus vieux, mais cela est coûteux. Il ne fait aucun doute que les économies possibles en éducation spécialisée sont énormes. Bien qu'une réduction potentielle de 40 à 50 % des BES ne se traduira pas par une réduction équivalente des budgets qui y sont consentis, même la moitié d'une telle réduction représenterait une économie considérable. L'Ontario compte un peu plus de 2 millions d'élèves au primaire et au secondaire. À partir des dépenses observées dans d'autres provinces, on estime que l'Ontario consacre 4 milliards de dollars par année à l'éducation spécialisée. Les économies potentielles que représente la bonne préparation des enfants avant leur entrée à l'école pourraient faire économiser des centaines de millions de dollars par année à l'Ontario. Cela vaut pour tous les territoires et provinces. Soulignons que ces économies potentielles ne sont pas prises en compte dans les estimations coûts-avantages qui suivent.

5.0 Analyse coûts-avantages de l'EPE

- Les études montrent que les investissements dans l'EPE ont des effets positifs. Les avantages découlent de taux de participation au marché du travail plus élevés, de meilleures perspectives pour les enfants qui reçoivent une EPE, et d'une réduction des dépenses de soutien social.
- Les ratios coûts-avantages montrent une plage d'estimations où chaque dollar investi génère des retombées économiques de 1,6 à 5,8 \$. Ces estimations ne tiennent pas compte des économies en éducation spécialisée, qui peuvent être substantielles.
- L'incidence sur les recettes de l'État peut se mesurer à l'aune de l'expérience du Québec.
- Le mécanisme de financement optimal est axé sur l'offre, elle-même soumise à des normes de qualité.

5.1 Revue des analyses coûts-avantages

Plusieurs études ont examiné les coûts et les avantages des investissements dans l'EPE. En général, elles font ressortir quatre façons principales dont l'économie profiterait de ces investissements :

1. Augmentation des recettes fiscales en raison de la plus grande participation des femmes au marché du travail. Ce gain est généré rapidement.
2. Réduction potentielle de la demande de programmes, services et transferts gouvernementaux, en raison des meilleures perspectives d'emploi pour les parents. Cet effet se concrétise rapidement lui aussi, car il est lié à la hausse de la participation au marché du travail.
3. Augmentation des recettes fiscales à long terme en raison de la hausse de l'emploi, s'expliquant par de meilleures perspectives d'emploi pour les enfants qui participent à des programmes d'EPE.
4. Augmentation des recettes fiscales à long terme en raison de la hausse de la productivité de la main-d'œuvre, s'expliquant par les meilleures compétences acquises par les enfants qui participent à des programmes d'EPE.

Pour déterminer la valeur économique des investissements dans l'EPE, nous nous penchons sur différentes estimations des avantages par rapport aux coûts – un peu comme nous le ferions pour le rendement du capital investi (RCI). Diverses études ont estimé les coûts-avantages potentiels d'un programme d'EPE au Canada. Ces études montrent toute une gamme d'incidences où chaque dollar investi dans l'EPE génère des retombées économiques de 1,6 à 5,8 \$. Le Tableau 2 résume les principales constatations de ces études. Même en utilisant le multiplicateur économique le plus bas, nous obtenons un taux de rendement très élevé⁴⁸.

Tableau 2 : Ratios avantages-coûts de l'éducation de la petite enfance

Étude	Ratio avantages-coûts	Avantages examinés	Coûts examinés
Prentice (2007)	1,6	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation du PIB direct et indirect découlant des dépenses 	<ul style="list-style-type: none"> • Salaires et avantages des employés • Coûts des programmes (jouets, livres, etc.) • Frais d'occupation de bureaux et d'immeubles • Coûts administratifs
Fortin, Godbout et St-Cerny (2011)	1,7	<ul style="list-style-type: none"> • Recettes générées par la plus grande participation au marché du travail 	<ul style="list-style-type: none"> • Soutien financier apporté aux centres de la petite enfance • Infrastructure des centres de la petite enfance • Prestations de retraite versées aux employés des services de garde

⁴⁸ Les études menées dans d'autres pays révèlent des avantages similaires pour les programmes d'EPE. En Australie, malgré un contexte un peu différent quant au coût de l'éducation et au marché du travail, notamment, une étude récente a établi que pour chaque dollar investi, les retombées s'élèvent à deux dollars (PwC, 2019).

Étude	Ratio avantages-coûts	Avantages examinés	Coûts examinés
Peters et autres (2010)	2,0	<ul style="list-style-type: none"> Incidence sur l'utilisation des services de santé, d'éducation spécialisée et sociaux, et sur le système de justice pénale 	<ul style="list-style-type: none"> Salaires et avantages des employés Matériel pour les activités éducatives et récréatives Aliments pour les collations et les petits repas
Cleveland et Krashinsky (1998)	2,0	<ul style="list-style-type: none"> Avantages implicites du développement pour les jeunes enfants Augmentation de la participation des mères au marché du travail, y compris une augmentation du salaire pour certaines 	<ul style="list-style-type: none"> Salaires et avantages des employés
Fairholm (2012)	2,5	<ul style="list-style-type: none"> Avantages à long terme pour les enfants : moins d'échecs scolaires, recours moindre à l'éducation spécialisée, taux de tabagisme moins élevé, etc. Augmentation du nombre d'heures de travail des mères et augmentation potentielle du salaire 	<ul style="list-style-type: none"> Modélisation des entrées-sorties des coûts associés aux soins donnés ailleurs qu'à la maison, y compris les salaires et avantages des travailleurs, les dépenses pour les fournitures, etc.
Conference Board du Canada (2017)	Limite inférieure = 1,67 Limite supérieure = 5,83	<ul style="list-style-type: none"> Recettes générées par la plus grande participation au marché du travail Recettes générées par les salaires futurs plus élevés des enfants qui reçoivent une EPE 	<ul style="list-style-type: none"> Financement de nouveaux espaces d'EPE, y compris les salaires des éducateurs et les infrastructures scolaires

Source : Conference Board du Canada, recherches de Deloitte, données de recherche fournies par Pierre Fortin, Ph. D.

Un certain nombre de travaux de recherche montrent également comment le développement de compétences essentielles plus solides génère de nombreux avantages non économiques (décrits dans la section « Avantages pour les enfants »). Toutefois, comme ces avantages potentiels supplémentaires sont plus difficiles à quantifier, peu d'études mentionnées au Tableau 2 s'y sont attardées. Par exemple, le fait d'avoir des compétences plus solides en lecture et en écriture est associé à de meilleurs choix de vie (plus grande probabilité de faire de meilleurs choix pour sa santé, de faire du bénévolat et de voter, moins grande probabilité de consommer des drogues, etc.). Les économistes ont étudié sous tous les angles comment la scolarisation peut profiter aux adultes au-delà des avantages financiers que procure une augmentation des revenus : incidence de l'éducation sur le degré de satisfaction au travail, probabilité d'être sans emploi, capacité à faire de bons choix pour sa santé et celle de sa famille, etc.⁴⁹. Ces avantages non pécuniaires peuvent être aussi importants, voire plus importants que les avantages pécuniaires, et ils sont plus susceptibles de se matérialiser si les enfants ont un bon départ dans la vie.

De plus, ces meilleurs choix profitent également à la société, donnant potentiellement lieu à une réduction des services policiers nécessaires, à une baisse des dépenses en soins de santé, et à un renforcement des collectivités. Enfin, l'accès à de meilleures offres d'éducation peut également encourager les parents à avoir plus d'enfants en moyenne, permettant de soutenir la croissance de la population et de la main-d'œuvre future au Canada.

5.2 Accessibilité des investissements dans l'EPE

Compte tenu de notre contexte budgétaire contraignant, il convient de se demander si l'on peut se permettre un investissement public à grande échelle dans l'EPE. Pour ce faire, nous devons examiner les retombées budgétaires des investissements dans l'EPE. Le Tableau 3 illustre les effets nets estimés sur les soldes budgétaires des administrations fédérale et provinciale en 2008, soit 11 ans après la mise en œuvre du programme québécois de services de garde⁵⁰. L'économiste Pierre Fortin et ses collaborateurs utilisent le nombre estimé de 70 000 mères de plus en emploi au Québec en 2008 pour estimer l'augmentation du produit intérieur brut (PIB) québécois. Cette augmentation du PIB est ensuite convertie en augmentation des recettes fiscales en utilisant un certain nombre d'hypothèses d'élasticité basées sur un

⁴⁹ Oreopoulos, P., et Salvanes, K. G. (2011).

⁵⁰ M. Fortin a fourni une analyse sommaire à Deloitte aux fins du présent rapport.

simulateur d'impôt⁵¹. Ainsi, les administrations fédérale et provinciale bénéficient d'une hausse des impôts perçus sur les revenus d'emploi des particuliers, les revenus de propriété des particuliers et les bénéfices des sociétés. Simultanément, les administrations bénéficient d'une réduction des dépenses fiscales et des transferts aux familles compte tenu de la hausse des revenus des mères. Globalement, les recettes des administrations fédérale et provinciale auraient augmenté d'environ 2,2 milliards de dollars. Les économies potentielles découlant de besoins moindres en éducation spécialisée, qui représente actuellement une dépense importante des administrations (voir 4.3 L'EPE en tant qu'agent d'égalité), ne sont pas prises en compte dans cette analyse, mais représentent un autre avantage important, à court et à long terme, à examiner ultérieurement. Le gouvernement du Québec a dépensé environ 1,2 milliard de dollars pour financer la subvention fiscale, ce qui donne une amélioration du solde budgétaire d'environ 900 millions de dollars.

L'analyse de Pierre Fortin suggère que les gouvernements ont perçu des recettes de 1,75 \$ pour chaque dollar investi dans l'EPE. Les avantages sont supérieurs aux coûts même lorsque l'on inclut les coûts des cotisations aux régimes d'assurance sociale, ce qui laisse entendre qu'un programme d'EPE semblable à celui du Québec serait rentable.

Tableau 3 : Effets fiscaux nets du programme d'EPE québécois (estimés pour 2008)

Source des effets	Ordre de gouvernement		
	Fédéral	Provincial/municipal	Total
Hausse des impôts perçus	530	1 129	1 659
– sur les revenus d'emploi des particuliers	231	349	580
– sur les revenus de propriété des particuliers	34	39	73
– sur les bénéfices des sociétés	95	78	173
– sur la production et d'autres sources	170	663	833
Baisse des dépenses fiscales	43	170	213
Économies liées aux transferts aux familles	100	179	279
Hausse des recettes	+673	+1 478	+2 151
Augmentation des coûts des services de garde	0	-1 232	-1 232
Variation du solde budgétaire	+673	+246	+919
Pour mémoire : Hausse des cotisations aux régimes d'assurance sociale ¹	55	318	373

Source : Fortin, Godbout et St-Cerny (2013, Tableaux 5, 7 et 8). Données résumées et transmises par Pierre Fortin, Ph. D.

1. La hausse des cotisations aux régimes d'assurance sociale ne fait pas partie des variations des soldes budgétaires, car on estime que ces cotisations généreront des avantages futurs équivalents.

5.3 Le choix d'un mécanisme de financement pour l'EPE

Une autre dimension de l'accessibilité concerne la façon dont les gouvernements canadiens peuvent soutenir les familles pour qu'elles inscrivent leurs enfants à l'EPE. Un élément clé de l'accès à l'EPE pour tous les enfants est la question de savoir s'il faut financer un programme du côté de la demande (p. ex., au moyen de crédits d'impôt ou de subventions remis aux parents) ou du côté de l'offre (c.-à-d. une éducation réglementée par les pouvoirs publics, mais pas nécessairement des services d'AGJE gérés ou fournis par les gouvernements). Pour faire cette évaluation, il faut se demander lequel des deux mécanismes générera la meilleure qualité, puisque les programmes doivent être de grande qualité pour optimiser les avantages des investissements.

- Selon la pensée économique traditionnelle, dans un marché concurrentiel (c'est-à-dire non réglementé par les pouvoirs publics), les services de garde peuvent se faire concurrence et fournir efficacement une éducation de qualité à faible coût.
- En réalité, la dynamique est tout autre. Les parents choisissent un service de garde en fonction de son emplacement géographique, ce qui signifie que seulement une poignée de ces services sont en concurrence. Au bout du compte, la concurrence est limitée entre les services de garde et basée généralement sur le prix plutôt que sur la qualité, et il est difficile pour les parents de surveiller la qualité de l'éducation, absolue ou relative⁵².

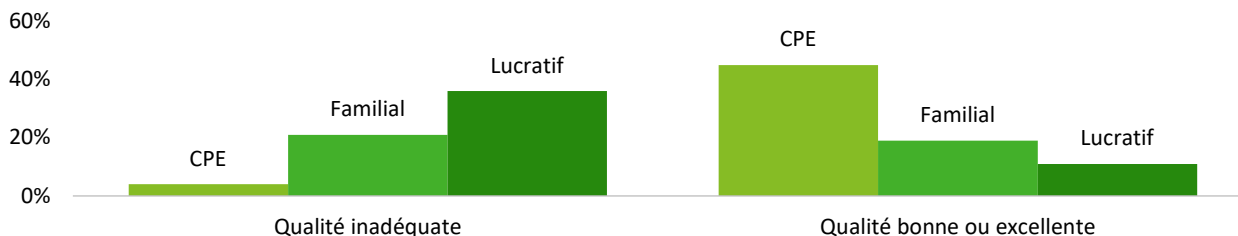
Encore ici, les programmes québécois d'EPE nous renseignent sur les écarts possibles dans la qualité de l'éducation selon le type de service de garde. Le Québec a réformé le financement de ses services de garde en 1997, et a conçu un système de services de garde sans but lucratif (les CPE), en milieu familial et à but lucratif. Malheureusement pour les enfants et l'État, la qualité de l'éducation dans les services de garde en milieu familial reconnus et à but lucratif au Québec était très variable, et

⁵¹ M. Fortin s'appuie sur le théorème de proportionnalité de Solow selon lequel une augmentation de 1,8 % de l'emploi (représentée par les 70 000 travailleuses de plus) se traduirait par une augmentation de 1,8 % du PIB. On considère que les impôts perçus augmenteraient eux aussi de 1,8 %.

⁵² Cleveland (2018).

globalement ne s'est pas montrée à la hauteur de celle des CPE réglementés, avec des résultats moins qu'optimaux pour les enfants (Figure 5)⁵³.

Figure 4 : Pourcentage des enfants québécois de 18 à 66 mois, par qualité et type de service de garde



Source : Cleveland (2018). Institut de la statistique du Québec (2004 et 2015). Note : « CPE » = Centres de la petite enfance (en 2014); « Familial » = Garde régie en milieu familial (en 2003); « Lucratif » = Garde régie en installation privée à but lucratif et à plein tarif (en 2004).

En somme, le modèle de financement actuel adopte une approche réactive, où le manque de maturité scolaire des enfants (c'est-à-dire en l'absence d'un système d'AGJE) engendre des dépenses élevées en éducation spécialisée et en programmes sociaux pour tenter de combler les lacunes des enfants. Le financement d'un système d'AGJE de grande qualité, arrimé au système d'éducation public contribue à renverser cette façon de faire, tout en étant profitable pour les enfants et, plus tard, pour le développement de la main-d'œuvre. Il facilite aussi la prise de décision pour les parents, en assurant que les enfants ne passent pas à côté des programmes d'éducation parce que leurs parents ne peuvent pas se les permettre. En effet, une enquête menée par le Bureau du Conseil privé a relevé que, bien que le coût soit un obstacle important à l'accès aux services de garde, les listes d'attente, la disponibilité des places et la qualité de l'éducation offerte sont pour les répondants le deuxième obstacle le plus important, pour 47 %, 45 % et 26 % d'entre eux, respectivement⁵⁴. Cette dynamique donne à penser que les programmes d'EPE devraient être financés au moyen de mécanismes appliqués à l'offre et réglementés pour en assurer la qualité, plutôt que par des crédits d'impôt ou des transferts aux parents puisque cette approche est moins susceptible de créer des programmes d'AGJE de qualité.

⁵³ Selon Cleveland (2018), plusieurs études ont montré que les CPE offrent une qualité nettement supérieure à celle de toute autre forme de services de garde au Québec.

⁵⁴ Global News (2021). Global news a obtenu les résultats de l'enquête du BCP au moyen d'une demande d'accès à l'information.

6.0 Recommandations

- *Le présent rapport constate qu'investir dans l'éducation de la petite enfance a de grands avantages. Des investissements faits en temps opportun peuvent nous aider à bâtir un avenir meilleur pour la population canadienne, un avenir plus inclusif et profitant d'une croissance économique plus solide.*
- *Nous recommandons que le gouvernement fédéral soutienne une initiative renforcée d'apprentissage et de garde des jeunes enfants (AGJE) dans le cadre de son Plan d'intervention économique pour répondre à la COVID-19.*
- *Des investissements doivent être faits afin d'établir un programme d'AGJE universel et de grande qualité, basé sur un curriculum, arrimé au système d'éducation public et donné par des éducateurs qualifiés. Comme l'éducation et les services de garde sont des compétences provinciales en vertu de la Constitution, mais que les budgets des provinces ne leur permettent pas de consentir les investissements nécessaires, l'expansion de l'AGJE nécessite la collaboration de tous les ordres de gouvernement.*

Les investissements dans l'AGJE génèrent des avantages clairs. Pourtant, le Canada sous-investit dans ce domaine depuis des années. La pandémie, malgré toute sa charge tragique, a montré à quel point les services de garde sont névralgiques. Le lien entre l'économie et les services de garde trouve maintenant un écho chez les décideurs et le public. Voilà une occasion formidable d'investir largement dans un système d'AGJE en tant qu'infrastructure sociale et économique fondamentale. De plus, les gouvernements peuvent le faire malgré leurs énormes déficits puisque nous pouvons compter sur les importantes retombées que ces investissements produiront avec le temps.

Le gouvernement doit faire preuve de leadership pour que cette occasion se matérialise. Il existe des mécanismes par lesquels les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux peuvent collaborer de façon multilatérale au financement et au soutien de l'éducation de la petite enfance⁵⁵. En outre, de plus en plus de conditions favorables sont réunies. À l'automne 2020, le gouvernement du Canada a annoncé son intention de collaborer avec les gouvernements provinciaux et territoriaux pour établir un système d'apprentissage et de garde des jeunes enfants et élargir les programmes de garde avant et après les heures de classe partout au Canada. C'est un bon début, mais il reste beaucoup à faire. Au bout du compte, le gouvernement du Canada doit envisager de soutenir un programme d'AGJE renforcé dans le cadre de son Plan d'intervention économique pour répondre à la COVID-19. Le Canada a besoin d'une stratégie favorisant la croissance pour prospérer dans le monde qui suivra la pandémie – l'EPE peut être un élément important de cette stratégie. Plus particulièrement, compte tenu des résultats de nos recherches, nous formulons les recommandations suivantes.

1. Les gouvernements doivent investir dans des services et programmes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants universels et de grande qualité, basés sur un curriculum et donnés par des éducateurs qualifiés

- Certaines provinces, particulièrement le Québec, l'Ontario, les Territoires-du-Nord-Ouest et la Nouvelle-Écosse, ont considérablement progressé ces dernières années afin d'offrir une EPE aux enfants de 4 ans dans le système d'éducation public. Elles doivent maintenant étendre la prestation de service aux enfants de 3 ans. Les provinces qui n'ont pas encore fait ce type d'investissements doivent s'attacher à donner accès à une EPE pendant au moins deux ans, puis étendre les services d'EPE aux enfants de 3 ans après avoir établi un programme à temps plein pour les élèves du niveau préscolaire. La recommandation sous-jacente est qu'après la mise en place d'une couverture complète pour les enfants de 4 ans, la couverture s'étende aux enfants de 3 ans pour accroître la durée de l'EPE, celle-ci étant liée à l'acquisition des compétences. En définitive, le Canada devrait chercher à résoudre le problème de la rareté de l'offre d'AGJE partout au pays pour récolter les fruits de tels investissements, y compris les économies futures en éducation spécialisée qui pourraient soulager les systèmes d'éducation provinciaux.

2. Assurer un financement approprié et durable

- Le fait que l'éducation et les services de garde soient des compétences provinciales pose une difficulté, mais le gouvernement fédéral a la capacité budgétaire requise pour financer un système universel d'AGJE. Pour parvenir aux résultats recommandés, les gouvernements fédéral et provinciaux devront travailler ensemble à des modèles de cofinancement, pour que les investissements dans l'AGJE ne reposent pas sur les particuliers et sur des crédits

⁵⁵ Des mécanismes sont déjà prévus dans le Cadre multilatéral fédéral-provincial-territorial pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants et dans des ententes bilatérales. Avec des modifications mineures visant à retirer l'interdiction d'utiliser un financement fédéral pour la rémunération de la main-d'œuvre et pour l'expansion de l'AGJE au sein du système d'éducation public, le Canada a une plateforme prête à l'emploi pour étendre efficacement l'AGJE sans s'engager dans une nouvelle ronde de négociations intergouvernementales.

d'impôt appliqués du côté de la demande ou sur des transferts gouvernementaux aux particuliers, mais plutôt sur la prise en charge de l'AGJE en tant que service public au même titre que les soins de santé et l'enseignement primaire. En fait, l'éducation de la petite enfance devrait simplement être considérée comme un prolongement de l'éducation primaire.

- Pour donner une idée des investissements requis, le Conference Board du Canada a estimé en 2017 qu'il en coûterait 3,3 milliards de dollars pour les coûts d'exploitation et 3,7 milliards de dollars en infrastructures pour amener le taux d'inscription à l'EPE à la moyenne de l'OCDE, pour un total de 7 milliards de dollars. Un rapport plus récent du Atkinson Centre en 2020 estimait que le gouvernement fédéral devrait investir 8 milliards de dollars pour atteindre la moyenne de l'OCDE, ce montant étant encore ici réparti en coûts d'exploitation annuels et en infrastructures⁵⁶. Particulièrement, le niveau de financement consenti au secteur doit tenir compte de diverses dimensions, dont les dépenses en immobilisations/infrastructures, les coûts d'exploitation et la formation continue, le renouvellement des compétences et le développement du leadership des éducateurs. Alors seulement le Canada sera en mesure d'établir une offre d'EPE universelle et de qualité.

3. Disposer d'un nombre suffisant d'éducateurs qualifiés

- Actuellement, il n'y a pas assez de professionnels de l'EPE pour soutenir notre recommandation visant une éducation de la petite enfance universelle et de grande qualité. Les salaires sont souvent bas, ce qui peut contribuer à la rotation élevée des éducateurs dans les centres d'EPE. Par exemple, les professionnels de l'EPE attendent souvent de travailler pour les commissions scolaires compte tenu des faibles salaires offerts dans le secteur de l'EPE. Si les emplois en EPE sont considérés comme étant temporaires, cela nuira à la qualité de l'apprentissage des enfants. En assurant un financement stable et suffisant, nous pouvons attirer des gens talentueux, proposer des salaires concurrentiels, et faire en sorte que les éducateurs aient les compétences et l'expérience voulues pour fournir des services de garde et des occasions d'apprentissage de grande qualité aux enfants.

4. Assurer une surveillance efficace des institutions qui offrent les programmes

- Les programmes d'éducation de la petite enfance ne peuvent générer les avantages voulus et susciter l'adhésion que s'ils sont de grande qualité. Les gouvernements doivent établir des cadres de recherche et de surveillance efficaces et souples pour s'assurer que l'EPE produit les résultats voulus en matière d'apprentissage et de développement et qu'elle soutient les politiques éducatives au Canada. Le gouvernement fédéral peut jouer un rôle important pour établir des normes et recueillir les statistiques voulues sur la qualité et le rendement, ce qui peut aider à harmoniser les programmes d'AGJE provinciaux et territoriaux.

5. Accroître la sensibilisation aux avantages de l'EPE

- Compte tenu des avantages que présentent les services et programmes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants, pourquoi le Canada n'a-t-il pas fait les investissements nécessaires? Une réponse possible est que la facture est élevée pour le gouvernement, et que le rendement du capital investi va au-delà du cycle électoral. Mais il y a aussi une composante sociétale au problème. La population canadienne ne mesure pas nécessairement les avantages de l'EPE pour les enfants, les parents, les gouvernements et la société. De plus, les services d'EPE sont souvent vus comme des services de garde de base, qui sont là pour nourrir les enfants et les garder en sécurité. Cette façon de voir les choses évacue la composante éducative de l'EPE qui la distingue des services de garde.
- Afin de réaliser les gains que nous avons décrits dans le présent rapport, il est essentiel d'améliorer les taux d'inscription. Même en Ontario, où la maternelle est publique, le taux d'inscription demeure inférieur à celui des pays qui figurent au sommet du classement. Les familles doivent comprendre ce qui distingue l'EPE des autres formes de services de garde quant aux caractéristiques et à ce que les enfants en retirent. Nous devons mieux communiquer le lien entre l'EPE et les résultats d'apprentissage individuels afin d'aider les familles à faire des choix éclairés en matière de services de garde. Il serait également utile que le monde des affaires prenne la pleine mesure de ce que représentent les services de garde en tant qu'infrastructure essentielle pour les employés, et qu'il ajoute sa voix pour soutenir les investissements publics dans l'AGJE. En vérité, l'AGJE offre une main-d'œuvre élargie aux entreprises, et une main-d'œuvre plus productive. Pour conclure, une meilleure adhésion du public et des gens d'affaires aiderait les politiciens à expliquer pourquoi l'AGJE est financée à même les fonds publics.

⁵⁶ Yalnizyan, A. et McCuaig, K. (2020).

6. Étendre les investissements dans les infrastructures

- Les investissements devront couvrir les coûts d'exploitation annuels ainsi que les infrastructures nécessaires. Les services d'éducation de la petite enfance doivent idéalement se trouver dans les écoles afin d'assurer une transition en douceur vers l'école primaire. Il serait nécessaire d'investir dans certaines écoles afin qu'elles disposent d'un espace adéquat. Toutefois, que les infrastructures se trouvent sur les sites mêmes des écoles ou non, le fait d'élargir les investissements pour assurer un accès universel à l'AGJE nécessitera l'ajout d'installations. Ces dépenses en immobilisations devront être prises en compte dans les décisions stratégiques concernant l'apprentissage et la garde des jeunes enfants.

Références

- Alexander, C., Beckman, K., Macdonald, A., Renner, C., et Stewart, M. (2017). Prêts pour la vie : analyse socio-économique de l'éducation et des soins à la petite enfance. Ottawa : Le Conference Board du Canada.
- Baker, M., Gruber, J., et Milligan, K. (2008). Universal childcare, maternal labor supply, and family well-being. *Journal of Political Economy*, vol. 116, n° 4, août 2008, p. 709-745.
- Bauchmüller, Gørtz, et Rasmussen. (2014). Long-run benefits from universal high-quality preschooling.
- Institut canadien d'information sur la santé. Enfants vulnérables dans certains domaines de la petite enfance
<https://votresystemedesante.icis.ca/hsp/inbrief?lang=fr#!/indicateurs/013/children-vulnerable-in-areas-of-early-development;/mapC1;mapLevel2;overview;/>
- Cleveland, G. (2018). Des services abordables pour tous : Rendre les services de garde agréés abordables en Ontario. Cleveland Consulting: Early Childhood Education and Care.
https://www.msdsb.net/images/ADMIN/correspondence/2018/MEDU_Affordable_for_All_Dr_Cleveland_fr.pdf
- Cleveland, G., et Krashinsky, M. (1998). Les avantages et les coûts liés à de bons services de garde à l'enfance. Toronto : Université de Toronto. www.childcarecanada.org/sites/default/files/bc.pdf (Résumé en français : https://childcarecanada.org/sites/default/files/BN_goodinvestmentFR_0.pdf) (2020). Catalyseur : Une vision pour un Canada prospère en 2030. Deloitte. https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ca/Documents/fcc/ca-catalyseur-canada-2030-aoda-fr.pdf?icid=fr_report_hero_section
- Deloitte. 2020. Catalyseur : Une vision pour un Canada prospère en 2030. Centre de l'avenir du Canada, Deloitte Canada.
<https://www2.deloitte.com/ca/fr/pages/future-of-canada-center/articles/catalyseur.html>
- Early Childhood Research Quarterly, 29(4), p. 457-470. Institut canadien d'information sur la santé. (2020). Enfants vulnérables dans certains domaines de la petite enfance
<https://votresystemedesante.icis.ca/hsp/inbrief?lang=fr#!/indicateurs/013/children-vulnerable-in-areas-of-early-development;/mapC1;mapLevel2;overview;/>
- Fairholm, Robert. (2012). Economic Impact Analysis of Early Learning and Care for Children. Milton, Ont. : The Centre for Spatial Economics, 2012. www.toronto.ca/legdocs/mmis/2012/cd/bgrd/backgroundfile-46155.pdf
- Fortin, P., Godbout, G., et St-Cerny, S. (2013). L'impact des services de garde à contribution réduite du Québec sur le taux d'activité féminin, le revenu intérieur et les budgets gouvernementaux. *Interventions économiques/Papers in Political Economy* 47, p. 1-28.
- Fortin, P., Godbout, G., et St-Cerny, S. (2011). Economic Consequences of Quebec's Educational Childcare Policy.
https://www.oise.utoronto.ca/atkinson/UserFiles/File/Events/2011-06-22%20-%20Economic%20Forum/EarlyLearningEconomicForum_Fortin.pdf
- García, J. L., Heckman, J., Leaf, D. et Prados, M. (2017) Quantifying the Life-cycle Benefits of a Prototypical Early Childhood Program, NBER Working Paper No. 23479, juin 2017, révisé en août 2018, JEL No. C93,I28,J13
- Geoffroy, M. C., Côté, S. M., Giguère, C. É., Dionne, G., Zelazo, P. D., Tremblay, R. E., Boivin, M., et Séguin, J. R. (2010). Closing the gap in academic readiness and achievement: the role of early childcare. *Journal of child psychology and psychiatry, and allied disciplines*, 51(12), p. 1359-1367. <https://doi.org/10.1111/j.1469-7610.2010.02316.x>
- Global News. (2021). Privy Council Office polled Canadians on tax credits, cash subsidies for child care
<https://globalnews.ca/news/7639581/pco-poll-canadian-child-care/amp/>
- Goldin C. (2020). Journey across a century of women. National Bureau of Economic Research. No. 3, Octobre.
<https://www.nber.org/reporter/2020number3/journey-across-century-women>
- Haeck, C., Lefebvre, P., et Merrigan, P. (2015a). Canadian evidence on ten years of universal preschool policies: The good and the bad. *Labour Economics*, vol. 16, n° 36, octobre 2009, p. 137-157.

- Haeck, C., Lefebvre, P., et Merrigan, P. (2015b). Universal childcare and long-term effects on child well-being: Evidence from Canada. Cahier de recherche numéro 15-02. Groupe de recherche sur le capital humain, Université du Québec à Montréal.
- Heckman, J. et Karapakula, G. (2019) The Perry Preschoolers at Late Midlife: A Study in Design-Specific Inference, NBER Working Paper No. 25888, mai 2019.
- Heckman, J., Pinto, R., et Savelyev, P. (2013). Understanding the mechanisms through which an influential early childhood program boosted adult outcomes. *American Economic Review*, 103(6). 2052–208.
<http://dx.doi.org/10.1257/aer.103.6.2052>
- Hertzman, C. (2010). Cadre pour les déterminants sociaux du développement des jeunes enfants. Dans : Tremblay, R.E., Boivin, M., Peters R. DeV., eds. Encyclopédie sur le développement des jeunes enfants [en ligne].
<https://www.enfant-encyclopedie.com/importance-du-developpement-des-jeunes-enfants/selon-experts/cadre-pour-les-determinants-sociaux-du> Publié en novembre 2010.
- Honorable Margaret Norrie McCain (2020). Early Years Study 4: Thriving Kids, Thriving Society. Toronto : Margaret and Wallace McCain Family Foundation Inc. Extrait de : https://earlyyearsstudy.ca/wp-content/uploads/2020/02/EYS4-Report_01_15_2020.pdf
- Kottelenberg, M., et Lehrer S. (2013). New evidence on the impacts of access to and attending universal child-care in Canada, *Analyse de politiques*, vol. 39, no 2, juin, p. 263-285.
- Lefebvre, Pierre, et Merrigan, Philip. 2008. Child-care policy and the labor supply of mothers with young children: A natural experiment from Canada. *Journal of Labour Economics*, vol. 26, n° 3, août 2008, p. 519-548.
- Lloyd, J. E., et Hertzman, C. (2009). From kindergarten readiness to fourth-grade assessment: longitudinal analysis with linked population data. *Social science & medicine*, 68(1), p. 111-123.
- Pelletier, Janette et Fesseha, Ellen (2019). The impact of full-day kindergarten on learning outcomes and self-regulation among kindergarten children at risk for placement in special education, *Exceptionality Education International*, Volume 29.
- Peters, R. DeV., Nelson, G., Petrunka, K., Pancer, S. M., Loomis, C., Hasford, J., Janzen, R., Armstrong, L., et Van Andel, A. (2010). Investing in Our Future: Highlights of Better Beginnings, Better Futures Research Findings at Grade 12. Kingston, Ont. : Partir d'un bon pas pour un avenir meilleur, Unité de coordination de la recherche, Université Queen's, <http://betterbeginningssudbury.ca/wp-content/uploads/2015/09/Grade-12-report-FINAL-version.pdf>
- Prentice, Susan. (2007). Les services de garde franco-manitobains. Winnipeg : Coalition des services de garde à l'enfance du Manitoba.
- Macdonald, D. (2018). Les déserts de services de garde au Canada. Centre canadien de politiques alternatives
<https://www.policyalternatives.ca/publications/reports/les-d%C3%A9serts-de-services-de-garde-au-canada>
- McCuaig, K., et Akbari, E. (2014). Rapport sur l'éducation à la petite enfance 2014. Atkinson Centre, OISE, Université de Toronto.
- McCoy, D., Yoshikawa, H., Ziolo-Guest, K., Duncan, G., Schindler, H., Magnuson, K., Yang, R., Koepp, A., et Shonkoff, J. (2017). Impacts of early childhood education on medium- and long-term educational outcomes. *Educational Researcher*, 46(8), p. 474-487.
- Melhuish, E. (2019). A longitudinal study of the long-term influence of Early Childhood Education and Care (ECEC) for the risk of developing Special Educational Needs (SEN) dans *The Preemptive Nature of Quality Early Child Education on Special Educational Needs in Children*. Faculté de l'éducation, Université Memorial de Terre-Neuve-et-Labrador. St. John's, NL.
- Mustard, J.F. (2010). Développement du cerveau dans la petite enfance et développement humain. Dans : Tremblay, R.E., Boivin, M., Peters R. DeV., eds. Encyclopédie sur le développement des jeunes enfants [en ligne].
<https://www.enfant-encyclopedie.com/importance-du-developpement-des-jeunes-enfants/selon-experts/developpement-du-cerveau-dans-la-petite>.
- OCDE. (2020a). Résultats du PISA 2018 (Volume V) : Effective Policies, Successful Schools. PISA, Les Éditions de l'OCDE, Paris.
<https://doi.org/10.1787/ca768d40-en>

- OCDE. (2020b). Regards sur l'éducation 2020. https://www.oecd-ilibrary.org/fr/education/regards-sur-l-education-2020_7adde83a-fr
- OCDE. (2018). Engaging young children: Lessons from research about quality in early childhood education and care. Petite enfance, grands défis, Les Éditions de l'OCDE, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264085145-en>.
- OCDE. (2017). Petite enfance, grands défis : Les indicateurs clés de l'OCDE sur l'éducation et l'accueil des jeunes enfants. Les Éditions de l'OCDE, Paris. https://www.oecd-ilibrary.org/fr/education/petite-enfance-grands-defis-2017_9789264300491-fr.
- Oreopoulos, P., et Salvanes, K. G. (2011). Priceless: The nonpecuniary benefits of schooling. *Journal of Economic perspectives*, 25(1), p. 159-84.
- Philpott, D., Young, G., Kimberly, M., Penney, S., Butler, E. (2019). The Preemptive Nature of Quality Early Child Education on Special Educational Needs in Children. Faculté de l'éducation, Université Memorial de Terre-Neuve-et-Labrador. St. John's, NL. Extrait de : <https://research.library.mun.ca/13571/>
- PwC. (2019). A Smart Investment for a Smarter Australia: Economic analysis of universal early childhood education in the year before school in Australia. Extrait du site Web de PwC : <https://www.thefrontproject.org.au/initiatives/economic-analysis>
- Romer, P. (1994). Economic Growth and Investment in Children. *Daedalus*, 123(4), p. 141-154. Extrait le 19 février 2021, de <http://www.jstor.org/stable/20027272>
- Schore, A. (1994). Affect Regulation and the Origin of the Self. *The Neurobiology of Emotional Development* (publié pour la première fois en 1994; Routledge, Londres et New York, 2003) ISBN 0-8058-3459-1
- Tremblay, R.E. (2012). Agressivité – Agression : Synthèse. Dans : Tremblay, R.E., Boivin, M., Peters R. DeV., eds. *Encyclopédie sur le développement des jeunes enfants* [en ligne]. <https://www.enfant-encyclopedie.com/agressivite-agression/synthese>
- Wilms, D. (2002). *Vulnerable children*. Edmonton : Presses de l'Université de l'Alberta.
- Worton, S. K., Caplan, R., Nelson, G., Pancer, P., Loomis, C., Peters, R.D., et Hayward, K. (2014). Better Beginnings, Better Futures: Theory, research, and knowledge transfer of a community-based initiative for children and families. *Psychosocial Intervention*, vol. 23, p. 135-143.
- Yalnizyan, A. et McCuaig, K. (2020). *A Year-by-Year Approach to Investing in Early Learning and Child Care*. Toronto : Atkinson Centre.

Utilisation et limites du rapport

Les services de Deloitte S.E.N.C.R.L./s.r.l. (« Deloitte ») ont été retenus et financés par la Margaret and Wallace McCain Family Foundation Inc. pour la préparation de ce rapport, dans le cadre de son projet visant à caractériser l'importance économique de l'éducation de la petite enfance. Le rapport a été élaboré uniquement sur la base d'une revue documentaire et au moyen d'une analyse de données publiques, avec le soutien des chercheurs externes Pierre Fortin, Ph. D., et David Philpott, Ph. D.

Les estimations et les analyses contenues dans le présent rapport doivent être vues comme des orientations et sont fondées sur des données accessibles au public à différents moments.

Deloitte n'assume aucune responsabilité ou obligation quant aux pertes subies par toute partie en raison de la diffusion, publication, reproduction ou utilisation des analyses contraire au but visé. Ces analyses ont été effectuées uniquement dans le but indiqué et ne doivent être utilisées à aucune autre fin. Les analyses (y compris toute référence à celles-ci), ou toute partie de ces analyses (y compris, sans s'y limiter, l'identité de Deloitte ou de toute personne qui signe ce rapport ou qui y est associée, ou des associations ou organismes professionnels auxquels elle est affiliée) ne doivent être diffusées à des tiers d'aucune façon ni être incluses dans tout document sans le consentement et l'approbation écrits préalables de Deloitte. Notre rapport et le produit de notre travail ne peuvent être inclus, ou cités, dans tout document public ou de placement sans le consentement préalable de Deloitte.

Les analyses sont fournies au 18 février 2021, et nous n'avons ni l'intention ni l'obligation d'informer quiconque d'un changement dans un fait ou une question touchant les analyses dont nous pourrions avoir connaissance après la date des présentes. Sans limiter ce qui précède, si un fait ou un sujet influant sur nos analyses devait subir un changement important après cette date, nous nous réservons le droit de changer, de modifier ou de retirer ces analyses. Aucun avis, conseil ou interprétation n'est prévu sur des questions qui nécessitent un avis juridique ou tout autre avis professionnel approprié. On suppose qu'un tel avis, conseil ou interprétation a été ou sera obtenu auprès de sources professionnelles appropriées. Dans la mesure où des questions juridiques sont soulevées quant au respect des lois, règlements et politiques applicables, nous n'assumons aucune responsabilité à cet égard.

Nos observations sont formulées en fonction des conditions de l'économie, du secteur, de la concurrence et du contexte commercial général à la date des présentes. Dans nos analyses, il se peut que nous ayons formulé des hypothèses relatives à l'état du secteur, à la conjoncture économique, au contexte commercial dans son ensemble et à d'autres facteurs dont bon nombre sont indépendants de notre volonté, notamment la réglementation de l'État et du secteur.

Nous estimons que nos analyses doivent être considérées dans leur ensemble et que l'examen sélectif d'une partie de ces analyses ou des facteurs examinés, sans tenir compte de l'ensemble des facteurs et des analyses, pourrait donner une idée trompeuse des questions liées aux analyses. La modification de l'une ou l'autre des hypothèses posées ici et là dans le rapport pourrait avoir une incidence importante sur les analyses qu'il contient. Advenant que l'une des hypothèses principales ne soit pas exacte ou que l'une ou l'autre des informations qui nous ont été fournies ne soit pas factuelle ou correcte, nos analyses, telles qu'elles sont présentées dans ce rapport, pourraient être sensiblement différentes.



Deloitte, l'un des cabinets de services professionnels les plus importants au Canada, offre des services dans les domaines de la certification, de la fiscalité, de la consultation et des conseils financiers. Deloitte S.E.N.C.R.L./s.r.l., société à responsabilité limitée constituée en vertu des lois de l'Ontario, est le cabinet membre canadien de Deloitte Touche Tohmatsu Limited.

Deloitte désigne une ou plusieurs entités parmi Deloitte Touche Tohmatsu Limited, société fermée à responsabilité limitée par garanties du Royaume-Uni, ainsi que son réseau de cabinets membres dont chacun constitue une entité juridique distincte et indépendante. Pour obtenir une description détaillée de la structure juridique de Deloitte Touche Tohmatsu Limited et de ses sociétés membres, voir www.deloitte.com/ca/apropos.

Les renseignements contenus dans la présente ne remplacent d'aucune façon les conseils d'un spécialiste.

© Deloitte S.E.N.C.R.L./s.r.l. et ses sociétés affiliées.