



# Mémoire sur les services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants au Nouveau-Brunswick

## À propos du Conseil des femmes du Nouveau-Brunswick

Le Conseil des femmes du Nouveau-Brunswick est un organisme public indépendant d'étude et de consultation, traitant les domaines ou questions qui revêtent une importance, présentent un intérêt ou sont source de préoccupation pour les femmes et qui concernent leur l'égalité réelle. Ses objectifs sont les suivants :

- a) être un organisme indépendant qui fournit au ministre des conseils sur les questions qui revêtent une importance pour les femmes et qui concernent leur égalité réelle;
- b) attirer l'attention du gouvernement et du public sur les questions qui intéressent et préoccupent les femmes et qui concernent leur égalité réelle;
- c) inclure et mobiliser les femmes d'identités, d'expériences et de communautés diverses, les groupes de femmes et la société en général;
- d) agir de façon stratégique et fournir des conseils sur les questions d'actualité et d'avenir;
- e) représenter les femmes du Nouveau-Brunswick.

En visant l'atteinte de ces objectifs, le Conseil peut mener ou faire faire des recherches et publier les rapports, les études et les recommandations. Les travaux du Conseil sont dirigés par des membres bénévoles nommées, représentant des organisations ou siégeant à titre individuel. Le Conseil mène ses activités avec un petit effectif.

[www.conseildesfemmesnb.ca](http://www.conseildesfemmesnb.ca)

1.844.462.5179



/conseilfemmesnb



/ConseilfemmesNB

## À propos du présent mémoire

Le Conseil des femmes du Nouveau-Brunswick accueilli favorablement le fait que l'accès à des services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants (AGJE) d'âge préscolaire de qualité est une priorité pour les gouvernements fédéral et provincial. Bien que l'[Accord de 2021-2026](#) conclu entre le Canada et le Nouveau-Brunswick ait été signé et que le [Plan d'action 2021-2023](#) qui l'accompagne ait été publié, il demeure que des éléments importants de la mise en œuvre doivent être élaborés. Afin d'appuyer cette prochaine étape, notre mémoire vise à mettre en lumière les lacunes et les tensions dans ce qui a été énoncé dans l'accord et le plan d'action. Nous mettons principalement l'accent sur l'enjeu de la gestion publique des services d'AGJE agréés.

## Services d'AGJE au Nouveau-Brunswick

Le Nouveau-Brunswick cherche à s'écarter d'un modèle de marché de services de garde au profit d'un véritable système de services d'AGJE. Le [Childcare Resource and Research Unit\\*](#) (CRRU) explique en quoi consiste un modèle de marché :

Un modèle de marché de services de garde d'enfants est caractérisé par de faibles niveaux de financement public, une forte dépendance à l'égard des frais payés par les parents, un financement public relative à la demande (bons / chèques / mesures fiscales / subventions individuelles), ainsi que par une gestion et une planification publiques limitées. Dans un modèle de marché, les services de garde d'enfants sont considérés comme un produit et non un droit, ils ne sont pas planifiés de manière systématique ni traités comme un bien public ou une partie de l'infrastructure sociale<sup>1\*</sup>.

Ce modèle entraîne une profonde iniquité sur le plan de l'accès aux services d'AGJE. C'est le marché qui dicte la disponibilité des places et leur accessibilité en ce qui a trait aux coûts, ainsi que le niveau de qualité des services offerts. Une telle situation est inacceptable alors que les services d'AGJE sont essentiels pour permettre aux [femmes d'intégrer le marché du travail](#) et pour [permettre l'égalité des chances pour les enfants marginalisé·es](#). Dans le cadre d'un modèle de marché, le personnel offrant des services d'AGJE — en majorité des femmes — est également sous-payé puisque la plupart des établissements génèrent peu de surplus financiers.

Où le Nouveau-Brunswick se situe-t-il dans le continuum visant à s'écarter d'un modèle de marché? Dans l'accord et le plan d'action, on définit les services d'AGJE comme étant une infrastructure sociale, et on souligne que ces services sont de plus en plus soumis à une gestion publique. D'importants gains ont effectivement été réalisés, principalement au moyen de contributions salariales de la part du gouvernement<sup>2</sup>, l'actualisation des règlements qui oblige les établissements de suivre un programme éducatif provincial, ainsi que la création d'un programme de désignation volontaire. Le programme de désignation offre un financement accru versé directement aux établissements, il prévoit un plafonnement des frais et établit d'autres exigences en matière de qualité, et il permet aux familles de bénéficier de subventions accrues fondées sur le revenu.

---

\* Les astérisques qui suivent certains hyperliens indiquent que le texte en question n'est disponible qu'en anglais.

<sup>1</sup> Martha Friendly, Rachel Vickerson, Sophia S. Mohamed, Laurel Rothman et Ngoc Tho Nguyen, [Risky Business: Child care ownership in Canada, past, present and future](#), Childcare Resource and Research Unit, 2021, p.6.

<sup>2</sup> À moins d'indications contraires, toutes les références au gouvernement concernent le gouvernement du Nouveau-Brunswick.

En dépit de ces avancées positives, les services d'AGJE au Nouveau-Brunswick seraient mieux décrits comme étant *réglés* par le secteur public que *gérés* par celui-ci. Le ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance « [effectue la délivrance et le renouvellement de permis, ainsi que la surveillance et les enquêtes](#) », en plus d'assurer un financement important. Par contre, les établissements qui offrent de tels services sont des entités privées et non gouvernementales. Il y a deux types d'établissements : les centres et les garderies en milieu familial. Les centres assurent la majorité des services et représentent 96,3 % des places. Ils peuvent être des organismes sans but lucratif<sup>3</sup> ou à but lucratif; toutes les garderies en milieu familial sont à but lucratif. Selon le plan d'action, le Nouveau-Brunswick mise sur une « version hybride de services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants puisque des exploitants privés offrent des services, mais touchent des subventions liées à la formation du personnel<sup>4</sup> ». Il s'agit d'un soutien et d'une réglementation par le secteur public, et non d'une gestion publique.

Cette distinction est importante, tout comme le fait que la majorité des services d'AGJE au Nouveau-Brunswick sont offerts par des organismes à but lucratif. Même avec les mesures en place qui visent à assurer une certaine cohérence au sein du secteur, le modèle privé de prestation de services et la prévalence des établissements à but lucratif ont une incidence sur la disponibilité et l'attribution des places, la rémunération des éducateur·rices et du reste du personnel, la participation des familles et des collectivités, et la qualité des services.

Pour que les services d'AGJE passent véritablement d'un secteur de marché à un système de gestion publique, il faut tenir compte de cette réalité. Dans les sections suivantes, nous examinerons pourquoi c'est important:

- Dans les sections *Disponibilité et distribution des places* et *Conditions de travail et rémunération des éducateur·rices de la petite enfance*, nous examinons les éléments des services d'AGJE au Nouveau-Brunswick qui indiquent que le secteur ne fait pas l'objet d'une gestion publique, et quelles en sont les répercussions.
- Dans la section *Établissements à but lucratif et sans but lucratif*, nous examinons les effets de la prévalence de la prestation de services par des établissements à but lucratif, et nous expliquons pourquoi il est nécessaire de passer à un secteur sans but lucratif.
- Dans la section *Vers une infrastructure sociale gérée par le secteur public*, nous examinons les tensions dans l'accord et le plan d'action.

Nous terminons notre soumission par des recommandations.

---

<sup>3</sup> Selon la pratique des sources que nous citons, nous utilisons sans distinction les termes *à but non lucratif* et *sans but lucratif* dans le présent mémoire pour désigner les [centres sans but lucratif et les centres de bienfaisance](#).

<sup>4</sup> Gouvernement du Nouveau-Brunswick, [Accord Canada-Nouveau-Brunswick sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants à l'échelle du Canada Plan d'action 2021-2023 du Nouveau-Brunswick](#), Nouveau-Brunswick, 2021, p. 1.

## Disponibilité et distribution des places<sup>5</sup>

La disponibilité et la distribution des places d'AGJE sont principalement déterminées par les fournisseuses de services. En effet, ils choisissent d'exploiter leurs établissements en fonction de leur analyse de la demande. Ils n'ont pas l'obligation d'assurer un accès équitable aux services d'AGJE en fonction notamment de la langue et de la géographie, contrairement à l'obligation des services publics.

D'après le plan d'action, le taux actuel de couverture des services d'AGJE au Nouveau-Brunswick est de 47 %<sup>6</sup>. Cela signifie que pour chaque tranche de 10 enfants, il y a 4,7 places d'AGJE agréés dans des établissements. Cependant, il s'agit d'un taux à l'échelle provinciale; les taux de couverture sont plus élevés dans certaines communautés et moins élevés dans d'autres. Selon le plan d'action, 16 % des communautés du Nouveau-Brunswick ont une couverture inférieure à 25 % (2,5 places pour 10 enfants)<sup>7</sup>. Selon le [Centre canadien de politiques alternatives\\*](#) (CCPA), les régions où le taux de couverture est inférieur à 30 % sont des *déserts de services de garde*<sup>8</sup>.

Le plan d'action signale que plusieurs de ces communautés ayant un faible taux de couverture sont situées en zone rurale. Il y est indiqué que « La majorité des régions à faible couverture sont des communautés rurales, dont bon nombre ont un niveau plus élevé d'emploi saisonnier, ce qui peut influencer sur la demande en services<sup>9</sup> ». Le fait d'être en zone urbaine ne garantit toutefois pas un accès à des places. Une responsable d'un établissement de services d'AGJE à Fredericton a [récemment indiqué\\*](#) qu'elle avait une liste d'attente de plus de 100 enfants pour 2022 et qu'elle avaient déjà commencé à dresser une liste d'attente pour 2023 et 2024.

Dans l'accord et le plan d'action, on reconnaît que cela s'agit d'un enjeu et on s'engage à créer 3 400 nouvelles places. Dans le plan d'action, on affirme aussi que « La création de ces places sera axée sur les besoins les plus pressants en places pour les nourrissons, les communautés rurales et les enfants vulnérables<sup>10</sup>... », et on aborde le sujet des heures flexibles pour la prestation de services<sup>11</sup>. Le plan mentionne aussi ce qui suit :

Les investissements appuieront la création de places pour les enfants vulnérables et les enfants provenant de populations diversifiées, y compris entre autres les enfants en situation de faible revenu, les enfants autochtones; les enfants noirs et les autres enfants racisés; les enfants de nouveaux arrivants au Canada et les minorités de langue officielle<sup>12</sup>.

---

<sup>5</sup> Dans le présent mémoire, nous ne mettons pas l'accent sur le coût pour les familles, puisque cet enjeu a été abordé dans le cadre du programme de désignation par le biais de plafonds de frais et de subventions accrues. Un plan est en place en vue d'offrir des services d'AGJE à 10 \$ par jour d'ici 2025-2026.

<sup>6</sup> P. 18. Sauf indication contraire, toutes les statistiques dans le présent mémoire renvoient aux places en milieu préscolaire et aux établissements qui comprennent un service de garde préscolaire.

<sup>7</sup> P. 18.

<sup>8</sup> David Macdonald, *Les déserts de services de garde au Canada*, Centre canadien de politiques alternatives, 2018, p. 8.

<sup>9</sup> P. 20.

<sup>10</sup> P. 21.

<sup>11</sup> P. 21.

<sup>12</sup> P. 20.

En outre, on précise dans l'accord que les « enfants vulnérables et les enfants provenant de populations diversifiées » comprennent aussi les « familles monoparentales et les familles des communautés ayant un accès limité aux services [...] les familles d'enfants handicapés et d'enfants ayant besoin d'un soutien accru ou individuel, et les familles dont les fournisseurs de soins travaillent selon un horaire atypique<sup>13</sup>». L'accord souligne que ces enfants et familles devront avoir « accès à un nombre de places équivalent ou supérieur à leur proportion de la population dans la province<sup>14</sup> ».

Pour y parvenir, le plan d'action évoque le fait d'« étudier des solutions novatrices pour moderniser la création de places<sup>15</sup> » et que « le Nouveau-Brunswick élaborera une approche stratégique pour la création de places et pourra déterminer les communautés ayant les plus grands besoins pour assurer une plus grande gestion publique des services de garderie<sup>16</sup> ». Cependant, on n'explique pas comment cet objectif sera atteint étant donné que la prestation de services dépend entièrement des entreprises privées.

### **Conditions de travail et rémunération des éducateur·rices de la petite enfance**

Le personnel des secteurs où les soins sont le principal service est majoritairement composé de femmes. Le secteur des services d'AGJE ne fait pas exception, puisque les femmes y représentent **95 % de la main-d'œuvre au Canada**. Les emplois et les secteurs qui sont dominés par des femmes sont généralement **sous-évalués et sous-payés**.

Il est essentiel que la main-d'œuvre des services d'AGJE bénéficie d'un soutien et d'une rémunération équitable. C'est important pour le personnel, mais aussi pour les enfants dont il assure l'instruction et la garde. Comme les porte-parole des droits des personnes soignantes et des personnes handicapées le soulignent depuis longtemps, les conditions de travail sont aussi les conditions de soins.

Pour appuyer le recrutement et le maintien en poste des éducateur·rices de la petite enfance (EPE), le 1<sup>er</sup> avril 2022, le salaire horaire en vertu de l'accord **est passé** à 23,47 \$ pour les EPE formé·es et à 16,79 \$ pour les EPE non formé·es dans les établissements désignés. Le plan d'action indique aussi que les EPE ont mentionné que les conditions de travail, les heures de travail, les prestations de retraite et les avantages médicaux sont également des éléments importants dans les efforts visant à les recruter et à les maintenir en poste<sup>17</sup>.

Bien que ces augmentations salariales soient appréciables, il reste à savoir si elles constituent une équité salariale. La loi sur l'équité salariale du Nouveau-Brunswick ne s'applique pas au secteur privé, mais les travailleurs·euses de **certains secteurs de soins communautaires**, qui comprennent les EPE, reçoivent un rajustement au titre de l'équité salariale du gouvernement (transféré par l'entremise de leur employeur). Quand le gouvernement a terminé son **évaluation de l'équité salariale pour les EPE en 2012**, la **Coalition pour l'équité salariale du Nouveau-Brunswick a dit craindre** l'utilisation d'une méthodologie erronée

---

<sup>13</sup> Section 2.2.5.

<sup>14</sup> Section 2.1.1.

<sup>15</sup> P. 21.

<sup>16</sup> P. 16.

<sup>17</sup> P. 22.

pour déterminer le montant des rajustements, établissant ainsi les salaires à un niveau trop bas. Si les évaluations ou les rajustements pour les EPE ont été révisés depuis qu'ils ont été initialement établis en 2012, ils n'ont pas été rendus publics. Les évaluations ne sont pas des exercices effectués une seule fois; elles doivent être mises à jour à mesure que les emplois évoluent.

L'état actuel du salaire des EPE est une indication solide que le secteur de l'AGJE n'est pas géré par le secteur public. Dans le cas contraire, la façon dont les salaires sont établis serait divulguée plus ouvertement. Nous constaterions aussi probablement l'amélioration d'autres conditions de travail pour les EPE au fur et à mesure d'un rapprochement du secteur public. Nous nous tournons encore une fois vers les travaux du CCPA pour expliquer en détail cette affirmation.

Dans un article de recherche portant sur les écarts salariaux, le CCPA explique que les écarts fondés sur la discrimination raciale et la discrimination basée sur le genre sont moins importants dans le secteur public que dans le secteur privé. Selon sa recherche : « [L]es salaires sont plus élevés dans le secteur public précisément pour les groupes qui vivent le plus de discrimination dans le secteur privé — parce que le secteur public fait davantage pour corriger ces pratiques discriminatoires<sup>18</sup> ». Le CCPA attribue ce constat à quelques facteurs :

Il existe un lien solide entre la syndicalisation et la facilitation de l'accès à la négociation collective, d'une part, et une réduction de l'inégalité salariale, de l'autre. Des avantages sociaux comme le congé parental rémunéré, le congé pour obligations familiales et le congé de maladie referment aussi l'écart salarial entre les sexes en allégeant le double fardeau que constitue le travail de soin non rémunéré effectué par les travailleuses. Enfin, la loi sur l'équité salariale a un effet manifeste sur l'atténuation de la discrimination et de l'inégalité. Aucun de ces éléments n'est exclusif au secteur public, qui présente toutefois une concentration plus forte des trois facteurs, soit des taux plus élevés de syndicalisation, les congés pour obligations familiales ainsi que la surveillance et la réglementation de l'équité salariale imposées par la loi<sup>19</sup>.

Pour illustrer la différence sur le plan de la rémunération entre un emploi dans le secteur public et un emploi dans le secteur privé, nous notons qu'avec leurs qualifications, les EPE [peuvent travailler et travaillent](#) comme assistant·es en éducation syndiqué·es dans les écoles. [Le taux de rémunération actuel des assistant·es en éducation est de 32,45\\$/heure](#), et ce poste donne accès à des avantages médicaux et à des prestations de retraite.

---

<sup>18</sup> Kate McInturff et Paul Tulloch, *Refermer l'écart : La différence que font les salaires du secteur public*, Centre canadien de politiques alternatives, 2014, p. 5.

<sup>19</sup>P. 6.

## Établissements à but lucratif et sans but lucratif

Ayant établi que l'AGJE au Nouveau-Brunswick ne fait pas l'objet d'une gestion publique, nous allons maintenant examiner l'incidence de la prévalence des établissements à but lucratif. La proportion d'établissements et de places d'AGJE à but lucratif au Nouveau-Brunswick est unique comparativement aux autres provinces et territoires. Au Nouveau-Brunswick<sup>20</sup> :

- en comptant les centres et les garderies en milieu familial, 77,2 % des établissements et 70,7 % des places sont à but lucratif;
- en comptant seulement les centres, 71,3 % des centres sont à but lucratif, et 69,6 % des places sont à but lucratif.

D'après les données de 2019 qui incluent les services de garde après l'école, les services à but lucratif représentent seulement 28 % des centres de services d'AGJE au Canada<sup>21\*</sup>. En examinant les données par province, on note que le Nouveau-Brunswick fait partie des administrations publiques dont les taux d'établissements à but lucratif sont les plus élevés.

Lorsque l'on aborde le sujet de l'AGJE en comparant les établissements sans but lucratif et ceux à but lucratif au Nouveau-Brunswick, la discussion débouche habituellement sur le fait que les établissements à but lucratif ne sont pas vraiment lucratifs. Sans but lucratif ou à but lucratif, l'objectif n'est pas de faire des profits et, en fin de compte, les établissements doivent tous satisfaire aux mêmes exigences, alors quelle est la différence?

Il est vrai que les établissements à but lucratif ont de faibles marges bénéficiaires. L'AGJE n'est tout simplement pas un secteur où la rentabilité est élevée, car des frais importants doivent être déboursés pour respecter la réglementation. Il est également vrai que tous les établissements doivent respecter les mêmes règlements — et la plupart d'entre eux participent aussi volontairement au programme de désignation qui prévoit un plafonnement des frais et d'autres exigences en matière de qualité. Tous les établissements reçoivent aussi un soutien gouvernemental pour rémunérer leurs EPE, donc d'après le plan d'action, les salaires sont comparables d'un établissement à l'autre<sup>22</sup>. Compte tenu de cette situation, le fait que les services soient offerts par un établissement à but lucratif ou par un établissement sans but lucratif a-t-il une importance? Oui. Il faut prendre en considération la participation des familles et de la collectivité, ainsi que la qualité des services.

---

<sup>20</sup> Dans les tableaux du plan d'action, les garderies en milieu familial sont comptabilisées comme étant sans but lucratif bien qu'elles soient à but lucratif. Pour le présent mémoire, nous avons produit notre propre tableau qui comptabilise les garderies en milieu familial comme étant à but lucratif; ce tableau est inclus en annexe. Nos craintes liées au fait de considérer les garderies en milieu familial comme étant sans but lucratif sont abordées dans la section *Vers une infrastructure sociale gérée par le secteur public*.

<sup>21</sup> Childcare Resource and Research Unit, *Building capacity in the non-profit childcare sector*, Childcare Resource and Research Unit: Moving from private to public processes: A series on creating child care in Canada, 2022, p. 6.

<sup>22</sup> Une recherche canadienne indique que les établissements à but non lucratif offrent une meilleure expérience professionnelle que les établissements à but lucratif. Le CCRU [explique la situation ainsi](#) (en anglais seulement) : [traduction] « Des différences clés entre les services de garde à but non lucratif et à but lucratif ont été identifiées en ce qui concerne les questions relatives à la main-d'œuvre des services de garde, où les services à but non lucratif sont invariablement mieux notés : salaires, avantages sociaux, conditions de travail, roulement du personnel, moral, satisfaction et niveaux d'éducation ».

## **Participation des familles et de la collectivité**

Les entités à but lucratif et sans but lucratif ont des structures différentes qui sont importants de comprendre lorsque l'on aborde la question de l'AGJE, et il ne s'agit pas uniquement de déterminer si une entité génère ou non des profits.

Les organismes à but non lucratif sont, [selon le gouvernement du Canada](#), créés aux fins du bien-être collectif, des améliorations locales, des loisirs, du divertissement ou de toute autre activité non lucrative (ou, s'il s'agit d'organismes de bienfaisance, il doivent se consacrer à des activités ou avoir des fins de bienfaisance). Les entités à but non lucratif ont des membres qui élisent un conseil d'administration pour diriger l'organisme conformément à son objectif. Lorsqu'il y a des fonds excédentaires, ils ne sont pas remis à la direction ni aux membres, ils sont plutôt réinvestis dans l'organisme.

Les entités à but lucratif sont structurées différemment. Au lieu d'avoir des membres, ces entités ont des actionnaires — même s'il s'agit d'un·e propriétaire unique qui détient toutes les parts de l'entité. Si une entité à but lucratif a un conseil d'administration, il doit rendre des comptes aux actionnaires. Les surplus financiers deviennent des profits, et ceux-ci peuvent être remis aux actionnaires.

Compte tenu du plafonnement des frais imposé dans le cadre du programme de désignation et du soutien gouvernemental pour les salaires des EPE, le cœur du sujet n'est pas le profit, mais plutôt la gouvernance. Le modèle à but non lucratif, bien qu'il soit tout de même privé, est axé sur la collectivité et l'utilité sociale; la direction et les membres œuvrent au sein d'un organisme au profit de la population et de la collectivité qu'elle sert. Par ailleurs, dans une structure à but lucratif, un·e propriétaire-exploitant·e unique pourrait avoir le pouvoir de la prise de décision et le contrôle — cela ne correspond tout simplement pas à notre approche sociétale selon laquelle l'éducation est un bien public. Compte tenu de l'investissement public qu'exige l'AGJE, ce n'est pas non plus une gestion responsable des fonds publics<sup>23</sup>.

En fin de compte, les services d'AGJE ne fonctionnent pas comme une entreprise à but lucratif et le modèle à but lucratif ne fonctionne pas pour le type de service d'AGJE que nous nous souhaitons créer. Pour que l'AGJE devienne réellement une infrastructure sociale gérée par le secteur public, il est important de s'écarter du modèle de prestation de services à but lucratif.

## **Qualité des services**

La recherche montre régulièrement que les centres sans but lucratif offrent des services de plus grande qualité que les établissements à but lucratif. Les centres à but non lucratif obtiennent des scores plus élevés lorsque l'on évalue l'environnement en salle de classe (y compris les activités, le matériel et les interactions d'enseignement<sup>24\*</sup>) et la main d'œuvre<sup>25\*</sup>. Ceci ne s'agit pas d'une critique à l'endroit de fournisseurs·sseuses de services individuels, mais ce sont plutôt les résultats d'analyses répétées sur le sujet.

---

<sup>23</sup> Le programme de désignation nécessite que les établissements nomment des comités de parents. Ces comités ne compensent pas les différences sur le plan de l'objectif et de la structure décisionnelle entre les établissements sans but lucratif et les établissements à but lucratif.

<sup>24</sup> Gordon Cleveland et Michael Krashinsky, «[The Nonprofit Advantage, Producing Quality in Thick and Thin Child Care Markets](#)» (*Journal of Policy Analysis and Management*, 28, 3, p.440 - 462, 2009).

<sup>25</sup> Friendly et coll., 2021, p. 36.

Le Nouveau-Brunswick a pris différentes mesures pour s'assurer que tous les services d'AGJE offerts dans la province sont de qualité comparable. Tous les établissements de la province doivent suivre un programme éducatif provincial, que ce soit en français ou en anglais. Tous les établissements désignés respectent d'autres mesures en matière de qualité. L'un des objectifs de la création du programme de désignation était, conformément au plan d'action, d'« assurer l'application des meilleures pratiques dans tous les types d'établissements. L'approche consiste à instiller une culture d'amélioration continue de la qualité en assurant une éducation à la petite enfance aux jeunes apprenants et en établissant une plus grande cohérence dans l'ensemble de la province<sup>26</sup> ».

Ces mesures peuvent avoir contribué à minimiser l'écart de qualité entre les établissements à but lucratif et ceux à but non lucratif — le problème est que nous n'avons pas de recherche sur ce sujet. Le plan d'action fait souvent référence aux mesures qui sont en place pour assurer la qualité des services offerts dans l'ensemble du secteur, mais il n'y a aucun détail sur les résultats découlant de ces mesures. Il convient dans le plan d'action, on prend soin de signaler que les frais et les salaires sont comparables entre les établissements à but lucratif et ceux à but non lucratif, mais on n'avance aucune comparaison sur le plan de la qualité des services offerts<sup>27</sup>.

### ***Vers une infrastructure sociale gérée par le secteur public***

À plusieurs reprises, le plan d'action traite du maintien du modèle actuel d'AGJE plutôt que de son évolution. On y explique comment le gouvernement a priorisé la conclusion d'un accord « permettant aux garderies éducatives de *rester* modernes et novatrices<sup>28</sup> » et « structuré de manière à bien soutenir le secteur *existant* au Nouveau-Brunswick<sup>29</sup> » [c'est nous qui soulignons dans les deux citations]. Le plan souligne aussi les contributions des établissements à but lucratif, et indique que des mesures sont en place pour assurer des niveaux de qualité comparables dans tous les établissements. Le plan d'action mentionne explicitement que les frais et les salaires sont comparables entre les centres à but lucratif et ceux à but non lucratif.

Malgré cela, les détails de l'accord et du plan d'action mettent l'accent sur l'augmentation des services à but non lucratif. Le plan d'action mentionne que 70 % des 3 400 places qui seront créées dans les prochaines années seront chez « des fournisseurs de services de garderie éducatifs à but non lucratif et en milieu familial dans le cadre de la désignation Centre de la petite enfance du Nouveau-Brunswick<sup>30</sup> ». Étant donné que les garderies en milieu familial représentent seulement 3,6 % des places actuelles, cela signifie probablement que la majorité des nouvelles places seront créées dans des centres à but non lucratif. Dans le plan d'action, il est aussi question « d'appuyer la transition volontaire des établissements à but lucratif vers le modèle à but non lucratif<sup>31</sup> ».

---

<sup>26</sup> P. 19.

<sup>27</sup> P. 19.

<sup>28</sup> P. 1.

<sup>29</sup> P. 1.

<sup>30</sup> P. 19. Également abordé dans les sections 1.2 b et 2.1.1 et suggéré dans la section 6.2.viii de l'accord.

<sup>31</sup> P. 20. Également abordé dans la section 6.2.vii de l'accord.

Il est sous-entendu dans l'accord et le plan d'action que le gouvernement sait qu'il est nécessaire d'augmenter la prestation de services à but non lucratif, mais il est aussi clair qu'il n'est pas prêt à le dire de façon explicite. Ceci est pour nous une source de préoccupation. Plus inquiétant encore, c'est que le gouvernement pourrait tenter de laisser la porte ouverte pour revenir sur ce changement si nécessaire. C'est ce qui ressort clairement de la précision incluse dans le plan d'action visant à permettre la création d'un nombre plus élevé de nouvelles places dans le secteur à but lucratif, si nécessaire :

Nonobstant les efforts de mobilisation à la création de places particulièrement chez les fournisseurs de services de garderie éducatifs à but non lucratif et en milieu familial, si la province devait voir la nécessité démontrée de créer plus de 1 000 places dans le secteur à but lucratif pour mieux répondre aux besoins des familles, le Nouveau-Brunswick présentera un plan pour créer des places supplémentaires dans le secteur à but lucratif<sup>32</sup> [...]

De plus, dans l'accord et le plan d'action, rien n'indique de quelle manière le gouvernement appuiera la transition volontaire des établissements à but lucratif en établissements sans but lucratif. Le plan mentionne plutôt la réalisation d'une « étude de recherche en 2022-2023 pour cerner les obstacles et les stratégies possibles afin de favoriser une plus grande participation des établissements à but non lucratif dans le système à gestion publique et inclure les options possibles dans le prochain Plan d'action<sup>33</sup> ».

On note aussi des tentatives visant à estomper la distinction entre les entités sans but lucratif et les entités à but lucratif. Tout d'abord, dans l'état des établissements et des places actuels, le plan d'action comptabilise les garderies en milieu familial, qui sont des entités à but lucratif, comme étant des entités à but non lucratif. De plus, le plan d'action et l'accord combinent les centres à but non lucratif et les garderies en milieu familial lorsqu'il s'agit de la création de places. Ensuite, dans l'accord comme dans le plan d'action, on emploie le terme « organismes à vocation sociale ». Ce terme s'applique aux établissements sans but lucratif et aux établissements à but lucratif, et il désigne « diverses organisations, dont la mission de promouvoir des objectifs sociaux ou environnementaux ». Le plan d'action souligne également que le système de services de garderie éducatifs « est passé d'un système axé sur le marché en faveur d'une plus grande mentalité d'entrepreneuriat social<sup>34</sup> ».

Nous craignons que le gouvernement soit en train de préparer le terrain afin de simplement modifier la désignation des établissements à but lucratif en établissements sans but lucratif, si nécessaire, pourvu qu'il s'agisse d'« organismes à vocation sociale » ou qu'ils démontrent un esprit d'« entrepreneuriat social ». C'est un problème, car comme nous l'avons expliqué, la structure des établissements compte. En effet, les établissements à but lucratif qui sont de petites garderies en milieu familial ou des centres à vocation sociale ont tout de même une structure problématique du point de vue de la gouvernance des services d'AGJE en tant que mode d'éducation et d'infrastructure sociale gérée par le secteur public. En tergiversant à propos de son engagement à assurer la transition vers un secteur d'AGJE sans but lucratif, le gouvernement sème le doute quant à la nécessité de procéder à une telle transition.

---

<sup>32</sup> P. 21. Également abordé dans la section 6.2.viii de l'accord.

<sup>33</sup> P. 21. Également abordé dans la section 6.2.vii de l'accord.

<sup>34</sup> P. 5.

## Recommandations

En réponse à la question du gouvernement sur la voie à suivre en ce qui concerne l'AGJE, le Conseil des femmes recommande que le gouvernement :

- s'engage clairement à assurer la transition vers un secteur d'AGJE sans but lucratif et décrit concrètement de quelle façon le secteur sera non seulement réglementé et appuyé par le secteur public, mais aussi géré par le secteur public, en particulier pour ce qui est de la création et de la distribution de places;
- assure la cocréation d'une feuille de route pour cette transition en partenariat avec le secteur actuel d'AGJE. Ce plan doit être respectueux des propriétaire-exploitant·es de centres à but lucratif existants, et doit assurer une compensation financière équitable pour toutes pertes résultant de cette transition;
- place l'équité au cœur du service d'AGJE. La création et la distribution de nouvelles places doivent être prises en compte non seulement en fonction des réalités des communautés urbaines et rurales, mais aussi d'une variété d'autres facteurs. Il faut tenir compte des enfants ayant une incapacité, des besoins culturels des familles, des besoins linguistiques et des parents qui travaillent selon un horaire atypique. Pour être équitables, les milieux d'AGJE doivent assurer l'affirmation culturelle et 2ELGBTQQIA+, et être antiracistes;
- commandite une recherche sur la qualité de l'AGJE au Nouveau-Brunswick afin d'appuyer la transition vers un système à but non lucratif et la mise en place d'un secteur fondé sur l'équité. Cette recherche devrait examiner s'il y a des différences sur le plan de la qualité :
  - ▶ entre les établissements à but lucratif et ceux sans but lucratif (particulièrement dans les centres),
  - ▶ en fonction du programme éducatif mis en œuvre (c.-à-d., français ou anglais),
  - ▶ entre les enfants et les membres de familles qui sont racisés, 2ELGBTQQIA+, autochtone, sont en situation de handicap, etc. et ceux qui ne le sont pas,
  - ▶ sur le plan régional,
  - ▶ entre les établissements situés en zone urbaine et en zone rurale,
  - ▶ pour toute combinaison des éléments ci-dessus.

- applique l'analyse comparative selon le genre plus (ACG+)<sup>35</sup> à tous les aspects de l'élaboration de l'AGJE, et divulgue publiquement l'information qui découle de ces analyses. Au fins de transparence et de responsabilité, le Conseil des femmes a continuellement recommandé que le gouvernement communique publiquement davantage d'information sur son utilisation de l'ACG+ ainsi que l'information produite par les processus d'ACG+. En 2021 et 2022, le gouvernement a réalisé des progrès dans ce domaine en publiant un énoncé relatif aux effets spécifiques selon le genre dans le cadre du budget. L'élaboration du budget est l'un des processus les plus opaques du gouvernement – ce qui signifie que si un tel énoncé peut être produit pour le budget, il est possible de faire de même pour d'autres décisions et processus en matière de politiques, y compris la mise en œuvre du plan d'action.

## Annexe

### **Ventilation des places et des établissements au Nouveau-Brunswick (en date du 1er septembre 2021)**

Adapté de l'Accord Canada-Nouveau-Brunswick sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants à l'échelle du Canada, Plan d'action 2012-2023 du Nouveau-Brunswick (les nombres sont tabulés pour tenir compte du fait que les garderies en milieu familial sont des entités à but lucratif)

	Type d'établissement	Nombre d'établissements	Places
À but lucratif	<b>Centres</b>	339 <i>(dont 305 sont des centres désignés)</i>	10 885 <i>(dont 10 222 places dans des centres désignés)</i>
	<b>Garderies en milieu familial</b>	123 <i>(dont 94 sont des garderies en milieu familial désignées)</i>	597 <i>(dont 457 places dans des garderies en milieu familial désignées)</i>
Sans but lucratif	<b>Centres</b>	136 <i>(dont 119 sont des centres désignés)</i>	4 745 <i>(dont 4 344 places dans des centres désignés)</i>

<sup>35</sup> L'ACG+ est un outil qui est utilisé afin d'évaluer l'incidence de politiques publiques, de programmes et de projets sur certaines tranches de la population comparativement à d'autres. L'ACG+ va au-delà du sexe et du genre, prenant en considération les facteurs de croisement qui forment les expériences individuelles, soit l'âge, la situation résidentielle, le fait d'être racisé-e, l'ethnicité, la culture, la capacité et la langue. Il s'agit d'un élément essentiel d'une politique publique efficace, équitable et fondée sur des données probantes.