

03 février 2022



ESTIMATION DES COÛTS DU PLAN NATIONAL DE GARDE D'ENFANTS



BUREAU DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET
OFFICE OF THE PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER

Le directeur parlementaire du budget (DPB) appuie le Parlement en fournissant des analyses économiques et financières dans le but d'améliorer la qualité des débats parlementaires et de promouvoir une plus grande transparence et responsabilité en matière budgétaire.

Ce rapport fournit une estimation du coût des volets provinciaux et territoriaux du plan national de garde d'enfants annoncé dans le budget de 2021.

Analyste principale :
Katarina Michalyshyn, analyste

Collaboratrice :
Caroline Nicol, analyste principale

Ce rapport a été préparé sous la direction de :
Xiaoyi Yan, directrice, Analyse des budgets

Salma Mohamed Ahmed a fourni une aide à la recherche. Nancy Beauchamp, Marie-Ève Hamel Laberge et Rémy Vanherweghem ont contribué à la préparation du rapport pour publication.

Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez nous écrire à l'adresse suivante : dpb-pbo@parl.gc.ca.

Yves Giroux
Directeur parlementaire du budget

RP-2122-028-S_f

© Bureau du directeur parlementaire du budget, Ottawa, Canada, 2022

Table des matières

Résumé	3
1.1 Introduction	5
2.0 Méthodologie	5
2.1 Répercussions sur la population active	6
3.0 Combien cela coûtera-t-il aux provinces et aux territoires?	7
3.1 Compensation des coûts fédéraux	9
3.2 Autres coûts	10
4.0 Résultats	11
Annexe : Sources de données	14
Notes	15

Résumé

Dans le budget de 2021, le gouvernement a présenté un plan pancanadien d'apprentissage et de garde des jeunes enfants¹. Une politique nationale en matière de garde d'enfants devant être mise en œuvre par les provinces et les territoires constitue un élément fondamental de cette initiative. Cela impliquerait :

- l'assurance que la demande de places en garderie agréée pour les enfants de cinq ans et moins soit satisfaite;
- une réduction de 50 % des frais moyens d'ici la fin de 2022, pour porter ces frais à 10 \$ par jour d'ici 2025-2026;
- des transferts fédéraux aux provinces et aux territoires s'élevant à 27,2 milliards de dollars au cours de la période 2021-2022 à 2025-2026, avec un financement annuel supplémentaire par la suite.

En plus d'augmenter le nombre de places en garderie et de subventionner les frais de garde, le plan aurait une incidence sur les demandes de déduction pour frais de garde d'enfants (DFGE), les recettes tirées de l'impôt sur le revenu et les transferts de l'Allocation canadienne pour enfants (ACE). Ces éléments ont été pris en compte dans l'estimation.

Le plan comprend d'autres éléments dont le DPB n'a pu établir les coûts précisément faute de détails sur la politique². Le coût total de ces éléments a été estimé.

Le DPB a estimé que le coût net total du plan serait de 26,4 milliards de dollars d'ici la fin de 2025-2026. Cela comprend un coût brut de 28,3 milliards de dollars et un recouvrement des coûts de 1,8 milliard de dollars. Les transferts fédéraux destinés à la mise en œuvre de cette politique seront insuffisants pour atteindre les objectifs de la politique. Il y a un manque à gagner de 1 083 millions de dollars au cours de la période de prévision, lequel devrait augmenter avec le temps.

L'estimation des coûts est basée sur le même ensemble de paramètres et d'hypothèses pour toutes les provinces et tous les territoires, que la province ou le territoire ait signé ou non une entente avec le gouvernement fédéral au moment de la publication. Une fois que toutes les ententes auront été conclues, le DPB a l'intention de publier un rapport contenant une analyse plus détaillée pour chaque province et territoire.

Tableau 1 du résumé

**Comparaison des coûts bruts du plan pancanadien
d'apprentissage et de garde des jeunes enfants – Provinces
et territoires (en millions de dollars)**

	2021- 2022	2022- 2023	2023- 2024	2024- 2025	2025- 2026	Total
DPB	771	3 944	6 732	7 679	9 157	28 283
Dépenses prévues du gouvernement fédéral	3 000	4 500	5 500	6 500	7 700	27 200
Écart	-2 229	-556	1 232	1 179	1 457	1 083

Les estimations du DPB quant aux montants requis pour la mise en œuvre de la politique étaient globalement supérieures aux montants indiqués dans le budget de 2021. Plus particulièrement, le DPB a estimé qu'en 2026, l'écart de financement entre ses prévisions et les dépenses prévues du gouvernement fédéral ferait en sorte que la politique créerait 181 963 places en équivalent temps plein (ETP) de moins que ce qui serait nécessaire pour répondre à la demande de places en garderie agréée en vertu de la politique.

1.1 Introduction

Le budget de 2021 prévoit près de 30 milliards de dollars pour le plan pancanadien d'apprentissage et de garde des jeunes enfants jusqu'à la fin de l'exercice 2025-2026. Cela comprend 27,2 milliards de dollars pour les provinces et les territoires afin qu'ils mettent en œuvre le plan en fonction des cibles établies par le gouvernement fédéral, ainsi que 2,5 milliards de dollars pour les volets du plan propres aux Autochtones³. Le présent rapport estime le coût des aspects provinciaux et territoriaux du plan (ci-après appelés la « politique universelle »)⁴.

Pour compléter les estimations, le DPB a utilisé des données et d'autres renseignements provenant de diverses sources, y compris des demandes d'information au ministère des Finances^{5,6}. Les estimations de ce rapport comprennent les coûts de la prestation des subventions et d'autres éléments de la politique universelle, ainsi que l'augmentation des recettes fiscales et la diminution des prestations pour enfants transférées aux familles.

Le coût d'une place en garderie est couvert par une combinaison des frais payés par les parents et du financement gouvernemental (provincial, territorial et fédéral). Avant l'adoption de la politique universelle, le financement fédéral consistait en des fonds transférés aux provinces et aux territoires dans le cadre d'accords bilatéraux qui avaient été créés pour aider les provinces et les territoires à atteindre les objectifs du Cadre multilatéral d'apprentissage et de garde des jeunes enfants⁷. Le financement de la politique universelle réduirait le montant qui serait assumé par les parents; il ne changerait pas les montants versés par les autres sources.

2.0 Méthodologie

En vertu de la nouvelle politique universelle, toutes les provinces et tous les territoires, sauf le Québec (voir l'encadré 2-1), seraient assujettis aux cibles suivantes :

- D'ici la fin de l'année civile 2022, les frais moyens des services de garde agréés pour les enfants de 0 à 5 ans seraient réduits de 50 %.
- D'ici la fin de l'exercice 2025-2026, les frais moyens pour les services de garde agréés pour les enfants de 0 à 5 ans seraient de 10 \$ par jour⁸.

On a supposé que ces frais moyens s'appliqueraient à la population des enfants de 0 à 5 ans pour lesquels les parents souhaiteraient avoir une place en garderie agréée une fois que la politique universelle serait en vigueur.

Pour estimer le coût de la politique universelle, le DPB a posé les hypothèses suivantes. Premièrement, la demande de places en garderie agréée pour

Encadré 2-1

Le système de garderies du Québec a déjà atteint les objectifs fixés par le gouvernement fédéral pour les autres provinces et territoires. À ce titre, le Québec sera libre de choisir comment dépenser l'argent qu'il recevra dans le cadre de la politique universelle.

Le directeur parlementaire du budget a supposé que le Québec recevrait une proportion du financement total de la politique universelle correspondant à la proportion d'enfants canadiens âgés de 0 à 5 ans qui vivent au Québec. Les implications qu'aurait l'utilisation du financement par le Québec en matière d'impôt ou de transferts sont incertaines. Par conséquent, le Québec est exclu des estimations des répercussions en matière d'impôt ou de transferts dans le présent rapport.

chaque année visée par la politique serait satisfaite dans le respect des montants des frais énoncés dans la politique. Deuxièmement, il y aurait une augmentation de la demande de places en garderie agréée, car les parents passeraient de places non agréées à des places agréées, étant encouragés par des frais moins élevés. Cette augmentation serait telle que le taux d'utilisateurs de services de garde agréés dans chaque province et territoire atteindrait le niveau du programme actuel du Québec. Troisièmement, certains parents qui restent à la maison intégreraient le marché du travail une fois la politique en vigueur. L'ampleur de cette augmentation de la population active suivrait une tendance semblable à ce qui s'est produit au Québec après la mise en place de son programme provincial de garde d'enfants (voir la section 2.1).

La politique universelle entraînerait des répercussions sur la déduction pour frais de garde d'enfants (DFGE) et l'Allocation canadienne pour enfants (ACE), ce qui aurait une incidence sur les recettes tirées de l'impôt sur le revenu et les transferts. La question est analysée à la section 3.1.

2.1 Répercussions sur la population active

La réduction des frais de garde d'enfants dans le cadre de la politique universelle devrait inciter certains parents d'enfants de 0 à 5 ans restant actuellement à la maison à entrer sur le marché du travail. La plupart des renseignements disponibles sur la population active relativement aux parents et aux enfants concernent les mères, en particulier les données sur les parents qui restent à la maison. Par conséquent, le DPB a utilisé les mères au foyer comme référence pour tous les parents au foyer qui entreraient sur le marché du travail après le début de la politique universelle. De plus, les répercussions sur la population active ont été estimées différemment pour les provinces et les territoires en raison de la différence dans la disponibilité des données.

Le DPB a supposé qu'à la suite de la mise en œuvre de la politique fédérale, le taux de participation des mères d'enfants de 0 à 5 ans dans toutes les autres provinces convergerait finalement vers le taux de 2019 du Québec⁹. Le DPB a fondé l'estimation de la vitesse de convergence pour une province donnée sur l'augmentation de la participation des mères québécoises au marché du travail entre l'année où le Québec a dépassé le taux de la province donnée et 2019^{10,11}.

Dans le cas des territoires, l'augmentation de la participation à la population active a été estimée en multipliant l'augmentation implicite en points de

pourcentage du taux d'activité par l'estimation correspondante de la population active.

Pour l'ensemble des provinces et des territoires, le nombre de mères qui devraient intégrer la population active a été multiplié par le nombre moyen d'enfants dans les familles ayant des enfants de 0 à 5 ans et la proportion d'enfants qui devraient fréquenter un service de garde agréé¹². Le résultat a ensuite été rajusté en fonction des proportions d'enfants qui devraient bénéficier des services de garde à temps plein ou à temps partiel afin d'obtenir l'équivalent temps plein (ETP) des places supplémentaires en garderie qui seraient nécessaires pour répondre à la demande¹³.

La nouvelle politique fédérale incitera également les familles à passer des services de garde non agréés aux services de garde agréés. D'ici la fin de 2025-2026, la demande de services de garde agréés devrait être telle que la proportion de participants aux services de garde agréés âgés de 0 à 5 ans dans chaque province et territoire sera égale à celle du Québec (93 %). À ce moment-là, les frais de garderie agréée seraient de 10 \$ par jour. Il y aurait peu d'incitatifs pour les parents à recourir à des services de garde non agréés, mais il y en aurait pour que les fournisseurs de services de garde non agréés obtiennent leur agrément. Cela contribuerait à augmenter le nombre d'enfants dans les garderies agréées, tout en augmentant le coût global des services de garde pour les gouvernements.

3.0 Combien cela coûtera-t-il aux provinces et aux territoires?

Pour estimer le coût total d'une place en garderie dans une province donnée (à l'exception du Québec) avant le début de la politique universelle, le DPB a utilisé la somme des frais par enfant payés par les parents, le financement provincial ou territorial et le financement fédéral par l'entremise des accords bilatéraux liés au cadre multilatéral^{14,15}. En vertu de la politique universelle,

- les frais moyens des parents diminueraient;
- on a supposé que les contributions provinciales totales n'augmenteraient que selon le taux d'inflation; par conséquent, comme il y aurait plus de places en garderie dans le cadre de la politique universelle, la contribution provinciale par place diminuerait¹⁶;
- les montants nominaux annuels de financement provenant des accords bilatéraux associés au cadre multilatéral seraient les mêmes chaque année visée par la politique universelle¹⁷;
- la politique universelle couvrirait le coût restant des places en garderie, ce qui compenserait la contribution moins élevée des parents au coût total.

En ce qui concerne le début de la réduction des frais, le DPB a supposé que les fonds de la politique universelle commenceraient à être versés en janvier 2022¹⁸. D'ici la fin de l'année civile 2022, les frais dans chaque province et territoire (à l'exception du Québec) seraient réduits de 50 % par rapport à leurs niveaux respectifs de décembre 2021¹⁹. Le DPB a supposé que, pour atteindre cet objectif, les frais seraient réduits successivement chaque mois de 2022 d'un douzième, afin d'atteindre une réduction de 50 % en décembre 2022.

Après 2022, les frais continueraient de diminuer jusqu'à atteindre 10 \$ par jour à la fin de l'exercice 2025-2026. Des provinces et des territoires pourraient atteindre cet objectif plus tôt, mais d'autres pas. Par souci de simplicité, le DPB a supposé que l'objectif de 10 \$ par jour serait atteint au début de l'année civile 2026. La réduction des frais devait être répartie également sur quatre années civiles entre 2023 et 2026, jusqu'à ce que les frais atteignent la cible de 10 \$ par jour en 2026. Contrairement à 2022, on a supposé que les réductions seraient annuelles (p. ex. les frais pour l'année civile 2023 correspondraient aux frais de décembre 2022 moins le quart de la différence entre les frais de décembre 2022 et la cible de 10 \$ par jour en 2026).

Afin d'obtenir le coût pour l'ensemble du pays, le coût brut des subventions pour l'ensemble du Canada à l'exception du Québec a été calculé, en tenant compte de la part de 23 % du total des fonds pour le Québec. Cela signifie que le financement pour le reste du Canada représenterait 77 % du total en vertu de la politique universelle.

Le tableau 3-1 compare les estimations du DPB du coût des subventions aux montants indiqués dans le budget de 2021. Le financement gouvernemental serait globalement insuffisant pour la période de cinq ans. L'affectation des fonds gouvernementaux est beaucoup plus regroupée en début de période que les prévisions des besoins faites par le DPB. Au cours des deux premiers exercices, le financement gouvernemental est supérieur aux montants nécessaires selon les estimations du DPB. Cependant, toujours selon les estimations du DPB, au cours des dernières années, le financement gouvernemental est inférieur aux besoins.

Tableau 3-1 Comparaison des coûts bruts de la politique universelle – Subventions (en millions de dollars)

	2021- 2022	2022- 2023	2023- 2024	2024- 2025	2025- 2026	Total
DPB	694	3 550	6 059	6 911	8 242	25 454
Dépenses prévues du gouvernement fédéral*	2 700	4 050	4 950	5 850	6 930	24 480
Écart	-2 006	-500	1 109	1 061	1 312	974

Note: * Cela suppose que 90 % des coûts bruts totaux sont consacrés à des éléments non liés aux subventions, ce qui est l'hypothèse que le DPB formule pour ses propres estimations des coûts. Voir la section 3.2.

3.1 Compensation des coûts fédéraux

Les dépenses budgétisées du gouvernement du Canada seront partiellement compensées par plusieurs secteurs d'économies²⁰.

Étant donné que la politique universelle aurait une incidence sur le montant que les parents consacrent aux services de garde et inciterait certains parents à entrer sur le marché du travail, elle aurait une incidence sur les recettes fiscales fédérales et les paiements de transfert. Plus précisément, les montants que les parents demandent au titre de la DFGE et reçoivent par l'entremise de l'ACE seraient réduits.

Les répercussions des changements apportés aux montants de la DFGE et de l'ACE varieraient d'un type de famille à l'autre. La DFGE est une déduction d'impôt pour frais de garde d'enfants. Habituellement, le parent qui gagne le moins demande la totalité du montant de la DFGE²¹. En vertu de la politique universelle, les familles qui ont déjà demandé la DFGE avant l'application de la politique paieraient moins pour les services de garde d'enfants, de sorte que le montant de la DFGE serait moins élevé, ce qui augmenterait leur revenu imposable et, par conséquent, les recettes fiscales fédérales.

Dans le cas des familles où l'un des parents travaille contre rémunération et où l'autre n'a pas de revenu et s'occupe des enfants à temps plein, on présume qu'aucun membre de la famille ne demandait la DFGE avant l'entrée en vigueur de la politique universelle. Certains de ces parents qui restent à la maison entreraient sur le marché du travail une fois la politique en vigueur. Ces parents gagneraient un revenu et paieraient de l'impôt, mais commenceraient aussi à demander la DFGE.

En plus des montants des demandes de DFGE, les montants des prestations de l'ACE seraient touchés par la politique universelle. L'ACE est un paiement non imposable que les familles avec enfants peuvent recevoir en fonction de leur niveau de revenu, de leur état matrimonial ainsi que du nombre et de l'âge de leurs enfants. Le montant qu'une famille recevrait dans le cadre de l'ACE dépendrait du revenu familial net rajusté de l'année civile précédente (p. ex. le taux de l'ACE d'une famille pour la période du 1^{er} juillet 2021 au 30 juin 2022 serait fondé sur le revenu familial net rajusté gagné en 2020)²². Les répercussions de la politique universelle sur les dépenses du gouvernement au titre de l'ACE varieraient d'un type de famille à l'autre. Parmi les familles où les deux parents travaillaient avant la politique ou celles où le parent d'une famille monoparentale travaillait, des frais de garde moins élevés se traduiraient par un montant de DFGE moins élevé²³. La DFGE moins élevée augmenterait le revenu net de la famille, ce qui la rendrait probablement admissible à un montant d'ACE moins élevé²⁴.

Parmi les familles où un parent qui restait à la maison entre sur le marché du travail après l'adoption de la politique universelle, l'augmentation du revenu net de la famille pourrait engendrer une diminution du montant de l'ACE

que recevrait la famille. Bien que les montants de l'ACE puissent diminuer pour tous les types de familles, le montant de la diminution peut différer.

Le tableau 3-2 présente les estimations du DPB des coûts bruts, des compensations et des coûts nets de la politique universelle. D'ici la fin de 2025-2026, la politique universelle serait associée à une augmentation cumulative de 1 541 millions de dollars des recettes fiscales fédérales et à une diminution de 302 millions de dollars des prestations de l'ACE transférées.

Tableau 3-2 Coût des subventions dans la politique universelle (en millions de dollars)

	2021- 2022	2022- 2023	2023- 2024	2024- 2025	2025- 2026	Total
Coût brut						
Subventions	694	3 550	6 059	6 911	8 242	25 454
Recouvrement des coûts						
Impôt sur le revenu	-59	-254	-327	-408	-494	-1 541
ACE	0	0	-66	-106	-130	-302
Total	-59	-254	-392	-514	-625	-1 844
Coût net total de la politique	634	3 296	5 666	6 397	7 617	23 611

3.2 Autres coûts

En plus des subventions fédérales visant à réduire les frais de garde d'enfants pour les parents, la politique universelle comprendrait d'autres éléments²⁵. Il s'agirait notamment des coûts administratifs et du financement d'aspects tels que :

- l'accessibilité;
- les programmes de garde d'enfants autochtones qui seraient offerts par les provinces et les territoires;
- les subventions et modifications salariales pour les travailleurs en garderie.

À l'heure actuelle, il n'y a pas suffisamment d'information pour permettre au DPB de fournir une évaluation significative des coûts de ces éléments de la politique. Le DPB a estimé le total de ces coûts à 10 % du coût brut total de la politique universelle. Le total a été établi en calculant le montant brut lié à la subvention, représentant 90 % du coût brut total.

Le tableau 3-3 illustre les coûts prévus des composantes de la politique universelle qui ne seraient pas liées aux subventions pour les frais. L'estimation du DPB est de 108 millions de dollars de plus que le montant que le DPB s'attend à ce que le gouvernement fédéral consacre aux aspects autres que la subvention de la politique universelle.

Tableau 3-3 Comparaison des coûts bruts de la politique universelle –
Autres (en millions de dollars)

	2021- 2022	2022- 2023	2023- 2024	2024- 2025	2025- 2026	Total
DPB	77	394	673	768	916	2 828
Dépenses prévues du gouvernement fédéral**	300	450	550	650	770	2 720
Écart	-223	-56	123	118	146	108

Note: ** Cela suppose que 10 % des coûts bruts totaux sont consacrés à des éléments non liés aux subventions, ce qui est l'hypothèse que le DPB formule pour ses propres estimations des coûts.

4.0 Résultats

Le tableau 4-1 présente les résultats globaux des estimations du DPB. L'augmentation spectaculaire des coûts entre 2021-2022 et 2022-2023 est principalement attribuable au fait que la politique devait être mise en œuvre en janvier 2022, soit trois mois avant la fin l'exercice 2021-2022. Pour chaque année subséquente de la politique, les coûts augmenteraient en raison d'un accroissement du nombre de places subventionnées en garderie et d'une augmentation du montant de subvention par place. L'augmentation entre 2022-2023 et 2023-2024 est également plus élevée en raison de l'augmentation graduelle du montant de la subvention chaque mois subséquent de 2022 pour que les frais parentaux atteignent une réduction de 50 % d'ici décembre 2022.

Tableau 4-1 Coût global de la politique universelle (en millions de dollars)

	2021- 2022	2022- 2023	2023- 2024	2024- 2025	2025- 2026	Total
Coût brut						
Subventions	694	3 550	6 059	6 911	8 242	25 454
Autres coûts	77	394	673	768	916	2 828
Total	771	3 944	6 732	7 679	9 157	28 283
Recouvrement des coûts						
Impôt sur le revenu	-59	-254	-327	-408	-494	-1 541
ACE	0	0	-66	-106	-130	-302
Total	-59	-254	-392	-514	-625	-1 844
Coût net total de la politique	711	3 690	6 340	7 165	8 533	26 439

Le tableau 4-2 compare les résultats du DPB aux montants indiqués dans le budget de 2021. Le financement gouvernemental serait globalement insuffisant pour la période visée par la politique. Bien qu'il soit plus que suffisant au cours des deux premiers exercices, le financement gouvernemental deviendrait insuffisant dans les dernières années²⁶.

Tableau 4-2 Comparaison des coûts bruts de la politique universelle (en millions de dollars)

	2021- 2022	2022- 2023	2023- 2024	2024- 2025	2025- 2026	Total
DPB	771	3 944	6 732	7 679	9 157	28 283
Dépenses prévues du gouvernement fédéral	3 000	4 500	5 500	6 500	7 700	27 200
Écart	-2 229	-556	1 232	1 179	1 457	1 083

Pour mettre en contexte les montants de financement, le tableau 4-3 présente le nombre de places subventionnées à 10 \$ par jour en 2026²⁷. Le DPB a estimé qu'en 2026, si 90 % du financement brut est affecté aux subventions, le financement prévu dans le budget de 2021 permettrait de subventionner 496 877 places ETP. Cela représenterait 181 963 places de moins en ETP que ce que le DPB a prévu pour répondre à la demande dans le cadre d'une politique véritablement universelle. De plus, il est possible qu'au cours des premières années de la politique universelle, le gouvernement fédéral dépense plus de 10 % du financement annuel total pour les coûts autres que les subventions et qu'il dépense moins de 10 % au cours des années suivantes. Cependant, en 2026, même si la totalité des fonds était consacrée aux subventions, ils ne répondraient toujours pas à la demande prévue de places dans le cadre de la politique universelle.

Tableau 4-3

Capacité des services de garde agréés subventionnés dans le budget de 2021 et estimations du DPB, d'ici 2026, en places ETP

D'ici le 31 mars 2026 (fin de l'exercice 2025-2026)	Demande en services de garde à 10 \$ par jour estimée par le DPB	Places financées avec le montant engagé dans le budget de 2021	Écart
Sans politique universelle	S. O.	571 027	S. O.
Places subventionnées dans le cadre d'une politique universelle	678 841	496 877	181 963

En ce qui concerne les répercussions macroéconomiques, le DPB a estimé que, avec la politique universelle, le taux global de participation au marché du travail augmenterait de 0,3 point de pourcentage à long terme, ce qui se traduirait par une augmentation de 0,4 point de pourcentage du PIB réel à long terme.

Annexe : Sources de données

Tableau A-1 Sources de données

Variable	Source
IPC et croissance démographique	Prévision de référence du CPE du DPB
Données provinciales sur les services de garde	Childcare Resource and Research Unit – Early Childhood Education and Care in Canada 2019
Financement fédéral des services de garde (avant la politique universelle)	Accords bilatéraux sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants 2017-2020 et 2020-2021
Types de services de garde	Enquête sociale générale 2017
Répercussions fiscales de la politique	BD/MSPS 28.1 ²⁸
Données sur la famille et les enfants	Statistique Canada
Données sur l'ACE	Calculateur des prestations pour enfants et familles de l'ARC
Données salariales	Enquête sur la population active
Informations sur la politique	Ministère des Finances
Données territoriales sur les frais de garde d'enfants	Centre canadien de politiques alternatives – En évolution : Les frais de garde d'enfants au Canada en 2019

Notes

1. Ce rapport ne fournit pas d'estimation des coûts du financement du programme de garde d'enfants autochtones, qui serait offert séparément du financement provincial et territorial, en raison d'un manque de renseignements détaillés au moment de la publication. (Les provinces et les territoires pourraient offrir certains programmes liés aux Autochtones avec les fonds de leurs ententes respectives, mais ces programmes seraient distincts du programme de garde d'enfants autochtones décrit dans le budget de 2021.) De plus, ce rapport ne comprend pas d'autres coûts associés aux initiatives d'apprentissage et de garde des jeunes enfants dans le budget de 2021 qui ne seraient pas couverts par les ententes avec les provinces et les territoires.
2. Cela comprend les coûts administratifs et les parties de la politique pour lesquelles il n'y avait pas suffisamment de renseignements disponibles pour produire des estimations de coûts détaillées et réalistes (p. ex. l'accessibilité, les grilles salariales et les subventions pour les travailleurs, les programmes liés aux Autochtones que les provinces et les territoires financeront).
3. <https://www.canada.ca/fr/ministere-finances/nouvelles/2021/04/budget-de-2021--un-plan-dapprentissage-et-de-garde-des-jeunes-enfants-pancanadien.html>.
4. Au moment de la publication, le niveau de détail du programme de garde des jeunes enfants autochtones de 2,5 milliards de dollars décrit dans le budget de 2021 ne permettait pas une analyse distincte. Toutefois, certains enfants autochtones seraient couverts en vertu de la politique universelle, et les provinces et les territoires pourraient financer certains de leurs propres programmes liés aux Autochtones au moyen des fonds de leurs ententes respectives. Le coût des volets autochtones de la politique universelle a été inclus dans « autres » coûts. Voir la section 3.2. De plus, aucun autre aspect du budget de 2021 qui aurait trait aux services de garde d'enfants, mais qui ne ferait pas partie des ententes avec les provinces et les territoires, n'a été inclus dans ce rapport.
5. IR0601 <https://www.pbo-dpb.gc.ca/fr/information-requests--demandes-information?ir=IR0601>.
6. IR0605 <https://www.pbo-dpb.gc.ca/fr/information-requests--demandes-information?ir=IR0605>.
7. Au départ, le gouvernement fédéral a signé ces ententes avec chaque province et territoire pour 2017-2020. D'autres ententes ont été négociées pour 2020-2021 et d'autres ententes continueront d'être négociées au moins jusqu'à la fin de 2027-2028.
8. Le DPB suppose que le tarif de 10 \$ par jour correspond à une place en garderie à temps plein.
9. L'année 2019 a été choisie pour exclure l'effet de la pandémie de COVID-19 sur la population active.

10. Les changements dans ce rapport sont basés sur l'augmentation du taux du Québec une fois que les taux de chacune des autres provinces ont été dépassés, par opposition à l'augmentation du taux du Québec depuis le tout début du programme de garderies du Québec. L'utilisation de cette dernière surestimerait l'effet de la politique universelle, puisque le taux du Québec était plus bas qu'ailleurs avant le début de son programme, et l'augmentation qui s'est produite entre le tout début du programme du Québec et 2019 a été plus spectaculaire que ce à quoi l'on pourrait s'attendre dans les autres provinces et territoires.
11. Cependant, dans la plupart des provinces, le taux de participation actuel est suffisamment bas et la vitesse de convergence serait suffisamment lente pour que la province converge vers le taux de 2019 du Québec plusieurs années seulement après 2025-2026. Néanmoins, la méthodologie utilisée a permis au DPB d'estimer le nombre de mères qui entreraient sur le marché du travail pour chaque année visée par la politique universelle abordée dans le présent rapport.
12. On a supposé que la proportion des enfants dont les parents souhaiteraient des places dans des services de garde agréés était la même que celle des enfants qui fréquentent des services de garde agréés au Québec. Le DPB a calculé ce pourcentage à 93 % en se fondant sur les données de l'Enquête sociale générale de 2017, qui offrait les plus récentes données provinciales suffisamment détaillées pour les besoins du DPB.
13. En raison des limites des données, l'estimation de coûts ne tient pas compte de la façon dont les parents qui travaillaient déjà avant l'entrée en vigueur de la politique universelle pouvaient augmenter leurs heures de travail en raison de la baisse des frais de garde. Par conséquent, le DPB a supposé que la proportion d'enfants qui fréquentent des services de garde à temps plein ou à temps partiel demeurerait inchangée une fois la politique en place. De même, cela ne pousserait pas les parents à travailler moins qu'avant la politique.
14. L'année 2019 est utilisée, car il s'agit de l'année la plus récente avant la pandémie de COVID-19 et qu'elle offre des données suffisamment détaillées pour les besoins du DPB.
15. La source de données provinciale et territoriale ne concerne pas seulement les enfants de 0 à 5 ans. Le DPB a effectué des rajustements pour estimer le montant par enfant qui s'appliquerait au groupe des 0 à 5 ans.
16. On a supposé qu'au cours de la période visée par cette analyse, il n'y aurait pas d'augmentation (en dollars réels) du montant que les provinces et les territoires consacraient aux services de garde. Même si les provinces et les territoires pourront augmenter les montants de leur contribution aux services de garde, la date de la mise en place d'une telle augmentation n'est pas connue précisément.
17. Jusqu'à maintenant, les montants nominaux par province ou territoire décrits dans ces ententes sont demeurés assez semblables d'une année à l'autre.

18. En réalité, pour la plupart des provinces et des territoires qui avaient déjà conclu des ententes au moment de cette publication, on présume que les premiers versements au titre de la politique universelle ont déjà été effectués. Toutefois, dans le cas des provinces et des territoires qui n'ont pas encore conclu d'entente, on ne sait pas exactement quand les fonds commenceront à être versés. Par conséquent, on a supposé une date de début commune représentant la moyenne des dates de début de la politique dans les provinces et les territoires.
19. Les hypothèses du DPB au sujet du programme universel sont fondées sur ce qui est énoncé dans le budget de 2021, dans lequel le gouvernement n'a pas précisé de point de référence pour la réduction de 50 % des frais d'ici la fin de 2022. L'interprétation du DPB de la politique sur les objectifs était que le point de référence se situerait immédiatement avant le début de l'application de la politique. Puisque le DPB a supposé que la politique serait mise en œuvre en janvier 2022, le point de référence a été fixé à décembre 2021. En raison de la pandémie de COVID-19, les frais n'auraient pas nécessairement évolué d'une année à l'autre de la même façon qu'en période sans pandémie. Par conséquent, l'estimation de coûts suppose que les frais nominaux en décembre 2021 étaient égaux aux frais en 2019. De plus, les données de 2019 constituaient les données les plus appropriées à utiliser dans les calculs de ce rapport.
- Plus récemment, la *Mise à jour économique et budgétaire de 2021*, publiée à l'automne 2021 (<https://www.budget.gc.ca/efu-meb/2021/report-rapport/EFU-MEB-2021-FR.pdf>), indique que les frais de 2019 constitueraient le point de référence. Bien que, d'un point de vue conceptuel, il ne s'agisse pas du point de référence utilisé par le DPB, car celui-ci supposait que les frais de décembre 2021 seraient identiques à ceux de 2019, les estimations résultantes seraient identiques, quel que soit le point de référence utilisé dans les faits par le DPB.
20. Les gouvernements provinciaux et territoriaux profiteraient des mêmes types d'effets compensatoires, mais ceux-ci n'ont pas été évalués dans le présent rapport.
21. Dans certaines familles où les deux parents travaillent (ou le parent unique dans une famille monoparentale), il peut ne pas y avoir de frais de garde d'enfants (p. ex. les grands-parents ou d'autres membres de la famille peuvent offrir des services de garde gratuits). Ces familles feraient probablement partie du petit pourcentage de familles qui continueraient d'utiliser des services de garde gratuits et non réglementés après la mise en œuvre de la politique universelle.
22. La définition du revenu familial net rajusté se trouve ici : <https://www.canada.ca/fr/agence-revenu/services/formulaires-publications/publications/t4114/allocation-canadienne-enfants.html>.
23. Dans les familles où les deux parents travaillent (ou le parent unique dans une famille monoparentale), mais où il n'y avait pas de frais de garde d'enfants avant que la politique soit en place, le montant de l'ACE

demeurerait le même, en supposant que les enfants demeurent dans des services de garde gratuits.

24. Si le revenu familial net rajusté est supérieur à un certain seuil (qui varie en fonction d'autres caractéristiques familiales), les prestations de l'ACE finissent par disparaître complètement. Les familles dans cette situation ne verraient aucun changement en ce qui concerne les montants de l'ACE si leur revenu net devenait encore plus élevé en raison de la baisse des frais de garde d'enfants.
25. Il ne faut pas confondre ces éléments de la politique universelle avec d'autres programmes liés aux services de garde cités dans le budget de 2021 et portant sur des sujets semblables. Ces derniers programmes sont distincts de la politique universelle.
26. Les montants qui seraient dépensés au cours de certaines années comportent des éléments d'incertitudes, dont les échéanciers potentiellement différents entre les provinces et les territoires pour la mise en œuvre de la politique (qui pourrait être influencée par les dates auxquelles les provinces et les territoires signent des ententes avec le gouvernement fédéral) et le report éventuel par les provinces et les territoires d'une partie du financement entre les exercices.
27. Comme il est mentionné à la section 3.0, on suppose que le tarif de 10 \$ par jour est en place pour l'ensemble de l'année civile 2026. Le nombre de places demeurerait le même au cours de l'année civile 2026. La méthodologie générale d'obtention des résultats des dépenses gouvernementales prévues au tableau 4-3 consiste à supposer que le financement alloué de janvier à mars 2026 représenterait le quart du financement total qui serait dépensé en fin de compte au cours de l'année civile 2026. Le financement total estimé pour l'année civile 2026 est ensuite divisé par le montant des subventions estimé par le DPB pour l'année civile 2026. Il en résulte le nombre de places subventionnées à 10 \$ par jour.
28. Cette analyse est fondée sur la Base de données et le Modèle de simulation de politiques sociales (BD/MSPS) de Statistique Canada. Les hypothèses et les calculs qui sous-tendent les résultats de la simulation de la BD/MSPS ont été préparés par le Bureau du directeur parlementaire du budget (DPB), et la responsabilité de l'utilisation et de l'interprétation de ces données incombe entièrement au DPB.