

# Mémoire dans le cadre des consultations en vue du plan éducatif

Transmis au ministère de l'Éducation et  
du Développement de la petite enfance

## 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 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.

Ce faisant, le Conseil peut mener ou faire faire des recherches et publier des rapports, des études et des recommandations. Les travaux du Conseil sont dirigés par des membres bénévoles nommées qui représentent des organisations ou siègent à titre individuel. Le Conseil mène ses activités avec un petit effectif.

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

1.844.462.5179

## À propos du présent mémoire

Le Conseil se réjouit de l'occasion de fournir son point de vue sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants (AGJE) pour les enfants de 0 à 5 ans dans le cadre des consultations en vue du plan éducatif<sup>1</sup>. Ce mémoire vise à examiner bon nombre des changements apportés à l'AGJE au cours des dernières années, en soulignant à la fois les réussites et les défis persistants. Il vise également à mettre en lumière les contradictions dans la façon dont le gouvernement aborde l'AGJE, car il sera essentiel d'y remédier pour assurer la pérennité des avancées et de la stabilité du secteur.

## L'AGJE au Nouveau-Brunswick

Au Nouveau-Brunswick, les services d'AGJE sont réglementés et agréés par le gouvernement, et assurés par des exploitant-es privé-es dans des centres à but lucratif, des centres à but non lucratif et des garderies éducatives en milieu familial<sup>2</sup>. Ils sont financés par des investissements publics importants ainsi que par les frais payés par les familles.

Depuis 2018, le gouvernement oriente progressivement le secteur, qui était jusque-là un ensemble hétérogène de programmes, de politiques et de prestataires, vers un véritable système d'AGJE. Cette démarche a principalement vu le jour avec, en 2018, l'instauration du programme de désignation des établissements dans le cadre de l'*Accord Canada - Nouveau-Brunswick sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants - 2017-2020*. Elle s'est poursuivie dans le cadre de divers accords ultérieurs, notamment l'*Accord entre le Canada et le Nouveau-Brunswick sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants à l'échelle du Canada* (l'« Accord à l'échelle du Canada »), qui concerne uniquement les places désignées<sup>3</sup>.

Le programme de désignation a été créé pour améliorer la qualité, l'inclusivité, le financement public et la gestion publique de l'AGJE pour les enfants de 0 à 5 ans. Dans le cadre de ce programme, les établissements participants reçoivent un financement accru et les familles dont les enfants les fréquentent peuvent bénéficier de subventions plus élevées. En contrepartie, les établissements désignés doivent respecter des politiques comprenant un plafonnement des frais et des exigences supplémentaires en matière de qualité, de formation, d'inclusion, etc.

La participation au programme de désignation est volontaire, et les mesures de soutien gouvernementales qui existaient avant sa création restent en vigueur pour les établissements non désignés et les familles qui font appel à leurs services. Toutefois, en raison des avantages significatifs liés à la désignation, l'adhésion au programme a été rapide et importante. Au moment de sa mise en œuvre, l'objectif du gouvernement était

---

<sup>1</sup> Les recommandations du Conseil ont initialement été transmises au gouvernement en 2025. Si le présent document reprend ces recommandations ainsi que leur analyse, plusieurs sections explicatives ont été mises à jour à des fins de clarté pour le lectorat extérieur au GNB.

<sup>2</sup> Dans le présent document, le terme *établissements* est utilisé pour désigner collectivement ces trois types de garderies; dans les autres cas, les renvois à des types spécifiques sont intentionnels.

<sup>3</sup> Tous les accords mentionnés dans ce paragraphe et ailleurs dans le présent document sont disponibles [en ligne](#).

que tous les établissements de la province participent à ce programme; en juin 2019, le gouvernement signalait que près de 90 % des centres et 70 % des garderies en milieu familial étaient désignées<sup>4</sup>. Ces pourcentages n'ont fait que croître au fil du temps<sup>5</sup>.

Bien que le Conseil ait accueilli favorablement de nombreux aspects du programme de désignation, il a souligné<sup>6</sup> que le gouvernement n'était toujours pas en mesure de contrôler à quels endroits des places étaient créées à l'échelle de la province, ce qui limite significativement la gestion publique du secteur. Le Conseil a également constaté que le programme de désignation offrait peu d'incitatifs pour encourager le secteur à passer à des services à but non lucratif.

Après la signature de l'Accord à l'échelle du Canada à la fin de 2021, de nombreux aspects du programme de désignation ont été inscrits dans les lois et règlements au printemps 2022. Le gouvernement a également introduit la [Politique 901](#) dans le cadre du programme en novembre 2022. Bien que la Politique 901 ait été révisée à plusieurs reprises, les éléments suivants étaient en vigueur au moment de son déploiement et restent d'actualité. Dans le cadre de la Politique 901, le gouvernement a défini un nouveau processus de désignation des établissements qui repose sur des appels de propositions basés sur une grille d'attribution des places préscolaires. Ces appels fixent le nombre de nouvelles places désignées disponibles dans des communautés précises selon les besoins et comprennent une répartition des places selon qu'elles sont anglophones ou francophones. Le processus accorde également la priorité aux centres à but non lucratif et aux garderies éducatives en milieu familial. D'autres exigences, telles que la création de places pour nourrissons, peuvent être imposées en vertu de la politique. Celle-ci permet aussi des augmentations temporaires du nombre de places et la réaffectation des places non utilisées.

Il est essentiel de noter que les établissements ne peuvent pas offrir à la fois des places désignées et des places non désignées : soit toutes les places sont désignées, soit aucune ne l'est. Dans ce contexte, en vertu de la Politique 901, les exploitant·es actuel·les d'établissements désignés qui souhaitent accroître leur capacité doivent présenter une demande à cet effet. Qu'ils soient nouveaux ou existants, les établissements qui souhaitent obtenir la désignation doivent également soumettre une demande. Bien qu'un établissement puisse toujours se passer de la désignation, les avantages du programme sont difficiles à ignorer. De plus, la désignation est attrayante pour les familles en raison des subventions accrues sur les frais, ce qui presse davantage les établissements à participer au programme.

---

<sup>4</sup> Gouvernement du Nouveau-Brunswick, [Le gouvernement dépasse l'objectif des 30 000 places en garderies agréées](#) (communiqué de presse), 6 juin 2019.

<sup>5</sup> Gouvernement du Nouveau-Brunswick, [Accord entre le Canada et le Nouveau-Brunswick sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants à l'échelle du Canada : rapport annuel pour l'exercice financier 2023-2024](#), Fredericton, Ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance, mars 2025, p. 4.

<sup>6</sup> Conseil des femmes du Nouveau-Brunswick, [Mémoire sur les services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants au Nouveau-Brunswick](#), août 2022, p. 5.

Étant donné que la majorité des établissements de la province participent au programme de désignation, l'adoption de la Politique 901 a conféré au gouvernement un contrôle accru sur la création de places, ce qui constitue une étape importante vers le renforcement de la gestion publique du secteur.

Bien que des progrès considérables aient été réalisés à de nombreux égards en matière d'AGJE au Nouveau-Brunswick, des contradictions et des défis persistent quant à la prestation de services à but lucratif par rapport à celle à but non lucratif. La section suivante examine ces enjeux plus en profondeur.

### **L'AGJE à but lucratif et à but non lucratif**

Quand on aborde la question de la prestation de services d'AGJE à but non lucratif par rapport à ceux à but lucratif dans la province, on revient souvent sur le fait que la majorité des centres à but lucratif ne réalisent pas réellement de profits. De plus, tous les établissements sont assujettis à la réglementation, et la plupart respectent également les exigences supplémentaires du programme de désignation. Dans ce contexte, la distinction entre un centre à but non lucratif et un centre à but lucratif est-elle réellement importante?

Pour bien comprendre cet enjeu, il importe de reconnaître que l'AGJE constitue une forme d'éducation. L'intitulé même l'indique clairement : *apprentissage* et garde des jeunes enfants. C'est d'ailleurs pourquoi les personnes qui travaillent directement auprès des enfants sont appelées des éducatrices et des éducateurs, et pourquoi l'AGJE relève du ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance – cette association avec l'éducation n'est pas le fruit du hasard. Dans ce contexte, il est contradictoire que, dans un cadre institutionnel qui adhère au principe d'un système d'éducation publique universel jusqu'à la 12<sup>e</sup> année, des services d'AGJE soient offerts par des prestataires du secteur privé. En l'absence d'un système public, la prestation de services d'AGJE à but non lucratif est souvent privilégiée pour deux raisons principales : la gouvernance et la qualité.

Sur le plan de la gouvernance, le modèle à but non lucratif repose sur la collectivité et une mission sociale. Un organisme à but non lucratif compte des membres, qui élisent un conseil d'administration chargé de diriger l'organisation conformément à sa mission, dans l'intérêt des personnes et des communautés qu'elle sert. Lorsqu'il y a des excédents financiers, ceux-ci sont réinvestis dans l'organisation. Les organismes à but lucratif sont structurés différemment. Ils permettent une concentration des décisions et du pouvoir entre les mains d'un-e propriétaire exploitant-e unique. Cela ne correspond tout simplement pas à notre approche sociétale selon laquelle l'éducation est un bien public.

Il ne s'agit pas ici de remettre en question les motivations ou le leadership des prestataires de services à but lucratif. Il s'agit plutôt de reconnaître les limites inhérentes à la structure à but lucratif adoptée par de nombreux établissements, souvent pour de bonnes raisons – notamment en raison des défis associés à la gouvernance des organismes à but non lucratif, à laquelle le présent document reviendra un peu plus loin.

La grande majorité des études en la matière montre également que les centres à but non lucratif offrent une qualité supérieure à celle de leurs homologues à but lucratif. Les centres à but non lucratif obtiennent

de meilleurs résultats pour les indicateurs relatifs à l'environnement de la salle de classe (y compris les activités, le matériel et les interactions pédagogiques) et à la main-d'œuvre. Là encore, il ne s'agit pas d'une critique à l'égard de prestataires individuels, mais bien des conclusions tirées d'analyses répétées de la question<sup>7</sup>.

Dans ce contexte, l'augmentation de la part des services d'AGJE à but non lucratif fait depuis longtemps l'objet de discussions. En 2016, la Commission d'étude sur les services de garde au Nouveau-Brunswick, mise sur pied pour formuler des recommandations indépendantes sur l'AGJE dans la province, a proposé que les permis soient désormais délivrés uniquement aux centres à but non lucratif et que les centres à but lucratif existants soient incités à passer à un modèle à but non lucratif et soutenus en ce sens<sup>8</sup>. L'Accord à l'échelle du Canada vise également à « créer un plus grand nombre de places abordables en services de garde réglementés de grande qualité, principalement sous forme de centres à but non lucratif et de garderies éducatives en milieu familial<sup>9</sup> ». Les plans d'action 2021-2023 et 2023-2026, conclus dans le cadre de l'Accord à l'échelle du Canada, évoquent tous deux des mesures visant à soutenir la transition des centres à but lucratif vers des modèles à but non lucratif.

Malgré la recommandation de la Commission d'étude sur les services de garde au Nouveau-Brunswick et les engagements pris dans le cadre de l'Accord à l'échelle du Canada, le plan d'action gouvernemental 2021-2023 a adopté une approche plus prudente quant à la transition vers des centres à but non lucratif. Le plan d'action comportait une réserve permettant, au besoin, qu'un plus grand nombre de nouvelles places soient offertes par des centres à but lucratif et ne précisait pas de quelle manière le gouvernement entendait soutenir la transition volontaire des centres à but lucratif existants vers des modèles à but non lucratif. Le Conseil a également relevé que le plan d'action cherchait à estomper la distinction entre les organismes à but non lucratif et ceux à but lucratif en recourant à la notion d'« organismes à vocation sociale<sup>10</sup> ».

Le plan d'action 2023-2026 a réaffirmé l'engagement à soutenir la création de places à but non lucratif et a prévu certains appuis concrets à cette fin (p. ex. bien que les centres à but lucratif et non lucratif soient

---

<sup>7</sup> Gordon Cleveland et Michael Krashinsky, « [The Nonprofit Advantage, Producing Quality in Thick and Thin Child Care Markets](#) », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 28, n° 3 (2009);

Martha Friendly et coll., [Risky Business: Child Care Ownership in Canada, Past, Present and Future](#), Toronto, Childcare Resource and Research Unit, 2021, p. 31-38;

David Macdonald, [Une vache grasse pour le secteur commercial : la création des nouvelles places en services de garde à l'enfance](#), Ottawa, Centre canadien de politiques alternatives, août 2025, p. 22-23.

<sup>8</sup> Gouvernement du Nouveau-Brunswick, [Valoriser les enfants, les familles et les services de garderie éducatifs : rapport final de la Commission d'étude sur les services de garde du Nouveau-Brunswick](#), Fredericton, Commission d'étude sur les services de garde du Nouveau-Brunswick, août 2016, p. 41.

<sup>9</sup> [Accord entre le Canada et le Nouveau-Brunswick sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants à l'échelle du Canada](#), 1.2 b.

<sup>10</sup> Conseil des femmes du Nouveau-Brunswick, [Mémoire sur les services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants au Nouveau-Brunswick](#), août 2022, p. 10.

admissibles au même financement en capital pour la phase de préconstruction dans le cadre de l'Accord à l'échelle du Canada, un financement supplémentaire est offert exclusivement aux organismes à but non lucratif par l'intermédiaire de la Société de développement régional et de l'Accord Canada – Nouveau-Brunswick sur le Fonds d'infrastructure pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants<sup>11</sup>). Néanmoins, le plan a également modifié de façon importante les cibles relatives à la création de places à but non lucratif.

### **Création de places à but lucratif ou à but non lucratif**

L'Accord à l'échelle du Canada exige que le Nouveau-Brunswick crée 3 400 places désignées en AGJE. Le premier plan d'action conclu dans le cadre de l'Accord (2021-2023) précisait que 2 400 de ces places seraient offertes dans des centres à but non lucratif et des garderies éducatives en milieu familial<sup>12</sup>, et que 1 000 places seraient offertes dans des centres à but lucratif. Il comportait toutefois la modalité mentionnée précédemment, selon laquelle le nombre de places à but lucratif pourrait être augmenté au besoin, sous réserve de discussions avec le gouvernement fédéral<sup>13</sup>.

Le deuxième plan d'action conclu dans le cadre de l'Accord à l'échelle du Canada (2023-2026) maintient l'engagement envers la création de 3 400 places, mais ajuste la répartition du nombre de places à but lucratif et non lucratif. En vertu de ce deuxième plan, au moins 1 735 places seraient offertes dans des centres à but non lucratif et des garderies éducatives en milieu familial, et au plus 1 665 places seraient offertes dans des centres à but lucratif<sup>14</sup>. Cela fait passer la cible de création de places à but non lucratif de 70 % des nouvelles places à 51 %.

En plus de modifier la répartition des créations de places à but lucratif et non lucratif dans le cadre du plan d'action 2023-2026, le budget 2023-2024 du gouvernement a également investi quatre millions de dollars en faveur de la création de places désignées à but lucratif en dehors de l'Accord à l'échelle du Canada<sup>15</sup>.

Parmi les préoccupations que cela suscite, cette apparente modification des priorités engendre une plus grande incertitude et plus de confusion pour les exploitant·es actuel·les et potentiel·les. La décision du

---

<sup>11</sup> Province du Nouveau-Brunswick, [Accord Canada-Nouveau-Brunswick sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants à l'échelle du Canada : plan d'action du Nouveau-Brunswick 2023-2026](#) : version abrégée, Fredericton, Ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance, août 2024, p. 11-12.

<sup>12</sup> Bien qu'elles soient regroupées avec les centres à but non lucratif dans l'Accord et les rapports connexes, les garderies éducatives en milieu familial sont des établissements à but lucratif.

<sup>13</sup> Province 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](#), Fredericton, Ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance, s.d., p. 21.

<sup>14</sup> [Accord Canada-Nouveau-Brunswick sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants à l'échelle du Canada : plan d'action du Nouveau-Brunswick 2023-2026](#), p. 11.

<sup>15</sup> Gouvernement du Nouveau-Brunswick, [Investissements en éducation pour soutenir la croissance des inscriptions, l'inclusion et les services de garde](#) (communiqué de presse), 18 avril 2023.

gouvernement d'augmenter le nombre de places à but lucratif pourrait, à terme, dissuader les prestataires existants ou futurs de passer à un modèle à but non lucratif.

Le rapport annuel 2023-2024 sur l'Accord à l'échelle du Canada constitue le rapport le plus récent disponible sur la création de places<sup>16</sup>. Il indique que 1 020 nouvelles places désignées nettes<sup>17</sup> ont été créées dans le cadre de l'Accord<sup>18</sup>. L'expression « nouvelles places nettes » signifie que ce nombre exprime les ouvertures moins les fermetures. Il indique également que seules les places réellement nouvelles sont comptabilisées (les places existant *avant* la signature de l'Accord et désignées *après* celle-ci ne sont pas considérées comme de nouvelles places). Parmi ces nouvelles places désignées nettes créées dans le cadre de l'Accord, 70 % étaient offertes dans des centres à but lucratif, 30 % dans des centres à but non lucratif, et aucune dans des garderies éducatives en milieu familial<sup>19</sup>.

Le rapport indique également qu'au 31 mars 2024, 1 986 places supplémentaires avaient été attribuées dans le cadre de l'Accord, ce qui signifie qu'elles n'avaient pas encore été réellement créées, mais avaient été approuvées pour des établissements. De ce nombre, 51 % étaient dans des centres à but non lucratif, 44 % dans des centres à but lucratif et 5 % dans des garderies éducatives en milieu familial<sup>20</sup>.

Le rapport ne ventile pas les chiffres rapportés concernant les nouvelles places désignées nettes ou attribuées dans le cadre de l'Accord selon qu'il s'agit de places à temps partiel ou à temps plein.

Le rapport dresse également une liste de toutes les places agréées pour les enfants de 0 à 5 ans dans la province au 31 mars 2024. Il recense toutes les places agréées, indépendamment de leur statut de désignation ou du fait qu'elles aient été créées dans le cadre de l'Accord à l'échelle du Canada ou non.

---

<sup>16</sup> Le rapport [Une vache grasse pour le secteur commercial](#) du Centre canadien de politiques alternatives a publié des données sur la création de places dans le cadre de l'Accord à l'échelle du Canada, couvrant jusqu'au premier trimestre de 2025, mais le Conseil a choisi de ne pas l'utiliser pour deux raisons. Premièrement, ce rapport comptabilise les places différemment des gouvernements fédéral et provincial aux fins de l'Accord. Selon ce rapport, à la fin du premier trimestre de 2025, le Nouveau-Brunswick aurait dépassé l'objectif de 3 400 nouvelles places nettes de l'Accord (p. 15). Toutefois, en décembre 2025, le gouvernement a informé le Conseil que, bien que 3 400 nouvelles places nettes aient été attribuées, elles n'avaient pas encore toutes été créées. Deuxièmement, le rapport peut avoir comptabilisé comme nouvelles des places existant avant l'Accord, mais devenues désignées dans le cadre de celui-ci.

<sup>17</sup> [Accord entre le Canada et le Nouveau-Brunswick sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants à l'échelle du Canada : rapport annuel pour l'exercice financier 2023-2024](#), p. 9.

<sup>18</sup> « Dans le cadre de l'Accord » signifierait que les places désignées créées grâce à l'investissement de 4 millions de dollars en dehors de l'Accord ne seraient pas incluses dans le décompte, bien qu'il soit peu probable que des places aient été créées au moyen de ces fonds en 2023-2024.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 11.

Il indique qu'il y avait 17 313 places agréées dans la province, dont 67 % dans des centres à but lucratif<sup>21</sup>. Une répartition des places à temps partiel et à temps plein est fournie.

La section suivante examine la disponibilité et la répartition des places ainsi que la manière dont ces paramètres s'articulent avec la façon dont le gouvernement justifie l'augmentation de la création de places à but lucratif.

### **Disponibilité et répartition des places**

Comme le souligne le Centre canadien de politiques alternatives (CCPA) dans son rapport *Une vache grasse pour le secteur commercial : la création des nouvelles places en services de garde à l'enfance*, les données brutes sur l'augmentation et le nombre total de places ne fournissent pas, à elles seules, un contexte suffisant. L'évaluation de la disponibilité des places nécessite de comparer le nombre de places agréées au nombre d'enfants susceptibles de les occuper, c'est-à-dire de déterminer le taux de couverture. Celui-ci est exprimé en nombre de places agréées pour dix enfants de moins de 6 ans dans la province, ce qui offre une mesure plus claire de la capacité réelle des familles à trouver un service de garde<sup>22</sup>.

Selon le CCPA<sup>23</sup>, le taux de couverture global au Nouveau-Brunswick pour les enfants de 0 à 5 ans au premier trimestre de 2025 était de 4,6<sup>24</sup>, ce qui est inférieur à la cible fédérale de 5,9 places pour dix enfants<sup>25</sup>.

En outre, le taux de couverture n'est pas uniforme ni équitable à l'échelle de la province. Selon le CCPA, au premier trimestre de 2025, 17 % des enfants d'âge préscolaire vivent dans ce que l'on appelle des « déserts en matière de services de garde »; 33 % résident dans des régions où la couverture est insuffisante; et 49 %

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>22</sup> David Macdonald, *Une vache grasse pour le secteur commercial*, p. 15, 17.

<sup>23</sup> Bien que le Conseil ait choisi de ne pas utiliser le rapport *Une vache grasse pour le secteur commercial* du CCPA pour l'analyse de la création de places, il s'en sert pour les taux de couverture, puisque les nuances liées à la définition d'une nouvelle place dans le cadre de l'Accord à l'échelle du Canada ne sont pas pertinentes dans ce contexte. Il convient toutefois de noter que le CCPA calcule les taux de couverture différemment de ceux présentés dans les rapports sur l'Accord. Le CCPA s'appuie sur les projections démographiques de Statistique Canada pour ses calculs, tandis que le gouvernement utilise les données du recensement. Par conséquent, le [rapport annuel 2023-2024 sur l'Accord](#) indiquait un taux de couverture de 55 % au 31 mars 2024 (p. 8). Pour le taux de couverture, le CCPA comme le gouvernement comptabilisent toutes les places, pas uniquement celles créées dans le cadre de l'Accord.

<sup>24</sup> *Ibid.*, figure 3, p. 20.

<sup>25</sup> Dans le cadre de leur Accord à l'échelle du Canada respectif, le Nouveau-Brunswick et sept autres provinces se sont engagés à atteindre un taux de couverture de 5,9 places agréées à temps plein pour chaque tranche de dix enfants de moins de 6 ans. Comme l'explique Macdonald, « il importe de souligner que le taux de couverture de 59 % est relativement faible et n'éliminera vraisemblablement pas la frustration des parents qui ont du mal à trouver une place, mais il s'agit d'un bon point de départ et d'un objectif à court terme assurément raisonnable » (*ibid.*, p. 17).

vivent dans des régions où la couverture atteint ou dépasse la cible fédérale<sup>26</sup>. Cela signifie que moins de la moitié des enfants d'âge préscolaire du Nouveau-Brunswick vivent dans des collectivités offrant un accès suffisant aux services d'AGJE.

En proportion, 30 % des enfants en milieu rural vivent dans un désert en matière de services de garde, comparativement à 4 % des enfants des grandes villes (plus de 100 000 personnes), 6 % des enfants des collectivités de taille moyenne (30 000 à 100 000 personnes) et 10 % des enfants des petites villes (moins de 30 000 personnes<sup>27</sup>). Comme l'observe le CCPA, en dépit de l'expansion continue des services d'AGJE depuis l'entrée en vigueur de l'Accord à l'échelle du Canada en 2021, il est peu probable que le Nouveau-Brunswick atteigne un niveau de couverture qui atténue de façon significative la situation de tension pour les parents à la recherche d'un service de garde, en particulier pour les familles vivant à l'extérieur des grandes villes et des centres urbains de taille moyenne<sup>28</sup>.

Malgré ces défis, les progrès réalisés par le Nouveau-Brunswick sont notables et se poursuivent : entre 2022 et 2025, la proportion d'enfants vivant dans des régions où la couverture atteint ou dépasse la cible fédérale a augmenté d'environ dix points de pourcentage, ce qui représente l'une des plus fortes hausses parmi les provinces<sup>29</sup>. De plus, bien que la proportion d'enfants vivant dans des déserts en matière de services de garde en milieu rural au Nouveau-Brunswick puisse sembler élevée, elle figure parmi les plus faibles au Canada (comparable à celle de l'Île-du-Prince-Édouard et du Québec<sup>30</sup>).

Les défis liés à la couverture des services de garde en milieu rural, tels qu'ils sont décrits dans le plan d'action 2023-2026, comprennent notamment « le moins grand nombre de fournisseurs de services de garde sans but lucratif et de personnes expérimentées dans le secteur prêtes à agrandir ou à créer de nouvelles places, le manque d'infrastructures pouvant être mises à profit et la difficulté pour les fournisseurs sans but lucratif de trouver des personnes pour siéger aux conseils d'administration en raison de la faible densité de la population<sup>31</sup> ». Afin d'encourager la création de places en milieu rural, le plan prévoit des mesures ciblées, notamment l'organisation de séances de réseautage et de partage des connaissances entre les intervenant·es des régions rurales, ainsi que la modification de la grille d'attribution des places en vertu de la Politique 901 pour veiller à ce que les collectivités rurales aient un accès équitable

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, figure 7, p. 31. Un désert en matière de services de garde correspond à moins de 3 places pour 10 enfants; une couverture insuffisante signifie de 3 à 5,8 places pour 10 enfants; et une couverture atteignant ou dépassant la cible fédérale correspond à 5,9 places ou plus pour 10 enfants.

<sup>27</sup> *Ibid.*, figure 9, p. 35.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>29</sup> *Ibid.*, figure 8, p. 32-33.

<sup>30</sup> *Ibid.*, figure 9, p. 35.

<sup>31</sup> [Accord Canada-Nouveau-Brunswick sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants à l'échelle du Canada : plan d'action du Nouveau-Brunswick 2023-2026](#), p. 10.

aux places<sup>32</sup>. Plusieurs investissements en immobilisations et en infrastructures décrits dans le plan visent également la création d'établissements et de places en milieu rural<sup>33</sup>. Le plan prévoit aussi une série de dispositions visant à accroître le nombre de places dans les communautés de langue officielle en situation minoritaire, pour les familles nouvellement arrivées, dans les quartiers à faible revenu ainsi qu'en appui aux parents qui travaillent selon des horaires non traditionnels<sup>34</sup>.

Le besoin de places en milieu rural constitue également l'un des arguments invoqués par le gouvernement pour expliquer l'augmentation de la création de places à but lucratif<sup>35</sup>. La section suivante examine certains des obstacles à la création de places à but non lucratif et les leçons à tirer de ces défis.

### **Obstacles à la création de places à but non lucratif**

Le gouvernement a déterminé que la difficulté à recruter des membres de conseils d'administration constitue un obstacle à la création de places à but non lucratif en milieu rural<sup>36</sup>. Effectivement, la structure à but non lucratif ajoute un niveau de complexité et exige un travail supplémentaire, à la fois au moment de la création d'un établissement et tout au long de son exploitation. Cette situation peut rendre le modèle à but lucratif plus attrayant, d'autant plus que les exploitant·es potentiel·les ou établi·es doivent déjà composer avec les exigences liées à l'agrément et à la désignation.

Ce défi était prévisible et des solutions ont déjà été proposées par le passé. En 2016, la Commission d'étude sur les services de garde au Nouveau-Brunswick a recommandé la création de conseils d'administration régionaux, permettant à un seul conseil de devenir responsable de l'ensemble des établissements d'AGJE agréés situés dans la zone scolaire d'une école élémentaire donnée<sup>37</sup>. Une telle approche permettrait non seulement de réduire la charge de travail bénévole requise, mais aussi de mieux arrimer les services d'AGJE au système d'éducation publique.

Plutôt que de proposer des solutions structurelles ou des appuis concrets pour répondre aux exigences de la gouvernance à but non lucratif, les mesures prévues dans le plan d'action 2023-2026 se limitent à la mise à disposition d'un guide et à l'offre de formation à l'intention des membres du conseil d'administration des organismes à but non lucratif<sup>38</sup>. Bien que ces outils puissent être utiles, ils ne permettent pas de répondre de façon significative aux défis liés au recrutement ni au renforcement des capacités de gouvernance. Un accompagnement pratique et un accès à des outils concrets, comme de l'aide juridique offerte à titre

---

<sup>32</sup> *Ibid.*, p.11.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 11-12.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p.12.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>37</sup> *Valoriser les enfants, les familles et les services de garderie éducatifs*, recommandation 1.1, p. 41.

<sup>38</sup> *Accord Canada-Nouveau-Brunswick sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants à l'échelle du Canada : plan d'action du Nouveau-Brunswick 2023-2026*, p. 9.

gracieux ou des programmes de mentorat, contribueraient probablement davantage à réduire la charge de travail du personnel et des bénévoles et à rendre les modèles à but non lucratif plus viables et attrayants.

Les difficultés associées à la création d'établissements et de places à but non lucratif, particulièrement en milieu rural, ont été invoquées par le gouvernement pour justifier la réduction de ses objectifs en matière de création de places à but non lucratif. Or, le problème de fond n'est pas tant la complexité de la gouvernance à but non lucratif que le fait que la prestation privée d'un service qui devrait relever du secteur public – soit l'éducation des enfants d'âge préscolaire – entraîne des défis importants.

Le gouvernement doit composer avec cette réalité et créer des conditions permettant aux services d'AGJE d'évoluer, à terme, vers un modèle non seulement géré publiquement, mais dont la prestation relève également du secteur public. L'investissement en faveur des services d'AGJE à but non lucratif, assorti de solutions structurelles et d'appuis concrets pour répondre aux défis existants, est plus propice à cette évolution que la recherche de l'expansion de la capacité à but lucratif.

Dans la poursuite, à long terme, d'un modèle de prestation publique, le gouvernement doit reconnaître et appuyer les réalités des personnes qui exploitent un centre à but lucratif, dont bon nombre sont des entrepreneuses ayant mis sur pied des établissements pour répondre aux besoins de leur collectivité, souvent au prix d'investissements personnels et financiers importants.

Les décisions de politique publique qui encouragent ou exigent, à court terme, une transition vers un statut à but non lucratif doivent s'accompagner de mesures de soutien claires, équitables et transparentes pour ces exploitant·es, notamment un accompagnement juridique et technique ainsi qu'une compensation financière. En l'absence de telles mesures, le fardeau de la transformation du système retombera de manière disproportionnée sur les personnes mêmes qui ont soutenu les services d'AGJE pendant de nombreuses années de sous-financement et d'incertitude en matière de politiques publiques.

Les appuis concrets et la compensation financière ne suffisent toutefois pas à eux seuls : le respect et la reconnaissance de l'expertise des prestataires à but lucratif ainsi que de leur contribution à la satisfaction des besoins de leurs collectivités sont également essentiels. Cette exigence s'applique également aux prestataires de services à but non lucratif ainsi qu'à toutes les éducatrices et éducateurs. Alors que le Nouveau-Brunswick continue d'élargir et d'améliorer son système d'AGJE, la qualité des relations entre le gouvernement, les éducatrices et éducateurs et les exploitant·es sera tout aussi déterminante que les programmes et les politiques. La réussite repose non seulement sur des outils techniques, mais aussi sur une communication transparente, une prise de décisions partagée et une responsabilisation mutuelle. Les éducatrices et éducateurs ainsi que les exploitant·es de services d'AGJE possèdent une connaissance approfondie, fondée sur la pratique, du fonctionnement des politiques dans les contextes réels, et ces perspectives devraient contribuer à orienter le développement du secteur.

La cocréation constituera une approche clé à l'appui de ce travail. Cette démarche consiste à faire participer les personnes et les collectivités touchées par une situation donnée au processus de définition du problème, de conception de solutions pour le régler et de mise au point d'une méthode d'évaluation des résultats. Il s'agit d'une approche ancrée dans le partage du pouvoir et qui impose aux responsables des politiques de faire preuve d'humilité.

## Qualité

La dépendance du Nouveau-Brunswick envers l'expansion du secteur à but lucratif est justifiée comme étant une nécessité temporaire, motivée par la pénurie de places et les obstacles liés à la gouvernance à but non lucratif. Cette orientation a été soutenue par l'affirmation du gouvernement selon laquelle le statut à but lucratif ou non d'un établissement n'a pas de répercussions sur sa qualité. Bien que les services d'AGJE nécessitent, à terme, une transition vers la prestation publique, cette question mérite tout de même d'être examinée.

Le plan d'action 2021-2023 faisait régulièrement référence aux mesures en place pour garantir des services d'AGJE de qualité pour toutes. Le plan d'action 2023-2026 va plus loin : « Le Nouveau-Brunswick souligne que son système de garderies éducatives est de grande qualité et durable, quel que soit l'auspice, grâce à un ensemble de contrôles de la qualité et des coûts qui font partie du Programme de désignation des établissements de garderies éducatives du Nouveau-Brunswick<sup>39</sup> » (le terme « auspice » fait ici référence au fait qu'un prestataire soit un centre à but non lucratif, un centre à but lucratif ou une garderie en milieu familial).

De plus, en septembre 2025, le gouvernement a instauré le [cadre de qualité du Nouveau-Brunswick](#), qui s'applique à tous les établissements d'AGJE. Ce cadre repose sur quatre principes directeurs : un cycle d'amélioration continue de la qualité, les droits des enfants, la diversité des identités et des attentes élevées. Il définit sept axes de qualité et seize indicateurs de qualité.

De toute évidence, de nombreuses mesures sont en place ou en cours de déploiement pour garantir une qualité comparable dans tous les établissements d'AGJE. Le problème est que le gouvernement n'a pas encore fourni de données confirmant que ces mesures produisent les effets escomptés.

La mise en place du cadre de qualité est l'occasion, pour le gouvernement, d'examiner les répercussions de ses mesures de qualité, notamment de vérifier si elles assurent une qualité comparable entre les établissements à but non lucratif et ceux à but lucratif. Il s'agit également d'une occasion de comparer les données sur la qualité en fonction des régions, de la langue du curriculum, de la prestation en milieu rural ou urbain, des établissements servant principalement les familles nouvellement arrivées versus celles qui ne le sont pas, etc. La production de données à partir du cadre de qualité – et leur utilisation pour orienter dès maintenant des améliorations équitables de la qualité tout en recueillant des informations précieuses

---

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 10.

pour une transition à long terme vers une prestation publique – contribuera à ce que le cadre de qualité ne soit pas un simple fardeau administratif pour les prestataires, mais qu’il serve d’outil essentiel pour renforcer les capacités du secteur. Pour atteindre tout son potentiel, le cadre de qualité doit s’accompagner de ressources adéquates et de pratiques de transparence.

### **Conditions de travail et rémunération des éducatrices et éducateurs de la petite enfance**

Ce mémoire porte principalement sur la structure du secteur de l’AGJE au Nouveau-Brunswick et sur la nécessité de faire évoluer la prestation vers un modèle public à long terme. D’autres éléments essentiels des services d’AGJE résident dans ses éducatrices et éducateurs ainsi que dans la rémunération, les conditions de travail et la reconnaissance qui leur sont accordées.

Il est essentiel de pouvoir disposer d’une main-d’œuvre en AGJE bien soutenue et équitablement rémunérée – non seulement pour le personnel lui-même, mais aussi pour les enfants qu’il éduque et accompagne. Comme les défenseurs et défenseuses des droits liés à la prestation de soins et à la justice en matière de handicap le soulignent depuis longtemps, les conditions de travail sont également les conditions de soins.

Les secteurs où la prestation de soins est le service principal sont ceux qui emploient, de façon disproportionnée, des femmes – et le secteur de l’AGJE ne fait pas exception, puisque les femmes représentent 95 % de la main-d’œuvre canadienne<sup>40</sup>. En règle générale, les emplois et secteurs majoritairement féminins sont à la fois sous-valorisés et sous-payés<sup>41</sup>. Dans ce contexte, il n’est pas surprenant que la formation et le perfectionnement professionnel, les faibles salaires et la reconnaissance limitée des éducatrices et éducateurs constituent des défis de longue date qui doivent être résolus. Cette section du mémoire examine ces enjeux, en mettant l’accent sur le perfectionnement professionnel, les salaires et la reconnaissance.

### **Perfectionnement professionnel**

Le plan d’action 2023-2026 décrit de nouvelles possibilités de formation, de perfectionnement professionnel et de développement des compétences. Cela comprend notamment le remboursement des frais de scolarité pour les administratrices/administrateurs et éducatrices/éducateurs en voie d’obtenir un certificat ou un diplôme collégial en éducation à la petite enfance ainsi qu’un programme de micro accréditation destiné à ceux qui travaillent actuellement dans des établissements d’AGJE<sup>42</sup>. Ces initiatives visent à

---

<sup>40</sup> Sharanjit Uppal et Katherine Savage, « [Le personnel des services de garde d’enfants au Canada](#) », *Regards sur la société canadienne*, Ottawa, Statistique Canada, juin 2021, p. 3.

<sup>41</sup> Melissa Moyser, « [Les femmes et le travail rémunéré](#) », *Femmes au Canada : rapport statistique fondé sur le sexe*, Ottawa, Statistique Canada, mars 2017.

<sup>42</sup> [Accord Canada-Nouveau-Brunswick sur l’apprentissage et la garde des jeunes enfants à l’échelle du Canada : plan d’action du Nouveau-Brunswick 2023-2026](#), p. 14-15.

éliminer certains obstacles structurels susceptibles de limiter l'accès à la formation et au perfectionnement professionnel.

De plus, le cadre de qualité fait de l'apprentissage professionnel un élément clé de l'amélioration continue et de la qualité des services d'AGJE, en l'incluant parmi les indicateurs du critère de qualité portant sur le « leadership et milieu professionnel ». Le lien explicite entre formation et développement professionnels et qualité est encourageant.

Cependant, le gouvernement reste évasif quant à la mise en œuvre d'autres possibilités de perfectionnement professionnel. Par exemple, bien que le plan d'action 2023-2026 entende « explorer la faisabilité de la mise en œuvre d'une journée provinciale de développement professionnel rémunérée pour [les éducatrices et éducateurs de la petite enfance]<sup>43</sup> », il ne prend aucun engagement ferme et, ce faisant, semble laisser aux éducatrices et éducateurs le soin de poursuivre ces possibilités sur leur temps personnel. Le gouvernement doit continuer de créer des possibilités de formation et de perfectionnement professionnel accessibles, qui tiennent compte du coût, du temps et du travail exigés des éducatrices et éducateurs pour répondre aux exigences en constante évolution.

### **Salaires**

Il est préoccupant que la seule mention de la rémunération dans le plan d'action 2023-2026 se limite à un point indiquant que le gouvernement s'engage à « examiner la grille salariale des [éducatrices et éducateurs de la petite enfance] au moins une fois par an<sup>44</sup> ». Cette mention sommaire traduit un manque d'attention stratégique à l'un des enjeux les plus pressants du système d'AGJE. L'examen annuel de la grille salariale ne s'accompagne d'aucune exigence visant à garantir que les augmentations tiennent compte de l'inflation, des variations du coût de la vie ou de la parité avec des postes comparables du secteur public (p. ex. les assistant·es en éducation). En l'absence de telles normes, les ajustements salariaux risquent de rester ponctuels et insuffisants pour résoudre les problèmes chroniques de roulement du personnel, d'épuisement professionnel et de pénurie de main-d'œuvre.

Les lignes directrices actuelles de la grille salariale pour les éducatrices et éducateurs fixent les salaires horaires minimums pour le « personnel éducatif de garderie travaillant dans les services de garderie éducatifs et les garderies éducatives en milieu familial du Nouveau-Brunswick avec les enfants âgés de 0 à 5 ans et pour les personnes éducatrices d'âge scolaire travaillant dans les établissements agréés du Nouveau-Brunswick<sup>45</sup> ». En dépit des récentes augmentations, l'échelle salariale demeure faible par rapport aux compétences, aux responsabilités et à la valeur de ce travail. À l'échelon le plus élevé, le salaire annuel

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>45</sup> Gouvernement du Nouveau-Brunswick, *Manuel du PSS-PÉG : grille salariale du PÉG – Lignes directrices*, Fredericton, Ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance, septembre 2025, p. 2.

typique pour une éducatrice ou un éducateur de la petite enfance est fixé à 37 590 \$ au niveau d'entrée, et à 51 162 \$ au niveau 1<sup>46</sup>.

Le plan d'action n'aborde pas la question des congés rémunérés et des avantages sociaux, tels que les régimes collectifs d'assurance santé et les régimes de retraite pour les éducateurs et éducatrices.

### **Valoriser les éducatrices et les éducateurs**

Afin de soutenir le recrutement et le maintien en poste des éducatrices et éducateurs de la petite enfance, le plan d'action 2023-2026 évoque une stratégie visant à « attirer de nouveaux talents dans le secteur et rehausser la reconnaissance de cette profession » et englobe « diverses initiatives visant à promouvoir efficacement le rôle gratifiant et vital des professionnels de la petite enfance<sup>47</sup> ». Il s'engage également à « lancer des campagnes promotionnelles pour promouvoir, sensibiliser et reconnaître la profession d'éducatrice et éducateur de la petite enfance<sup>48</sup> ».

La reconnaissance publique et les campagnes de sensibilisation ne peuvent se substituer à des changements structurels dans la manière dont le travail des éducatrices et éducateurs est rémunéré et soutenu. Le recours à la promotion, à la sensibilisation et à la reconnaissance, sans amélioration importante des conditions de travail, reflète des hypothèses genrées plus larges sur le travail de soins : que celui-ci serait réalisé comme une extension de la supposée nature bienveillante des femmes plutôt que comme une pratique professionnelle qualifiée méritant une rémunération équitable. Dans ce cadre, la reconnaissance non matérielle serait suffisante – après tout, fournir des soins serait la vocation naturelle des femmes. Le fait de s'attendre à ce que les éducatrices et éducateurs s'engagent dans un apprentissage professionnel continu et dans l'amélioration pédagogique sans compensation correspondante ni perspectives d'avancement renforce la dévalorisation du travail de soins et nuit au recrutement, au maintien en poste et au secteur dans son ensemble.

Ces éléments constituent à nouveau un argument en faveur de la transition vers une prestation publique des services d'AGJE. En tant qu'employé·es du secteur public, les éducatrices et éducateurs bénéficieraient vraisemblablement non seulement d'améliorations salariales, mais auraient aussi accès à des congés rémunérés, à des avantages sociaux et à la possibilité de se syndiquer. Le CCPA explique que les écarts salariaux selon le genre et le fait d'être racisé·e sont plus faibles dans le secteur public que dans le secteur privé. Ses recherches démontrent que « les salaires sont plus élevés dans le secteur public précisément

---

<sup>46</sup> *Ibid.*, p.4.

<sup>47</sup> [Accord Canada-Nouveau-Brunswick sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants à l'échelle du Canada : plan d'action du Nouveau-Brunswick 2023-2026](#), p. 13.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 15.

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>49</sup> ». Il l'attribue à plusieurs 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 tels que 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 soins 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 et la surveillance et la réglementation de l'équité salariale imposées par la loi<sup>50</sup>.

## Recommandations

Le Conseil recommande au gouvernement :

- de commencer à planifier une transition à long terme vers une prestation publique des services d'AGJE, qui sera co-crée avec le secteur de l'AGJE;
- de se concentrer sur la création de places à but non lucratif afin de faciliter cette transition à long terme vers une prestation publique des services d'AGJE;
- de fournir des solutions structurelles et des appuis concrets pour appuyer la création de places à but non lucratif, en particulier dans les régions rurales et autres collectivités mal desservies;
- de continuer de réaliser des investissements ciblés en immobilisations et en infrastructures pour accroître le nombre de places à but non lucratif dans les régions rurales, dans les communautés de langue officielle en situation minoritaire, pour les familles nouvellement arrivées, dans les quartiers à faible revenu, et pour les parents qui travaillent selon des horaires non traditionnels;
- de fournir aux établissements les ressources appropriées pour mettre en œuvre le cadre de qualité et d'utiliser ce cadre pour produire et partager des données sur la qualité des services d'AGJE, y compris des données comparatives selon les régions, la langue du curriculum, la prestation en milieu rural ou urbain, les établissements servant principalement des familles nouvellement arrivées par rapport à celles qui ne le sont pas, etc.;
- de créer des possibilités de formation et de perfectionnement professionnel accessibles, qui tiennent compte du coût, du temps et de la charge de travail exigés des éducatrices et éducateurs pour répondre aux exigences en constante évolution;
- d'élaborer une stratégie d'examen de la grille salariale accompagnée de critères précis pour s'assurer que les augmentations tiennent compte de l'inflation, des variations du coût de la vie et de

---

<sup>49</sup> Kate McInturff et Paul Tulloch, *Refermer l'écart : la différence que font les salaires du secteur public*, Ottawa, Centre canadien de politiques alternatives, 2014, p. 5.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 6.

la parité avec des postes comparables du secteur public et d'explorer des mécanismes et des sources de financement permettant d'appuyer l'accès aux congés rémunérés et aux avantages sociaux pour les éducatrices et éducateurs;

- de ne pas se contenter d'organiser des campagnes de reconnaissance publique et de sensibilisation au lieu d'apporter des changements structurels et matériels à la rémunération et au soutien du travail des éducatrices et éducateurs.