

AVRIL 2016

*Rapport de recherche*

# Les services de garde au Québec : champ libre au privé

Eve-Lyne Couturier, *chercheure*

Philippe Hurteau, *chercheur*

## REMERCIEMENTS

Les auteur·e·s tiennent à remercier un ensemble de personnes sans qui l'étude n'aurait pu être. Les commentaires de l'équipe de chercheur·e·s de l'IRIS et les corrections de Martin Dufresne et de Monique Moisan ont rehaussé la qualité de cette étude, tant au niveau de la forme que du fond. Nous leur transmettons tous nos remerciements. Toutes les erreurs se trouvant encore néanmoins dans ce texte relèvent de l'entière responsabilité des auteur·e·s.

---

## IMPRESSION

Katasoho imprimerie & design  
5000 Rue d'Iberville #202, Montréal, QC H2H 2S6 514.961.5238 / [info@katasoho.com](mailto:info@katasoho.com)

## SOMMAIRE

Les services de garde subventionnés du Québec sont présentement aux prises avec d'importantes compressions budgétaires, qui viennent mettre à mal la qualité des services dispensés. Ce facteur, couplé à la modulation de leur tarification et à la bonification du crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants, fait en sorte que de plus en plus de parents se tournent vers les garderies privées. Il s'agit là d'une tendance qui comporte certains risques : d'abord en raison de l'important retard constaté au niveau de la qualité des services au sein des garderies privées non subventionnées, ensuite parce que toute augmentation des coûts liés à ces services peut avoir des impacts négatifs sur la participation des femmes au marché du travail.

## PRINCIPALES CONCLUSIONS

- Entre 2007 et 2015, le développement des places en services de garde a été majoritairement accaparé par le secteur privé. Ce sont les Garderies privées non subventionnées (GPNS) qui ont connu la plus forte hausse pendant cette période. Alors que les GPNS offraient 4 538 places en 2007, elles en géraient 51 843 en 2015, soit une hausse totale de 1 042 %.
- Les subventions gouvernementales augmentent à un rythme beaucoup moins élevé que le chiffre avancé par la Commission sur la révision permanente des programmes (CRPP). Lorsque l'on convertit les données disponibles en dollar constant et que l'on se concentre sur les subventions de fonctionnement, l'évolution est de 38 % depuis 2003-2004, et non de 79 % comme l'avance la commission présidée par Madame Robillard.
- De plus, en tenant compte des compressions récentes, les sommes allouées en subventions de fonctionnement par place disponible s'avèrent en recul depuis 2012-2013. Pour les CPE, par exemple, ce type de subventions a beau avoir crû de 6 % entre 2006-2007 et 2015-2016, la hausse ne parvient pas à couvrir une augmentation de 20 % du nombre de places.
- La CRPP allègue une mauvaise utilisation des subventions en raison d'un haut taux d'absentéisme des enfants en services de garde. Cet absentéisme serait responsable de 10 millions de jours d'absence non justifiée. Mais une évaluation réaliste des estimations de la Commission nous amène à réduire ce chiffre de 33,4 %.
- Avec la modulation et la bonification du crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants, le gouvernement a créé une structure tarifaire qui aura pour impact d'inciter nombre de parents à se tourner vers les services de garde privés non subventionnés.
- Pourtant, la qualité de l'encadrement offert par les services de garde subventionnés n'est plus à démontrer par rapport aux services fournis par le secteur privé. Sur les 2 261 plaintes déposées en une année, seulement 26,3 % concernaient les garderies du réseau public contre 73,7 % pour les différentes garderies privées.
- De plus, la création, à la fin des années 1990, de l'offre de service de garde subventionné a eu comme impact de favoriser la participation des femmes au marché du travail. Ainsi, le taux d'activité des mères québécoises d'un enfant de 6 ans et moins a rattrapé, puis dépassé celui des mères canadiennes.



# Table des matières

<b>SOMMAIRE</b>	<b>03</b>
<b>TABLE DES MATIÈRES</b>	<b>05</b>
<b>LISTE DES GRAPHIQUES</b>	<b>06</b>
<b>LISTE DES TABLEAUX</b>	<b>08</b>
<b>LISTE DES SIGLES</b>	<b>09</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>11</b>
CHAPITRE 1 – <b>LES SERVICES DE GARDE AU QUÉBEC</b>	<b>13</b>
CHAPITRE 2 – <b>FINANCEMENT DES SERVICES DE GARDE</b>	<b>17</b>
CHAPITRE 3 – <b>CHASSE AUX PLACES « FANTÔMES »</b>	<b>21</b>
CHAPITRE 4 – <b>MODULATION ET CRÉDIT D'IMPÔT :     POUSSER LES PARENTS VERS LE PRIVÉ</b>	<b>23</b>
CHAPITRE 5 – <b>L'IMPORTANCE DE L'ÉDUCATION À LA     PETITE ENFANCE</b>	<b>27</b>
CHAPITRE 6 – <b>FEMMES ET MARCHÉ DU TRAVAIL</b>	<b>31</b>
<b>CONCLUSION</b>	<b>35</b>
<b>NOTES DE FIN DE DOCUMENT</b>	<b>37</b>

# Liste des graphiques

<b>GRAPHIQUE 1</b>	Nombre de places selon le type de service de garde, 1998-2015	13
<b>GRAPHIQUE 2</b>	Proportion dans l'ensemble du réseau des places en garderies privées non subventionnées, 1998-2015	14
<b>GRAPHIQUE 3</b>	Proportion de places selon le type de service de garde, 1998-2015	14
<b>GRAPHIQUE 4</b>	Proportion de places selon le type de service de garde, 1998 et 2015	15
<b>GRAPHIQUE 5</b>	Évolution de la population de 0-5 ans au Québec, 1998-2015	15
<b>GRAPHIQUE 6</b>	Nombre de places selon le type de service de garde, en % de la population âgée de 0-5 ans, 1998-2015	16
<b>GRAPHIQUE 7</b>	Évolution des subventions de fonctionnement totales des services de garde, en \$ constant de 2015	17
<b>GRAPHIQUE 8</b>	Évolution des subventions de fonctionnement, selon le type de service de garde, en milliers de \$ (\$ constant de 2015)	18
<b>GRAPHIQUE 9</b>	Répartition des subventions de fonctionnement selon le type de service de garde, 2006-2007 et 2015-2016, en % du total	18
<b>GRAPHIQUE 10</b>	Subventions de fonctionnement par place et selon le type de service de garde, en \$ constant de 2015	19
<b>GRAPHIQUE 11</b>	Augmentation des subventions de fonctionnement (en dollar constant) et du nombre de places en CPE, 2006-2007 – 2015-2016, en %	19
<b>GRAPHIQUE 12</b>	Dépenses en éducation préscolaire en % du PIB	19
<b>GRAPHIQUE 13</b>	Évolution de l'ensemble des sommes dépensées par le gouvernement en crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants (milliers de \$ constants de 2012), 1996-2012	23
<b>GRAPHIQUE 14</b>	Comparaison des coûts nets des services de garde, garderie privée à 35 \$ et subventionnée, couple avec 1 enfant et un revenu situé entre 30 000 \$ et 170 000 \$	26
<b>GRAPHIQUE 15</b>	Comparaison des coûts nets des services de garde, garderie privée à 30 \$ et subventionnée, couple avec 1 enfant et un revenu situé entre 30 000 \$ et 170 000 \$	26
<b>GRAPHIQUE 16</b>	Distribution des poupons en installations de CPE et de GPNS selon l'indice de qualité d'ensemble, Québec, en %, 2003 et 2014	29

<b>GRAPHIQUE 17</b>	Distribution des poupons en installation de CPE et de GPNS selon le niveau de qualité des services offerts, par dimension, en %, Québec, 2014	29
<b>GRAPHIQUE 18</b>	Distribution des enfants de 18 mois à 5 ans en installation de CPE et de GPNS selon l'indice de qualité d'ensemble, en %, Québec, 2003 et 2014	30
<b>GRAPHIQUE 19</b>	Distribution des enfants de 18 mois à 5 ans en installation de CPE et de GPNS selon le niveau de qualité des services offerts, par dimension, en %, Québec, 2014	30
<b>GRAPHIQUE 20</b>	Coût des services de garde en proportion (%) du revenu médian des femmes de 25 à 34 ans, 2014	31
<b>GRAPHIQUE 21</b>	Évolution de la proportion (%) des femmes actives dont l'enfant le plus jeune a moins de 6 ans, Québec, Ontario, Alberta et Canada, 1995-2015	32
<b>GRAPHIQUE 22</b>	Comparaison de l'évolution de la proportion (%) des femmes actives dont l'enfant le plus jeune a moins de 6 ans au Québec, selon la croissance réelle et projetée à partir de celle du Canada, 1995-2015	33

## Liste des tableaux

<b>TABLEAU 1</b>	Taux d'occupation et taux de présence, selon le type de service de garde, 2013-2014, en %	21
<b>TABLEAU 2</b>	Augmentation du nombre de places en services de garde entre 2009 et 2010	24
<b>TABLEAU 3</b>	Évolution des places en garderies subventionnées et non subventionnées, 2008-2014	25
<b>TABLEAU 4</b>	Plaintes reçues par type de service de garde	28
<b>TABLEAU 5</b>	Proportion des places et des plaintes selon le type de service de garde	28
<b>TABLEAU 6</b>	Rémunération annuelle moyenne par catégorie, selon le type de service de garde, 2013-2014	33



## Liste des sigles

<b>CCPA</b>	Centre canadien de politiques alternatives
<b>CPE</b>	Centres de la petite enfance
<b>CRPP</b>	Commission de révision permanente des programmes
<b>ETC</b>	Équivalents temps complet
<b>GPNS</b>	Garderies privées non subventionnées
<b>GPS</b>	Garderies privées subventionnées
<b>IEDM</b>	Institut économique de Montréal
<b>IRIS</b>	Institut de recherche et d'informations socioéconomiques
<b>ISQ</b>	Institut de la statistique du Québec
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>PFCE</b>	Prestation fiscale canadienne pour enfant
<b>PFRT</b>	Prestation fiscale pour le revenu de travail
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>RSG</b>	Responsables d'un service de garde en milieu familial
<b>TPS</b>	Taxe sur les produits et services
<b>\$</b>	Dollars
<b>%</b>	Pourcentage
<b>G\$</b>	Milliards de dollars
<b>M\$</b>	Millions de dollars



## Introduction

Les enjeux du réseau de services de garde émaillent l'histoire récente du Québec. D'abord portée par un mouvement social, l'idée que la société doit prendre la responsabilité de favoriser l'essor éducatif dès la petite enfance tout en facilitant la participation des femmes au marché du travail s'est lentement répandue. Le gouvernement du Québec a posé un premier jalon important à cet effet en instaurant, à la fin des années 1990, un réseau régi et subventionné par l'État de services de garde éducatifs à l'enfance. Parallèlement à cela, l'État a également favorisé l'accès, par des mesures fiscales, à des garderies privées non subventionnées. Ces dernières années, le financement public des services de garde québécois a souvent été remis en question, essentiellement pour des raisons budgétaires. Dans la présente étude, l'IRIS propose d'établir un bilan critique des différents modèles de l'univers des services de garde, tout en montrant en quoi l'action gouvernementale des dernières années pousse à la privatisation de ce service public.

Pour ce faire, nous retracerons les pressions institutionnelles qui, en raison des orientations gouvernementales des dix dernières années, ont favorisé le développement du réseau privé de garderies, au détriment du réseau public. La privatisation, même partielle, de ce réseau n'est pas sans conséquences. Elle augmente de beaucoup les dépenses fiscales du gouvernement et les frais de garderie pour certains ménages, et ce, pour des services de moins bonne qualité.

Notre document compte six sections : d'abord nous présenterons l'historique du nombre de places offertes en service de garde ; puis nous dresserons l'évolution de son financement public ; ensuite nous analyserons en quoi la chasse aux « places fantômes » repose sur des prémisses erronées ; nous continuerons en étudiant comment les réformes des dernières années favorisent indûment le développement des garderies privées ; notre cinquième section portera sur l'écart de qualité entre les services de garde publics et privés ; enfin, nous évaluerons l'impact des services de garde sur la participation des femmes au marché du travail.



## CHAPITRE 1

## Les services de garde au Québec

Dans son livre blanc sur la politique familiale de 1997, intitulé *Les enfants au cœur de nos choix*, le gouvernement du Québec a mis de l'avant le principe du développement d'un réseau subventionné de services de garde. Son but était d'offrir des places à coût réduit afin de faciliter l'accès à un service jugé essentiel, autant pour les parents – et principalement les femmes – que pour les enfants. Voici ce que l'on trouve dans l'énoncé de la politique instaurée en 1997 :

Le développement de services éducatifs et de garde à la petite enfance vise à permettre aux parents qui travaillent, étudient ou sont engagés dans une démarche de réinsertion sociale ou professionnelle de s'appuyer sur des services de garde de qualité, accessibles et stimulants, tout en continuant à assumer un rôle prépondérant dans l'éducation de leurs jeunes enfants.

Ces services doivent permettre aux enfants de 5 ans et moins de bénéficier d'un encadrement qui favorise leur développement, de se familiariser progressivement avec un environnement d'apprentissage stimulant et d'acquérir des habiletés qui les placeront en position de réussite à l'école<sup>1</sup>.

On le voit, le réseau subventionné de services de garde recoupe deux grands objectifs sociaux : faciliter l'activité économique des parents, et favoriser l'égalité des chances en offrant à tous les enfants un cadre d'apprentissage de qualité.

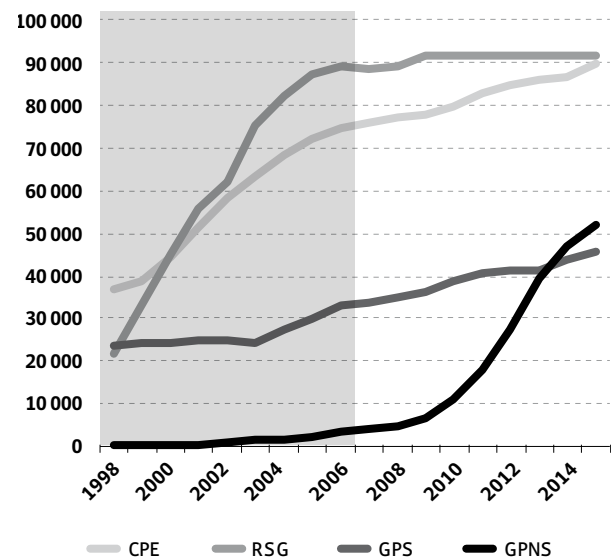
Le 1<sup>er</sup> septembre 1997, le réseau des Centres de la petite enfance (CPE) est créé par la Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance. Aujourd'hui, le réseau des garderies subventionnées est composé des CPE, des Responsables d'un service de garde en milieu familial (RSG) et des Garderies privées subventionnées (GPS). Ces composantes ont en commun, en plus d'être régies par les normes et règlements provinciaux entourant la garde d'enfants, d'offrir des places à tarif réduit en raison du financement public qu'elles reçoivent. Elles sont donc les réalisations institutionnelles concrètes de la loi de 1997. Notons cependant que les CPE, avec leur modèle de démocratie participative qui permet

une plus grande implication des parents dans la gestion régulière des établissements, demeurent le mode d'installation le plus directement fidèle à l'esprit de la loi. Grâce à l'universalité du programme, des parents d'origines culturelles et socioéconomiques diverses, possédant différentes connaissances sur l'éducation et le développement des enfants, peuvent se rencontrer, échanger et s'assurer du meilleur service possible pour leurs enfants. À cela s'ajoute, de manière de plus en plus significative, l'existence de garderies privées non subventionnées (GPNS) qui viennent compléter l'offre de services régis. En 2015, ces quatre composantes offraient un total de 279 310 places, soit assez pour accueillir 62,8 % de tous les enfants de 0 à 5 ans<sup>2</sup>.

Un bref rappel de l'évolution des places dans les services de garde québécois s'avère très éclairant. Au cours des 18 dernières années, le paysage des services de garde

Graphique 1

### Nombre de places selon le type de service de garde, 1998-2015



SOURCE Étude des crédits 2015-2016 : Renseignements particuliers volet famille, service de garde et intimidation, Gouvernement du Québec, 2015.

a grandement changé. Pendant cette période, le nombre de places sous permis et régies par l'État, qu'elles soient subventionnées ou non, a connu un bond impressionnant, passant de 82 302 en 1998 à 279 310 en 2015 (graphique 1). Cette hausse de 239 % cache pourtant d'importantes tendances divergentes.

Durant la première moitié de cette période (1998-2006), ce sont les services de garde subventionnés qui connaissent les hausses de places les plus marquées et cela n'est pas étranger à la volonté politique à l'époque de créer et de compléter le réseau en conformité avec la loi de 1997. Ainsi, les places en CPE sont passées de 36 606 en 1998 à 74 573 en 2006, pour une hausse de 104 %. Comparativement, la seconde moitié de la période (2007-2015) a vu un important ralentissement de cette tendance, avec une hausse de places limitée à 18 %. Depuis 5 ans, soit depuis 2011, le développement de nouvelles places en CPE est pratiquement stagnant, avec une hausse de seulement 9 %.

Le même genre de dynamique s'observe pour les deux autres types de services de garde subventionnés. Les RSG sont passés de 21 761 places en 1998 à 89 011 en 2006, soit une impressionnante augmentation de 309 %. De 2007 à 2015, la réalité est pourtant tout autre avec une maigre avancée de 4 %. En fait, depuis 2009, 82 places seulement se sont ajoutées à l'offre des RSG. Du

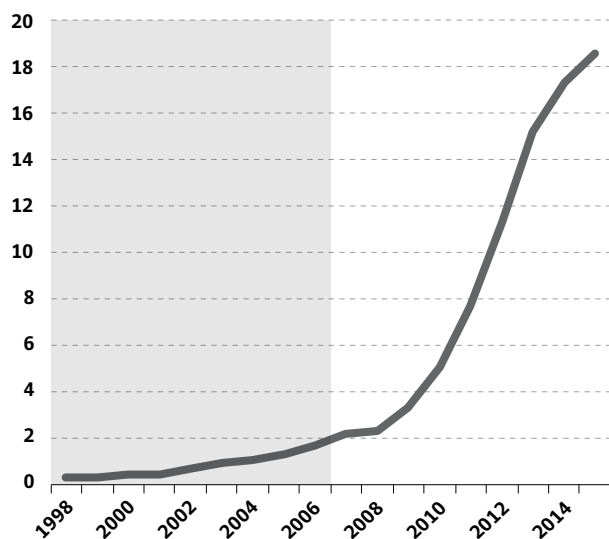
côté des GPS, elles ont connu un développement moins important, quoique plus stable, en passant de 23 664 places en 1998 à 33 034 en 2006 (40 %) et de 34 027 en 2007 à 45 970 en 2015 (35 %).

Ce qui attire toutefois l'attention ne se trouve pas du côté des garderies subventionnées, mais bien chez les garderies privées non subventionnées. Pour bien voir le changement majeur survenu au Québec dans le développement de places en service de garde, nous avons isolé les données concernant les GPNS au graphique 2. On remarque que de 1998 à 2006, leur nombre demeure limité (il passe de 271 à 3 487 places). Cependant, pour la seconde moitié de la période, le changement est spectaculaire. En 2007, les GPNS offraient 4 538 places contre 51 843 en 2015, soit une hausse vertigineuse de 1 042 %. Au chapitre 4 de la présente étude, nous analyserons les éléments qui expliquent ce phénomène.

Une autre manière de montrer la tendance qui se dessine à l'avantage des GPNS est d'étudier les parts relatives de chaque type de service de garde dans le total des places offertes. Comme on le voit au graphique 3, la place relative des CPE n'a fait que baisser depuis 18 ans. D'une part parce que les places créées en CPE n'ont pas, dans un premier temps, suivi le rythme de création de celles en

Graphique 2

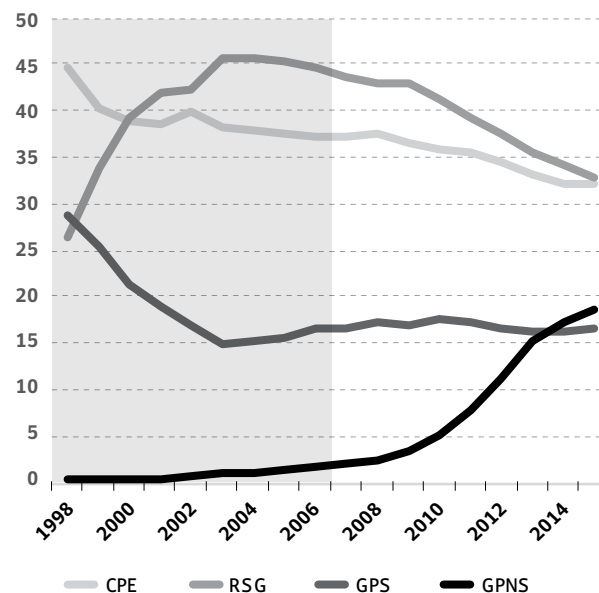
**Proportion dans l'ensemble du réseau des places en garderies privées non subventionnées, 1998-2015**



SOURCE Étude des crédits 2015-2016 : Renseignements particuliers volet famille, service de garde et intimidation, Gouvernement du Québec, 2015. Calculs des auteurs's.

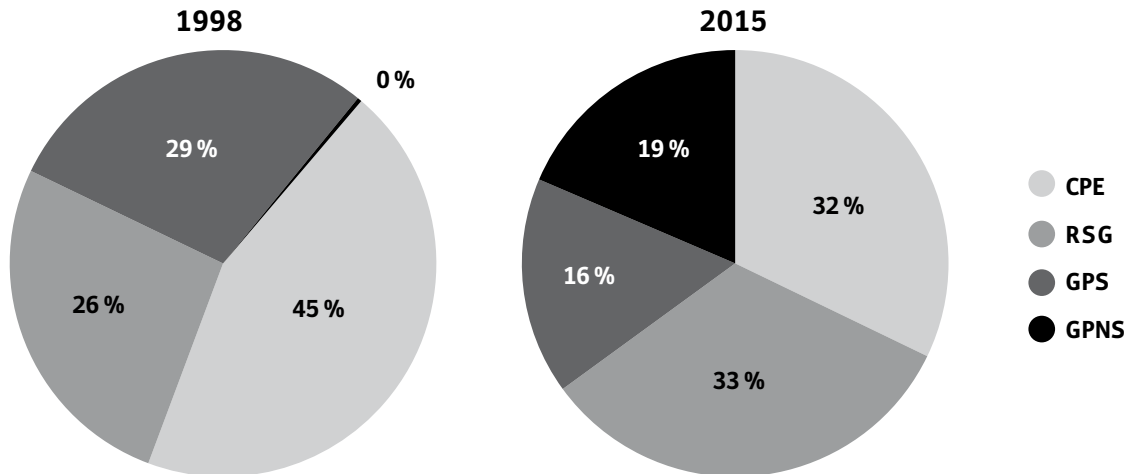
Graphique 3

**Proportion de places selon le type de service de garde, 1998-2015**



SOURCE Étude des crédits 2015-2016 : Renseignements particuliers volet famille, service de garde et intimidation, Gouvernement du Québec, 2015. Calculs des auteurs's.

Graphique 4

**Proportion de places selon le type de service de garde, 1998 et 2015**

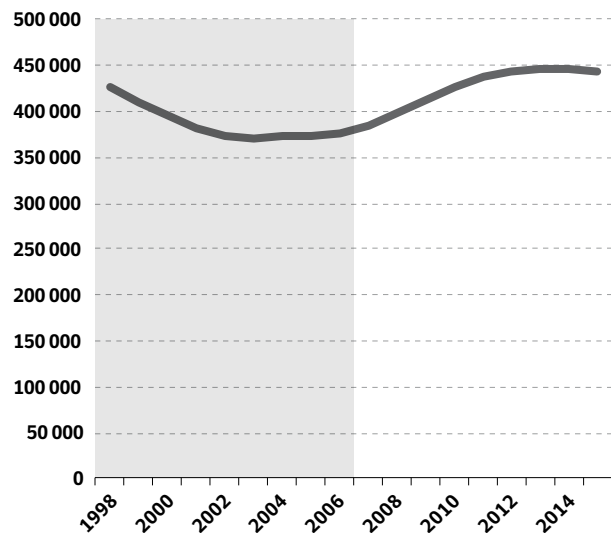
SOURCE Étude des crédits 2015-2016 : Renseignements particuliers volet famille, service de garde et intimidation, Gouvernement du Québec, 2015. Calculs des auteurs.

RSG. D'autre part, dans la seconde partie de cette période, en raison de l'explosion des places en GPNS.

Le graphique 4 offre un aperçu complémentaire du même phénomène. En 1998, les GPNS représentaient en pratique 0 % du total des places contre près de 19 % 18 ans plus tard. Le second type de service de garde qui a vu sa part relative de places augmenter durant la période est celui des RSG. De 1998 à 2015, leur ratio est passé de 26 % à 33 % du nombre total de places. Si la part des RSG dans l'offre totale de places augmente globalement sur la période considérée (1998-2015), on constate deux périodes distinctes dans cette évolution : le ratio des RSG augmente rapidement entre 1998 jusqu'à culminer en 2003 à 45,7 %. Mais à compter de 2003, cette part décline de façon constante jusqu'en 2015 (graphique 3). Sur l'ensemble de la période, les deux catégories qui ont connu une baisse de l'importance relative de leur offre sont donc les CPE et les GPS. Respectivement, ils ont vu leur part passer de 45 % à 32 % et de 29 % à 16 %.

Finalement, on peut aussi analyser les tendances liées au développement des places en services de garde en les comparant aux besoins en cette matière. Pour y arriver, nous utiliserons la variation de la tranche de la population âgée de 0 à 5 ans par rapport aux places existantes. À ce stade, il ne s'agit pas pour nous de statuer sur le niveau de développement du réseau (par exemple, y a-t-il assez de places en garderie pour tous les enfants?), mais bien de voir de quelle manière se jouent les rapports entre les différents types de service de garde.

Graphique 5

**Évolution de la population de 0-5 ans au Québec, 1998-2015**

SOURCE Statistique Canada, CANSIM, Tableau 051-0001.

Les places subventionnées représentent la presque totalité des espaces disponibles jusqu'en 2006, les trois types de service concernés recoupant 52,2 % de la population âgée de 0 à 5 ans (l'ajout des places non subventionnées porte ce total à 53,1 %). En d'autres termes, les places subventionnées correspondaient à 52,2 % de

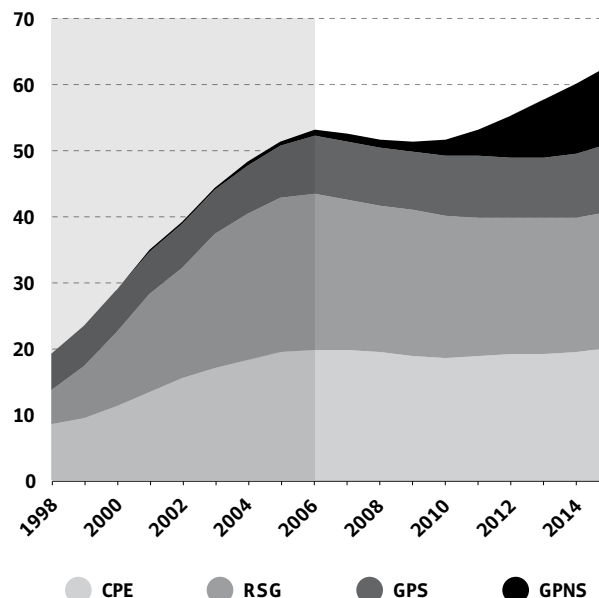
l'ensemble des enfants âgés de 0 à 5 ans en 2006, tandis que les GPNS ne pouvaient offrir de places à plus de 0,9 % de ces enfants. Deux facteurs sont ensuite à observer : l'augmentation de la population des 0-5 ans et la croissance des GPNS. Si nous reprenons le découpage en deux périodes utilisé précédemment, voici les résultats pour ces deux paramètres.

De 1998 à 2006, la population des 0-5 ans a diminué au Québec, passant de 426 854 à 376 770 (graphique 5). Pour la même période, les GPNS sont demeurées, comme on l'a dit, marginales au développement des places en service de garde. Tout de suite après, et certainement non sans lien avec les politiques familiales mises de l'avant par le gouvernement du Québec, on assiste à un rebond de cette tranche de la population. De 2007 à 2015, elle passe en effet de 385 639 à 444 840, soit une augmentation de 15 %.

Rappelons-nous que, toujours de 2007 à 2015, les GPNS ont connu un essor vertigineux de 1 042 %, ce qui correspond à une augmentation concrète de 47 305 places, alors que le nombre d'enfants de 0-5 ans a augmenté de 59 201 au cours de la même période. Ce chiffre nous indique que la pression exercée sur l'offre de services de garde au Québec par l'augmentation démographique des 0-5 ans a été essentiellement comblée par les GPNS. En fait, ces 47 305 places représentent 80 % de l'ensemble de la croissance des 0-5 ans. Comme on peut le constater au graphique 6, les places en garderies subventionnées préservent une proportion stable des places selon la population des enfants de 0 à 5, restant autour de 50 %. Donc, l'augmentation de 15 % de la population d'enfants a pratiquement été entièrement soutenue par une offre de places provenant du privé. Les GPNS peuvent, en 2015, recevoir près de 12 % des enfants de 0 à 5 ans, alors que cette composante privée du secteur ne pouvait même pas accueillir 1 % de cette population il y a à peine 8 ans. Au vu des données présentées, il apparaît que le gouvernement du Québec a laissé le secteur privé répondre seul aux besoins issus des changements démographiques récents.

Graphique 6

Nombre de places selon le type de service de garde, en % de la population âgée de 0-5 ans, 1998-2015



SOURCES Statistique Canada, CANSIM, Tableau 051-0001 et Étude des crédits 2015-2016; Renseignements particuliers volet famille, service de garde et intimidation, gouvernement du Québec, 2015. Calculs des auteur.e.s.



## CHAPITRE 2

## Financement des services de garde

En novembre 2014, la Commission sur la révision permanente des programmes (CRPP), présidée par Lucienne Robillard, déposait un rapport qui comprenait des recommandations sur le financement des services de garde subventionnés<sup>3</sup>. Les recommandations de la Commission reposent en bonne partie sur le constat d'une hausse importante des subventions publiques dans ce domaine, ces dernières étant passées de 1,338 G\$ en 2003-2004 à 2,403 G\$ en 2015-2016, soit une augmentation totale de 79,6 %<sup>4</sup>.

Nous avons voulu vérifier la validité des données avancées par la Commission. Pour y arriver, nous avons fait trois choses : d'abord, nous avons isolé les subventions de fonctionnement du reste des subventions<sup>a</sup>. Ensuite, nous avons converti les montants en dollar constant de 2015<sup>b</sup> – ce que se garde bien de faire la Commission – pour donner une représentation des variations réelles des niveaux de subvention. Finalement, nous avons calculé l'évolution des subventions par place disponible, afin de vérifier l'assertion de la Commission voulant que les services de garde d'enfant coûtent de plus en plus cher.

Déjà, simplement en convertissant les données disponibles en dollar constant de 2015, nous constatons que le portrait est fort différent de celui que brosse le tableau du groupe présidé par Madame Robillard. Comme l'indique le graphique 7, nous faisons bien face à une hausse de ces subventions, mais une hausse de 38 % (de 1,557 G\$ à 2,147 G\$), un résultat bien éloigné du 79 % allégué par la Commission. Aussi, nous voyons nettement que le niveau des subventions a culminé en 2012-2013 et ne fait que diminuer depuis cet exercice, laissant les services de garde subventionnés avec des compressions de 138 M\$.

**a** Ces subventions correspondent à 90,4 % des subventions totales et nous permettent d'évaluer plus précisément l'évolution des coûts de fonctionnement des services de garde.

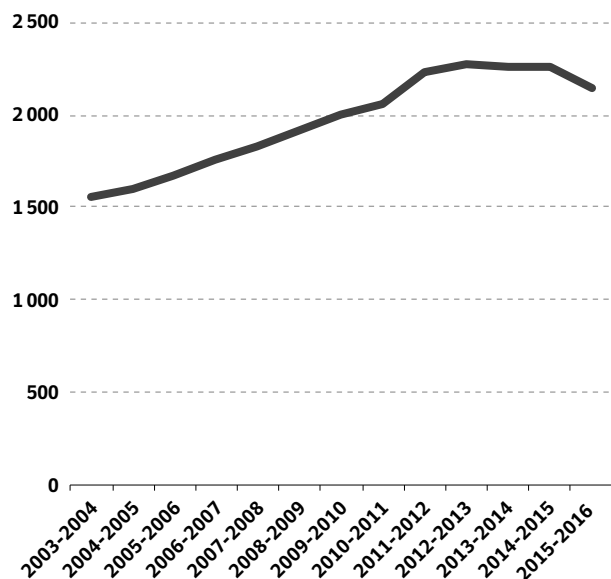
**b** Un dollar constant est un dollar ayant un pouvoir d'achat constant dans le temps. Sa valeur théorique est référée à une année donnée, afin d'éliminer toute variation due à l'inflation ou la déflation.

Nous avons également divisé les sommes analysées selon le type de service de garde subventionné. Encore une fois, la Commission, dans son rapport, n'a pas jugé pertinent d'effectuer cette distinction. Les données comprises dans les budgets des dépenses du gouvernement du Québec nous permettent d'effectuer ce calcul à partir de 2006-2007. Nous avons donc les informations nécessaires pour l'analyse d'une décennie de services. Notons que selon les données de la Commission, les subventions totales ont augmenté de 57 % durant cette période. En dollars constants, la hausse est plutôt de 22 % (de 1,764 G\$ à 2,147 G\$).

Lorsque ventilées selon chaque type de service de garde, nous obtenons le graphique 8. Il y apparaît clairement que, de 2006-2007 à 2015-2016, le niveau des subventions n'a pas du tout suivi le même parcours

Graphique 7

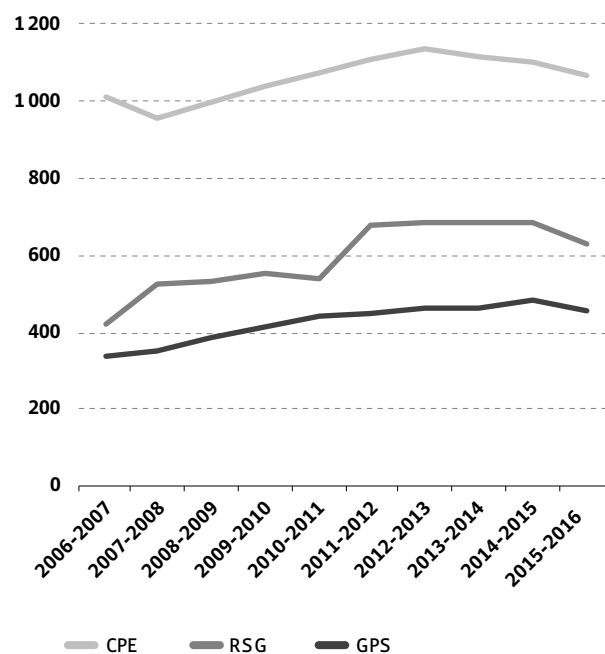
Évolution des subventions de fonctionnement totales des services de garde, en \$ constant de 2015



SOURCE *Budget de dépenses : Section famille*, Gouvernement du Québec, 2003-2004 – 2016-2017. Calculs des auteurs.

Graphique 8

**Évolution des subventions de fonctionnement, selon le type de service de garde, en milliers de \$ (\$ constant de 2015)**



SOURCE *Budget de dépenses : Section famille*, Gouvernement du Québec, 2006-2007 – 2016-2017. Calculs des auteurs·s.

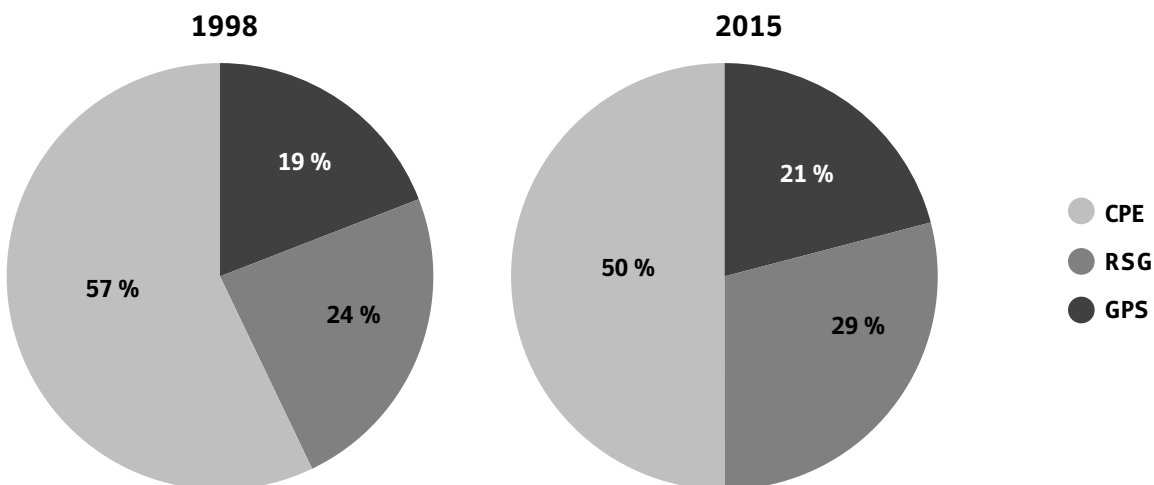
pour l'ensemble des types de service. Pendant que les GPS (35 %) et les RSG (50 %) pouvaient compter sur des augmentations substantielles, les CPE n'ont eu droit qu'à un maigre 6 %. Ces trois types de service de garde ont subi d'importantes compressions depuis 2012-2013 : 9,9 M\$ pour les GPS, 57,6 M\$ pour les RSG et 70,9 M\$ pour les CPE.

Les fluctuations des niveaux de subventions versées aux services de garde ont eu comme impact d'opérer une importante redistribution des fonds à l'intérieur de la catégorie « services de garde subventionnés ». C'est pour cette raison que nous croyons notre analyse plus judicieuse que celle avancée par la Commission Robillard : amalgamer l'ensemble des subventions et des types de service de garde masque les changements structurels actuels. Le graphique 9 corrige ce défaut. En effet, nous y voyons distinctement que l'importance relative du financement versé aux CPE décline avec le temps à l'avantage du financement des GPS et des RSG.

Ajoutons un dernier élément afin de raffiner l'analyse, pour le moins sommaire, de la Commission sur la révision permanente des programmes. Nous l'avons vu, les subventions de fonctionnement augmentent effectivement, mais à un rythme beaucoup plus lent que ce qui est avancé dans le rapport déposé par Madame Robillard et son équipe. Aussi, nous avons vu que ces subventions n'évoluent pas du tout de la même manière selon le type de service de garde en cause. Il convient maintenant de faire

Graphique 9

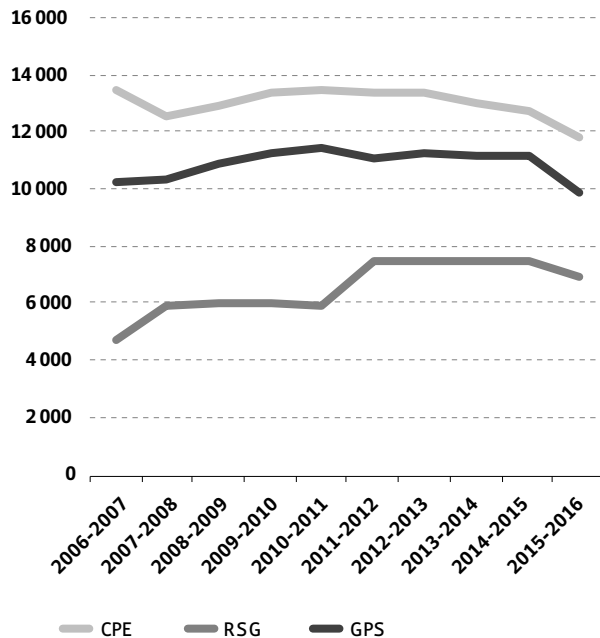
**Répartition des subventions de fonctionnement selon le type de service de garde, 2006-2007 et 2015-2016, en % du total**



SOURCE *Budget de dépenses : Section famille*, Gouvernement du Québec, 2006-2007 – 2016-2017. Calculs des auteurs·s.

Graphique 10

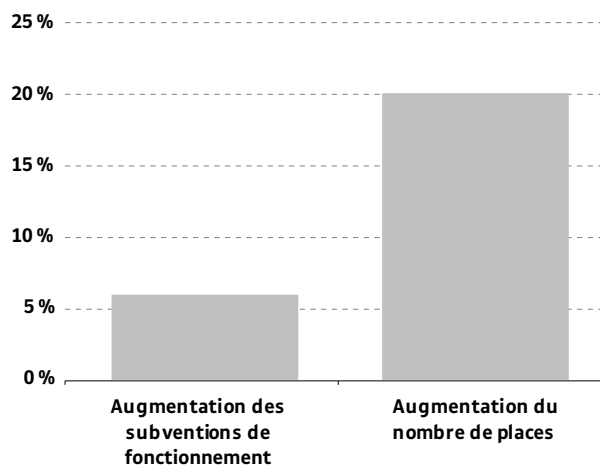
**Subventions de fonctionnement par place et selon le type de service de garde, en \$ constant de 2015**



SOURCE *Budget de dépenses : Section famille*, Gouvernement du Québec, 2006-2007 – 2016-2017. Calculs des auteurs.

Graphique 11

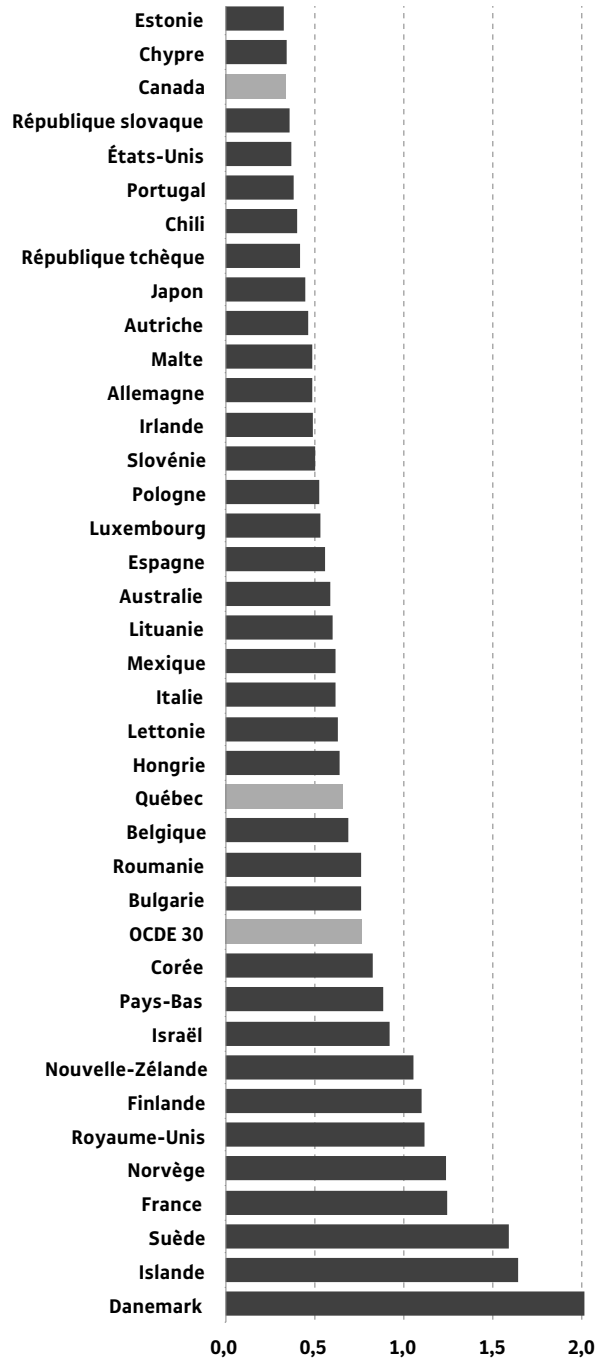
**Augmentation des subventions de fonctionnement (en dollar constant) et du nombre de places en CPE, 2006-2007 – 2015-2016, en %**



SOURCES *Budget de dépenses : Section famille*, Gouvernement du Québec, 2006-2007 – 2016-2017; et *Étude des crédits 2015-2016 : Renseignements particuliers volet famille, service de garde et intimidation*, gouvernement du Québec, 2015. Calculs des auteurs.

Graphique 12

**Dépenses en éducation préscolaire en % du PIB**



SOURCES OCDE, PF3.1.A *Expenditures on childcare and pre-primary education*, 2011; Statistique Canada, *Comptes économiques provinciaux et territoriaux*, adapté par l'Institut de la statistique du Québec; *Budget des dépenses 2012-2013*, Gouvernement du Québec; et MACDONALD, David et FRIENDLY, Martha, «The Parent Trap : Child Care Fees in Canada's Big Cities», Ottawa, CCPA, 2014.

une analyse plus concrète des ressources financières disponibles, en répartissant le montant des subventions en fonction du nombre de places disponibles. Le graphique 10 nous permet de constater que le niveau de financement des services de garde subventionnés stagne depuis dix ans. Une fois réparti selon le nombre de places disponibles, le niveau réel de leur financement tend même à diminuer au sein du réseau des CPE et des GPS, tandis qu'il piétine depuis 2011-2012 pour les RSG. Bien entendu, en cette période d'austérité budgétaire et de recherche de justifications pour opérer des compressions, le gouvernement et ses experts préfèrent taire ce fait.

Il serait plus juste de dire qu'une part importante de l'augmentation du financement public des dernières années est d'abord due à l'augmentation du nombre de places disponibles et non à la non-indexation de la contribution parentale, comme le laisse entendre l'analyse de la Commission Robillard. Le graphique 11 expose cette réalité en montrant que, de 2006-2007 à 2015-2016, la hausse des subventions de fonctionnement (6 %) n'a pas suivi celle du nombre de places offertes par le réseau (20 %).

Finalement, prenons un peu de recul pour mieux étudier l'affirmation de la Commission voulant que le Québec dépense au-delà de ses moyens pour les services de garde. S'il est tout à fait juste d'indiquer que le gouvernement québécois dépense davantage en ce domaine que les autres provinces canadiennes, s'en étonner suggère une analyse à courte vue. Comme l'indique le graphique 12, le Québec s'inscrit sous la moyenne des pays de l'OCDE dans le domaine du financement des services à la petite enfance : en moyenne, ces pays dépensent 0,73 % de leur PIB dans ce secteur, contre 0,66 % pour le Québec. Si la situation québécoise semble hors norme vis-à-vis du reste du Canada, c'est seulement parce que celui-ci affiche l'un des pires résultats des pays de l'OCDE.

Les prémisses sous-jacentes aux annonces actuelles de compressions et de modulations des tarifs ne reflètent donc pas une lecture exacte de l'évolution du financement des services de garde subventionnés du Québec. Nous analyserons, dans la quatrième section de cette étude, en quoi une volonté de stimuler l'offre de services privés non subventionnés peut expliquer l'orientation récente des politiques gouvernementales.

## CHAPITRE 3

## Chasse aux places « fantômes »

Nous venons de le voir, le financement des services de garde par place est à la baisse. À cela s'ajoutent les annonces de compressions des deux dernières années. Pour l'année 2015, 74 M\$ ont été amputés du financement de ces services, restrictions auxquelles est venu s'ajouter un autre 120 M\$ de coupures en novembre dernier<sup>5</sup>. Ces réductions du financement ont des effets divers, allant de la diminution de l'entretien de bâtiments, aux restrictions dans l'achat de jouets et jusqu'à une diminution de la qualité des aliments servis aux enfants<sup>6</sup>. Elles peuvent également mener à des réductions d'heures de travail ou à l'abolition de postes, ce qui se répercute sur la qualité du service et la disponibilité des éducatrices.

S'il ne relève pas du propos de cette étude de détailler plus avant les conséquences des récentes compressions, nous pouvons cependant contester certaines prémisses ayant mené à leur application. Pour ce faire, nous devons à nouveau nous pencher sur les travaux de la Commission Robillard. Après avoir démontré les limites de l'évaluation faite par la Commission de l'évolution du financement, il faut maintenant examiner avec rigueur l'allégation d'une « utilisation non optimale des places subventionnées »<sup>7</sup>. Cette affirmation de la Commission est formulée comme suit :

Un écart significatif a été observé entre le taux d'occupation et le taux de présence dans les CPE. Cet écart était de 14,2 points de pourcentage pour l'exercice financier 2012-2013. Le ministère de la Famille a pu fournir à la commission les données pour l'exercice financier 2013-2014. L'écart observé est estimé à 18 points de pourcentage, soit près de 10 millions de jours d'occupation sans présence d'enfants. L'État aurait donc versé, au cours de cette période, 280 millions de dollars en subventions pour des jours d'occupation sans présence d'enfants<sup>8</sup>.

C'est en se basant sur ces chiffres que le gouvernement a lancé une chasse aux « places fantômes », c'est-à-dire les places occupées, et donc subventionnées, mais qui seraient sous-utilisées en raison d'un taux élevé d'absentéisme. Il convient, comme c'est souvent le cas, d'utiliser avec prudence les constats fournis par la Commission et de les examiner de façon plus détaillée afin de se donner une meilleure représentation de la réalité.

Le calcul de la Commission repose sur l'hypothèse qu'il existe un écart de 18 points de pourcentage entre le taux d'occupation et le taux de présence réelle dans les CPE. Or, elle semble oublier que les CPE n'assurent que 39,4 % de l'ensemble des places subventionnées. Il est donc pour le moins hasardeux de généraliser les résultats obtenus pour les CPE à l'ensemble du réseau des services de garde subventionnés.

En prenant en considération l'ensemble des services de garde subventionnés, nous arrivons plutôt à un écart de 12,5 points de pourcentage entre le taux d'occupation et le taux de présence réelle, comme l'indique le tableau 1. Étonnamment, le calcul de la Commission arrive au bon résultat, soit un écart de 10 millions de jours entre les places occupées et la présence réelle d'enfants dans les établissements : pourquoi utiliser la donnée « 18 points de pourcentage » dans son rapport et dans ses communications alors que ses calculs ont manifestement été faits à l'aide d'une autre donnée ?

Tableau 1

### Taux d'occupation et taux de présence, selon le type de service de garde, 2013-2014, en %

	Taux d'occupation	Taux de présence	Différence
<b>CPE</b>	97,95	78,38	19,57
<b>RSG</b>	87,82	84,25	3,57
<b>GPS</b>	99,19	83,43	15,76
<b>Total</b>	94,12	81,66	12,46

SOURCE Étude des crédits 2015-2016 : Renseignements particuliers volet famille, service de garde et intimidation, Gouvernement du Québec, 2015.

Outre cette question, il existe de bonnes raisons de corriger à la baisse ce chiffre de 10 millions de jours sous-utilisés qu'allègue la Commission. Tout d'abord, rappelons que les CPE doivent inclure dans les ententes de service signées avec les parents jusqu'à 13 jours par an de fermeture durant lesquels les places sont considérées

occupées mais non utilisées. À l'échelle du Québec, cela donne un peu plus de 1,1 million de jours non utilisés sans pour autant refléter quelque problème d'absentéisme chronique. De plus, il est raisonnable de penser qu'au cours d'une année, les parents garderont souvent leurs enfants à la maison pour de bons motifs (maladie, vacances, occasions spéciales, etc.). Si nous évaluons à seulement dix jours par an et par enfant les absences de cette nature, cela équivaut à retrancher un autre 2,1 millions de jours du calcul de la Commission.

Le « problème » des places fantômes se trouve ainsi relativisé, sans qu'aucune compression ne doive être imposée : ce ne sont plus 10 millions mais au plus 6,7 millions de jours qui sont en cause. Ce n'est certes pas un phénomène marginal, mais l'évaluation de la Commission se trouve quand même réduite de 33,4 %. Conséquemment, son évaluation du coût lié aux « places fantômes » passe minimalement de 280 M\$ à 186,5 M\$.

Terminons en rappelant que les problèmes d'absentéisme sont également causés par les insuffisances du réseau ou par des phénomènes normaux<sup>9</sup>. Par exemple, il est normal qu'un poupon de 8 ou 9 mois, qui fait son entrée en service de garde, soit plus souvent absent, soit parce qu'il fait une entrée progressive dans un nouveau milieu, soit parce que les parents craignent de ne pas y trouver de place s'ils n'acceptent pas l'entente de service avant la fin de leur congé parental. Une situation similaire peut arriver lorsque les parents d'un jeune enfant accueillent un frère ou une sœur dans la famille : on veut à la fois profiter du congé parental et sécuriser sa place dans un système qui manque chroniquement d'espace. On peut également penser que les horaires atypiques expliquent une autre partie du « problème ». Prenons l'exemple d'une personne travaillant dans le milieu de la santé et devant être au travail une fin de semaine sur deux. Cette personne aura donc à chaque 14 jours deux journées de congé durant la semaine. Il est fort probable qu'elle désire passer ces journées en compagnie de ses enfants. Encore ici, l'analyse superficielle que nous offre la commission Robillard devrait inciter à la plus grande prudence quant à ses conclusions.

En fait, le vrai problème ne vient pas des places dites fantômes, mais du fait que le réseau n'est pas pleinement développé. L'attrait pour les places les moins coûteuses pousse plusieurs parents à accepter des places quelques semaines ou mois à l'avance afin de s'en assurer. Pour régler cette situation, la meilleure solution serait de compléter le réseau et non de punir les établissements ou les parents qui cherchent à s'adapter aux limites du système.

## CHAPITRE 4

## Modulation et crédit d'impôt : pousser les parents vers le privé

Comme on l'a vu plus tôt, le modèle de service de garde que l'on connaît au Québec est une innovation datant de 1997. Alors que le gouvernement de Lucien Bouchard élabore sa stratégie de déficit zéro à coup de compressions en santé et en éducation, il accepte le projet de Pauline Marois, alors ministre de l'Éducation, de mettre en place un service universel qui serait accessible à tous les parents de jeunes enfants qui le désirent pour un tarif unique de 5 \$ par jour. La balance nécessaire pour acquitter l'ensemble des frais sera versée par le gouvernement. En d'autres mots, c'est par des taxes et des impôts payés collectivement qu'il sera possible de maintenir un tarif abordable et stable. Celui-ci restera le même pendant 7 ans, après quoi le gouvernement Charest augmente la contribution parentale à 7 \$. Il justifie cette hausse tant par l'augmentation du coût de la vie que par la croissance des dépenses publiques associées aux besoins (et à la popularité) du service de garde d'enfant. Ce tarif sera ensuite indexé en 2014 en attendant les résultats de la révision permanente des programmes<sup>10</sup>.

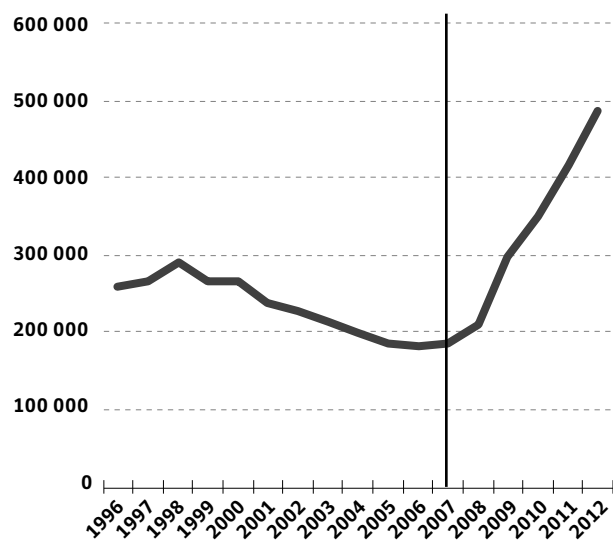
Le rapport de la commission Robillard s'est en effet également penché sur la contribution parentale au service de garde. Bien que la commission reconnaisse le succès du programme quant à l'offre aux enfants d'un service de qualité et à son effet positif sur l'emploi des mères de jeunes enfants<sup>11</sup>, son financement préoccupe les membres de la Commission. Comme nous avons vu plus haut, une méthodologie plus rigoureuse les aurait probablement rassurés. Leur rapport note toutefois que la structure actuelle ne permet pas de tirer avantage des déductions fédérales, et donc que le Québec perd une source de financement qui pourrait réduire la pression sur ses finances publiques. Ses auteurs voient également le bas tarif unique comme un frein à une mise en compétition efficace des secteurs subventionné et non subventionné. Ils suggèrent donc une solution qui permet de contourner ces deux « problèmes » : l'harmonisation des tarifs pour tous les services de garde et l'admissibilité au crédit d'impôt du Québec de

tout frais lié à la garde d'enfants hors de la résidence familiale<sup>12</sup>. Le gouvernement choisira finalement une autre option, soit la modulation des tarifs selon le revenu familial.

Commençons par regarder ce qu'il en est des avantages fiscaux entourant les dépenses en frais de garde. Ceux-ci peuvent être directs ou indirects. Dans le premier cas, il y a le crédit d'impôt pour frais de garde offert par Québec<sup>13</sup>. Il permet de rembourser une partie des sommes dépensées en service de garde, si celui-ci n'est pas déjà subventionné. Le pourcentage des frais remboursés varie entre 26 % et 75 %, selon le revenu familial, et le montant maximal admissible est de 200 \$ par semaine pour les enfants de moins de 7 ans (donc un

Graphique 13

**Évolution de l'ensemble des sommes dépensées par le gouvernement en crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants (milliers de \$ constants de 2012), 1996-2012**



SOURCE Gouvernement du Québec, *Statistiques fiscales des particuliers*, années d'imposition 1996 à 2012. Calculs des auteurs.

Tableau 2

**Augmentation du nombre de places en services de garde entre 2009 et 2010**

	2009	2010	Nombre de places supplémentaires	Augmentation	% total de nouvelles places
<b>CPE</b>	77 864	79 547	1 683	2,2 %	20,0 %
<b>RSG</b>	91 582	91 607	25	0,0 %	0,3 %
<b>GPS</b>	36 377	38 865	2 488	6,8 %	29,6 %
<b>Total subventionné</b>	205 823	210 019	4 196	2,0 %	49,9 %
<b>GPNS</b>	6 954	11 173	4 219	60,7 %	50,1 %
<b>Total</b>	212 777	221 192	8 415	-	-

SOURCE Étude des crédits 2015-2016 : Renseignements particuliers volet famille, service de garde et intimidation, Gouvernement du Québec, 2015. Calculs des auteurs.e.s.

peu plus de 10 000 \$ par an). Il est également possible de demander à profiter de versements anticipés, ce qui permet de répartir les avantages de ce crédit remboursable sur chaque mois de l'année. Par ailleurs, il s'agit d'un crédit d'impôt remboursable, donc qui permet de recevoir un remboursement, que l'on paie de l'impôt ou non. Ainsi, si le service n'est pas directement subventionné, les parents le sont.

Ce crédit d'impôt existe depuis longtemps. Jacques Parizeau en parlait déjà dans le budget de 1979-1980<sup>14</sup>, soit bien avant la mise en place du réseau de services de garde subventionnés. Les statistiques fiscales des particuliers ne remontent toutefois que jusqu'à 1996, et les plus récentes données disponibles sont pour l'année 2012. Malgré cet échantillon limité, la courbe figurant au graphique 13 est claire. À partir de la fin des années 2000, ce crédit d'impôt coûte de plus en plus cher au gouvernement, passant d'environ 185 M\$ en 2007 à 487 M\$ en 2012, soit une augmentation de 162,9 %.

Même si le crédit d'impôt a été bonifié à quelques reprises après la mise en place du réseau subventionné, c'est vraiment avec l'arrivée de Monique Jérôme-Forget au poste de ministre des Finances que la dynamique change. Il n'est plus question de seulement essayer de refléter l'augmentation du coût de la vie, mais bien d'harmoniser le coût net du service de garde entre les ménages, que les enfants fréquentent un service subventionné ou non. Ainsi, dans le budget de 2008-2009, l'objectif est que, peu importe le choix du service de garde, une famille au revenu de 80 000 \$ ou moins paie un tarif similaire<sup>15</sup>. Un an plus tard, on étend ce privilège aux familles gagnant jusqu'à 125 000 \$<sup>16</sup>. Ce qu'on cherche à faire est clair : on réduit l'avantage économique des services subventionnés pour favoriser l'essor des services non subventionnés. M<sup>me</sup>

Jérôme-Forget mentionne également que le nombre de places subventionnées passera à 220 000 en 2010, soit 15 000 places de plus que l'offre de 2009. Ainsi, on donnera un coup de pouce aux deux types de service. Mais qu'en a-t-il été en réalité? Le tableau 2 permet de voir que l'ajout de places en service de garde s'est surtout fait à l'avantage du réseau non subventionné, qui a connu une croissance de plus de 60 % en un an. La ministre aura été beaucoup plus efficace avec ses crédits d'impôt que pour le développement du réseau subventionné.

La tendance se confirme au cours des années suivantes, avec l'explosion du nombre de place en secteur privé décrite au chapitre 1. Pour voir l'effet des changements apportés au crédit d'impôt, nous présentons au tableau 3 l'évolution des deux réseaux à partir de 2007, soit avant la première déclaration de Monique Jérôme-Forget. On peut voir que les garderies privées non subventionnées raflent de façon continue la majorité des nouvelles places, avec un maximum de 86,8 % de ces places en 2013. Ce n'est qu'en 2015 que les garderies subventionnées reprendront le dessus, en obtenant 51,3 % des nouvelles places. Rappelons toutefois que le réseau subventionné est beaucoup plus important en taille. En conséquence, même avec cette majorité de nouvelles places, ce réseau ne progresse que de 2,5 %. En contrepartie, même avec un peu moins de la moitié des nouvelles places, la croissance du secteur non subventionné en 2015 est près de 5 fois celle du secteur subventionné pour une seule année.

Ainsi, comme nous l'avons indiqué au chapitre 1, le réseau non subventionné a connu une hausse vertigineuse depuis 10 ans, contrairement au réseau subventionné. La nouvelle modulation des tarifs risque également de favoriser encore plus les places non subventionnées. Pour bien



Tableau 3

**Évolution des places en garderies subventionnées et non subventionnées, 2008-2014**

	Total de places subventionnées				GPNS			
	Places	Augmentation	% augmentation	% nouvelles places	Places	Augmentation	% augmentation	% nouvelles places
<b>2007</b>	198 606		-	-	4538		-	-
<b>2008</b>	201 166	2 560	1,3 %	92,3 %	4751	213	4,7 %	7,7 %
<b>2009</b>	205 823	4 657	2,3 %	67,9 %	6954	2 203	46,4 %	32,1 %
<b>2010</b>	210 019	4 196	2,0 %	49,9 %	11173	4 219	60,7 %	50,1 %
<b>2011</b>	214 804	4 785	2,3 %	41,9 %	17805	6 632	59,4 %	58,1 %
<b>2012</b>	217 334	2 530	1,2 %	20,2 %	27773	9 968	56,0 %	79,8 %
<b>2013</b>	219 084	1 750	0,8 %	13,2 %	39282	11 509	41,4 %	86,8 %
<b>2014</b>	221 983	2 899	1,3 %	28,3 %	46641	7 359	18,7 %	71,7 %
<b>2015</b>	227 467	5 484	2,5 %	51,3 %	51843	5 202	11,2 %	48,7 %
<b>Total 2007-2015</b>		28 861	14,5 %	37,9 %		47 305	1042,4 %	62,1 %

SOURCE Étude des crédits 2015-2016 : Renseignements particuliers volet famille, service de garde et intimidation, Gouvernement du Québec, 2015. Calculs des auteurs.

comprendre comment, il faut maintenant tourner le regard vers Ottawa.

Au fédéral, le gouvernement permet de déduire les frais de garde, jusqu'à concurrence de 8 000 \$ du revenu annuel<sup>17</sup>. En plus de l'impôt épargné sur la somme déduite, il existe plusieurs effets indirects de cette déduction. Par exemple, en réduisant son revenu net, une famille peut économiser en ayant droit à une prestation plus importante de l'Allocation canadienne pour enfant (ACE), en profitant du crédit pour la TPS, ou encore en étant admissible à la Prestation fiscale pour le revenu de travail (PFRT). L'ensemble de ces facteurs permet d'économiser jusqu'à un peu plus de 8 \$ par jour et s'ajoute, le cas échéant, au crédit d'impôt pour frais de garde du Québec. Comme les économies se font sur le taux marginal d'imposition, ce sont les familles les plus riches qui bénéficient le plus de cette mesure. Par contre, pour une famille qui choisit un service de garde subventionné, il s'agit d'un appui marginal, puisqu'elle engagera moins de 2 000 \$ en frais de garde annuels.

Avec les modifications au crédit d'impôt provincial, la part des familles ayant un avantage économique à choisir les garderies non subventionnées s'est élargie. La modulation cristallise cette réalité et la rend plus apparente. Comment? Le processus est un peu complexe.

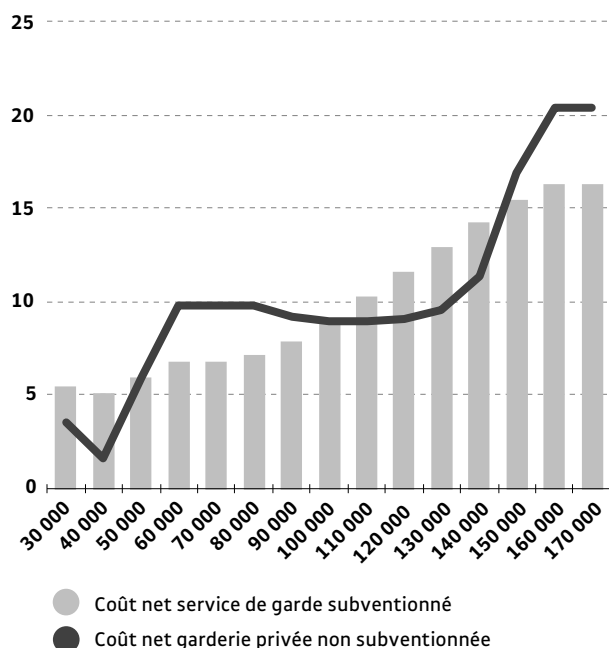
D'abord, les parents paient la contribution minimum directement au service de garde. La modulation s'ajoute ensuite, faisant passer graduellement les frais quotidiens jusqu'à 20,00 \$ pour les familles gagnant plus de 155 000 \$. C'est lors de l'étape du rapport d'impôt qu'est déterminé ce qu'il faut payer en plus. Toutefois, ce n'est pas sur le revenu gagné l'année même, mais bien sur celui de l'année précédente que le calcul s'applique. Ainsi, les frais de garde payés pour 2015 varient selon les revenus de 2014 et sont payés en 2016. Il y a toutefois une échappatoire. Peu importe son revenu de l'année précédente, si le revenu d'une famille pour l'année courante est de 50 000 \$ ou moins, celle-ci ne paiera pas de contribution additionnelle<sup>18</sup>. Il s'agit donc d'un mécanisme complexe, qui risque de donner bien des maux de têtes aux familles dont les revenus varient constamment, tout comme à celles qui vivent en garde partagée ou en famille recomposée.

Selon une étude commandée par le gouvernement, le tarif facturé le plus souvent aux parents des GPNS était de 35 \$ par jour en 2013<sup>19</sup>. Au graphique 14, nous présentons le coût net des places en garderie, que les parents choisissent un service subventionné ou non.

On peut voir que les GPNS deviennent avantageuses pour deux catégories de familles, soit celles qui

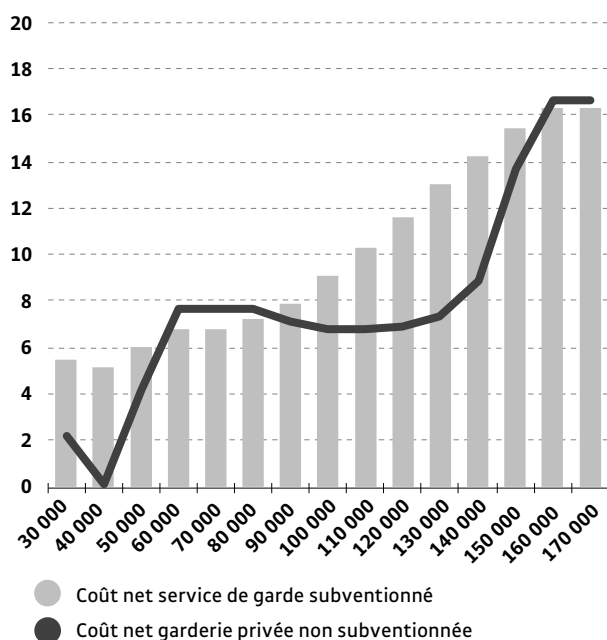
Graphique 14

**Comparaison des coûts nets des services de garde, garderie privée à 35 \$ et subventionnée, couple avec 1 enfant et un revenu situé entre 30 000 \$ et 170 000 \$**



Graphique 15

**Comparaison des coûts nets des services de garde, garderie privée à 30 \$ et subventionnée, couple avec 1 enfant et un revenu situé entre 30 000 \$ et 170 000 \$**



SOURCE Finances Québec, *Coût d'une place en service de garde*, <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/outils/garde-net-fr.asp> (consulté le 9 février 2016).

SOURCE Finances Québec, *Coût d'une place en service de garde*, <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/outils/garde-net-fr.asp> (consulté le 9 février 2016).

gagnent moins de 50 000 \$ et celles dont le revenu se situe entre 100 000 \$ et 150 000 \$. Il devient donc intéressant économiquement pour une grande partie des familles d'envoyer leur enfant dans le secteur non subventionné. L'avantage économique est d'ailleurs encore plus grand si les tarifs sont légèrement plus bas. Voyons au graphique 15 ce qu'il en est pour un tarif quotidien de 30 \$<sup>a</sup>.

L'avantage économique des services subventionnés disparaît alors presque entièrement.

Ainsi, la politique actuelle du gouvernement ne s'inscrit pas en continuité de celle qui a débuté en 1997. Nous observons clairement une rupture, une nouvelle stratégie, amorcée en 2007. Il ne s'agit plus d'étendre le réseau du service de garde subventionné et de répondre à la

demande. Ce qu'on cherche à faire est de subventionner les parents, tant au fédéral qu'au provincial, pour réduire le poids du critère économique dans le choix d'un établissement où faire garder leurs enfants, sans égard à la qualité des services. Ajoutons à ce facteur les compressions répétées exigées aux CPE et la faible croissance des places dans le réseau subventionné et l'on voit que ce « choix » qu'on veut laisser aux parents est plus apparent que réel et se fait au grand bénéfice des propriétaires de garderies à but lucratif. Disons-le clairement : le réseau des GPNS ne reçoit peut-être pas directement de l'argent des différents paliers de gouvernement, mais il est néanmoins largement financé par les politiques de l'État, sans en être redevable à la collectivité.

a Selon les données de magarderie.com, un site qui recense près de 3 400 GPNS à travers le Québec, les frais demandés se situent dans 40 % des cas entre 25 et 30 \$ par jour. Bien entendu, il ne s'agit que d'un échantillon de l'offre totale.

## CHAPITRE 5

## L'importance de l'éducation à la petite enfance

L'analyse des données présentées jusqu'ici laisse présager un avenir plutôt sombre pour les services de garde subventionnés. Pourtant, il existe un consensus international sur l'importance des investissements dans la petite enfance; c'est dire que l'évolution récente de la situation québécoise va à contre-courant des données de la science. Examinons donc certains traits de ce consensus afin de mieux évaluer l'orientation prise par le présent gouvernement.

Comme nous l'avons vu, la mise en place, à la suite de l'adoption de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance<sup>20</sup>, d'un réseau subventionné de services de garde avait les deux objectifs suivants :

promouvoir la qualité des services pour assurer notamment l'égalité des chances des enfants qui reçoivent ces services, dont ceux qui présentent des besoins particuliers ou qui vivent dans des contextes de précarité socioéconomique; [et] favoriser le développement de l'offre de services de garde en tenant compte des besoins des parents, notamment en facilitant la conciliation de leurs responsabilités parentales et professionnelles<sup>21</sup>.

Il fallait donc offrir des services de garde de qualité à la hauteur des besoins de la population et du consensus scientifique sur l'importance de l'éducation à la petite enfance, le tout en facilitant la conciliation famille-travail. Ce dernier point, sans grande surprise, visait principalement à permettre aux femmes ayant de jeunes enfants de retourner sur le marché du travail.

De plus, avec la création des CPE, on privilégia la participation des parents dans l'administration des services. De cette manière est venue s'ajouter au portrait du développement des services de garde au Québec une caractéristique de démocratisation et d'implication directe des citoyen.ne.s dans la gestion des services publics offerts. Le mandat de la présente étude n'est pas d'en faire une évaluation complète, mais il nous semble important de souligner malgré tout qu'en cette période de rétrécissement des lieux institutionnels d'expression de la volonté populaire, le modèle des CPE demeure un exemple qui devrait inspirer les décideurs publics.

Il est maintenant généralement admis que la période de la petite enfance, soit de 0 à 5 ans, est cruciale pour le

développement et l'apprentissage des enfants<sup>22</sup>. Les expériences vécues à cet âge permettent d'établir des connexions neurologiques essentielles au développement, d'où l'importance de stimulations sociales et physiques. En ce domaine, l'environnement éducatif des services de garde régis par l'État s'avère central pour compléter l'encadrement parental et pour offrir un cadre éducatif le plus égalitaire possible à tous les enfants, quel que soit leur milieu socioéconomique d'origine<sup>23</sup> :

Dans cette perspective, les recherches permettent de conclure que la fréquentation d'un service préscolaire de faible qualité peut nuire au développement social, affectif et cognitif de l'enfant (Burchinal *et al.*, 1989), tandis qu'un milieu de qualité est associé à de multiples bénéfices développementaux pour les enfants (NICHD, 1996; NICHD & Duncan, 2003; Peisner-Feinberg *et al.*, 2001), et particulièrement pour ceux issus de milieux défavorisés (Burchinal *et al.*, 1997; NICHD & Duncan, 2003; Schliecker, White & Jacobs, 1991.)<sup>24</sup>.

Il est maintenant convenu de reconnaître un lien entre service de garde et développement des enfants, particulièrement chez les enfants issus de milieux défavorisés. Dans ce portrait, on déplore souvent une qualité inférieure des services offerts dans les garderies à but lucratif<sup>25</sup>. Nous y reviendrons sous peu.

Selon les travaux de James Heckman, récipiendaire du prix de la Banque de Suède en sciences économiques en mémoire d'Alfred Nobel en 2000 (surnommé « prix Nobel d'économie »), la rentabilité des investissements dans les services de garde éducatifs est des plus intéressantes. Ses travaux indiquent que chaque dollar investi dans ce secteur génère des économies de 7 \$ dans les services de santé, d'éducation, de sécurité et de justice, et ce, principalement en raison de l'efficacité des investissements dans la prévention des problèmes liés au développement humain<sup>26</sup>. De plus, Heckman déduit de ses recherches qu'il est possible, à l'aide d'investissements dans la petite enfance, d'aplanir les inégalités sociales<sup>27</sup>.

Une étude de la Banque TD abonde dans le même sens et remarque que :

Tableau 4

**Plaintes reçues par type de service de garde**

	Nombre de plaintes	Nombre de plaintes par 100 places
<b>CPE</b>	358	0,40
<b>RSG</b>	237	0,26
<b>GPS</b>	724	1,57
<b>GPNS</b>	942	1,82
<b>Total</b>	2261	0,81

SOURCE *Étude des crédits 2015-2016 : Renseignements particuliers volet famille, service de garde et intimidation*, Gouvernement du Québec, 2015. Calculs des auteurs.

[d'] investir dans l'éducation dès le plus jeune âge peut aider notre pays à résoudre ses principaux problèmes économiques et sociaux et contribuer à réduire la pauvreté, à combler la pénurie de main-d'œuvre, à améliorer la productivité et l'innovation, et à satisfaire plusieurs autres priorités nationales<sup>28</sup>.

Selon les analystes de cette institution financière, les principales raisons de la rentabilité économique des investissements dans la petite enfance et dans les services de garde sont liées à la diminution du décrochage scolaire et à la réduction de la durée des périodes de chômage. Selon leur évaluation, chaque dollar investi rapporte « de un dollar et demi à près de trois dollars; pour les enfants défavorisés, ce ratio s'établit dans les deux chiffres<sup>29</sup> ».

On le voit, une orientation avisée consisterait à hausser le financement dans ce secteur névralgique. Surtout que, dans le contexte québécois, les services de garde subventionnés ont amplement démontré la supériorité de leur offre en regard de celle des garderies à but lucratif. Une manière d'observer l'écart de qualité entre les différents types de service de garde est d'étudier le nombre de plaintes reçues pour chacun d'entre eux. Au tableau 4, nous voyons qu'il existe une nette séparation à cet égard entre les services de garde à but non lucratif et ceux à but lucratif. Ainsi, les CPE et les RSG affichent des niveaux de plaintes très bas (moins de 0,5 plainte par 100 places), tandis que les résultats des garderies privées démontrent une plus grande récurrence de problèmes liés au respect des normes de qualité dans leur service (1,57 plainte par 100 places pour les GPS et 1,82 pour les GPNS). Il est à noter que, dans ce portrait, ce sont les garderies privées non subventionnées qui présentent les résultats les plus inquiétants, avec un taux de plaintes 4,5 fois plus élevé que celui des CPE.

Tableau 5

**Proportion des places et des plaintes selon le type de service de garde**

	Proportion du nombre de places	Proportion du nombre de plaintes
<b>CPE</b>	32,2 %	15,8 %
<b>RSG</b>	32,8 %	10,5 %
<b>GPS</b>	16,5 %	32,0 %
<b>GPNS</b>	18,6 %	41,7 %

SOURCE *Étude des crédits 2015-2016 : Renseignements particuliers volet famille, service de garde et intimidation*, Gouvernement du Québec, 2015. Calculs des auteurs.

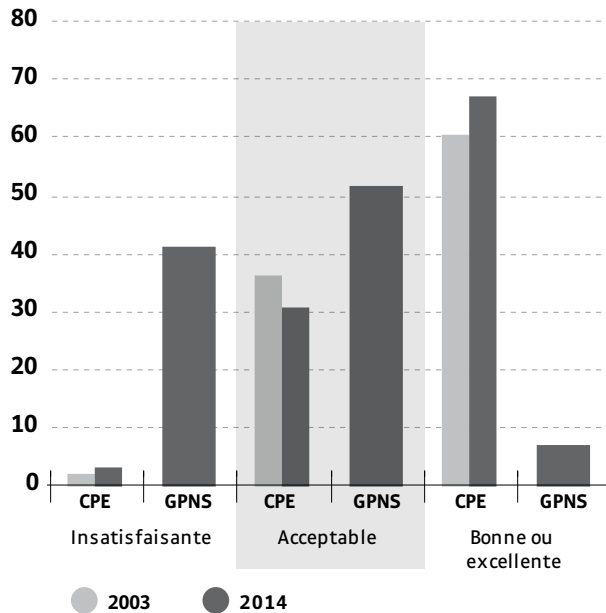
Comme on le voit au tableau 5, bien que les GPNS ne représentent que 18,6 % de l'ensemble des places en service de garde, 42 % du total des plaintes ont été déposées en lien avec ce type d'établissement. Les GPS affichent un résultat similaire avec 32 % des plaintes, alors qu'elles ne représentent que 16,5 % des places. À l'opposé, les CPE, qui assurent pourtant 32,2 % de l'ensemble de l'offre en service de garde, n'ont été l'objet que de 16 % des plaintes. Ce constat est encore plus révélateur dans le cas des RSG qui, bien que représentant 32,8 % des places, n'ont été visés que par 10 % des plaintes. Les établissements à but non lucratif sont de toute évidence moins touchés par des plaintes à l'endroit de leur service.

Il peut être intéressant de procéder maintenant à une comparaison plus directe des niveaux de qualité dans les services de garde. Pour fins d'analyse et en raison de la disponibilité des données, nous concentrerons notre attention sur les CPE<sup>30</sup> et les GPNS<sup>31</sup>, à l'aide de documents produits par l'Institut de la statistique du Québec (ISQ). Aussi, nous diviserons la présentation des données entre les poupons (0-18 mois) et les enfants (18 mois-5 ans). Bien que nous disposions de données pour les CPE en 2003 et 2014, seule cette dernière année est documentée pour les GPNS.

On constate au graphique 16 que, chez les poupons, le niveau de qualité démontre un net avantage des CPE. De 2003 à 2014, le niveau de qualité d'ensemble des services en CPE a connu une hausse, passant de 60,7 % à 67,3 % de résultats jugés bons ou excellents. À l'inverse, les GPNS n'obtiennent qu'un maigre 7,2 % dans cette catégorie en 2014. Les résultats dans la catégorie « Insatisfaisante » affichent une tout autre direction. Tandis que les CPE connaissaient une légère augmentation de leur résultat négatif (de 2 % en 2003 à 3,4 % en 2014), les GPNS enregistraient des scores

Graphique 16

**Distribution des poupons en installations de CPE et de GPNS selon l'indice de qualité d'ensemble, Québec, en %, 2003 et 2014**



SOURCE *La qualité éducative dans les installations de centre de la petite enfance*, Gouvernement du Québec, Institut de la statistique, 2015; et *La qualité éducative dans les garderies non subventionnées*, Institut de la statistique, 2015.

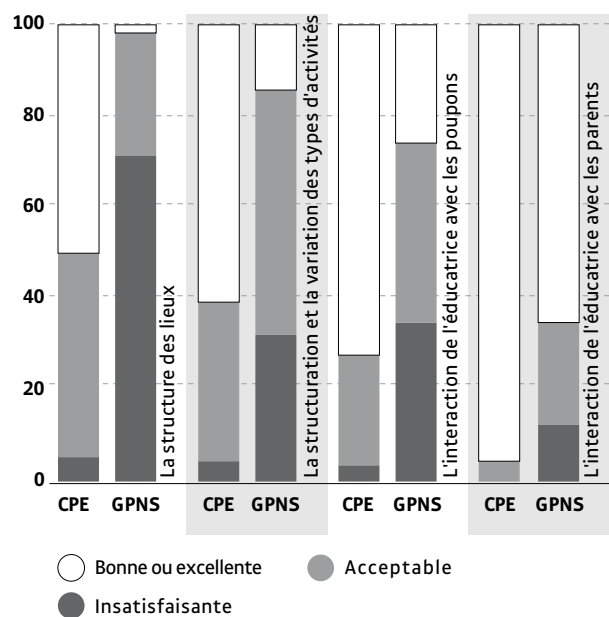
plus qu'inquiétants avec un taux d'insatisfaction de 41,2 % en 2014.

Cet écart au niveau de la qualité est réparti dans les différentes dimensions analysées par l'ISQ, soit la structuration des lieux, la structuration et la variation des types d'activités, l'interaction de l'éducatrice avec les poupons et son interaction avec les parents. Comme l'indique le graphique 17, les CPE présentent, pour chacune de ces dimensions, un avantage marqué. En fait, la seule dimension dans laquelle les GPNS ont un résultat satisfaisant (dépassant 50 %) est celle de l'interaction des éducatrices avec les parents, comme si une part importante des efforts des premières privilégiait davantage la satisfaction des clients qui paient la facture que le service lui-même.

Est-ce que cet écart de qualité entre les CPE et les GPNS s'avère également pour les enfants âgés de 18 mois à 5 ans? Comme dans le cas des poupons, la qualité d'ensemble des services des CPE s'est améliorée ces dernières années, tel qu'illustré au graphique 18. Les CPE ont un niveau de qualité d'ensemble qualifié de bon ou d'excellent, qui est passé de 41,8 % en 2003 à 45,0 % en 2014. À l'inverse, les cas d'évaluation de la qualité jugés

Graphique 17

**Distribution des poupons en installation de CPE et de GPNS selon le niveau de qualité des services offerts, par dimension, en %, Québec, 2014**



SOURCE *La qualité éducative dans les installations de centre de la petite enfance*, Gouvernement du Québec, Institut de la statistique, 2015; et *La qualité éducative dans les garderies non subventionnées*, Institut de la statistique, 2015.

insatisfaisants ont diminué, passant de 5,5 % à 4,0 % durant la même période. La situation des GPNS est tout autre, avec des évaluations négatives s'élevant à 36,3 %, des résultats acceptables à 53,4 % et seulement 10,3 % d'évaluations de la qualité d'ensemble qualifiées de bonnes ou excellentes.

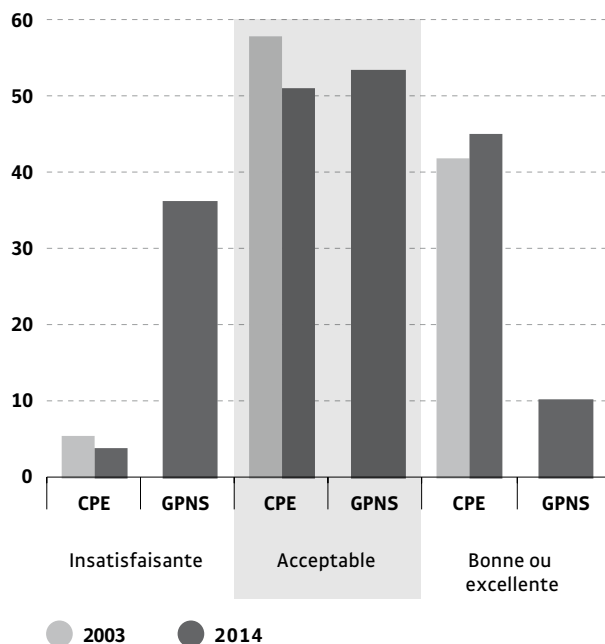
Du côté de l'évaluation de la qualité selon les quatre dimensions identifiées (graphique 19), les résultats sont encore une fois à l'avantage des CPE, même s'il faut reconnaître que les écarts sont moins importants que ce qui a été observé pour le cas des services aux poupons. Pour la structuration des lieux, les CPE ont un niveau de qualité jugé bon ou acceptable dans 61,7 % des cas, contre seulement 7,9 % pour les GPNS. Cet écart reste important au niveau des activités et de leur variation – évaluation jugée bonne ou excellente dans 43,3 % des cas pour les CPE contre 17,7 % pour les GPNS. L'écart se réduit quelque peu en ce qui a trait à l'interaction des éducatrices avec les enfants – 34,8 % pour les CPE et 15,5 % pour les GPNS –, ainsi que pour l'évaluation de l'interaction des éducatrices avec les parents – 90,8 % pour les CPE et 65,6 % pour les GPNS.

Bref, lorsqu'il est question de la prise en charge de l'éducation à la petite enfance par des services de garde, il est indéniable que les services offerts par les CPE sont une meilleure garantie de qualité que ce qu'offre le secteur des garderies à but lucratif. Aussi, mentionnons que seuls les services publics et subventionnés parviennent à offrir un service d'égale qualité à tous les enfants. Il s'agit là d'un élément central à prendre en considération : si l'on désire favoriser l'égalité des chances, laisser se développer une offre de service de garde privé, comme c'est le cas présentement, est un choix de politique publique qui nous semble contre-indiqué.

Il est donc avéré que les services de garde publics comportent plusieurs avantages. Au lieu de les considérer comme d'interchangeables «stationnements à enfants» en ne reconnaissant pas les différences entre l'offre publique et privée, il faudrait renouer avec l'esprit de la loi de 1997 et viser une couverture de l'ensemble des services de garde au moyen de solutions collectives.

Graphique 18

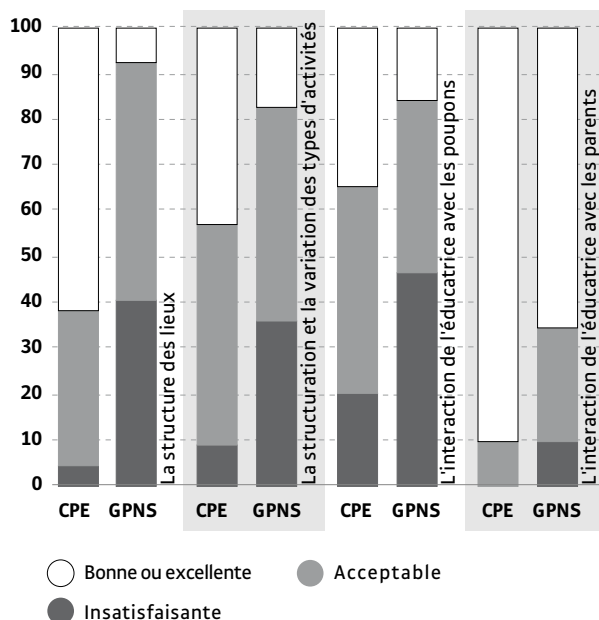
**Distribution des enfants de 18 mois à 5 ans en installation de CPE et de GPNS selon l'indice de qualité d'ensemble, en %, Québec, 2003 et 2014**



SOURCE *La qualité éducative dans les installations de centre de la petite enfance*, Gouvernement du Québec, Institut de la statistique, 2015; et *La qualité éducative dans les garderies non subventionnées*, Institut de la statistique, 2015.

Graphique 19

**Distribution des enfants de 18 mois à 5 ans en installation de CPE et de GPNS selon le niveau de qualité des services offerts, par dimension, en %, Québec, 2014**



SOURCE *La qualité éducative dans les installations de centre de la petite enfance*, Gouvernement du Québec, Institut de la statistique, 2015; et *La qualité éducative dans les garderies non subventionnées*, Institut de la statistique, 2015.

## CHAPITRE 6

## Femmes et marché du travail

Attardons-nous maintenant au deuxième objectif de la politique familiale adoptée en 1997. Les services de garde ne sont pas seulement avantageux pour les enfants qui les fréquentent : ils permettent aussi aux parents d'aller travailler l'esprit tranquille, sachant que leur progéniture se développe dans un milieu stable, sécuritaire et stimulant. Traditionnellement, les femmes, devenues mères, étaient celles qui restaient à la maison pour s'occuper des plus jeunes. Pour certaines, il s'agissait d'un choix, mais pour plusieurs, ce « choix » relevait davantage d'une nécessité : elles voulaient bien retourner sur le marché du travail, mais le manque de places disponibles en services de garde et le coût de ceux-ci rendaient le calcul moins avantageux, surtout quand on déduisait d'un éventuel salaire l'ensemble des frais en cause. Les garderies subventionnées ont été créées entre

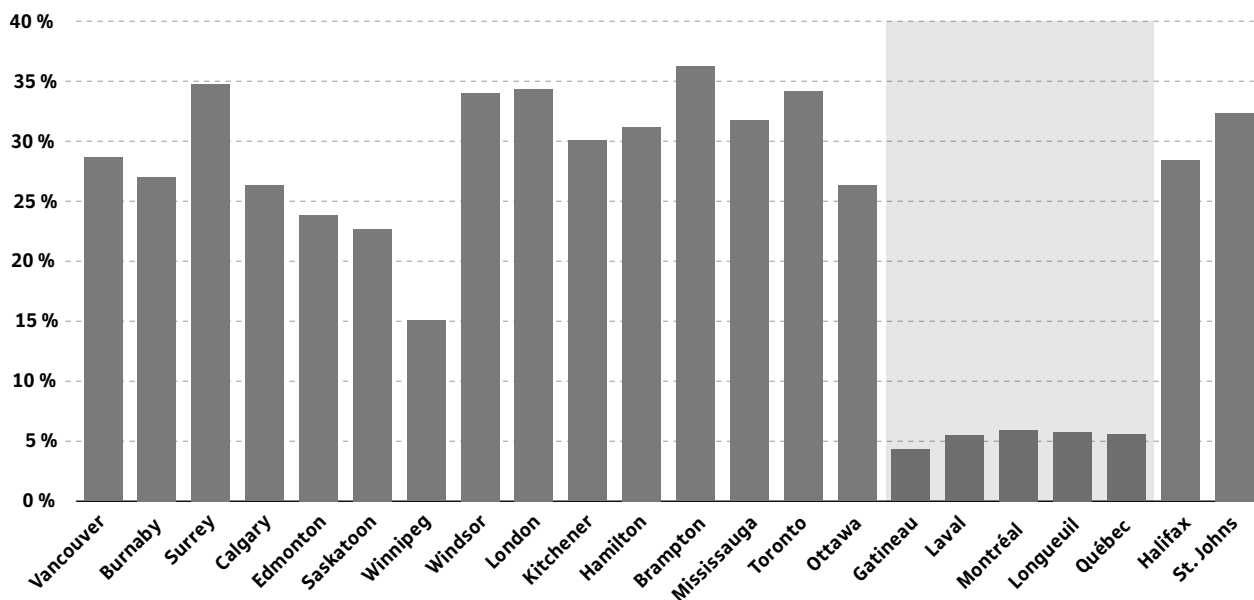
autres pour faciliter ce choix du retour au travail. Plusieurs considèrent d'ailleurs que le meilleur indicateur de succès du programme public serait le taux d'emploi actuel des femmes. Qu'en est-il?

En 2014, avant l'annonce de la modulation des tarifs, le Centre canadien de politiques alternatives (CCPA) a réalisé une étude sur les coûts des services de garde au Canada. Il ne s'agissait pas simplement de comparer les tarifs quotidiens, mais également de les mettre en relation avec le revenu médian des femmes âgées de 24 à 34 ans<sup>a</sup>. Nous avons reproduit leurs

a Les données pour les mères de jeunes enfants n'étant pas disponibles, cette catégorie d'âge a été choisie parce qu'elle inclut l'âge pour lequel le taux de fécondité est le plus élevé. Voir Statistique Canada, CANSIM, Tableau 102-4505.

Graphique 20

### Coût des services de garde en proportion (%) du revenu médian des femmes de 25 à 34 ans, 2014



SOURCE David MACDONALD et Martha FRIENDLY, «The Parent Trap : Child Care fees in Canada's Big Cities», CCPA, novembre 2014, p.15, [https://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office/2014/11/Parent\\_Trap.pdf](https://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office/2014/11/Parent_Trap.pdf).

résultats au graphique 20. Sans surprise, c'est au Québec que le coût de ces services est le moins élevé et que le revenu des femmes est le moins amputé. Toutefois, ce qui surprend, c'est l'ampleur de ces coûts dans le reste du Canada.

Alors qu'au Québec, les frais de garde correspondent à environ 5 % du revenu médian des femmes, seule la ville de Winnipeg demeure sous la barre des 20 % à ce titre. Dans près de la moitié des villes hors Québec, il est demandé aux femmes de sacrifier environ le tiers de leur revenu. Rappelons que nous parlons ici de revenus médians : la moitié des femmes ont donc des revenus moindres et paient ainsi une proportion plus importante pour un service de garde moyen. Quand vient le temps de choisir de retourner au travail ou non, c'est un pensez-y bien.

En 2013, Luc Godbout, Pierre Fortin et Suzie St-Cerny ont réalisé une étude pour déterminer l'effet sur le PIB des services de garde à contribution réduite, en raison du retour au travail des mères. Ils estiment que pour l'année 2008, le PIB québécois a connu une hausse de 1,7 %, soit 5,1 G\$<sup>32</sup>, grâce à la présence accrue des femmes sur la marché du travail. Ainsi, chaque dollar investi aurait généré une rétroaction budgétaire de 1,47 \$ pour les différents paliers de gouvernement, grâce à la contribution de ces femmes à l'impôt et à la réduction des prestations de soutien au revenu ainsi que de mesures fiscales. Il semble aussi que l'effet a été plus rapide pour les mères ayant un diplôme universitaire, pour qui on note une amélioration du taux d'emploi dès 2000. Pour celles qui sont moins scolarisées, il a fallu attendre un peu plus longtemps, soit en 2004, pour enregistrer des résultats similaires<sup>33</sup>. Par ailleurs, notons que cette participation accrue a non seulement des effets quand les enfants sont d'âge préscolaire, mais persiste après leur entrée à l'école primaire. Cela est encore plus vrai pour les mères qui sont moins scolarisées<sup>34</sup>.

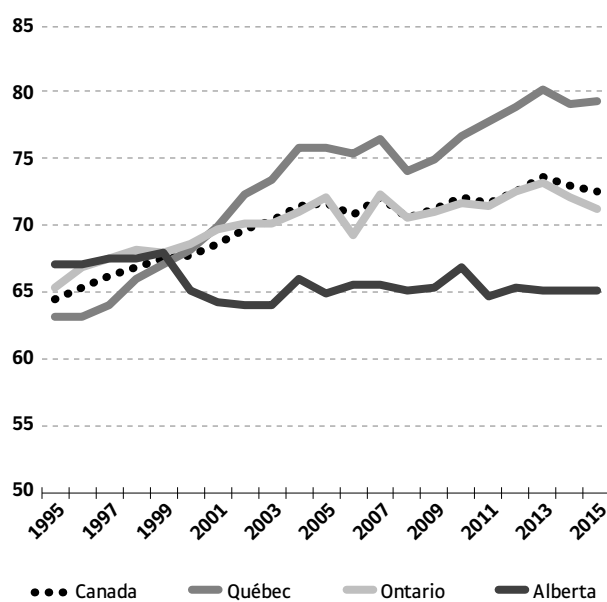
Pour l'Institut économique de Montréal (IEDM), l'amélioration du taux d'emploi des femmes ne serait qu'une progression normale que l'on observe également ailleurs au Canada<sup>35</sup>. Voyons ce qu'il en est. Afin de juger de l'effet sur l'emploi des services de garde subventionnés, nous allons élargir la catégorie étudiée pour prendre en compte non seulement les mères de jeunes enfants qui travaillent, mais également celles qui se cherchent activement un emploi, en conformité avec l'objectif initial défini en 1997 (« permettre aux parents qui travaillent, étudient ou sont engagés dans une démarche de réinsertion sociale ou professionnelle de s'appuyer sur des services de garde de qualité<sup>36</sup> »). Nous

utiliserons donc comme critère le taux d'activité plutôt que le taux d'emploi. Nous limiterons également notre échantillon aux mères de jeunes enfants, puisque nous ne disposons pas des données sur les mères d'enfants âgés de 6 à 11 ans. Cela nous permettra de juger de l'effet lié à l'instauration du programme subventionné de service de garde sur la population directement concernée. Aussi, pour bien repérer l'effet de l'instauration du programme, notre séquence de données débute en 1995, soit deux ans avant l'arrivée des services de garde subventionnés. Commençons d'abord par comparer la progression du taux d'activité des femmes au Québec avec celle de l'Ontario (une province comparable), l'Alberta (qui a connu un boom économique pendant cette période) et l'ensemble du Canada. Le résultat de cette comparaison apparaît au graphique 21.

Le résultat est clair. Alors que le Québec était en queue de peloton en 1995, il dépasse largement les autres provinces en 2015. On peut noter deux étapes à cette progression, soit de 1997 à 2004, puis à partir de 2008. Ces moments coïncident avec la mise en place de deux éléments phares de la politique familiale du Québec : les

Graphique 21

### Évolution de la proportion (%) des femmes actives dont l'enfant le plus jeune a moins de 6 ans, Québec, Ontario, Alberta et Canada, 1995-2015



SOURCE Statistique Canada, CANSIM, Tableau 282-0211. Calculs des auteurs·es.



garderies subventionnées (1997) et le congé parental (2006). Leurs effets sont non négligeables.

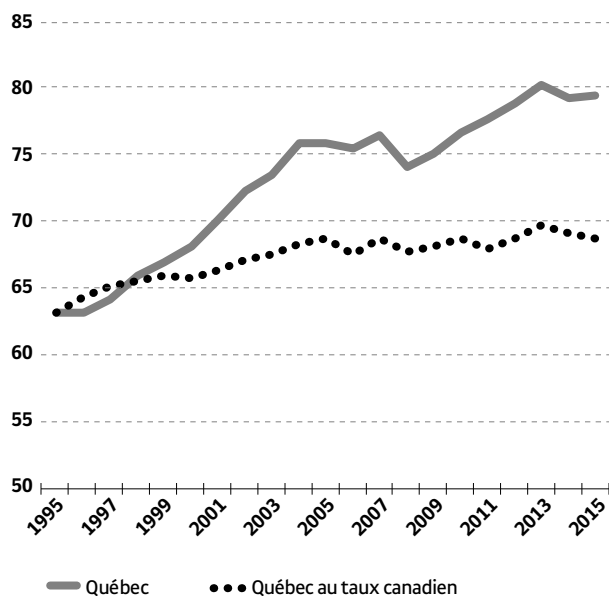
En utilisant comme barème la progression du Canada sans le Québec, le taux d'activité des mères de jeunes enfants devrait être de 69 % au Québec en 2015. Or, il est plutôt de 10 points supérieur, soit 79 % (graphique 22). Il s'agit d'un surcroît de 41 000 femmes qui travaillent ou se cherchent un emploi pour cette seule catégorie. À ce nombre, il faudrait ajouter celles qui sont aux études et les mères d'enfant d'âge scolaire, ce qui ferait considérablement augmenter cette proportion.

Bien entendu, les frais de garde ne sont pas le seul facteur qui influence le choix d'un emploi salarié lorsqu'il y a de jeunes enfants à prendre en charge. Par contre, force est de constater que les mères de jeunes enfants du Québec ont connu une progression spectaculaire de leur taux d'activité depuis la mise en place du réseau.

Les effets positifs du réseau subventionné de services de garde ne se limitent pas à la présence accrue des femmes sur le marché du travail. Il faut se rappeler de la situation qui prévalait avant 1997. Comme on le voit au graphique 21, près des deux tiers des mères de jeunes enfants travaillaient avant même l'arrivée des services de garde subventionnés. Pour y arriver, elles s'adressaient à

Graphique 22

**Comparaison de l'évolution de la proportion (%) des femmes actives dont l'enfant le plus jeune a moins de 6 ans au Québec, selon la croissance réelle et projetée à partir de celle du Canada, 1995-2015**



SOURCE Statistique Canada, CANSIM, Tableau 282-0211. Calculs des auteurs.

des garderies privées, des groupes communautaires, qui ont été le germe des CPE, ou, plus souvent qu'autrement, comptaient sur une amie, une voisine ou quelqu'un de leur famille. Le travail de garde d'enfants était peu valorisé et peu reconnu, vu un peu comme l'extension du rôle « naturel » des femmes de prendre soin des autres. Ces tâches n'étaient pas toujours encadrées. Il fallait ainsi se fier à la bonne foi des deux parties : celle des femmes qui s'occupaient des enfants pendant la journée, et celle des familles qui s'engageaient à les dédommager pour leur travail. Ainsi, en choisissant un réseau national et subventionné, le gouvernement a permis l'émergence d'emplois nécessitant une formation et l'atteinte de normes de qualité, mais offrant également un travail qualifié dans des conditions de travail acceptables.

Lors du discours sur le budget de 2002-2003, Pauline Marois, alors ministre des Finances, soulignait déjà que les services de garde subventionnés avaient permis la création de 12 000 emplois<sup>37</sup>. En 2014, il existait plus de 30 000 emplois équivalents temps complet (ETC) dans les garderies subventionnées<sup>38</sup>. Puisque bon nombre de personnes travaillent à temps partiel dans les services de garde, on peut évaluer que le réseau procure des emplois à encore beaucoup plus de personnes. Selon Statistique Canada, l'ensemble des services de garde procurerait de l'emploi à environ 45 500 personnes au Québec. Il s'agit de 1,3 % des personnes qui travaillent, un pourcentage beaucoup plus élevé que dans les autres provinces<sup>39</sup>.

Quant à l'amélioration des conditions de travail, celles-ci favorisent entre autres la qualité du service et la rétention dans le réseau public d'un personnel de plus en plus qualifié. C'est pour cela que l'on remarque une importante différence de rémunération et de scolarisation

Tableau 6

**Rémunération annuelle moyenne par catégorie, selon le type de service de garde, 2013-2014**

	CPE	GPS	Écart (\$)	Écart (%)
<b>Personnel de garde qualifié</b>	35 758 \$	32 362 \$	3 396 \$	10,5 %
<b>Personnel de garde non qualifié</b>	29 186 \$	25 939 \$	3 247 \$	12,5 %

SOURCE Étude des crédits 2015-2016 : Renseignements particuliers volet famille, service de garde et intimidation, Gouvernement du Québec, 2015. Calculs des auteurs.

lorsque l'on compare le réseau subventionné québécois au réseau non subventionné ou au reste du Canada. Au Québec, 73,5 % des éducatrices sont détentrices d'un diplôme en éducation de la petite enfance, soit 5,4 points de pourcentage au-dessus de la moyenne canadienne<sup>40</sup>. Ce niveau de formation, qui est l'un des facteurs explicatifs de la qualité du service, se répercute aussi sur le niveau de rémunération : en 2012, les éducatrices du Québec touchaient, en moyenne, 2,63 \$ de plus en salaire horaire que celles du reste du Canada<sup>41</sup>.

Au niveau des comparatifs intra-Québec, le niveau de qualité observé dans les CPE suit en quelque sorte le niveau de rémunération des éducatrices. On remarque au tableau 6 que celles qui travaillent en CPE ont des conditions salariales plus avantageuses que celles œuvrant en GPS. Pour le personnel non qualifié, l'écart est de 12,5 %, soit un peu plus élevé que l'écart pour le personnel qualifié (10,5 %). D'aucuns pourraient voir dans cette rémunération avantageuse un problème pour les finances publiques<sup>42</sup>, mais rappelons que celle-ci va de pair avec un service de qualité largement supérieur.

Ainsi, les services de garde subventionnés permettent à la fois aux mères de jeunes enfants d'avoir accès au marché du travail, d'occuper un emploi ou d'en chercher activement un, de retourner aux études, mais aussi de reconnaître socialement l'importance du travail de celles qui prennent soin des enfants des autres, en professionnalisant ce travail et en lui assurant des conditions décentes.

## Conclusion

Les tendances récentes concernant les services de garde au Québec ont de quoi inquiéter : stagnation des places subventionnées, explosion de l'offre de services privés, écart important au niveau de la qualité entre les différents types de services de garde, modulation de la tarification exigée des parents, avantages fiscaux au profit des garderies à but lucratif, etc. Nous sommes bel et bien à la croisée des chemins pour l'avenir des services de garde au Québec. Durant la décennie qui a suivi la création des CPE, nous avons assisté au développement d'un réseau public et subventionné, avec des places à coût réduit et un encadrement éducatif de haute qualité qui a été l'une des principales avancées sociales du Québec au cours de sa récente histoire.

Or, la tendance des dernières années, de 2008 à aujourd'hui, présente la trajectoire inverse. Le gouvernement, en raison d'enjeux budgétaires à courte vue, a laissé se développer un réseau de garderies non subventionné qui n'existait pratiquement pas il y a dix ans. Par une nouvelle politique tarifaire et la bonification de crédits d'impôt versés directement aux parents, Québec encourage maintenant financièrement le développement de ce réseau privé. Par rapport au début des années 2000, les parents doivent maintenant payer plus cher, notamment pour un service public, et la part grandissante d'utilisatrices de GPNS reçoit des services de moins grande qualité.

Il s'agit là d'une orientation déplorable de politiques publiques. Elle fait fi du fardeau financier que représente le paiement des frais de garde pour nombre de familles, elle ne reconnaît pas l'importance de l'éducation de la petite enfance pour l'avenir des plus jeunes et pour l'économie ainsi que pour la société québécoise dans son ensemble, tout en instaurant un contexte qui pourrait inciter certaines mères à retarder leur retour sur le marché du travail. En définitive, il s'agit d'une mauvaise politique, tant d'un point de vue éducatif et social qu'économique.

Nos travaux montrent, à l'inverse, que compléter le réseau des services de garde publics serait une bien meilleure orientation, à la condition de maintenir intacts son universalité et le caractère réduit de sa tarification.



## Notes de fin de document

- 1 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Nouvelles dispositions de la politique familiale : Les enfants au cœur de nos choix*, 1997, p. VIII.
- 2 STATISTIQUE CANADA, CANSIM, Tableau 051-0001 et Étude des crédits 2015-2016; Gouvernement du Québec Renseignements particuliers volet famille, service de garde et intimidation, 2015.
- 3 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Rapport de la Commission de révision permanente des programmes*, novembre 2014.
- 4 *Ibid.*, p. 80.
- 5 Pour plus de détails sur les différentes compressions imposées aux services de garde, voir l'Observatoire de l'austérité mis en place par l'IRIS : <http://austerite.iris-recherche.qc.ca/famille#contenu>.
- 6 *Ibid.*
- 7 *Rapport de la Commission de révision permanente des programmes*, *op. cit.*, p. 83.
- 8 *Ibid.*
- 9 Lire à ce sujet : *Mémoire sur le projet de loi no 27, Loi sur l'optimisation des services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés*, Conseil du statut de la femme du Québec, Québec, 2015.
- 10 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Discours du budget – Budget 2014-2015*, p. 28, [www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2014-2015a/fr/documents/Discours.pdf](http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2014-2015a/fr/documents/Discours.pdf).
- 11 *Rapport de la Commission de révision permanente des programmes*, *op. cit.*, p. 78.
- 12 *Ibid.*, p. 87.
- 13 REVENU QUÉBEC, *Crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants*, [www.revenuquebec.ca/fr/citoyen/credits/credit\\_enfant/](http://www.revenuquebec.ca/fr/citoyen/credits/credit_enfant/) (consulté le 24 mars 2016).
- 14 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Discours sur le budget – Budget 1981-1982*, p. 30, [www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/archives/fr/documents/1979-80\\_fine.pdf](http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/archives/fr/documents/1979-80_fine.pdf).
- 15 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Discours sur le budget – Budget 2008-2009*, p. 22, [www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2008-2009/fr/documents/pdf/DiscoursBudget.pdf](http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2008-2009/fr/documents/pdf/DiscoursBudget.pdf).
- 16 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Discours sur le budget – Budget 2009-2010*, p. 22, [www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2009-2010/fr/documents/pdf/DiscoursBudget.pdf](http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2009-2010/fr/documents/pdf/DiscoursBudget.pdf).
- 17 AGENCE DU REVENU DU CANADA, « S1-F3-C1, Déduction pour frais de garde d'enfants », *Folio de l'impôt sur le revenu*, [www.cra-arc.gc.ca/tx/tchncl/ncmtx/fls/s1/f3/s1-f3-c1-fra.html](http://www.cra-arc.gc.ca/tx/tchncl/ncmtx/fls/s1/f3/s1-f3-c1-fra.html) (consulté le 24 mars 2016).
- 18 CENTRE QUÉBÉCOIS DE FORMATION EN FISCALITÉ, *La contribution additionnelle visant les services de garde subventionnés : un tour d'horizon, des surcharges et des éléments de planification...*, 15 décembre 2015, p. B-6, [www.cqff.com/liens/FGE.pdf](http://www.cqff.com/liens/FGE.pdf).
- 19 MINISTÈRE DE LA FAMILLE, *Portrait des garderies non-subventionnées du Québec – Enquête auprès des propriétaires de garderies non-subventionnées*, Québec, 2014, p.24, [www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/portrait\\_gns.pdf](http://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/portrait_gns.pdf).
- 20 Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance, L.R.Q., chapitre S-4.1.1. Cette loi est venue remplacer en 2006 la Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance (L.R.Q., c. C-8.2).
- 21 *Rapport de la Commission de révision permanente des programmes*, *op. cit.*, p. 77.
- 22 BIGRAS, Nathalie et Lise LEMAY, *Petite enfance, services de garde éducatifs et développement des enfants : état des connaissances*, Présentation dans le cadre du colloque Petite enfance : Le rôle de l'adulte dans l'accompagnement du développement du jeune enfant, Québec, 2012, p. 2.
- 23 *Ibid.*, p. 15.
- 24 JAPÉL, Christa, Richard E.TREMBLAY et Sylvana CÔTÉ, « La qualité des services de garde à la petite enfance : Résultats de l'Étude longitudinale du développement des enfants du Québec (ÉLDEQ) », *Éducation et francophonie, Association canadienne d'éducation de langue française*, vol. XXXIII :2 – Automne 2005, p. 11.
- 25 *Ibid.*, p. 23.
- 26 HECKMAN, James, *Invest in Early Childhood Development: Reduce Deficits, Strengthen the Economy*, 2012, <http://heckmanequation.org/content/resource/invest-early-childhood-development-reduce-deficits-strengthen-economy>.
- 27 HECKMAN, James, « The Case for Investing in Disadvantaged Young Children », dans le collectif *Big Ideas for Children : Investing in Our Nation's Future*, 2008 : <http://heckmanequation.org/content/resource/case-investing-disadvantaged-young-children>.
- 28 ALEXANDER, Craig et Dina IGNJATOVIC, « L'éducation préscolaire présente des avantages généralisés et durables », Banque TD, 2012, p. 1.
- 29 *Ibid.*, p. 1-2.

- 30 INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *La qualité éducative dans les installations de centres de la petite enfance*, Gouvernement du Québec, 2015.
- 31 INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *La qualité éducative dans les garderies non subventionnées*, Gouvernement du Québec, 2015.
- 32 FORTIN, Pierre, Luc GODBOUT et Suzie ST-CERNY, « L'impact des services de garde à contribution réduite du Québec sur le taux d'activité féminin, le revenu intérieur et les budgets gouvernementaux », Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, 2012.
- 33 *Ibid.*, p. 12.
- 34 *Idem.*
- 35 KELLY-GAGNON, Michel et Yannick LABRIE, « Les CPE ne sont pas un exemple à suivre », *La Presse+*, 29 juillet 2015, écran 4, [http://plus.lapresse.ca/screens/0f56d468-c4de-4465-975e-dc1afb93661f%7C\\_0.html](http://plus.lapresse.ca/screens/0f56d468-c4de-4465-975e-dc1afb93661f%7C_0.html).
- 36 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Nouvelles dispositions de la politique familiale : Les enfants au cœur de nos choix*, *op. cit.*
- 37 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Discours sur le budget*, budget 2002-2003, p. 21, [www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2002-2003/fr/pdf/DiscoursBudget.pdf](http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2002-2003/fr/pdf/DiscoursBudget.pdf).
- 38 Personnel en équivalent temps complet (ETC), *Étude des crédits 2015-2016*, Fiche n° RPOO-50.
- 39 STATISTIQUE CANADA, CANSIM, Tableau 281-0024, calculs des auteur·e·s.
- 40 CONSEIL SECTORIEL DES RESSOURCES HUMAINES DES SERVICES DE GARDE À L'ENFANCE, *Une enquête auprès des garderies éducatives et des centres CPE au Canada*, Ottawa, 2013, p. 23.
- 41 *Ibid.*, p. 18.
- 42 KELLY-GAGNON, *op. cit.*

—

**Le gouvernement a créé une structure tarifaire qui aura pour impact d'inciter nombre de parents à se tourner vers les services de garde privés non subventionnés.**



Institut de recherche  
et d'informations  
socioéconomiques

---

L'Institut de recherche et d'informations socioéconomiques (IRIS), un institut de recherche indépendant et progressiste, a été fondé à l'automne 2000. Son équipe de chercheurs se positionne sur les grands enjeux socio-économiques de l'heure et offre ses services aux groupes communautaires et aux syndicats pour des projets de recherche spécifiques.

**INSTITUT DE RECHERCHE ET D'INFORMATIONS SOCIO-ÉCONOMIQUES**

1710, rue Beaudry, bureau 3.4, Montréal (Québec) H2L 3E7 514.789.2409 • [iris-recherche.qc.ca](http://iris-recherche.qc.ca)

Imprimé **ISBN 978-2-923011-84-4**  
PDF **ISBN 978-2-923011-85-1**