CFP - 008M
C.P. – Commission d'examen sur la fiscalité québécoise

Mémoire de l'Association québécoise des centres de la petite enfance dans le cadre des consultations particulières et audiences publiques de la Commission des finances publiques sur le rapport final de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise

Déposé à la Commission des finances publiques
Assemblée nationale du Québec
Le 3 septembre 2015

Table des matières

Sommaire **3**

1. Le réseau de la petite enfance au Québec **6**
L'AQCPE 6
Le portrait des services de garde au Québec 7

2. L'arrivée d'un nouveau gouvernement **8**
PL 28 : adopté sous bâillon sur fond de promesse brisée 9
L'état des finances publiques 10

3. L'impact sur la classe moyenne **12**
Des familles poussées vers les garderies commerciales non subventionnées 14
Analyse incomplète des services de garde éducatifs subventionnés 18
Aucune analyse sur l'explosion des coûts des garderies commerciales non subventionnées 18

4. Les services de garde éducatifs subventionnés sont payants pour les gouvernements **21**

5. Les avantages des services de garde éducatifs maintes fois démontrés **23**
La qualité, un élément essentiel 25

Conclusion **28**

Sommaire

L'AQCPE remercie la Commission des finances publiques de l'avoir invitée à commenter les conclusions du rapport final de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise. L'Association avait d'ailleurs pris part aux consultations de cette commission à l'automne 2014. Cela dit, le gouvernement a adopté un projet de loi qui met d'ores et déjà en application certaines recommandations de la Commission (fiscalisation de la tarification des services de garde éducatifs subventionnés). Ainsi, le mémoire intégrera largement ce fait puisqu'on ne peut traiter des recommandations du rapport de manière isolée, faisant fi de la réalité que vivent depuis les familles du Québec et le réseau des CPE.

En effet, le 20 avril 2015, le gouvernement de Philippe Couillard a imposé aux jeunes familles québécoises, sous bâillon, une hausse spectaculaire des tarifs des services de garde éducatifs subventionnés. Bien qu'il ait promis avant, pendant et après la campagne électorale qu'il ne ferait que les indexer, le gouvernement n'a pas tardé à changer sa position sous prétexte d'un contexte budgétaire difficile.

Anticipant des surplus de près de 1,6 G$ pour l'année 2015-2016 (et de plus de 13 G$ au cours des cinq prochaines années), le gouvernement avait pourtant la marge de manœuvre nécessaire pour respecter sa promesse et renoncer à imposer cette contribution additionnelle de 162 M$ par année. Signifiant une facture salée pour les jeunes familles québécoises de la classe moyenne, elle représente à peine 0,16 % du budget de l'État. Or, au moment où le gouvernement va chercher des sommes supplémentaires dans les poches des parents, il s'apprête couper une fois de plus de manière importante (120 M$) dans les services de garde subventionnés en 2016-2017.

L'AQCPE est contre le choc tarifaire décidé par le gouvernement ainsi que la modulation du tarif selon le revenu des ménages puisqu'elle crée une « double progressivité ». Adhérant totalement au principe de progressivité de l'impôt sur le revenu, qui fait en sorte que les mieux nantis participent davantage au financement des dépenses de l'État, point n'est besoin d'en rajouter en modulant en plus les tarifs des services de garde. Dans le cas de l'éducation primaire ou secondaire, qui rejoint la très grande majorité des jeunes, la progressivité de l'impôt suffit à assurer que le système dans son ensemble contribue à réduire les inégalités sociales. Il devrait en aller de même pour l'éducation préscolaire que sont les services de garde éducatifs, premier maillon de la chaîne d'éducation.

Avec cette hausse et cette modulation, certaines familles sont forcées de se priver d'un service éducatif de qualité et une majorité d'entre elles sont poussées vers les garderies commerciales non subventionnées, encouragées par un nouvel avantage fiscal. Cet avantage rend ces garderies plus attrayantes financièrement et contribue à ralentir la demande, et donc la pression, pour la création de nouvelles places en services de garde éducatifs subventionnés. L'AQCPE est d'avis qu'il est inacceptable que le gouvernement ait procédé ainsi, sans mandat de la population.

Le gouvernement favorise un système à deux vitesses en freinant drastiquement le développement des places en services de garde éducatifs subventionnés et en laissant littéralement exploser le nombre de places en garderies commerciales non subventionnées, qui ont vu leur nombre augmenter de 1387 % depuis 2006. Ce

développement s'est produit sans contrôle des dépenses fiscales qui y sont liées (de l'ordre de 420 M$), alors que les services de garde éducatifs subventionnés se voient imposer un processus rigoureux et transparent quant à la répartition des places sur un territoire.

En plus de freiner le développement des services subventionnés, le gouvernement coupe massivement et de façon récurrente dans ce système. Les CPE pris à la gorge par ce désinvestissement, l'AQCPE anticipe déjà que ce choix gouvernemental aura des impacts négatifs sur la qualité des services offerts aux tout-petits.

Comment comprendre que le gouvernement se désengage des services à la petite enfance alors qu'une multitude d'études, tant au niveau national qu'à l'international, insistent plutôt sur la nécessité de s'y investir? En effet, les études montrent que l'investissement public dans les services destinés à la petite enfance (0-4 ans) devrait être priorisé. Pour James Heckman, prix Nobel d'économie en 2000, l'État doit passer d'une logique de « guérir » à une logique de « prévenir ». Selon lui, la prévention en bas âge est de loin plus équitable et plus efficiente économiquement, démontrant même que chaque dollar investi dans des services à la petite enfance permet plus tard des économies pouvant aller jusqu'à 7 dollars dans les services comme la santé, l'éducation, la sécurité et la justice.

Pour atteindre cette rentabilité, il ne faut pas seulement investir dans des « places », il faut investir dans des milieux éducatifs de qualité. Or, les études indiquent que les plus hauts niveaux de qualité se retrouvent principalement dans des **services de garde éducatifs sans but lucratif dont l'accès est universel**. Au Québec, **seuls les CPE ont ce statut**.

D'ailleurs, les services de garde subventionnés ont démontré leur rentabilité socio-économique. Loin de coûter de l'argent au gouvernement, ils font plus que s'autofinancer. Selon les économistes Fortin, Godbout et St-Cerny, chaque 1 $ dépensé a rapporté 1,75 $ à l'État. Cela s'explique notamment par le fait que le programme a permis à beaucoup plus de femmes d'accéder au marché du travail et à un nombre important de familles monoparentales de sortir de la pauvreté.

En somme, l'AQCPE est d'avis que les services de garde éducatifs subventionnés sont plus qu'une simple mesure permettant la conciliation travail-famille. Ils constituent en fait le premier maillon de la chaîne du système d'éducation québécois. Plutôt que de hausser de façon spectaculaire les tarifs des services de garde éducatifs subventionnés et de couper de manière récurrente et importante dans le réseau des CPE, le gouvernement doit investir massivement dans le développement des jeunes enfants, les adultes de demain et l'avenir de notre société.

L'AQCPE considère que :

- **le gouvernement et la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise font fausse route en privilégiant une fiscalisation de la tarification des services de garde éducatifs subventionnés ;**

- **il doit plutôt concentrer ses efforts à travailler avec les acteurs du réseau afin d'assurer l'accessibilité et la pérennité des services de garde éducatifs de qualité pour les familles et les enfants du Québec;**

- **il doit de plus garantir l'universalité des services de garde, tout en mettant en place des mesures spécifiques et adaptées pour les enfants présentant des défis particuliers ;**

- **pour assurer le financement des services de garde éducatifs subventionnés, une hausse de la contribution parentale à 8 $, puis une indexation ainsi que des mesures compensatoires pour les familles moins nanties, constitueraient les bases d'une option raisonnable. Les impacts financiers devraient toutefois être consacrés entièrement au réseau des services de garde éducatifs subventionnés, sans parallèlement couper dans les budgets qui y sont consacrés ;**

- **enfin, concernant les garderies commerciales non subventionnées, il est essentiel qu'elles soient soumises aux mêmes règles de reddition de comptes que les services de garde éducatifs subventionnés pour s'assurer notamment que les crédits d'impôt correspondent à des places réellement occupées par des enfants.**

1. Le réseau de la petite enfance au Québec

L'AQCPE

L'Association québécoise des centres de la petite enfance (AQCPE) est un réseau d'entreprises d'économie sociale. Elle représente la majorité des centres de la petite enfance (CPE), bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial (BC) et regroupements régionaux de CPE, présents partout au Québec. L'AQCPE est reconnue auprès de ses nombreux partenaires comme un acteur de premier plan en petite enfance. Sa mission est d'exercer un leadership national sur l'ensemble des enjeux liés aux services éducatifs et de garde à l'enfance.

Le réseau des CPE et des services de garde en milieu familial représente près de 40 000 emplois, ce qui le place parmi les plus grands employeurs privés du Québec.

Quelques chiffres sur le réseau des CPE et de la garde en milieu familial[1] :

- Plus de 180 000 places en services de garde éducatifs subventionnés;
- Près de 1000 CPE répartis en plus de 1 400 installations;
- Près de 24 000 professionnelles (équivalent temps complet);
- Près de 15 600 personnes responsables d'un service de garde en milieu familial (RSG) reconnues par 162 bureaux coordonnateurs;
- Plus de 7 850 parents-administrateurs bénévoles dans les CPE et BC.

L'AQCPE et ses membres souscrivent aux valeurs énoncées dans le Programme éducatif *Accueillir la petite enfance* du ministère de la Famille du Québec, notamment en ce qui a trait à la reconnaissance de la responsabilité première des parents dans l'éducation de leur enfant et du soutien de ce rôle par les milieux de garde.

Ce programme, fondé sur cinq principes[2], permet aux enfants de se développer de façon optimale, et ce, quel que soit leur milieu socio-économique. Il confie aux services de garde éducatifs le mandat de contribuer à l'éducation des enfants et à leur socialisation, sans oublier leur bien-être et leur sécurité physique et affective, précisant que les services de garde éducatifs doivent soutenir l'adaptation progressive des enfants à la vie en collectivité et leur « appropriation graduelle et harmonieuse de la culture, des valeurs, des normes et des règles de la société québécoise[3] ». Ainsi, il prépare les enfants à leur entrée à l'école et pose de cette manière les fondements de la réussite scolaire. Il atténue également certains facteurs de risque chez de nombreux enfants, en plus de soutenir de façon précoce ceux qui ont des besoins particuliers.

---

[1] Données au 31 mars 2015 colligées sur le site du ministère de la Famille : https://www.mfa.gouv.qc.ca/FR/SERVICES-DE-GARDE/Pages/index.aspx. Page consultée le 21 juillet 2015.

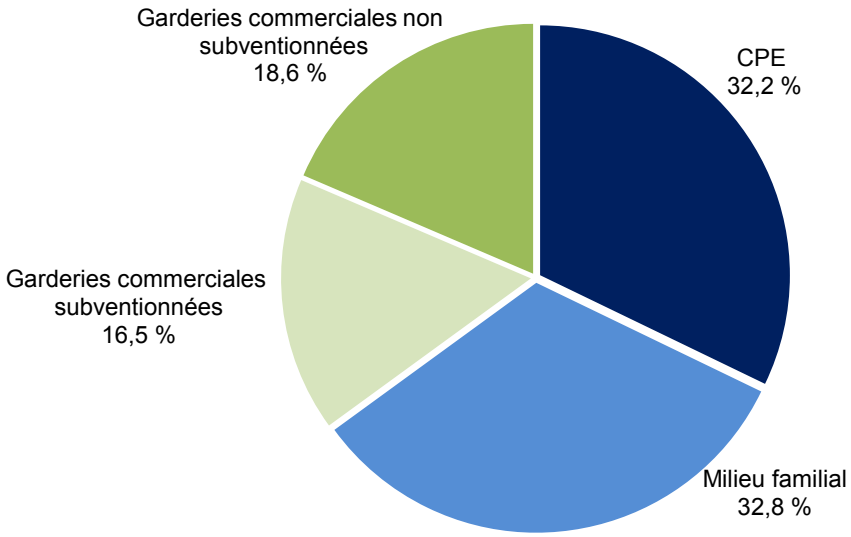
[2] Les cinq principes sont : l'enfant est unique; l'enfant apprend par le jeu; l'enfant a un développement global et intégré; l'enfant est le premier agent de son développement; et la collaboration entre les parents et le personnel éducateur est primordiale.

[3] Ministère de la Famille du Québec, *Programme éducatif Accueillir la petite enfance,* mise à jour de 2007, p. 16.

Le portrait des services de garde au Québec

Le ministère de la Famille détermine le nombre de places officiellement offertes dans les différents types de services de garde au Québec à travers l'émission de permis, en particulier en ce qui a trait aux places en services de garde éducatifs subventionnés. Ainsi, l'ensemble des services de garde compte 279 310 places, dont 227 467 sont subventionnées (près de 82 % du total). Les CPE (89 833 places) et le milieu familial (91 664 places) représentent 65 % de l'ensemble des places. Les établissements commerciaux, soit les garderies commerciales subventionnées (45 970) et non subventionnées (51 843), représentent quant à elles le solde de 35 %.

Figure 1
Répartition des places en services de garde au Québec au 31 mars 2015[4]



Il est important de rappeler que les services de garde cadrent parfaitement avec l'une des cinq missions du gouvernement du Québec présentées dans le *Plan budgétaire 2014-2015* de juin 2014[5]. En effet, parmi ces missions, le gouvernement du Québec a réitéré l'importance de son rôle de soutien aux familles, ce qui doit, de l'avis de l'AQCPE, inclure la préservation des acquis de la politique familiale ainsi que la pérennité et le financement des services de garde éducatifs à l'enfance.

[4] Données au 31 mars 2015 colligées sur le site du ministère de la Famille : https://www.mfa.gouv.qc.ca/FR/SERVICES-DE-GARDE/PORTRAIT/PLACES/Pages/index.aspx. Page consultée le 21 juillet 2015.

[5] Ministère des Finances du Québec, *Budget 2014-2015, Plan budgétaire*, juin 2014, p. A.14.

2. L'arrivée d'un nouveau gouvernement

Le premier ministre Couillard a pris, à de nombreuses reprises, l'engagement auprès des familles d'annuler la hausse et de seulement indexer les tarifs des services de garde éducatifs subventionnés, engagement qu'il brisera quelques mois seulement après son arrivée au pouvoir. Il le répète pourtant avant, pendant et après la campagne électorale, vilipendant du même coup la hausse annoncée par le précédent gouvernement[6]. Cela est formalisé en avril 2014, dans le discours d'assermentation des ministres, dans lequel il interpelle directement la nouvelle ministre de la Famille, Mme Francine Charbonneau, à cet effet :

> « Vous verrez à poursuivre le développement des places en garderie et éviterez un choc tarifaire aux familles de la classe moyenne, en optant pour une indexation des tarifs[7]. »

Plus tard, le premier ministre demande à ses ministres de convier l'ensemble de leurs partenaires à un grand dialogue social dans l'objectif de redresser les finances publiques et de recouvrer l'équilibre budgétaire[8]. Parallèlement, il met en place deux commissions, l'une sur la fiscalité, l'autre sur la révision des programmes.

En octobre 2014, l'AQCPE est invitée à présenter ses recommandations dans le cadre des consultations de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise (Commission Godbout). En résumé, l'AQCPE propose de hausser la contribution parentale à 8 $[9] et de l'indexer par la suite. Pour les familles à faible revenu, des mesures compensatoires doivent être mises en place. De plus, les impacts financiers de cette hausse et des indexations subséquentes doivent être consacrés au financement et à la pérennité du réseau des services de garde éducatifs subventionnés.

Selon l'échéancier prévu, la Commission Godbout remet un rapport préliminaire destiné uniquement au ministère des Finances et proposant de façon générale des modifications applicables à court terme en matière de dépenses fiscales. Or, le gouvernement commande également une analyse confidentielle portant spécifiquement sur la tarification des services de garde éducatifs subventionnés.

---

[6] Parti libéral du Québec, *Engagements, élections générales 2014*, 2014, p. 44.
[7] Premier ministre du Québec, *Discours d'assermentation du Conseil des ministres du gouvernement du premier ministre Philippe Couillard*, 23 avril 2014, http://www.premier-ministre.gouv.qc.ca/actualites/allocutions/details.asp?idAllocutions=854, page consultée le 22 juillet 2015.
[8] Premier ministre du Québec, *Allocution d'ouverture de la 1re session de la 41e législature de l'Assemblée nationale du Québec*, *M. Philippe Couillard, député de Roberval et premier ministre du Québec*, 21 mai 2014, https://www.premier-ministre.gouv.qc.ca/actualites/allocutions/details.asp?idAllocutions=857. Page consultée le 22 juillet 2015.
[9] Cette position résulte de la logique que si le tarif quotidien uniforme avait été indexé dès la mise en place du programme, la hausse annuelle aurait été graduelle. Ainsi, le tarif d'origine de 5 $ serait aujourd'hui d'environ 8 $. Il s'agit d'une des 24 pistes de solution du Chantier sur la qualité et la pérennité des services de garde et sur l'optimisation de leur financement.

PL 28 : adopté sous bâillon sur fond de promesse brisée

L'AQCPE présente en janvier 2015 son mémoire sur le projet de loi 28 à la Commission des finances publiques. Elle rappelle que les CPE ne sont pas que de simples services de garde. En plus d'offrir un environnement éducatif de qualité, leur rentabilité économique et sociale a été démontrée à maintes reprises[10].

L'AQCPE soutient que le gouvernement devrait poursuivre l'approche progressiste québécoise en matière de politique familiale **en évitant de mettre en péril ce qui a pris des années à construire**.

Rappelons que, si l'AQCPE est contre la modulation des tarifs selon le revenu, ce n'est pas parce qu'elle s'oppose à la progressivité du système fiscal et des transferts gouvernementaux. Au contraire, elle adhère totalement au principe de progressivité de l'impôt sur le revenu qui fait en sorte que les mieux nantis participent de manière plus importante au financement des dépenses de l'État, élément central du régime fiscal québécois.

> **Quand un service public comme l'éducation primaire ou secondaire rejoint la très grande majorité des jeunes, la progressivité de l'impôt suffit à assurer que le système dans son ensemble réduit les inégalités sociales[11]. Point n'est besoin d'en rajouter en modulant en plus les tarifs selon le revenu. Il devrait en aller de même pour l'éducation préscolaire au premier stade de développement de l'enfant.**

Le 20 avril 2015, le gouvernement va contre l'avis de l'AQCPE et d'autres experts en adoptant sous bâillon le projet de loi 28, confirmant la hausse et la modulation des tarifs des services de garde éducatifs subventionnés. Pour les familles du Québec, il s'agit ni plus ni moins d'une taxe supplémentaire qui impactera directement leur choix en matière de services de garde. Pour certaines, cela créera même une incertitude quant aux coûts réels qu'elles devront assumer pour leurs services de garde puisqu'elles ne connaîtront leur véritable situation financière que lors de la production de leur déclaration de revenus.

Le premier ministre a affirmé ne pas regretter d'avoir rompu sa promesse électorale qui se limitait à l'indexation, prétextant que la tarification en fonction du revenu était plus équitable[12]. De son avis, l'AQCPE considère justement que cette mesure n'est pas équitable puisque le régime fiscal québécois prévoit déjà une contribution plus importante des mieux nantis aux dépenses de l'État, par les impôts.

---

[10] AQCPE, *Mémoire de l'Association québécoise des CPE à propos du projet de loi n^o 28, Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016*, Commission des finances publiques, Assemblée nationale du Québec, 26 janvier 2015, http://www.aqcpe.com/publications/projet-de-loi-no-28-memoire-de-laqcpe/.

[11] On peut trouver une démonstration claire de cette affirmation dans le livre de référence du professeur Clément Lemelin, *L'économiste et l'éducation*, Presses de l'Université du Québec, Ste-Foy, 1998.

[12] CROTEAU, Martin, *Garderies : Couillard ne regrette pas d'avoir rompu sa promesse électorale*, La Presse, 7 avril 2015, http://www.lapresse.ca/actualites/politique/politique-quebecoise/201504/07/01-4858890-garderies-couillard-ne-regrette-pas-davoir-rompu-sa-promesse-electorale.php. Page consultée le 27 juillet 2015.

L'état des finances publiques

C'est sous un discours alarmiste sur les finances publiques du Québec que le gouvernement justifie son choix de taxer davantage les familles et d'imposer d'importantes compressions au réseau.

> **Or, dans son budget 2015-2016, il prévoit pourtant des surplus de plus de 13 G$[13] d'ici les cinq prochaines années, somme qu'il choisit de verser entièrement au service de la dette par le biais du Fonds des générations[14].**

Pourtant, dans son programme électoral, le Parti libéral du Québec s'était engagé à ce que les surplus budgétaires prévus dès 2015-2016 soient alloués à 50 % aux réductions d'impôt pour les contribuables de la classe moyenne, et à 50 % à la réduction du poids de la dette par des versements supplémentaires au Fonds des générations[15]. Rappelons que le solde budgétaire réel de l'État se calcule avant, et non après, les versements à ce fonds (ligne SURPLUS (DÉFICIT) dans le tableau 1).

Tableau 1
Extrait du cadre financier consolidé de 2014-2015 à 2019-2020

(en millions de dollars)

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
SURPLUS (DÉFICIT)	**–1 097**	**1 586**	**2 236**	**2 765**	**3 085**	**3 446**
LOI SUR L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE						
Versements des revenus dédiés au Fonds des générations	–1 253	–1 586	–2 236	–2 765	–3 085	–3 446
SOLDE BUDGÉTAIRE(1)	**–2 350**	**—**	**—**	**—**	**—**	**—**

(1) Solde budgétaire au sens de la Loi sur l'équilibre budgétaire.

Il est difficile de comprendre l'insistance du gouvernement à imposer une contribution additionnelle de 162 M$ par année, représentant à peine 0,16 % du budget du gouvernement, mais signifiant une facture salée pour les jeunes familles québécoises de la classe moyenne.

> **De façon aussi soudaine qu'inattendue, la hausse et la modulation du tarif forcent maintenant une famille de classe moyenne dont chacun des parents a un revenu de 50 000 $ à payer 1 069 $ de plus par année pour chaque enfant en services de garde éducatifs subventionnés[16]. Le gouvernement avait**

[13] Cumul des surplus prévus dans le cadre financier consolidé de 2014-2015 à 2019-2020 (tableau 1) : 1,586 G$ + 2,236 G$ + 2,765 G$ + 3,085 G$ + 3,446 G$ = 13,118 G$.
[14] Ministère des Finances du Québec, *Le plan économique du Québec*, mars 2015, p. A.19.
[15] Parti libéral du Québec, *Engagements, élections générales 2014*, 2014, p. 44.
[16] Le tarif quotidien passant de 7,30 $ à 11,41 $ (+ 4,11 $), la hausse est de 4,11 $ X 260 jours = 1 069 $. Après la prise en compte des aides fédérales, la hausse pour cette famille est de 798 $ pour le tarif net (260 x (9,09 $ – 6,02 $) = 798 $).

pourtant la marge pour respecter sa promesse électorale, anticipant des surplus de 1 586 M$ pour l'année 2015-2016 dans son plus récent budget.

Le gouvernement savait qu'il se dirigeait vers un déficit moindre que celui annoncé pour l'année 2014-2015, tel qu'en font foi les rapports mensuels des opérations financières produits par le ministère des Finances du Québec, rendus publics à la fin 2014 ainsi qu'au début 2015[17] et rapportés par les médias[18]. Dans le rapport mensuel préliminaire au 31 mars 2015, publié le 3 juillet dernier, on apprend que le gouvernement prévoit finalement un déficit inférieur de 715 M$ à celui anticipé pour l'année 2014-2015, sur lequel il s'appuyait pour justifier la hausse et la modulation des tarifs des services de garde éducatifs subventionnés. Pourquoi donc demander une telle contribution aux jeunes familles?

Alors même que le gouvernement va chercher des sommes supplémentaires dans les poches des parents, il coupera une fois de plus de manière importante dans les services de garde éducatifs subventionnés en 2016-2017 à hauteur de 120 M$. Ainsi, malgré une hausse fulgurante des tarifs, ces services continueront de faire face à des problèmes systémiques qui réduiront leur marge de manœuvre et leur capacité à honorer les objectifs prioritaires de la loi sur les services de garde éducatifs à la petite enfance, contenus à son article 1 :

> « La présente loi a pour objet de **promouvoir la qualité des services** de garde éducatifs fournis par les prestataires de services de garde qui y sont visés en vue **d'assurer la santé, la sécurité, le développement**, **le bien-être et l'égalité des chances** des enfants qui reçoivent ces services, notamment ceux qui présentent des besoins particuliers ou qui vivent dans des contextes de précarité socio-économique.
>
> Elle a également pour objet de favoriser le **développement harmonieux 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**, ainsi que de leur **droit de choisir le prestataire** de services de garde. »[19]

---

[17] Ministère des Finances du Québec, *Rapport mensuel des opérations financières au 30 septembre 2014*, 19 décembre 2014, http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/mensuel/fr/MENFR_rmof_9_05.pdf, et *Rapport mensuel des opérations financières au 31 octobre 2014*, 30 janvier 2015, http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/mensuel/fr/MENFR_rmof_9_06.pdf. Pages consultées le 22 juillet 2015.

[18] VAILLES, Francis, *Déficit zéro après six mois*, La Presse, 7 janvier 2015, http://affaires.lapresse.ca/opinions/chroniques/francis-vailles/201501/07/01-4833091-deficit-zero-apres-six-mois.php et FILLION, Gérald, *Nuages à Ottawa, soleil à Québec!*, Le blogue Économie de Gérald Fillion, Radio-Canada.ca, 30 janvier 2015, http://blogues.radio-canada.ca/geraldfillion/2015/01/30/nuages-a-ottawa-soleil-a-quebec/. Pages consultées le 22 juillet 2015.

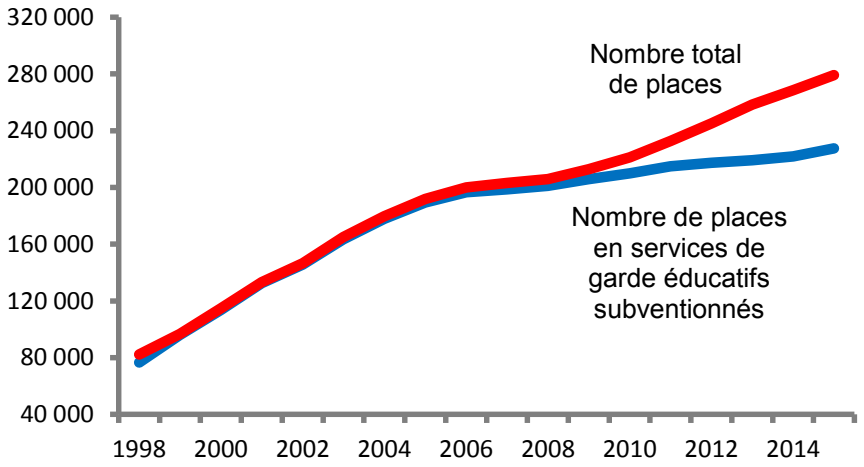
[19] Les passages en caractères gras sont ceux de l'AQCPE et ne figurent pas dans le texte officiel de la Loi.

3. L'impact sur la classe moyenne

Le gouvernement du Québec joue un rôle primordial dans la gestion de la demande et de l'offre de places en services de garde. Or, la demande ne cesse de croître depuis plusieurs années, non seulement en raison de la progression du nombre de naissances au Québec, mais aussi de la popularité croissante du programme de services de garde éducatifs subventionnés.

Pourtant, de 2006 à 2015, le nombre de nouvelles « places à 7 $ » n'a augmenté que de 1,6 % par année, alors qu'il avait cru de 12,5 % par année entre 1998 et 2006. L'offre n'a pas suivi la demande. Inévitablement, le rationnement des places en services de garde éducatifs subventionnés qui s'en est suivi a poussé un nombre important de parents du côté des garderies commerciales non subventionnées, qui ont ainsi connu un regain de popularité. Le gouvernement ne s'est pas opposé à ce déplacement, y ayant plutôt contribué, tout d'abord en 2009 et maintenant en 2015.

Figure 2
Évolution du nombre de places disponibles en services de garde au Québec[20]



En janvier 2009, le crédit d'impôt remboursable pour frais de garde d'enfant a été haussé pour les parents utilisateurs des garderies commerciales non subventionnées dont le revenu familial se situait entre 50 000 $ et 100 000 $[21]. Cela a eu pour effet de rendre ces garderies plus attrayantes financièrement et de ralentir la demande pour des places en services de garde éducatifs subventionnés, réduisant ainsi la pression pour en créer.

Dans le tableau 2, on observe effectivement une disparité flagrante entre le développement des places en services de garde éducatifs subventionnés et en garderies commerciales non subventionnées. Par exemple, les garderies commerciales non subventionnées, qui comptaient en 2006 pour moins de 2 % des places, en représentent

[20] Données colligées sur le site Internet du ministère de la Famille : https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/Pages/index.aspx. Page consultée le 27 août 2015.
[21] Ministère des Finances du Québec, *Budget 2008-2009, Plan budgétaire*, mars 2008, section E.

aujourd'hui 19 %, ce qui constitue un bond prodigieux de 1 387 %, alors que le gouvernement limite la création de places en services de garde éducatifs subventionnés à 4 000 places en moyenne à partir de 2015-2016[22].

> **Le gouvernement instaure un système à deux vitesses en freinant le développement des services de garde éducatifs subventionnés et en laissant proliférer les places en garderies commerciales non subventionnées. Par ailleurs, il n'exerce aucun contrôle sur le développement des places non subventionnées et contourne, pour ainsi dire, les modifications à la Loi sur les services de garde éducatifs à la petite enfance adoptées dans le cadre du projet de loi 126, le 10 décembre 2010, à la suite de questions soulevées quant au processus d'octroi des permis. Ces modifications obligent le ministère de la Famille à s'appuyer sur les recommandations d'un comité consultatif indépendant pour la répartition des places dans les services de garde éducatifs subventionnés sur un territoire.**

Il en résulte que l'offre de services des garderies commerciales non subventionnées se concentre majoritairement (72 %) que dans trois régions, soit Montréal, la Montérégie et Laval, alors que les besoins des familles, eux, se retrouvent sur l'ensemble du territoire du Québec.[23]

Tableau 2
Variation des places en services de garde de 2006 à 2015 au Québec[24]

Année	Services de garde éducatifs subv.			Garderies comm. non subv.	Total des places
	CPE	Milieu familial	Garderies comm. subv.		
2006	74 573	89 011	33 034	3 487	200 105
…	…	…	…	…	…
2015	89 833	91 664	45 970	51 843	279 310
Variation de 2006 à 2015					
%	**+ 20 %**	**+ 3 %**	**+ 39 %**	**+ 1 387 %**	**+ 40 %**

En 2015, les amendements liés à la fiscalisation des tarifs de services de garde éducatifs subventionnés, introduits par la loi 28, ont le même effet qu'en 2009 : ils refroidissent la demande de places en services de garde éducatifs subventionnés, réduisent la pression pour en créer de nouvelles et rendent les garderies commerciales non subventionnées

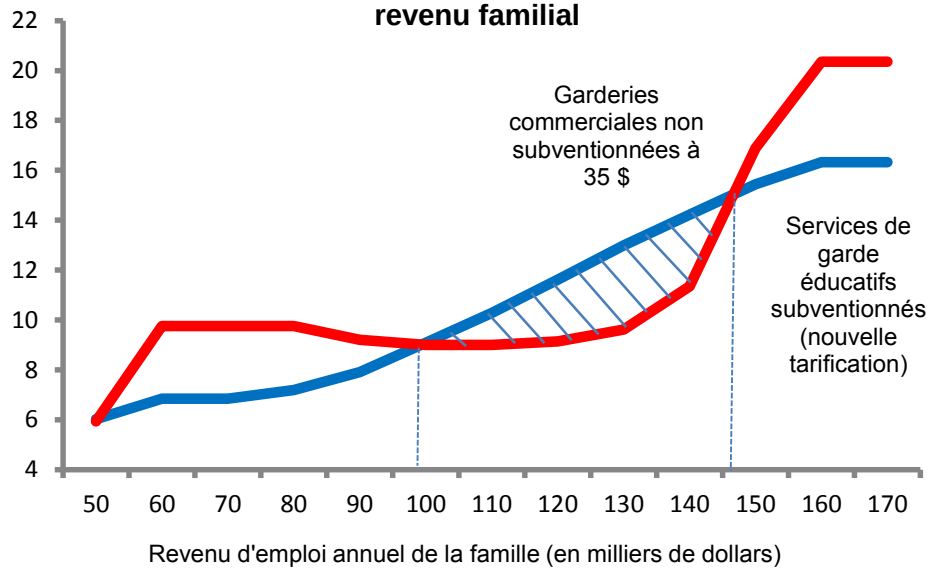
[22] Ministère des Finances du Québec, *Budget 2014-2105, Plan budgétaire*, juin 2014, p. B.132.
[23] Source : site Internet du ministère de la Famille, *Portrait des garderies non subventionnées du Québec*, Enquête auprès des propriétaires de garderies non subventionnées, 2014 : https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/portrait_gns.pdf. Page consultée le 24 août 2015.
[24] Données au 31 mars 2015 colligées sur le site du ministère de la Famille du Québec : https://www.mfa.gouv.qc.ca/FR/SERVICES-DE-GARDE/Pages/index.aspx. Page consultée le 21 juillet 2015.

encore plus attrayantes financièrement. Or, de 2008 à 2014, le tarif moyen de ce type de garderies a littéralement explosé. Il a augmenté cumulativement de 50 %, alors que le coût de la subvention pour les services de garde éducatifs subventionnés ne progressait que de 19 %. Cette tendance risquant d'amplifier à nouveau la demande de places pour les services de garde éducatifs subventionnés, leur tarif a été haussé pour les parents dont le revenu familial est égal ou supérieur à 50 000 $, créant ainsi une barrière à l'entrée.

Des familles poussées vers les garderies commerciales non subventionnées

La figure 3[25] illustre les conséquences des dispositions de la loi 28 pour les familles biparentales dont les deux conjoints sont au travail[26]. Deux types de services de garde sont comparés : les services de garde éducatifs subventionnés en tenant compte de la nouvelle tarification[27] (modulation selon le revenu) qui a été mise en place rétroactivement en avril dernier et les garderies commerciales non subventionnées dont le tarif brut est estimé à 35 $ par jour.

Figure 3
Coût net des services de garde après soustraction des aides fiscales selon le revenu familial



[25] La figure montre comment évolue le coût net pour le parent selon le mode de garde en fonction du revenu d'emploi annuel de la famille, après avoir soustrait du tarif brut les diverses aides fiscales, soit a) la déduction fédérale pour frais de garde, b) l'effet améliorant des frais de garde sur les transferts fédéraux comme le crédit pour la TPS et la prestation fiscale canadienne pour enfants et c) le crédit d'impôt remboursable du Québec (applicable aux usagers de la garde commerciale non subventionnée seulement).

[26] La figure présente la situation typique d'une famille biparentale où le revenu d'emploi de l'un des conjoints est égal à 80 % de celui de l'autre conjoint.

[27] Tarif brut modulé, allant d'un minimum de 7,30 $ par jour pour les familles dont le revenu annuel est de 50 000 $ ou moins à un maximum de 20 $ par jour pour celles dont le revenu annuel est de 155 000 $ ou plus.

Quatre conséquences néfastes pour les jeunes familles sujettes à la nouvelle tarification des services de garde éducatifs subventionnés en découlent.

Premièrement, plutôt que d'être uniforme à 7,30 $ comme avant, le tarif quotidien croît maintenant avec le revenu familial dès que celui-ci dépasse 50 000 $ (ligne bleue). Par cette réforme, le gouvernement impose donc un second niveau de progressivité dans le régime fiscal du Québec, alors même que celui-ci, par le biais de l'impôt sur le revenu, est déjà le plus progressif d'Amérique du Nord. **L'AQCPE s'oppose à cette double progressivité fiscale.**

Deuxièmement, comme mentionné précédemment, cela créera une incertitude quant aux coûts réels que les familles devront assumer pour leurs services de garde, alors qu'elles ne connaîtront leur véritable situation financière qu'au moment de la production de leur déclaration de revenus.

Troisièmement, en observant l'écart de coût net pour la classe moyenne (revenus familiaux de 65 000 $ à 130 000 $)[28] entre les services de garde éducatifs subventionnés (ligne bleue) et les garderies commerciales non subventionnées (ligne rouge), on constate que la nouvelle tarification touche lourdement cette catégorie de la population. La hausse de coût net découlant du tarif modulé va de 159 $ à 1828 $ par enfant par année (voir le détail dans le tableau 3).

> **L'AQCPE juge que cibler ainsi les jeunes familles de la classe moyenne est inacceptable considérant que cette catégorie de la population paie déjà des impôts et n'utilise en général que très peu de services publics.**

[28] Il est de coutume de définir la classe moyenne comme celle dont le revenu se situe entre 75 % et 150 % du revenu médian (niveau estimatif du revenu d'emploi médian de la jeune famille biparentale dont les deux conjoints sont au travail est d'environ 86 000 $).

Tableau 3
Comparaison de la contribution parentale des services de garde subventionnés[29]

Revenu d'emploi de la famille	Contribution nette par enfant par jour		Hausse quotidienne par enfant	Hausse annuelle par enfant (260 jours)
	Nouveau tarif modulé	Ancien tarif uniforme à 7,30 $/ jour		
65 000 $	6,84 $	6,23 $	+0,61 $	+159 $
80 000 $	7,19 $	6,24 $	+0,95 $	+247 $
90 000 $	7,91 $	5,81 $	+2,10 $	+546 $
100 000 $	9,09 $	5,81 $	+3,28 $	+853 $
110 000 $	10,28 $	5,81 $	+4,47 $	+1 162 $
120 000 $	11,62 $	5,96 $	+5,66 $	+1 472 $
130 000 $	12,99 $	5,96 $	+7,03 $	+1 828 $

Le revenu d'emploi total de la famille estimé dans le tableau reflète une situation typique où le revenu de l'un des conjoints est égal à 80 % de celui de l'autre. La contribution parentale nette est obtenue en soustrayant du tarif brut l'aide fédérale obtenue (déduction fiscale fédérale et amélioration des transferts fédéraux).

Quatrièmement, il appert clairement que les garderies commerciales non subventionnées sont désormais financièrement plus attrayantes pour les jeunes familles de la classe moyenne dont le revenu annuel est de plus de 100 000 $.

> **La hausse et la modulation ont pour effet de rapprocher le coût net des services de garde éducatifs subventionnés de celui des garderies commerciales non subventionnées. Et même, dans le cas des familles de la classe moyenne dont le revenu se situe entre 100 000 $ et 130 000 $, de rendre les services de garde éducatifs subventionnés plus onéreux que ceux des garderies commerciales non subventionnées.**

Avec la hausse et la modulation, certaines familles sont ainsi forcées de se priver d'un service éducatif de qualité. Une majorité d'entre elles sont même poussées vers les garderies commerciales non subventionnées, encouragées par un nouvel avantage fiscal.

Le tableau 4 montre la mesure de cette conséquence. Pour les familles dont le revenu se situe à 65 000 $, l'écart de coût net entre les services de garde éducatifs subventionnés

[29]Source : ministère des Finances du Québec, http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/outils/garde-2015-fr.htm. Page consultée le 22 juillet 2015.

et les garderies commerciales non subventionnées a diminué, passant de 918 $ à 759 $ par enfant par année. Pour un revenu de 90 000 $, l'écart est passé de 881 $ à 335 $.

Le tableau montre aussi que, pour un revenu se situant entre 100 000 $ et 130 000 $, la situation s'est renversée. En effet, alors que cet écart était favorable aux services de garde éducatifs subventionnés, la réforme d'avril 2015 fait en sorte que les garderies commerciales non subventionnées coûtent désormais moins cher pour cette catégorie de la population. Cet avantage financier varie maintenant entre 23 $ et 876 $ par enfant par année. Les jeunes familles de la classe moyenne sont ainsi poussées vers les garderies commerciales non subventionnées puisqu'elles sont financièrement plus attrayantes.

Tableau 4
Écart des coûts nets entre les services de garde éducatifs subventionnés et les garderies commerciales non subventionnées[30]

Revenu d'emploi total de la famille[a]	Écart entre le coût parental net des services de garde éducatifs subventionnés et le coût net des garderies commerciales non subventionnées (35 $) par enfant par année (260 jours)[b]	
	Avant la réforme d'avril 2015	Après la réforme d'avril 2015
65 000 $	-918 $	-759 $
80 000 $	-915 $	-668 $
90 000 $	-881 $	-335 $
100 000 $	-829 $	+23 $
110 000 $	-829 $	+333 $
120 000 $	-827 $	+645 $
130 000 $	-952 $	+876 $

Notes : [a] Le revenu d'emploi total de la famille reflète la situation typique où le revenu d'emploi de l'un des conjoints est égal à 80 % de celui de l'autre conjoint[b]. Le coût parental net est obtenu en soustrayant du tarif brut l'aide fédérale obtenue (déduction fiscale fédérale et amélioration des transferts fédéraux) et, dans le cas des garderies commerciales non subventionnées, le crédit d'impôt du Québec.

[30] Source : ministère des Finances du Québec, http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/outils/garde-2015-fr.htm. Page consultée le 22 juillet 2015.

Analyse incomplète des services de garde éducatifs subventionnés

L'AQCPE est d'avis que pousser les jeunes familles de la classe moyenne vers les garderies commerciales non subventionnées est **contraire à une vision économique progressiste, et ce, pour deux raisons.**

La première est qu'elle repose sur une analyse déficiente de l'évolution du coût des services de garde éducatifs subventionnés pour le gouvernement. Elle ne fait pas la distinction entre l'augmentation du coût de la subvention gouvernementale par enfant et celle du nombre total d'enfants. En réalité, depuis la période d'implantation initiale du programme de services de garde éducatifs subventionnés (de 1997 à 2002), le coût de la subvention par place a progressé au taux moyen 2,5 % par année seulement (inflation comprise)[31]. Il s'agit d'un rythme modeste selon n'importe quel critère raisonnable de croissance de coût. Pendant ce temps, le nombre total d'enfants en services de garde éducatifs subventionnés a crû de 3,2 % par année.

En d'autres mots, si le coût total de la subvention gouvernementale a augmenté au rythme de 5,8 % par année (2,5 % + 3,2 %), ce n'est pas parce que le coût par place a été hors de contrôle et a explosé, mais bien parce que le programme a connu un succès extraordinaire et a attiré une population croissante de jeunes familles. On ne trouve aucune mention de cette réussite populaire comme source de la croissance du coût total du programme dans le rapport de la Commission Robillard, chargée d'étudier la performance des programmes gouvernementaux.

La seconde raison est que le gouvernement n'a offert aucune analyse des avantages du programme subventionné. On se serait attendu, par exemple, à ce que la Commission Robillard présente une analyse avantages-coûts en bonne et due forme du programme. Or, **non seulement la Commission a-t-elle produit une analyse partielle de ses coûts, mais elle a négligé toute analyse de ses avantages, contrairement à l'esprit et à la lettre de son mandat**. Une décision éclairée au sujet d'un programme gouvernemental devrait en toute logique comparer ses coûts avec ses avantages.

Aucune analyse sur l'explosion des coûts des garderies commerciales non subventionnées

Alors que le gouvernement et la Commission Robillard ont remis en question les coûts des services de garde éducatifs subventionnés sans même en mesurer les avantages, ils ont fait fi du coût croissant que représente le développement des garderies commerciales non subventionnées. En effet, la prolifération sans réel contrôle de l'État des places dans ce type d'établissement.

[31] Données du Conseil du trésor et du ministère de la Famille. Soit de 7 800 $ en 2002-2003 à 10 500 $ en 2014-2015.

Tableau 5

Coût des dépenses fiscales liées au crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants en garderies commerciales non subventionnées

Année	Coût	Indice (2008 = 100)
2008	200 M$	100
2009	282 M$	141
2010	341 M$	171
2011	413 M$	207
2012	482 M$	241
2013	557 M$	279
Augmentation cumulative[32]	**+ 357 M$**	**+ 179 %**

Note : Le crédit d'impôt visé est applicable aux garderies commerciales non subventionnées, mais aussi aux services de garde d'enfants en maternelle, au primaire, etc. Il est estimé que les garderies commerciales non subventionnées comptaient pour environ 80 M$ en 2008 et 420 M$ en 2013. Cela conduit à une estimation d'une augmentation de 425 % des dépenses fiscales liées aux garderies commerciales non subventionnées.

Pendant que le gouvernement affirmait ne pas avoir les moyens financiers de développer rapidement de nouvelles places en CPE, les dépenses fiscales liées au crédit d'impôt pour frais de garde ont augmenté de 179 % depuis 2008. Alors que cette responsabilité incombe au ministre du Revenu, quels moyens a-t-il pris pour s'assurer d'un contrôle adéquat de ces dépenses?

Rappelons que les garderies commerciales non subventionnées ne sont pas soumises aux mêmes règles de reddition de comptes par le ministère de la Famille que les services de garde éducatifs subventionnés. Aucune vérification, ni des états financiers, ni de l'occupation réelle des enfants, n'est faite. Le gouvernement semble d'ailleurs avoir perdu le contrôle, comme en font foi des opérations du type Projet Bambino, qui a nécessité l'intervention de 88 enquêteurs, neuf informaticiens de Revenu Québec et de quatre corps policiers à la suite des allégations de fraude fiscale liée à la garde d'enfants. Ainsi, il serait essentiel de les soumettre aux mêmes règles que les services de garde éducatifs subventionnés, et par l'entremise d'une collaboration entre les ministères de la Famille et du Revenu, d'exercer un meilleur contrôle pour s'assurer notamment que les crédits d'impôt correspondent à des places réellement occupées par des enfants[33].

En somme, très peu de renseignements sont compilés sur les garderies commerciales non subventionnées. Le ministère de la Famille se contente d'un portrait établi à partir des résultats d'un recensement non obligatoire en ligne. Sur 717 propriétaires, moins de 50 %

[32] Ministère des Finances du Québec, *Dépenses fiscales, Édition 2013*, mars 2014, page A.43.

[33] AQCPE, *Toujours fous de nos enfants!, Mémoire de l'Association québécoise des CPE*, Commission d'examen sur la fiscalité québécoise, 10 octobre 2014, http://www.aqcpe.com/wp-content/uploads/2014/10/Memoire-de-l-AQCPE-pour-la-Commission-sur-la-fiscalite-quebecoise-Automne-2014.pdf.

ont répondu au questionnaire en 2014. Ainsi, tout en privilégiant l'octroi de permis pour le développement des places en garderies commerciales non subventionnées depuis une décennie, le ministère n'a aucune idée de leur gestion. Cet abandon de responsabilité est en train de créer deux classes distinctes d'enfants au Québec. Il contredit l'engagement formel du ministère, pris dans le cadre de la Politique familiale de 2007, à concentrer ses efforts dans l'amélioration de la qualité des services offerts et la protection du droit des parents à des services de garde de qualité[34].

[34] Ministère de la Famille du Québec, *Le Québec soutient ses familles, Des politiques généreuses et innovatrices, des résultats significatifs*, 2007, p. 16.

4. Les services de garde éducatifs subventionnés sont payants pour les gouvernements

Il est primordial d'insister sur le fait que les services de garde éducatifs subventionnés visent d'abord et avant tout à optimiser le développement des enfants, à égaliser leurs chances et à aider les parents dans leur conciliation travail-famille. Enrichir les gouvernements n'est pas une condition nécessaire ou suffisante pour qu'un programme en soit un « bon ». Cela ne fait pas partie des objectifs poursuivis. Néanmoins, les économistes Pierre Fortin, Luc Godbout et Suzie St-Cerny, de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke, ont publié en 2013 une étude de l'impact du programme de services de garde éducatifs subventionnés sur le taux d'activité féminin, le revenu intérieur et les budgets gouvernementaux. Celle-ci démontre que le programme s'autofinance… et même plus! Ils ont estimé qu'en 2008, grâce aux services de garde éducatifs subventionnés, le PIB du Québec était supérieur de 1,7 % par rapport à ce qu'il aurait atteint sans eux. Cela équivaut à 5,1 G$ de plus pour l'économie du Québec[35]. La rentabilité financière pour les gouvernements fédéral et provincial est donc au rendez-vous.

En 2008, le gouvernement du Québec a dépensé 1,8 G$ en subventions pour les services de garde éducatifs subventionnés. Cela représente 1,2 G$ de plus que ce qu'il aurait déboursé si la réforme des services de garde n'avait pas eu lieu. Toutefois, les chercheurs ont démontré que l'instauration de ce programme a entraîné, cette année-là, une hausse des revenus fiscaux et une baisse des transferts sociaux totalisant 2,1 G$ pour les trois paliers de gouvernement. Ainsi, loin de coûter de l'argent, le programme des « services de garde à 7 $ » a plutôt fait faire de l'argent aux gouvernements.

> **Il améliorait en fait les soldes budgétaires gouvernementaux d'un montant total de 900 M$ (= 2,1 G$ - 1,2 G$). Chaque 1 $ additionnel dépensé a engendré une rétroaction budgétaire favorable de 1,75 $ (= 2,1 G$/1,2 G$), et donc amélioré les soldes budgétaires de 0,75 $. Cela signifie, d'une part, que l'adoption du programme n'a exigé aucune augmentation d'impôt et, d'autre part, que les gouvernements ont récolté annuellement 900 M$ de plus qu'en son absence.**

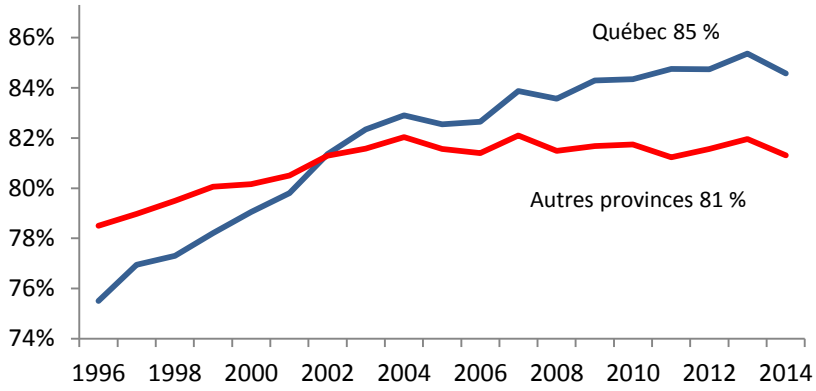
Tout cela s'explique par le fait que le programme a permis à beaucoup plus de jeunes femmes québécoises d'accéder au marché du travail. La hausse de l'activité féminine a entraîné une hausse du PIB et, par conséquent, une hausse des revenus fiscaux des gouvernements.

Comme l'indique la figure 4 (et comme l'a reconnu le rapport de la Commission Robillard), le taux d'activité des femmes de 25 à 44 ans du Québec, qui tirait de l'arrière par trois points de pourcentage sur la moyenne des autres provinces en 1996, dépassait cette moyenne en 2014, le plus fort de la hausse ayant eu lieu dans les premières années qui

[35] 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 », *Interventions économiques*, no 47, 2013, http://interventionseconomiques.revues.org/1858.

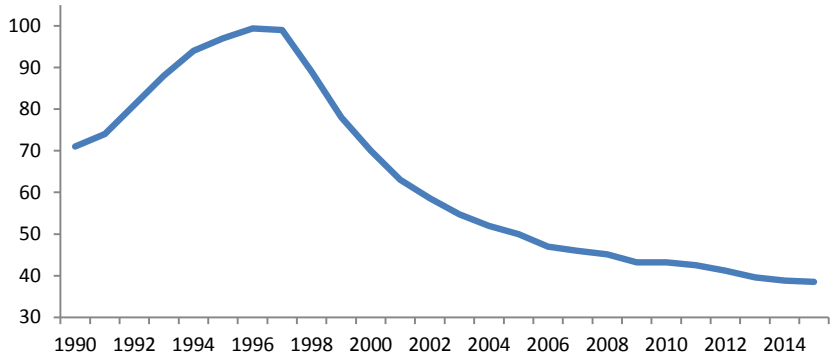
ont suivi l'introduction du nouveau programme en 1997. En rassemblant et en exécutant ces travaux, Fortin, Godbout et St-Cerny ont chiffré l'augmentation du nombre de mères en emploi à 70 000 en 2008. Les effets du programme sur l'activité des femmes dont les enfants sont en services de garde éducatifs subventionnés semblent de plus persister à long terme, soit une fois qu'ils sont entrés à l'école.

Figure 4
Taux d'activité des femmes de 25 à 44 ans, Québec et autres provinces[36]



De plus, la figure 5 montre que le nombre de familles monoparentales du Québec présentes à l'aide sociale (environ 80 % étant dirigées par des femmes) a diminué de 60 % depuis 19 ans, passant de 99 000 en janvier 1996 à 39 000 en janvier 2015.

Figure 5
Nombre de familles monoparentales présentes à l'aide sociale (en milliers)[37]



Le programme des services de garde éducatifs subventionnés n'est pas le seul facteur qui a contribué à ces évolutions, mais des chercheurs du Massachusetts Institute of Technology (MIT) et des universités de Toronto, de la Colombie-Britannique et du Québec à Montréal, après avoir finement examiné le comportement de dizaines de milliers de femmes canadiennes de 1992 à 2008, ont conclu qu'il a joué un rôle majeur.

[36] Source : Institut de la statistique du Québec
[37] Source : ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale du Québec

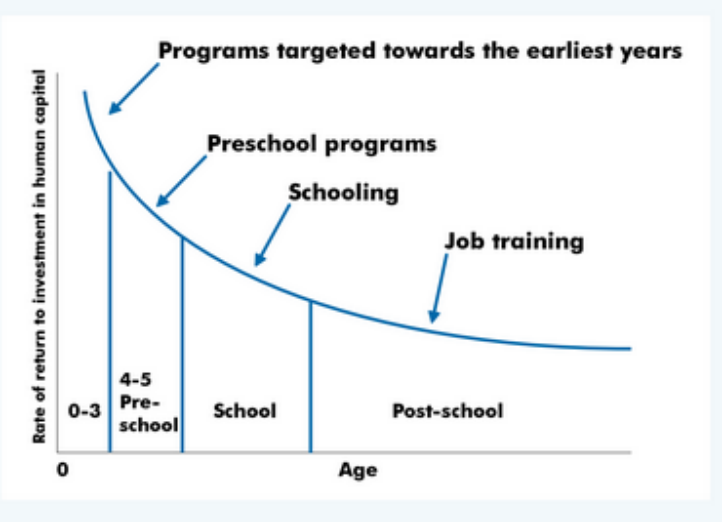
5. Les avantages des services de garde éducatifs maintes fois démontrés

La littérature scientifique contemporaine est formelle. Des sommités mondiales en psychoéducation comme Richard Tremblay de l'Université de Montréal, en politique sociale comme Janet Currie de l'Université de Princeton, ou en économie de l'éducation comme James Heckman de l'Université de Chicago (Nobel d'économie 2000), ont démontré que

> **les premiers âges de la vie, de 0 à 4 ans, étaient les plus importants pour le développement de l'enfant, et que la rentabilité économique et sociale de l'investissement public en éducation préscolaire dominait celle de tous les autres investissements en éducation, qu'il s'agisse du primaire, du secondaire, du collégial ou de l'universitaire. Freiner l'investissement public en éducation préscolaire de qualité en manifestant une préoccupation exclusive pour ce qu'il coûte au gouvernement et augmenter sensiblement la contribution financière des jeunes familles de la classe moyenne est une terrible façon de préparer l'avenir de nos enfants.**

La figure 6 permet de visualiser le lien établi par les travaux de Heckman entre le rendement des investissements publics en éducation et l'âge d'une personne. On y constate que, plus l'intervention est précoce, plus son efficacité est élevée. Les effets bénéfiques de l'investissement sont les plus grands dans la période de la petite enfance. C'est pourquoi Heckman recommande que les États passent d'une logique de redistribution après le fait (guérir) à une logique de prédistribution (prévenir). Selon lui, la prévention en bas âge est de loin plus équitable et plus efficiente économiquement. Les politiques publiques devraient donc refléter l'importance des familles et fournir le soutien nécessaire pour aider les enfants à acquérir les compétences nécessaires pour la vie.

Figure 6
Courbe de Heckman sur le rendement des investissements publics selon l'âge[38]



Les effets de ces interventions sont positifs pour tous les enfants, mais sont plus importants auprès de ceux issus de milieux défavorisés ou présentant des défis particuliers. Heckman a démontré, en s'appuyant sur des données de la National Institute for Early Chidlhood Education Research, que

> **chaque 1 $ investi dans la petite enfance permet plus tard des économies pouvant aller jusqu'à 7 $ dans les services comme la santé, l'éducation, la sécurité et la justice. Il est en effet économiquement plus efficace de prévenir les problèmes liés au développement humain que de tenter d'y remédier[39]. Il en déduit que ces investissements permettent d'aplanir les inégalités sociales[40].**

Au cours des dernières années, de multiples études nationales et internationales ont démontré la rentabilité sociale et économique d'investir dans des services éducatifs à la petite enfance. L'équipe de recherche Qualité éducative des services de garde et petite enfance, composée de chercheurs et professeurs provenant des universités de Montréal, Laval, Toronto, ainsi que du Québec à Montréal et en Outaouais, en fait mention dans son mémoire déposé dans le cadre des consultations entourant le projet de loi 27. Des études du Council of Australian Governments (2008), du Council of the European Union (2009), de la Commission européenne (2001), de l'OCDE (2006), du Unicef Innocenti Research

[38] HECKMAN, James, The Case for Investing in Disadvantaged Young Children, dans le collectif *Big Ideas for Children: Investing in Our Nation's Future*, 200 : http://heckmanequation.org/content/resource/case-investing-disadvantaged-young-children. Page consultee le 10 août 2015.
[39] 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.
[40] 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. Page consultée le 10 août 2015.

Center (2008), de l'UNESCO (2007), de la World Bank (2006)[41] ainsi que de nombreuses autres recherches sont unanimes à insister sur le fait que l'éducation à la petite enfance constitue « un investissement social rentable sur plusieurs plans, notamment pour la réduction de la pauvreté et l'augmentation du nombre de mères sur le marché du travail, ainsi que pour le développement de leurs enfants et la réduction des inégalités sociales[42] ».

La qualité, un élément essentiel

Un des points communs importants entre les différentes études au sujet de l'éducation à la petite enfance est qu'elles insistent toutes sur la nécessité d'investir non seulement dans les services dirigés vers la petite enfance, mais dans des services de qualité. En effet, selon l'équipe de recherche Qualité éducative des services de garde et petite enfance, « le niveau de qualité des contextes éducatifs fréquentés est la variable la plus déterminante pour le développement ultérieur des enfants […] Ainsi, pour que l'argent consacré aux services de garde éducatifs à l'enfance soit un investissement rentable plutôt qu'une simple dépense, il ne doit pas seulement financer une place pour l'enfant, il doit financer une place dans un milieu de qualité[43] ».

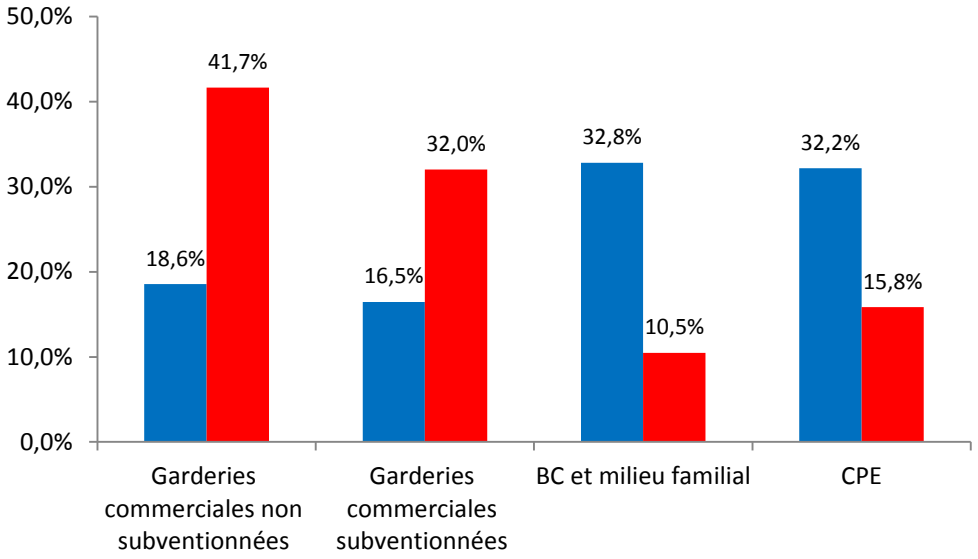
La qualité des services de garde s'évalue en considérant plusieurs éléments, notamment le ratio éducatrice-enfant, qui permet un encadrement personnalisé et une qualité d'interaction adulte-enfant plus élevée, ainsi que le niveau de spécialisation de l'éducatrice[44].

Le niveau moyen de qualification dans les garderies commerciales non subventionnées est inférieur à celui qu'on trouve dans les CPE et le roulement du personnel y est beaucoup plus élevé. En effet, 87,3 % des CPE sont conformes au Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance prescrivant qu'au moins deux membres du personnel éducateur sur trois soient qualifiés, alors que les garderies commerciales non subventionnées ne le respectent que dans une proportion de 17,2 %. De plus, les plaintes à l'endroit des garderies commerciales (subventionnées et non subventionnées) y sont de cinq à sept fois supérieures que dans le réseau des services de garde éducatifs subventionnés (voir figure 5).

---

[41] BIGRAS et al., *Mémoire portant sur le projet de loi 27 sur l'optimisation des services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés*, Commission des relations avec les citoyens, Assemblée nationale du Québec, 16 janvier 2015, p.3.
[42] *Idem*.
[43] BIGRAS et al., *Mémoire portant sur le projet de loi 27 sur l'optimisation des services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés*, Commission des relations avec les citoyens, Assemblée nationale du Québec, 16 janvier 2015, p.5
[44] *Ibid*, p. 7.

Figure 5
Plaintes reçues par type de services de garde en 2014-2015



En bleu : nombre de places en % ; En rouge : nombre de plaintes en %

Une multitude d'études réalisées à l'international indiquent que les plus hauts niveaux de qualité se retrouvent principalement dans les services de garde éducatifs sans but lucratif dont l'accès est universel[45]. Au Québec, seuls les CPE ont ce statut.

Il appert justement que plusieurs études prouvent que les services offerts en CPE présentent les plus hauts niveaux de qualité[46]. Selon la plus récente *Enquête montréalaise sur l'expérience préscolaire des enfants à la maternelle*, réalisée en 2012 par des chercheurs de la Direction de la santé publique de Montréal et de l'UQAM, en collaboration avec l'Institut de la statistique du Québec, ces hauts niveaux de qualité ont un impact majeur sur les enfants de familles à faible revenu, étant 2,5 fois moins susceptibles d'être vulnérables dans un domaine ou plus de leur développement comparativement à ceux qui présentent un profil de fréquentation de services de garde éducatifs autre qu'en CPE exclusivement[47].

Rappelons qu'une l'enquête de l'Institut de la statistique a trouvé que, parmi les familles qui ont au moins un enfant en services de garde, plus des deux tiers de celles dont le revenu est inférieur à 50 000 $ fréquentent des services de garde éducatifs subventionnés. Pour celles dont le revenu est supérieur à 100 000 $, les trois quarts le

[45] *Ibid*, p. 8.
[46] *Idem*.
[47] Agence de la santé et des services sociaux de Montréal, *Enquête montréalaise sur l'expérience préscolaire des enfants à la maternelle, Sommaire exécutif*, 14 novembre 2014.

font[48]. Le système québécois subventionné réussit donc à établir un équilibre raisonnable entre le nombre d'usagers moins nantis et le nombre d'usagers plus fortunés.

Pousser plus de jeunes familles vers les garderies commerciales non subventionnées est donc contraire aux avancées sociales démontrées par ces études. Agir ainsi porte préjudice aux principes d'égalité des chances et de mixité sociale qui doivent caractériser le système d'éducation, du berceau à l'université. En favorisant de facto un système à deux vitesses, les familles dont le revenu se situe entre 100 000 $ et 130 000 $ sont poussées vers les garderies commerciales non subventionnées, alors que les services de garde éducatifs subventionnés subissent de leur côté des compressions importantes et récurrentes (de près de 500 M$ depuis 2008) qui affectent directement leur qualité.

Il faut noter que les CPE et les services de garde en milieu familial reçoivent la très grande majorité des enfants à besoins particuliers, qui se voient souvent refuser l'accès en garderies commerciales non subventionnées. En effet, ils accueillent près de 85 % de ces enfants. Il faut donc se questionner sur l'accessibilité de ces enfants aux garderies commerciales non subventionnées alors que les parents seront incités à y envoyer leurs enfants sur la base d'un avantage fiscal.

[48] Institut de la statistique, O.cit., tableau 6.1, p. 177.

Conclusion

Au Québec, afin d'assurer l'équité en matière de services publics, le choix d'instaurer un impôt progressif en fonction du revenu a été fait il y a plusieurs années. Ainsi, les familles les mieux nanties paient davantage pour les services de garde éducatifs subventionnés que les familles à plus faible revenu. C'est ce qu'on appelle la solidarité sociale. L'AQCPE dénonce donc la hausse et la modulation des tarifs des services de garde éducatifs subventionnés.

Dans le système d'éducation, l'universalité est appliquée au primaire et au secondaire. Alors que les services de garde éducatifs à la petite enfance constituent le premier maillon de la chaîne du système d'éducation québécois, pourquoi les considérer dans une classe à part? Le système québécois veut pourtant que tous contribuent au financement de l'éducation puisqu'il s'agit d'une responsabilité partagée entre tous les citoyens, qu'ils aient ou non des enfants.

Par ailleurs, l'AQCPE convient que le retour à l'équilibre budgétaire est souhaitable. Le réseau y a d'ailleurs contribué par des ponctions totalisant près de 500 M$ depuis 2006. Tout comme de nombreux partenaires et économistes, l'AQCPE n'est cependant pas en accord quant à la rapidité avec laquelle le présent gouvernement procède pour y arriver.

Paradoxalement, sous prétexte de vouloir « assurer la pérennité des programmes sociaux québécois[49] », le gouvernement actuel impose des coupes visant la poursuite d'objectifs à court terme, et ce, sans en analyser les effets à moyen terme sur les finances publiques et le développement des enfants.

Considérant que l'ampleur des retombées économiques et sociales des services de garde éducatifs à la petite enfance, particulièrement en CPE, a été reconnue à travers une multitude d'études, les conséquences de ce sabrage ne risquent-elles pas d'être plus néfastes à long terme pour la prospérité du Québec? Et cela alors même que les prévisions de surplus budgétaires sont de l'ordre de 13 G$ pour les cinq prochaines années?

En augmentant de manière aussi spectaculaire les tarifs des services de garde éducatifs subventionnés, le gouvernement a renié ses engagements et tourne le dos aux jeunes familles en changeant unilatéralement, et sans aucun avertissement ni mandat, les règles du jeu. En brisant ses promesses, il s'attaque directement au pacte social sur lequel il s'est fait élire et rompt de manière évidente avec le principe d'universalité qui, rappelons-le, était à la base de la création des CPE en 1997.

En outre, les compressions successives et celles à venir ne sont pas sans conséquence et l'AQCPE se questionne quant au niveau de qualité que l'État souhaite garantir dans les services de garde éducatifs subventionnés.

Le scénario de fiscalisation recommandé par la Commission Godbout, tout comme la réforme de la tarification déjà retenue par le gouvernement par le biais de la loi 28, ne

[49] Radio-Canada, *L'équilibre budgétaire, "une absolue nécessité",* affirme Philippe Couillard, 11 décembre 2014, http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/politique/2014/12/11/002-philippe-couillard-bilan-programmes-sociaux-equilibre-budgetaire.shtml. Page consultée le 24 juillet 2015.

sont pas les solutions à retenir dans le cas des services de garde éducatifs subventionnés. L'AQCPE considère donc que le gouvernement doit plutôt reconnaître les retombées positives des services de garde éducatifs subventionnés, concentrer ses efforts à travailler avec les acteurs du réseau pour assurer leur accessibilité, leur universalité et leur pérennité pour les familles et les enfants du Québec et finalement, réinvestir massivement dans le développement des tout-petits.