CFP – 016M
C.P. – P.L. 28
Budget du
4 juin 2014

Association québécoise des CPE

Mémoire de l'Association québécoise des centres de la petite enfance

à propos du projet de loi nº 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

Présenté à Monsieur Claude Bachand,
président de la Commission des finances publiques,

le 26 janvier 2015.

Table des matières

1. Le réseau de la petite enfance au Québec 4

a) L'AQCPE 4

b) Portrait des services de garde éducatifs 5

c) Les cinq missions de l'État 5

2. L'optimisation du financement du réseau 7

a) Leadership de l'AQCPE 7

b) Depuis les élections générales au printemps 2014 8

3. Le respect des engagements politiques 10

4. Des compressions sans précédent 12

a) Plus de 260 M$ en compressions budgétaires depuis 2006 12

b) Des coupures disproportionnées 12

c) Choc tarifaire : augmentation significative et modulation des tarifs 14

d) Compressions anticipées de 11,8 % 15

5. La situation économique du Québec 16

a) Une imposante disproportion 16

b) Rentabilité sociale et économique 17

c) Vers la commercialisation des services aux enfants 18

6. Le régime fiscal québécois 22

a) Les impacts de la nouvelle tarification : un choc tarifaire 22

b) Les impacts de la nouvelle tarification sur les femmes 25

7. Toutes les solutions sont sur la table 28

Recommandation 1 29

Recommandation 2 29

Annexe 1 : le Chantier 31

1. Le réseau de la petite enfance au Québec

a) L'AQCPE

L'AQCPE est un réseau d'entreprises d'économie sociale. Elle représente la très grande 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, en termes de travailleurs, le place parmi les plus grands employeurs privés du Québec.

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

- **Près de 180 000 places** à contribution réduite;
- près de **1000** CPE répartis en 1 468 installations;
- Plus de **25 000** 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 (milieu familial subventionné).**

L'AQCPE et ses membres souscrivent aux valeurs énoncées dans le Programme éducatif *Accueillir la petite enfance*, 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 solide programme, fondé sur cinq principes de base[2], permet entre autres aux enfants de se développer de façon optimale, et ce, quel que soit leur milieu socio-économique.

Ce programme éducatif confie aux services de garde éducatifs (SGÉ) le mandat de contribuer à l'éducation des enfants et à leur socialisation, sans oublier leur bien-être et leur sécurité physique et affective, en précisant que les SGÉ 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

[1] Données colligées sur le site du ministère de la Famille, 31 décembre 2014.
[2] Ces 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] *Programme éducatif Accueillir la petite enfance, mise à jour 2007*, Ministère de la Famille, Québec, p. 8.

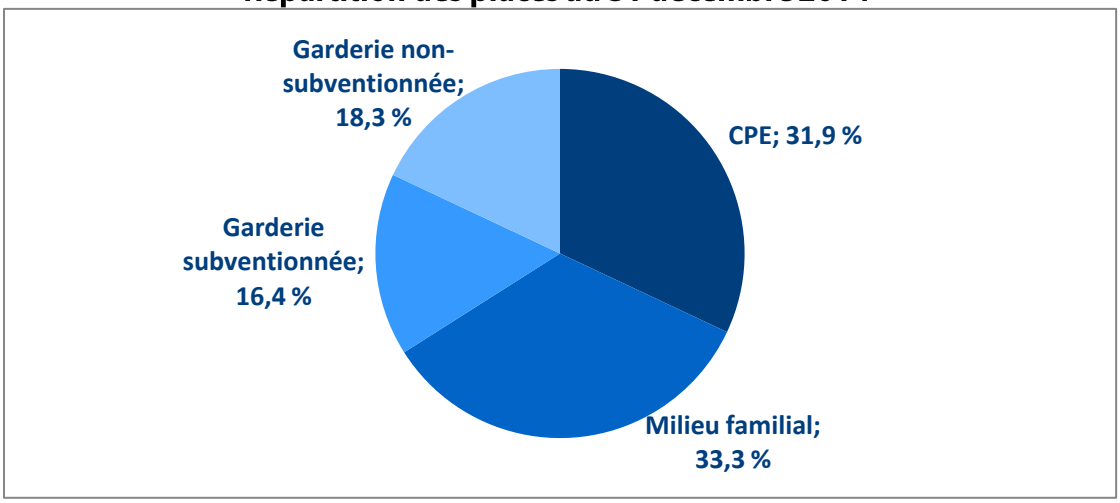
leur entrée à l'école et pose ainsi les fondements de la réussite scolaire. Il atténue également certains facteurs de risque chez de nombreux enfants, en plus de soutenir rapidement ceux qui ont des besoins particuliers. Enfin, les principes d'égalité entre les femmes et les hommes font partie des valeurs portées par le réseau associatif de l'AQCPE.

b) Portrait des services de garde éducatifs

À travers les émissions de permis, le ministère de la Famille exerce un contrôle sur le nombre de places officiellement offertes dans les différents types de services de garde au Québec, en particulier en ce qui a trait aux places à contribution réduite, dont le nombre est étroitement compté.

Au 31 décembre 2014, l'ensemble des services de garde comptait 275 229 places, dont 224 741 étaient à contribution réduite (82 % du total). Les CPE comportaient 87 986 places et le milieu familial, 91 664, pour un total de 179 650 dans le réseau, c'est-à-dire 65 % de l'ensemble des places. Du côté des établissements commerciaux, les garderies subventionnées (45 091) et non subventionnées (50 488) représentaient 35 % de l'ensemble des places avec 95 579 places.

Figure 1
Répartition des places au 31 décembre 2014[4]



c) Les cinq missions de l'État

Rappelons les cinq missions retenues par le gouvernement du Québec, telles que présentées dans le Plan budgétaire 2014-2015 de juin 2014, à la page A-14 :

- Santé et services sociaux;

[4] Source : Ministère de la Famille

- **Éducation** et culture (éducation, emploi, information, culture, communications, tourisme et loisirs);
- Économie et environnement (ressources naturelles, agriculture, environnement, économie, industrie et transport);
- **Soutien** aux personnes et **aux familles** (soutien aux personnes, familles et communautés);
- Gouverne et justice (gouvernance, politique et administration publique, loi, justice et droit).

Les activités de certains ministères et organismes peuvent se retrouver dans plus d'une mission, compte tenu de leurs champs d'intervention.

Parmi ces missions, il convient de noter que le gouvernement du Québec a réitéré l'importance de son rôle de soutien des familles[5], ce qui inclut la préservation de la politique familiale, ainsi que la pérennité et le financement des services de garde éducatifs à l'enfance.

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

2. L'optimisation du financement du réseau

Avant d'entrer dans une analyse précise du projet de loi nº 28, il apparaît nécessaire de rappeler certains éléments incontournables dans la compréhension du contexte dans lequel s'inscrit cet exercice.

À l'époque des garderies populaires, le Québec a entamé une profonde réflexion collective[6] sur les besoins combinés des enfants, des familles, de l'économie et des finances publiques. C'est ainsi qu'ont été créés le ministère de la Famille et des CPE[7], en 1997. La nécessité de ces initiatives a été confirmée en 1998 dans un rapport ayant fait école : *Un Québec fou de ses enfants*[8], dans lequel on venait placer les enfants, y compris les tout-petits, au cœur des décisions collectives.

Dès lors, le jeune ministère de la Famille a eu pour principale tâche d'assurer la gestion et le financement d'un réseau en fort développement. Ainsi, de 1997 à 2015, le nombre de places subventionnées est passé de 82 302 en 1997[9] à 224 741 en 2015.[10]

Au cours de cette période, le réseau de la petite enfance a collaboré avec pas moins de 14 ministres[11] de la Famille, soit un nouveau ministre à chaque 1,2 an. Ces changements fréquents à la tête du ministère, combinés avec la politisation de la politique familiale, ont nui à la poursuite d'une vision commune à long terme et à l'implantation de réformes requises pour la pérennité des services. Au cours des années, son financement rafistolé est devenu mal adapté aux besoins des familles du Québec.

a) Leadership de l'AQCPE

Déterminés à agir avec leadership pour le développement et la pérennité des services de garde éducatifs à la petite enfance, l'AQCPE et ses membres ont utilisé tous les leviers à leur disposition pour convaincre le ministère de la Famille de participer conjointement à l'optimisation du financement du réseau.[12]

Devant les défis qui se profilaient à l'horizon, des travaux ont été entamés avec le ministère de la Famille. Toutefois, malgré l'importance des enjeux et de la détermination de l'AQCPE et de ses membres, ceux-ci n'ont pas permis un réel échange positif, transparent et créatif.

---

[6] *Chantier de l'économie et de l'emploi, Osons la solidarité!* Rapport du Groupe de travail sur l'économie sociale, octobre 1996.
[7] *Loi sur le ministère de la Famille et de l'Enfance et modifiant la Loi sur les services de garde à l'enfance*, Assemblée nationale, 35e législature, 2e session, 1997.
[8] *Un Québec fou de ses enfants*, Rapport du Groupe de travail pour les jeunes, 1998.
[9] *Rapport annuel de gestion 2001-2002*, Ministère de la Famille et de l'Enfance, p. 15.
[10] Source : Ministère de la Famille.
[11] *Les titulaires de ministères depuis 1867, Famille et Enfance*, site de l'Assemblée nationale.
[12] *Entente de partenariat concernant la création d'un Chantier stratégique sur le financement global des CPE – mars 2011*.

Malgré tout, en 2012, l'AQCPE a finalement conclu une entente avec Yolande James, alors ministre de la Famille, afin de mettre en place deux éléments qui, s'ils ne réglaient pas le cœur du problème, apportaient néanmoins une solution à certains irritants dans le système : la tolérance administrative à l'égard des poupons[13] et la création d'un comité sur le maintien des infrastructures. Ce dernier n'a toutefois jamais vu le jour.

Déterminée à trouver des solutions durables, l'AQCPE a demandé au nouveau gouvernement péquiste de poursuivre les travaux entamés. La ministre de la Famille Nicole Léger a alors mis en place le *Chantier sur la qualité et la pérennité des services de garde et sur l'optimisation de leur financement*, en octobre 2013. Ce grand rendez-vous[14] avait notamment pour mandat de : « proposer des pistes de solution permettant d'optimiser les sommes investies dans ce réseau, tout en assurant la qualité et la pérennité de l'offre de services des CPE et des BC.[15] »

Les discussions menées tout au long de l'automne 2013 ont abouti, en décembre, à 24 pistes de solution[16] qui ont suscité une adhésion majoritaire au sein du réseau de la petite enfance. D'ailleurs, le rapport issu du Chantier se conclut ainsi :

> Il ressort de cet exercice que les associations et le Ministère partagent un bon nombre de perspectives et d'observations. Des intentions stratégiques sont affirmées conjointement alors que des pistes d'action discutées constituent des solutions à considérer avec sérieux, étant entendu que **la complexité et la sensibilité de plusieurs d'entre elles requièrent des travaux ultérieurs pour en mesurer tous les effets**.[17]

Suite au dépôt du rapport du Chantier, il était convenu de poursuivre la réflexion pour la mise en place de ces 24 pistes de solution.

b) Depuis les élections générales au printemps 2014

Dans sa recherche de solutions au problème des finances publiques, le nouveau premier ministre a demandé à tous les ministères de convier l'ensemble de leurs partenaires à un grand dialogue social.[18] Or, on ne peut que constater que la ministre de la Famille a failli à sa

---

[13] *La problématique des « bébés du printemps » est réglée*, Communiqué de presse, Ministère de la Famille, 25 mai 2012.
[14] Voir annexe 1.
[15] *Assurer la pérennité des services de garde éducatifs à l'enfance au Québec - La ministre de la Famille, Mme Nicole Léger, annonce la création du Chantier sur la qualité et la pérennité des services de garde éducatifs à l'enfance et sur l'optimisation de leur financement*, Communiqué de presse, Cabinet de la ministre de la Famille, 8 octobre 2013.
[16] BOISVERT, Maurice, *Rapport, Chantier sur la qualité et la pérennité des services de garde et sur l'optimisation de leur financement*, Ministère de la Famille, décembre 2013, p. 23.
[17] *Ibid.*, p. 21.
[18] *Allocution d'ouverture de la 1e 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.

responsabilité de discuter avec ses partenaires. En effet, aucune discussion sérieuse n'a pu être menée avec la nouvelle ministre de la Famille. Lors des auditions sur le projet de loi nº 27[19], elle a elle-même reconnu qu'elle n'avait effectivement pas entrepris de discussion commune avec l'ensemble des partenaires. De plus, la grande majorité des groupes entendus lors de cette commission parlementaire ont déploré le fait que le gouvernement et la ministre responsable ne travaillent pas en collaboration avec le milieu. Même Maurice Boisvert, auteur du rapport du Chantier et sous-ministre retraité ayant dirigé des réformes majeures dans sa carrière, a recommandé à la ministre de travailler avec les partenaires du réseau qui, sur le terrain, ont des solutions concrètes.

D'ailleurs, son premier geste législatif a été de déposer le projet de loi nº 27 qui, s'il tient compte de l'une des 24 pistes de solution en proposant des ententes de service prescrites, fait complètement fausse route en ce qui a trait aux sanctions aux parents, des mesures qui ont été unanimement décriées par l'ensemble des acteurs du réseau de la petite enfance.

Ainsi, il reste encore 22 pistes de solution[20] sur lesquelles le réseau souhaite travailler de concert avec le ministère de la Famille pour répondre aux attentes du gouvernement. Parmi elles se trouvent des mesures concernant directement le financement des CPE et la hausse de la contribution parentale réduite.

Nous sommes d'avis que le gouvernement entreprend une réforme expéditive contraire à ses engagements formels. De plus, nous estimons que le rapport du Chantier présente 22 pistes de solution qui devraient amener le gouvernement à suspendre ses réformes annoncées pour permettre aux partenaires de terminer le travail entamé au cours du Chantier.

[19] *Journal des débats de la Commission des relations avec les citoyens*, 41e législature, 1e session, jeudi le 15 janvier 2015.

[20] Une autre piste de solution avancée au cours du Chantier a fait l'objet de discussions et est en cours d'instauration : un identifiant unique pour chaque enfant fréquentant le réseau.

3. Le respect des engagements politiques

La légitimité du régime politique démocratique dépend du rapport de confiance entre la population et ses représentants élus. Il s'agit bel et bien d'engagements rendant pleinement imputables ceux qui les prennent, et à propos desquels la population est en droit de demander des comptes.

Cela est d'autant plus vrai lorsque ces promesses sont réitérées, une fois les élections passées, par un gouvernement en pleine possession des informations et des moyens qui lui permettent d'exercer le mandat qui lui a été confié par les urnes.

En l'occurrence, dans le cadre de ses représentations électorales, le Parti libéral a formulé des engagements précis en ce qui a trait à la tarification des services de garde éducatifs à contribution réduite. En effet, durant la campagne électorale de 2014, le premier ministre Philippe Couillard a spécifiquement promis de ne pas hausser le tarif de la contribution parentale réduite au-delà de l'indexation. Faite en réaction à l'augmentation de ce tarif de 7 $ à 9 $ en deux ans annoncée par le Parti québécois, cette promesse a été répétée à plusieurs reprises par le Parti libéral, qui s'est alors porté en défenseur des familles de la classe moyenne.

D'ailleurs, on la retrouve parmi les engagements formels publiés par le Parti libéral à l'occasion des élections générales : « Cette gestion rigoureuse des dépenses nous permettra d'offrir un répit aux familles de la classe moyenne. En plus de l'abolition de la taxe santé, **les tarifs des services de garde éducatifs seront indexés à compter de 2015**, **ce qui évitera aux familles le choc tarifaire** annoncé par le PQ, qui veut faire passer de 7 $ à 9 $ par jour ces tarifs.[21] »

À la suite des élections, le nouveau gouvernement a répété cette promesse, confirmant son engagement pris au cours de la campagne électorale auprès des familles québécoises. Ainsi, dans le discours d'assermentation des ministres prononcé à la fin d'avril 2014, le premier ministre Philippe Couillard a interpellé la ministre de la Famille de la manière suivante :

> Madame la Ministre responsable des Aînés, Ministre de la Famille, responsable de la lutte contre l'intimidation et Ministre de la région de Laval,
>
> La famille est le berceau de la société.
>
> 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**.[22]

[21] *Engagements, Parti libéral du Québec, Élections générales 2014*, 6 mars 2014, p. 44.
[22] *Discours d'assermentation du Conseil des ministres du gouvernement du premier ministre Philippe Couillard*, Québec, le 23 avril 2014.

Cet engagement sans équivoque a de nouveau trouvé écho dans l'allocution du premier ministre à l'occasion de l'ouverture de la 41e législature, à la fin de mai 2014. Ainsi, près de deux mois après son élection, le Parti libéral répétait sa volonté de ne pas accabler plus encore les familles de la classe moyenne, mais aussi d'alléger leur fardeau fiscal : « Pour les particuliers, nous voulons que la fiscalité fasse en sorte qu'il soit avantageux de travailler, d'avoir une promotion ou une augmentation de salaire. **Notre objectif est la réduction du fardeau fiscal, particulièrement celui des familles de la classe moyenne**.[23] »

Ainsi, non seulement le Parti libéral s'est-il fait élire sur la base d'engagements clairs et précis, annoncés longtemps à l'avance, mais aussi a-t-il réitéré ces promesses après les élections, alors qu'il était au pouvoir et avait en main le portrait de la situation financière du Québec.

C'est donc avec consternation que le réseau de la petite enfance et les familles québécoises ont constaté le virage à 180o du parti au pouvoir au moment du dépôt du budget et du projet de loi no 28.

[23] *Allocution d'ouverture de la 1e 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.

4. Des compressions sans précédent

Au cours des dernières années, le réseau des CPE et BC (milieu familial subventionné) a contribué de manière importante à l'effort de rigueur budgétaire du Québec.

a) Plus de 260 M$ en compressions budgétaires depuis 2006

Depuis 2006, le réseau des CPE et BC (milieu familial subventionné) a vu son financement réduit à raison de plus de 260 M$, dont environ 70 M$ seulement en 2014. Ces compressions ont amené le réseau à prendre des décisions difficiles afin de maintenir la pérennité et la qualité des services éducatifs.

Tableau 1

Compressions budgétaires dans le réseau de la petite enfance depuis 2006

2006	Compressions, plus de 1000 emplois perdus en soutien pédagogique, création de 165 BC pour administrer la garde en milieu familial	**50 M$**
Depuis 2008	Manque à gagner pour les CPE et BC suite à la non-indexation des subventions en fonction de l'augmentation des coûts du système	**110 M$**
2013-2014	Récupération par le gouvernement d'une partie des surplus cumulés (fonds de roulement et d'urgence) par les CPE et BC, dont une partie provient pourtant de revenus autonomes	**31 M$**
2014	Récupération par le gouvernement d'une partie des surplus cumulés (fonds de roulement et d'urgence) des CPE et des BC, dont une partie provient pourtant de revenus autonomes, et gel des subventions	**70 M$**
Total		**261 M$**

Ainsi, année après année depuis 2006, les CPE et BC (milieu familial subventionné) participent de manière responsable aux efforts de rigueur de la province. À ce propos, l'AQCPE tient à souligner à quel point l'équilibre budgétaire et une saine gestion des fonds publics sont importants pour la stabilité et la prospérité de l'économie québécoise.

b) Des coupures disproportionnées

Le ministère des Finances a récemment annoncé quels gestes il entendait poser pour retourner à l'équilibre budgétaire, parmi lesquels de nouvelles mesures, identifiées en

décembre, sont destinées à la récupération additionnelle de 2461 M$ sur les dépenses de l'État. Ce montant est composé de 600 M$ en réduction des dépenses fiscales, et 1861 M$ en contrôle des dépenses du gouvernement.

LES GESTES POUR RETOURNER À L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE
(en millions de dollars)

	2015-2016	PART DE L'EFFORT IDENTIFIÉ
TOTAL DES MESURES IDENTIFIÉES – BUDGET 2014-2015	3 626	50 %
Mesures identifiées – Décembre 2014		
Contrôle des dépenses du gouvernement		
• Réduction du coût des services publics	1 125	
• Mesures portant sur la révision des programmes	736	
Sous-total – Contrôle des dépenses du gouvernement	1 861	84 %
Réduction des dépenses fiscales	600	
TOTAL DES MESURES IDENTIFIÉES – DÉCEMBRE 2014	2 461	34 %

Source : *Le point sur la situation économique et financière du Québec, En bref*, Ministère des Finances, 2 décembre 2014, p. 2.

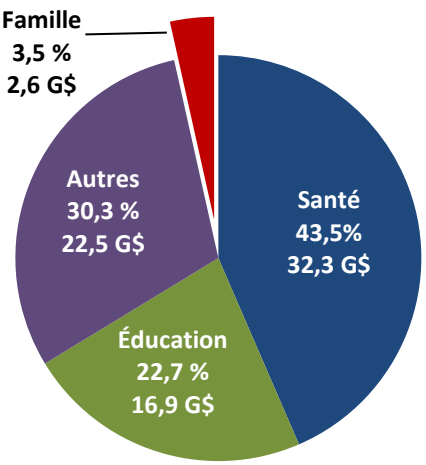
Parmi les différentes mesures identifiées pour réduire les dépenses du gouvernement en 2015-2106, la révision du financement des services de garde éducatifs occupe une part disproportionnée, avec une nouvelle contribution de 162 M$[24]. Cette somme représente 8,7 % des coupures identifiées de 1861 M$ par le gouvernement.

Or, avec des crédits budgétaires de l'ordre de 2,6 G$[25], le budget accordé au ministère de la Famille représente 3,5 % des crédits budgétaires, loin derrière la Santé et l'Éducation qui accaparent la plus grande partie des dépenses publiques, c'est-à-dire 66,4 %.

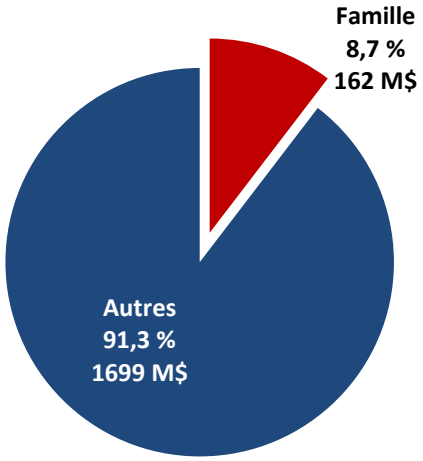
Nous dénonçons le fait que le choix des compressions ne prenne pas en considération l'importance critique de la qualité des services éducatifs pour la petite enfance. Aussi, dans sa lutte au déficit, il est pour le moins étonnant que le gouvernement exige des parents un effort qui représente près de trois fois le poids du ministère de la Famille dans les crédits budgétaires.[26]

[24] *Plan budgétaire 2014-2015*, Ministère des Finances du Québec, p. D.23.
[25] *Budget de dépenses 2014-2015, Crédits des ministères et organismes*, Conseil du Trésor, juin 2014, p. 19.
[26] 10,4 % des compressions par rapport à 3,5 % des dépenses budgétaires

Figure 2
Poids de la Famille dans les dépenses budgétaires et dans les mesures identifiées



Dépenses budgétaires 2014-2015



Mesures identifiées en décembre 2014 pour retourner à l'équilibre budgétaire

c) Choc tarifaire : augmentation significative et modulation des tarifs

Le gouvernement entend donc imposer aux familles une participation beaucoup plus importante au financement des SGÉ avec la hausse de la contribution parentale et sa modulation selon les revenus familiaux. Ces revenus additionnels de 162 M$[27] pour le gouvernement du Québec, prévus en 2015-2016, ne représenteront dans les faits que 0,2 % des revenus de l'État, estimés pour cette année-là à 99 750 M$.[28]

Le gouvernement spécifie dans le projet de loi nº 28 que ce montant additionnel demandé aux familles québécoises sera dédié à un Fonds destiné au financement des SGÉ et géré par le ministère des Finances. Nous questionnons la motivation du gouvernement à agir ainsi et sommes portés à y voir une manière détournée de faciliter l'accès des parents, ainsi plus lourdement imposés, à des crédits d'impôts fédéraux.

Aussi, à la lumière des évènements passés, nous comprenons que le gouvernement réduirait dans une même proportion son budget de financement des services de garde éducatifs, qui est adopté à travers des règles budgétaires sans obligation de consultations. Ainsi, les SGÉ pourraient ne pas profiter de cette hausse de la contribution parentale.

Le gouvernement a procédé de la même manière par le passé avec la hausse de la contribution parentale de 5 $ à 7 $ en 2004, puis de 7 $ à 7,30 $ en 2014. En effet, les sommes

[27] *Le point sur la situation économique et financière du Québec, Automne 2014*, Ministère des Finances, 2 décembre 2014, p. D.23.
[28] *Ibid.*, p. 4.

supplémentaires réclamées aux parents sont retournées dans les coffres du gouvernement plutôt qu'au financement des services de garde éducatifs.[29]

Pourtant, un rapport sur la tarification des services publics, produit par le précédent gouvernement libéral, précisait l'importance de l'affectation des revenus de la tarification, qui doivent être investis dans les services. « Les citoyens accepteront d'autant plus facilement des ajustements tarifaires si les revenus de tarification sont effectivement consacrés à l'amélioration du bien ou du service tarifé[30] ».

d) Compressions anticipées de 11,8 %

Par ailleurs, d'ici 2018-2019, une nouvelle compression de 129 M$ serait imposée aux SGÉ subventionnés.[31] En additionnant la contribution parentale additionnelle de 179 M$[32] à ces nouvelles compressions de 129 M$, c'est 308 M$[33] qui serait demandé aux familles québécoises et au réseau de la petite enfance. Il s'agit d'une somme représentant 11,8 % du budget total du ministère de la Famille.

Si on appliquait la même proportion au système de santé et aux patients, ceux-ci devraient contribuer aux nouvelles compressions annoncées à hauteur de 3,8 G$.[34] Inimaginable, cette situation serait décriée par tous et dénoncée avec raison pour ce qu'elle serait, c'est-à-dire une atteinte à l'un des principes fondateurs de la société québécoise contemporaine : la solidarité et la répartition de la richesse.

Avec cette ponction démesurée par rapport au poids de la Famille dans les dépenses budgétaires, le gouvernement s'apprête donc à mener une attaque sans précédent à l'encontre des familles et du réseau de la petite enfance. En faisant porter aussi lourdement le poids de la dette collective à cette portion de la population, qui fait face aux défis de ceux qui commencent leur vie professionnelle en devant souvent s'acquitter de leurs dettes d'études, le gouvernement transgresse de manière spectaculaire les engagements formels qu'il a lui-même pris auprès des électeurs il y a moins d'un an : offrir un répit aux familles de la classe moyenne et leur éviter un choc tarifaire.

---

[29] Règles budgétaires annuelles des CPE : les modalités de calculs des subventions font en sorte que le gouvernement récupère la hausse du tarif de la contribution parentale.

[30] MONTMARQUETTE, Claude. Mieux tarifer pour mieux vivre ensemble; Rapport du Groupe de travail sur la tarification des services publics, mars 2008, p. 74.

[31] Annonce d'une compression de 308 M$ répartie entre les contributions des parents (162 M$ dans les SGÉ subventionnés + 31 M$ dans les milieux scolaires) et les résultats de l'optimisation (115 M$) : Point de presse de Philippe Couillard, jeudi le 20 novembre 2014, Édifice Honoré-Mercier, Québec, 14 h 17.

[32] 162 M$ indexés sur 4 ans = 179 M$ en 2018-2019

[33] *Idem.*

[34] Crédits budgétaires 2014-2015 de 32 G$ en santé x 11,8 % = 3,8 G$

5. La situation économique du Québec

Le gouvernement répète que les finances publiques vont si mal que le Québec n'a plus d'autre choix que de faire des sacrifices douloureux.

Mais quelle est la véritable situation budgétaire du Québec? Dans les faits, lorsqu'on décortique les éléments qui composent le déficit de 2,4 G$ en 2014-2015[35], on se rend compte que plus de la moitié de celui-ci, c'est-à-dire 1,3 G$, est le versement effectué au Fonds des générations. Or, celui-ci n'est pas une dépense, mais une épargne! Pour faire un parallèle, c'est un peu comme si le Québec cotisait à un grand REER collectif.

TABLEAU A.6

Cadre financier consolidé de 2013-2014 à 2018-2019
(en millions de dollars)

	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
SURPLUS (DÉFICIT)	**–1 703**	**–1 065**	**1 617**	**2 288**	**3 276**	**3 837**
LOI SUR L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE						
Versements des revenus dédiés au Fonds des générations	–1 121	–1 285	–1 617	–2 288	–2 826	–3 162
SOLDE BUDGÉTAIRE[(2)]	**–2 824**	**–2 350**	**—**	**—**	**450**	**675**

Ainsi, **le déficit réel en 2014-2015 est de 1,1 G$**, ce qui représente 0,29 % du PIB du Québec.[36] C'est là une somme importante dont on doit se préoccuper, mais qui reste loin de la catastrophe annoncée. De plus, contrairement à ce qui est véhiculé, **le gouvernement ne sera pas en équilibre budgétaire en 2015-2016, mais ferait plutôt un surplus de 1,6 G$**, une somme qu'il a choisi de verser entièrement au Fonds des générations.[37]

a) Une imposante disproportion

D'ici 2018-2019, le gouvernement devrait générer des surplus qui totaliseront sur 4 ans plus de 11 G$[38], des sommes qu'il a choisi de consacrer à près de 90 %[39] au remboursement de la dette publique par le biais du Fonds des générations. Ainsi, le sacrifice de 162 M$ demandé à une

[35] *Plan budgétaire 2014-2015*, Ministère des Finances du Québec, p. A8.
[36] PIB nominal du Québec en 2014 = 376,9 G$ (*Plan budgétaire 2014-2015*, Ministère des Finances du Québec, p. C21). Déficit de 1 G$ ÷ PIB de 376,9 G$ = 0,29 %.
[37] *Le point sur la situation économique et financière du Québec, Automne 2014*, Ministère des Finances, 2 décembre 2014, p. A.26.
[38] 1617 M$ en 2015-2016 + 2288 M$ en 2016-2017 + 3276 M$ en 2017-2018 + 3837 M$ en 2018-2019 = 11 018 M$ au bout de 4 ans.
[39] 1617 M$ en 2015-2016 + 2288 M$ en 2016-2017 + 2826 M$ en 2017-2018 + 3162 M$ en 2018-2019 = 9893 M$ au bout de 4 ans. 9893 M$ ÷ 11 018 M$ = 89,8 %.

partie des familles du Québec, qui pèsera lourd dans leur budget, sera en fait dérisoire par rapport aux surplus anticipés dans les prochaines années. Même indexé, cet effort des familles ne représentera que 4,7 %[40] de ces surplus en 2018-2019. En regard d'une telle disproportion entre la hauteur des surplus attendus et les impacts importants qu'auront la hausse et la modulation des tarifs sur les parents et leurs enfants, une question se pose : pourquoi le gouvernement s'entête-t-il à taxer aussi lourdement les jeunes familles du Québec?

Sachant la hauteur des surplus anticipés, le gouvernement pourrait dès maintenant retirer cette taxe famille et respecter ses promesses formelles vis-à-vis les parents et leurs enfants. D'ailleurs, les derniers résultats financiers du gouvernement[41] montrent que celui-ci a atteint l'équilibre budgétaire après les six premiers mois de l'année 2014-2015. Certes, le deuxième trimestre présente généralement plus de défis, mais à la lumière de ces résultats, on peut penser que le déficit anticipé de 2,4 G$ sera moindre que prévu.

De surcroît, le gouvernement avait spécifiquement pris un engagement en campagne électorale à propos de l'utilisation de ces sommes si les surplus étaient au rendez-vous : « Des surplus budgétaires sont prévus dès 2015-2016. Ceux-ci seront 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.[42] »

b) Rentabilité sociale et économique

Il est d'autant plus déplorable que le gouvernement s'entête dans cette voie alors que de récentes études ont à nouveau démontré la rentabilité sociale et économique des SGÉ subventionnés. Afin d'assurer la croissance de ses revenus, le gouvernement devrait miser sur le développement de SGÉ de qualité, accessibles et à bas tarif. Il faut cesser de voir ces services comme une dépense, mais plutôt comme un investissement pour l'ensemble des Québécois. Les données suivantes en témoignent :

- **1,50 $ en retour sur investissement pour chaque dollar investi** dans le programme des services de garde éducatifs à contribution réduite[43];
- **Hausse de 1,7 % du PIB** du Québec en 2008 par rapport à ce qu'il aurait été si ce programme n'avait pas existé, ce qui équivaut à **5,1 G$**[44];
- **69 700 mères ont pu occuper un emploi** grâce à ce programme en 2008, ce qui représente une hausse de **1,8 % de l'emploi total du Québec**[45];

[40] 162 M$ indexés sur 4 ans = 179 M$. 179 M$ ÷ 3837 M$ en surplus prévus en 2018-2019 = 4,7 %
[41] *Rapport mensuel des opérations financières au 30 septembre 2014*, Ministère des Finances, 19 décembre 2014.
[42] *Engagements, Parti libéral du Québec, Élections générales 2014*, 6 mars 2014, p. 44.
[43] 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, avril 2012, p. 23.
[44] *Ibid.*, p. 26.
[45] *Ibid.*, p. 13.

- **Environ 80 % des sommes versées aux CPE et BC (milieu familial subventionné) étant consacrées à la masse salariale,** une part importante de ces subventions sont retournées à l'État sous forme de taxes et d'impôts.

Il faut également considérer les autres effets sociaux :

- Atténuation des effets de certains facteurs de risque chez l'enfant (pauvreté, sous-scolarisation des parents, troubles d'apprentissage, violence familiale, handicap, etc.);
- Contribution à la persévérance et la réussite scolaire;
- Impact sur la vitalité des collectivités;
- Effet positif sur l'occupation du territoire;
- Rôle significatif dans l'accueil des nouveaux arrivants en étant des lieux de francisation et d'intégration sociale.

c) Vers la commercialisation des services aux enfants

Alors que les besoins des familles sont criants[46], le gouvernement a annoncé, dans le cadre de son dernier budget, le report jusqu'en 2021-2022 du plan de développement de 30 000 nouvelles places à contribution réduite.[47] En outre, dans une annonce faite en décembre 2014, il a limité la capacité des CPE à développer des places en les obligeant désormais à financer eux-mêmes 50 % des coûts totaux des projets[48] alors même qu'il a préalablement récupéré une partie des surplus cumulés des CPE en 2013-2014 et 2014-2015[49], en plus d'avoir plafonné ces surplus à 180 000 $ par corporation.[50] Dans le cadre des consultations sur le projet de loi nº 27, nous avons d'ailleurs recommandé le retrait de ces règles et nous maintenons notre recommandation.

Pour justifier ces importantes limitations, la ministre de la Famille précise qu'elle « aime mieux investir sur la place que sur la brique.[51] » Est-ce à dire qu'à l'avenir, la construction d'écoles et d'hôpitaux devra être financée à 50 % par ceux-ci et leurs utilisateurs? Pourquoi ce double standard quand il est question des besoins des jeunes enfants et des parents?

---

[46] *Enquête sur l'utilisation, les besoins et les préférences des familles en matière de services de garde, 2009, Portrait québécois et régional*, Institut de la statistique du Québec, 2011.
[47] *Plan budgétaire 2014-2015*, Ministère des Finances du Québec, p. B132.
[48] *Règles administratives, Programme de financement des infrastructures et autres subventions liées à des projets d'immobilisation*, Ministère de la Famille, 19 décembre 2014, p. 9.
[49] Règles budgétaires des CPE 2013-2014 et 2014-2015.
[50] *Centres de la petite enfance, Règles budgétaires pour l'exercice financier 2014-2015*, Ministère de la Famille, 2014, p. 35.
[51] *Motion de censure proposant que l'Assemblée retire sa confiance au gouvernement pour avoir renié sa promesse électorale concernant les tarifs des services de garde et pour sa décision de moduler ces mêmes tarifs en fonction des revenus des parents*, Journal des débats de l'Assemblée nationale, 41e législature, 1re session, jeudi 27 novembre 2014 - Vol. 44 N° 48.

Prolifération des garderies commerciales non subventionnées

Alors que le gouvernement limite la création de places à contribution réduite à 6300 places en 2014-2015[52], les garderies commerciales non subventionnées prolifèrent sans contrôle de l'État.

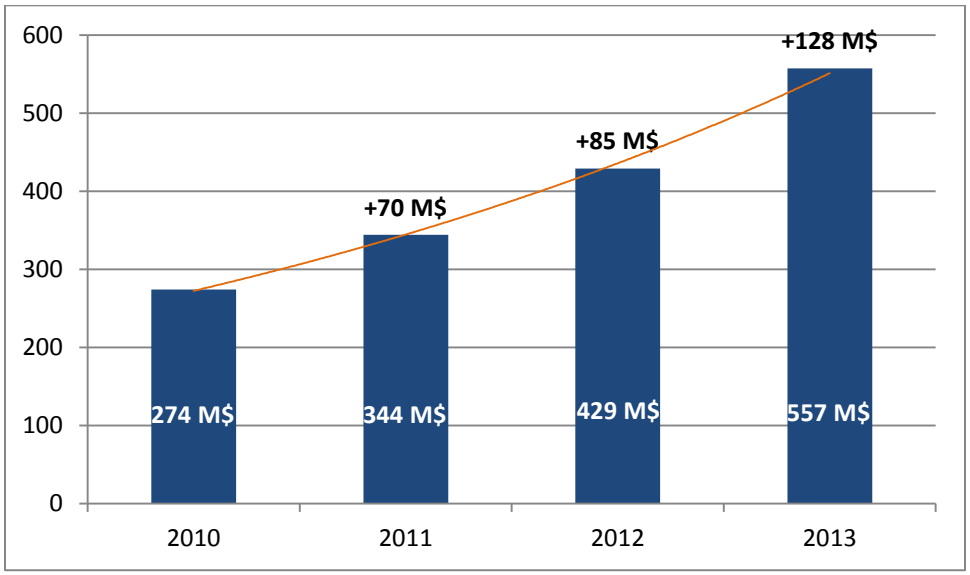
En effet, à l'arrivée au pouvoir du Parti libéral, en 2003, les garderies commerciales non subventionnées représentaient à peine 1 % des places en services de garde éducatifs, c'est-à-dire 1620 places sur un total de 165 054. Au 31 décembre 2014, ils représentent 18,3 % des places, c'est-à-dire 50 488 places sur un total de 275 229.[53] Il s'agit d'une augmentation prodigieuse de 3116 %.[54]

Or, loin d'être sans conséquence pour les contribuables, cette prolifération des garderies commerciales non subventionnées pèse de plus en plus lourd dans les finances publiques en raison du crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants accordé aux parents jusqu'à concurrence de 35 $ par jour.

Figure 3

Coût des dépenses fiscales liées au crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants[55]

(en millions de dollars)



Ce crédit d'impôt est en fait une **subvention indirecte aux garderies commerciales non subventionnées qui représentait plus de 550 M$ en 2013**, sans reddition de comptes sur l'utilisation de ces fonds publics, ni aucun contrôle notamment sur la présence réelle des

[52] *Plan budgétaire 2014-2015*, Ministère des Finances du Québec, p. B132.
[53] Source : Ministère de la Famille.
[54] 50 488 places en 2014 ÷ 1620 places en 2003 = 3116 %
[55] Source : Dépenses fiscales, Ministère des Finances du Québec, années 2010 à 2013

enfants; il s'agit d'une somme ayant augmenté de 128 M$ entre 2012 et 2013. Comment le gouvernement peut-il affirmer « ne pas avoir les moyens financiers » de développer rapidement les places en CPE, alors qu'il a l'argent nécessaire pour laisser exploser les coûts des crédits d'impôts pour frais de garde d'enfants?

D'ailleurs, entre le 1er avril et le 31 décembre 2014, les garderies commerciales non subventionnées ont progressé de 3847 places, alors que pour la même période, l'ensemble des places en SGÉ subventionnés[56] a progressé de 2758 places.[57]

Il en ressort que le gouvernement a soit perdu le contrôle du développement des places en garderies commerciales non subventionnées, soit il souhaite leur croissance en agissant à l'égard de ces dernières de manière complaisante. En parallèle, il a considérablement limité la capacité de développement des places en SGÉ, notamment en CPE avec l'exigence de contribution financière de ces derniers à hauteur de 50 % des coûts totaux des projets.

Un développement dicté par les seules opportunités d'affaires

Il convient de souligner que le développement des places en garderies commerciales non subventionnées se fait de manière anarchique et n'est dicté que par les seules opportunités d'affaires, et non par les besoins réels des communautés et des enfants. En effet, le dernier portrait de ces entreprises, commandé par le ministère de la Famille, démontre que celles-ci sont quasi absentes de la plupart des régions du Québec : 0,3 % d'entre elles sont établies au Bas St-Laurent; 0,7 % au Saguenay-Lac St-Jean; 0,6 % en Mauricie; 1,3 % en Estrie; 3,4 % en Outaouais; 0,1 % en Abitibi-Témiscamingue; 0,0 % sur la Côte-Nord, dans le Nord-du-Québec et en Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine; 1,7 % en Chaudière-Appalaches; 4,1 % dans Lanaudière; et 0,7 % dans le Centre-du-Québec.[58] Par ailleurs, 56,6 % des garderies commerciales non subventionnées se retrouvent dans les régions de Montréal et Laval.

Considérer le bien-être et le développement des jeunes enfants

Au-delà des considérations économiques, le gouvernement a le devoir de s'inquiéter du bien-être et du développement global des tout-petits au même titre que des enfants d'âge scolaire. En effet, les SGÉ sont incontournables pour la santé et l'épanouissement des jeunes enfants.

Or, la répartition des plaintes parmi les modes de services de garde éducatifs est pour le moins inégale. En 2014-2015, 73,4 % des plaintes reçues au ministère de la Famille concernent les garderies commerciales, alors qu'elles forment 35 % des places en services de garde éducatifs;

[56] Ceux-ci comprennent les CPE, le milieu familial subventionné et les garderies commerciales subventionnées.
[57] Source : Ministère de la Famille.
[58] *Portrait des garderies non subventionnées du Québec, Enquête auprès des propriétaires de garderies non subventionnées*, Ministère de la Famille, novembre 2014, p. 7.

cela représente plus de 3 plaintes par jour de garde[59]. De surcroît, 92 % des plaintes liées à la santé et la sécurité des enfants concernent les garderies commerciales.[60]

Par ailleurs, une récente étude du Directeur de santé publique de Montréal[61] a démontré que les enfants de familles à faible revenu qui ont fréquenté exclusivement un CPE au cours de la période préscolaire sont 2 fois et demie moins susceptibles d'être vulnérables dans un domaine ou plus de leur développement que ceux qui ont fréquenté d'autres modes de services de garde éducatifs.

En regard de toutes ces considérations, comment le gouvernement peut-il justifier sa posture à l'égard des garderies commerciales non subventionnées?

[59] En chiffres absolus : 868 plaintes reçues relatives aux garderies commerciales ÷ 261 jours de garde dans une année = 3,3 plaintes par jour de garde

[60] Source : Ministère de la Famille, décembre 2014.

[61] *Sommaire exécutif, Enquête montréalaise sur l'expérience préscolaire des enfants de maternelle*, Directeur de santé publique de Montréal, 14 novembre 2014.

6. Le régime fiscal québécois

Le principe de répartition de la richesse constitue l'élément central du régime fiscal québécois. Les mieux nantis, c'est-à-dire ceux dont les revenus annuels vont au-delà de 100 000 $, représentent 4,8 % des contribuables, mais ils paient 35,9 % des impôts. En parallèle, les contribuables qui ont un revenu annuel inférieur à 50 000 $ et qui représentent 75,4 % de la population ne paient que 23,4 % des impôts. De ce nombre, plus de la moitié ne paie aucun impôt.[62]

Comme souligné ci-dessus, la progressivité de l'impôt sur le revenu fait en sorte que les mieux nantis participent de manière plus importante que les plus démunis au financement des dépenses de l'État.

Alors, qui paie quoi pour les services de garde éducatifs au Québec? Bien que les parents utilisateurs des services de garde éducatifs à contribution réduite paient 7,30 $ par jour, c'est l'ensemble des contribuables qui paient aussi pour ces services par le biais de l'impôt sur le revenu[63].

Ainsi, un contribuable, qu'il soit utilisateur ou non des services de garde éducatifs, paie à travers les impôts entre 0 et 703 $ par année selon son revenu, soit l'équivalent de 0 à 2,70 $ par jour. Par conséquent, les parents qui ont une place en CPE ou en milieu familial à 7,30 $ et qui ont un revenu annuel de plus de 100 000 $ paient en réalité 2,70 $ de plus par jour, c'est-à-dire 10 $.

a) Les impacts de la nouvelle tarification : un choc tarifaire

Le projet de loi nº 28 prévoit une hausse spectaculaire et une modulation de la contribution parentale allant jusqu'à 20 $ par jour et qui affectera directement les familles de la classe moyenne.

[62] *Statistiques fiscales des particuliers, Année d'imposition 2011*, Ministère des Finances et de l'Économie, 2014, p. 25.
[63] L'impôt sur le revenu moins les crédits d'impôt non remboursables.

Tableau 2
Comparaison de la contribution parentale quotidienne nette[64] actuelle et proposée[65]

Revenu familial annuel brut	Contribution actuelle brute	Contribution proposée brute	Contribution actuelle nette	Contribution proposée nette	Écart
20 000 $	7,30	7,30	6,17 $	6,09 $	-0,08 $
25 000 $	7,30	7,30	6,54 $	6,48 $	-0,06 $
30 000 $	7,30	7,30	5,56 $	5,50 $	-0,06 $
40 000 $	7,30	7,30	5,19 $	5,13 $	-0,06 $
50 000 $	7,30	7,30	6,09 $	6,02 $	-0,07 $
75 000 $	7,30	8,00	6,31 $	6,84 $	0,53 $
85 000 $	7,30	9,16	6,31 $	7,83 $	1,52 $
100 000 $	7,30	11,41	5,88 $	9,09 $	3,21 $
120 000 $	7,30	14,41	6,02 $	11,62 $	5,60 $
140 000 $	7,30	17,41	6,02 $	14,22 $	8,20 $
200 000 $	7,30	20,00	5,78 $	15,66 $	9,88 $

Note : revenu familial brut calculé sur la base de revenus égaux entre conjoints

De cette manière, le gouvernement souhaite faire en sorte que les familles assument en moyenne 20 % des coûts du programme de services de garde éducatifs à contribution réduite. Or, demande-t-on aux familles qui fréquentent les écoles à financer ces dernières à hauteur de 20 %? Pourquoi le gouvernement fait-il une différence entre les familles qui fréquentent les services de garde éducatifs et celles qui fréquentent l'école?

N'y a-t-il pas là deux poids, deux mesures, où l'on justifie cette iniquité par l'idée que les services de garde éducatifs ne sont que des services ordinaires destinés à n'être que des moyens de conciliation travail-famille? Les besoins des enfants de 0 à 5 ans ne sont-ils pas aussi importants que ceux qui ont atteint l'âge scolaire?

En imposant ces nouvelles règles de tarification, le gouvernement met non seulement fin au principe d'universalité, mais aussi provoque-t-il délibérément un important choc tarifaire pour les familles québécoises, choc qu'il a lui-même tant décrié il y a moins d'un an lorsque le précédent gouvernement péquiste a annoncé une hausse de la contribution réduite de 7 à 9 $.

[64] Contribution parentale quotidienne après aides provinciales et fédérales, notamment les crédits d'impôts.
[65] Source : Ministère de la Famille

Il peut en outre sembler étonnant que le gouvernement n'ait pas prévu d'ajuster le crédit d'impôts pour frais de garde d'enfant afin d'éviter de créer de toutes pièces un écart du coût entre les garderies commerciales non subventionnées et les SGÉ subventionnés.

Tableau 3
Comparaison de la contribution parentale quotidienne nette[66]
en services de garde éducatifs subventionnés et non subventionnés, année 2015[67]
(nouveaux tarifs prévus au projet de loi nº 28)

Revenu familial annuel brut	Contribution réduite nette	Tarif à 35 $ net	Écart
25 000 $	6,75 $	4,88 $	-1,87 $
30 000 $	5,50 $	3,61 $	-1,89$
40 000 $	5,13 $	1,61 $	-3,52 $
50 000 $	6,02 $	5,93 $	-0,09 $
75 000 $	6,84 $	9,76 $	2,92 $
85 000 $	7,83 $	9,76 $	1,93 $
100 000 $	9,09 $	9,03 $	-0,06 $
120 000 $	11,61 $	9,14 $	-2,47 $
140 000 $	14,21 $	11,35 $	-2,86 $
200 000 $	15,66 $	19,32 $	3,66 $

Note : revenu familial brut calculé sur la base de revenus égaux entre conjoints

Assurément, il n'est pas anodin que cette nouvelle tarification proposée dans le projet de loi nº 28 favorise presque systématiquement les garderies commerciales non subventionnées.

En outre, soulignons que les ménages ayant un revenu familial de 25 000 $ et moins seraient généralement désavantagés par rapport à ceux gagnant entre 30 000 $ et 50 000 $ en payant une contribution réduite nette plus élevée.

[66] Contribution parentale quotidienne après aides provinciales et fédérales, notamment les crédits d'impôts.
[67] Source des données : Ministère de la Famille et Ministère des Finances.

b) Les impacts de la nouvelle tarification sur les femmes

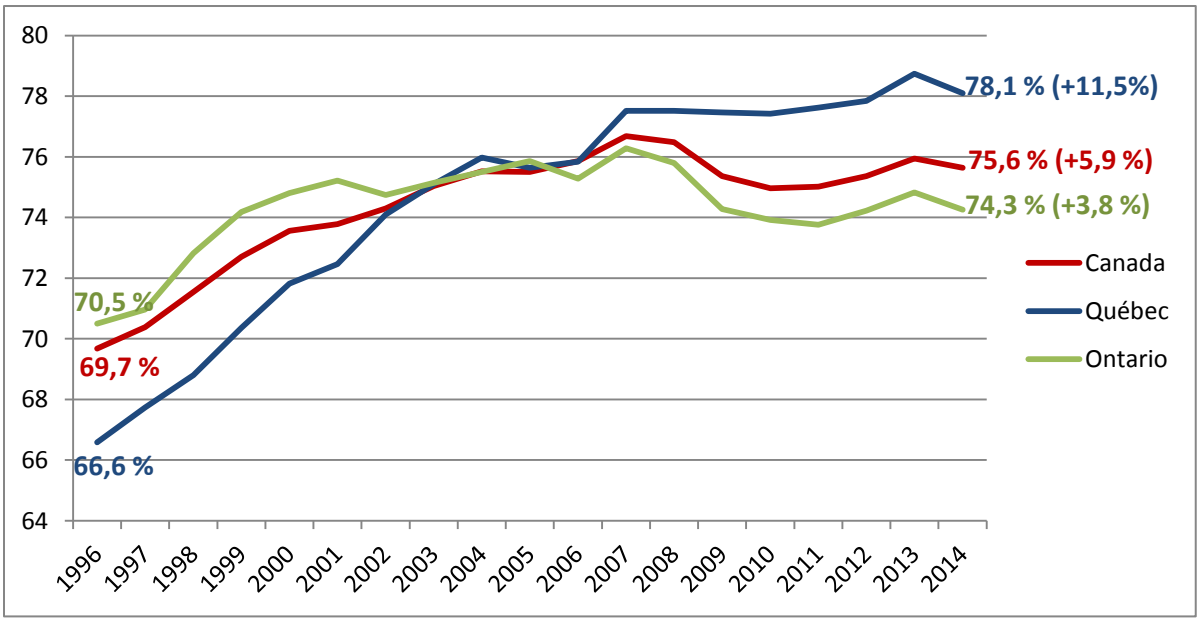
Le programme de contribution parentale réduite, ainsi que l'ensemble des éléments qui constituent la politique familiale québécoise[68], ont été élaborés après plusieurs années d'études, de dialogue et de réflexion[69] sur les besoins économiques et sociaux du Québec.[70] Émergeant de la nécessité de faire face à des enjeux majeurs de finances publiques, il s'agissait en effet de mettre en place des moyens efficaces pour stimuler l'économie et la vitalité de la société québécoise, notamment en favorisant la présence des femmes sur le marché du travail tout en misant sur le développement global des jeunes enfants.

Les effets positifs n'ont pas tardé à se faire sentir. Par exemple, le graphique suivant illustre la progression du taux d'emploi des femmes au Québec, seule province à avoir une politique familiale aussi généreuse, par rapport à l'Ontario et le Canada. La catégorie d'âge retenue, 20 à 44 ans, comprend 98 %[71] de toutes les mères de jeunes enfants.

Figure 4

Taux d'emploi des femmes de 20 à 44 ans

Québec et Canada, 1996-2014[72]



[68] *Nouvelles dispositions de la politique familiale : les enfants au cœur de nos choix*, Conseil exécutif, 23 janvier 1997.

[69] *Chantier de l'économie et de l'emploi, Osons la solidarité!* Rapport du Groupe de travail sur l'économie sociale, octobre 1996.

[70] *Un Québec fou de ses enfants*, Rapport du Groupe de travail pour les jeunes, 1998.

[71] 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*, Revue Interventions économiques, Université de Sherbrooke, 2013, point 21.

[72] Statistique Canada, CANSIM 282-0002

Ce graphique montre que juste avant la mise en place du programme de contribution parentale réduite, en 1997, le taux d'emploi des femmes traînait de l'arrière au Québec par 3 % par rapport à la moyenne canadienne, et par 4 % par rapport à l'Ontario. Depuis, le taux a progressé partout au Canada, mais de manière significativement plus marquée au Québec. Ainsi, en 2014, ce taux a atteint 78,1 % au Québec, ce qui représente une augmentation de 11,5 % par rapport à 1996 soit l'équivalent de près de trois fois la progression en Ontario (3,8 %) et deux fois celle de la moyenne canadienne (5,9 %).

De plus, les bénéfices de la politique familiale et du programme de contribution parentale réduite ont été particulièrement significatifs chez les familles monoparentales dirigées par une femme, où le taux de faible revenu est passé de 60,3 % à 40,4 % entre 1997 et 2007.[73]

Au passage, l'OCDE souligne également l'importance de l'accessibilité à des services de garde éducatifs subventionnés de qualité pour favoriser la présence des femmes sur le marché du travail.[74]

D'ailleurs, à la publication du projet de loi n° 28, le Conseil du statut de la femme s'est montré préoccupé par la hausse importante et la modulation de la contribution parentale proposée. Sans prétendre pouvoir mesurer avec précision les impacts de cette nouvelle tarification sur les femmes, le Conseil a précisé qu'il y en aurait sans nul doute compte tenu de leur sensibilité aux variations des frais de garde « en raison des responsabilités domestiques et familiales qu'elles assument dans une plus large mesure que les hommes, et de l'écart de revenu qui les sépare encore des hommes, et ce, malgré le fait qu'elles soient de plus en plus scolarisées.[75] »

Le Conseil ajoute une mise en garde : « Le Conseil ne peut prédire l'effet exact de la nouvelle politique, étant donné les nombreux facteurs qui peuvent influencer la décision des mères d'entrer ou de se retirer du marché du travail, mais leur 'sensibilité' aux variations des frais de garde amène l'organisme à inciter le gouvernement à la plus grande prudence.[76] »

Ainsi, non seulement cette nouvelle tarification risque-t-elle d'avoir des répercussions néfastes sur de nombreuses femmes et leur famille, mais aussi aura-t-elle des impacts sur l'ensemble de l'économie québécoise, dans un contexte de rareté de la main-d'œuvre où l'on anticipe un important choc démographique.

---

[73] *Le revenu au Canada - 2007*, Statistique Canada, no 75-202X au catalogue. Seuil de faible revenu, base de 1992.

[74] JAUMOTTE, Florence, *Les femmes sur le marché du travail : évidence empirique sur le rôle des politiques économiques et autres déterminants dans les pays de l'OCDE*, Revue économique de l'OCDE, n° 37, février 2003, p. 60.

[75] *Avis, Impact d'une modulation de la contribution parentale aux services de garde subventionnés sur la participation des femmes au marché du travail*, Conseil du statut de la femme, novembre 2014, p. 31.

[76] *Hausse de la contribution parentale dans les services de garde : des mères gagnant des salaires modestes seront-elles tentées de retourner au foyer?* Communiqué de presse, Conseil du statut de la femme, 24 novembre 2014.

Or, la ministre de la Famille a avoué ne pas avoir pris le temps de consulter le Conseil du statut de la femme avant de soumettre le projet de loi n° 28.[77] Admettant son erreur, la ministre de la Famille a alors pris seulement quelques jours pour décréter qu'il n'y aurait aucun impact sur les femmes[78], et ce, sans fournir ni explications, ni analyses.

[77] *Journal des débats de la Commission des relations avec les citoyens*, 41e législature, 1e session, vendredi le 21 novembre 2014.
[78] LEDUC, Louise, *Tarifs de garderie : « aucun impact » sur les femmes au travail*, La Presse, 25 novembre 2014.

7. Toutes les solutions sont sur la table

Comment comprendre l'empressement du gouvernement à taxer les familles aussi lourdement comme il le propose dans le projet de loi nº 28? Ce dernier n'a fait l'objet d'aucune étude d'impacts, alors que des pistes de solution existent qui permettraient au gouvernement d'atteindre ses objectifs budgétaires s'il prenait le temps de les étudier avec attention. De surcroît, cette hausse ne réglera en rien les problèmes réels dans la structure du financement, qui ne s'est pas adaptée aux réalités d'aujourd'hui. Ainsi, nous anticipons que malgré une hausse fulgurante des tarifs, les services éducatifs feront annuellement 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 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.[79]

Certes, les CPE ont pour mission de favoriser l'égalité des chances entre les enfants, offrir un répit aux familles qui en ont besoin et fournir des lieux de socialisation pour les enfants. Bien plus que de simples services de garde, c'est tout un réseau éducatif et une expertise de la petite enfance qui se sont construits au fil des ans. D'ailleurs, de nombreuses études démontrent à quel point les années de 0 à 5 ans sont fondamentales dans le développement global des enfants et leur préparation à l'école. Certes, la petite enfance forme les adultes de demain. L'existence des services de garde éducatifs de qualité, source de fierté, est une chance sans égale pour les enfants et leurs familles. Ils permettent aux enfants de se développer de façon optimale à l'aide d'un programme éducatif solide.

À cet égard, il convient de rappeler que notre première responsabilité collective va à la santé, la sécurité et le bien-être de tous les enfants, quel que soit leur milieu socio-économique. Or, force est de constater que les différents modes de services de garde éducatifs ne sont pas tous égaux à cet égard. En effet, une récente étude du Directeur de santé publique de Montréal[80] a démontré que les enfants de familles à faible revenu qui ont fréquenté exclusivement un CPE au cours de la période préscolaire sont 2 fois et demie moins susceptibles d'être vulnérables

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

[80] *Sommaire exécutif, Enquête montréalaise sur l'expérience préscolaire des enfants de maternelle*, Directeur de santé publique de Montréal, 14 novembre 2014.

dans un domaine ou plus de leur développement que ceux qui ont fréquenté d'autres modes de services de garde éducatifs.

Ainsi, le gouvernement doit renoncer à mettre en place dans l'urgence sa réforme des tarifs. Nous croyons qu'il doit agir avec vision et courage politique, sans mettre en péril ce qui a pris des années à construire.

Par conséquent, voici nos recommandations :

Recommandation 1

Le gouvernement devrait suspendre les éléments du projet de loi nº 28 concernant les services de garde éducatifs à la petite enfance.

Recommandation 2

Le gouvernement devrait convoquer un sommet sur la qualité et la pérennité des services de garde et sur l'optimisation de leur financement et y inviter tous les acteurs des services éducatifs et de garde pour continuer le travail entrepris dans le cadre du Chantier présidé par Maurice Boisvert et dont les recommandations sont[81] :

1. Favoriser le regroupement de CPE lorsque c'est possible (démarche volontaire, mais encouragée)
2. Accroître les stratégies et les mécanismes de mutualisation
3. Soutenir l'amélioration continue de la qualité des services de garde
4. Consolider la gouvernance
5. Assurer une meilleure cohérence entre la répartition des places subventionnées et les objectifs de consolidation
6. **Adopter un formulaire d'entente de service RSG-parents (prévu au projet de loi nº 27)**
7. **Encadrer les obligations des RSG en matière de prestation de services et eu égard à l'utilisation des subventions (recommandation dans le cadre du projet de loi nº 27)**
8. Sensibiliser les RSG et leurs associations représentatives aux pratiques inappropriées de certaines d'entre elles eu égard à l'utilisation des subventions
9. **Préciser le mandat des BC en matière d'information aux parents (recommandation dans le cadre du projet de loi nº 27)**
10. Constituer un fonds de défense collectif pour les BC
11. Revoir la structure de la subvention des CPE
12. Rendre la subvention de fonctionnement des BC plus équitable

[81] Les recommandations surlignées en gras sont celles pour lesquelles des actions sont déjà en cours ou recommandées.

13. **Instaurer un identifiant unique pour les enfants (travaux débutés par le ministère)**
14. Bonifier le financement pour encourager davantage la garde atypique
15. Responsabiliser les entreprises en matière de planification budgétaire et de gestion du patrimoine immobilier
16. Accentuer le soutien aux entreprises en difficulté financière
17. Encourager le maintien et le développement des compétences
18. Prévoir des mesures de transition et d'exception pour assurer une mise en œuvre harmonieuse des pistes d'action proposées
19. Augmenter la contribution parentale et l'indexer par la suite
20. Définir les mécanismes les plus appropriés pour encourager les regroupements des CPE
21. Simplifier les règles budgétaires des CPE
22. Ajuster le financement des CPE en fonction de normes standardisées d'efficience
23. Ajuster le financement en fonction d'une norme d'optimisation liée au taux de présence global
24. Définir le juste niveau d'indexation de la contribution parentale et les mécanismes d'atténuation pour les familles à faible revenu

L'AQCPE remercie les membres de la Commission des finances publiques de l'attention qu'ils accorderont à ses remarques et propositions. L'AQCPE renouvelle sa grande collaboration pour travailler de concert à l'atteinte de l'équilibre budgétaire de la province, tout en assurant une redistribution équitable de la richesse collective et le financement des services publics, à la hauteur de ce que nous souhaitons offrir aux jeunes enfants, aux familles et aux citoyens du Québec.

Annexe 1 : le Chantier

Le *Chantier sur la qualité et la pérennité des services de garde et sur l'optimisation de leur financement* avait pour mandat général de : « poser un diagnostic sur la situation actuelle eu égard à la gouvernance et au mode de financement des centres de la petite enfance (CPE) et des bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial (BC), et de proposer des pistes de solution permettant d'optimiser les sommes investies dans ce réseau, tout en assurant la qualité et la pérennité de l'offre de services des CPE et des BC.[82] »

Le Chantier était présidé par Maurice Boisvert, qui a œuvré pendant près de 20 ans à titre d'administrateur d'État dans la fonction publique. Il a notamment été secrétaire général associé au ministère du Conseil exécutif de même que sous-ministre, sous-ministre adjoint ou sous-ministre associé dans des ministères tels que la Famille et l'Enfance, la Santé et les Services sociaux, les Ressources naturelles, les Relations avec les citoyens et l'Immigration et Emploi-Québec.[83]

Les membres du Chantier étaient des représentants de chacune des organisations suivantes :

- Association québécoise des centres de la petite enfance (AQCPE)
- Conseil québécois des services de garde éducatifs à l'enfance (CQSGÉE)
- Ministère de la Famille : Direction du financement et des immobilisations des services de garde et Direction du développement des politiques Famille
- Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire

[82] *Assurer la pérennité des services de garde éducatifs à l'enfance au Québec - La ministre de la Famille, Mme Nicole Léger, annonce la création du Chantier sur la qualité et la pérennité des services de garde éducatifs à l'enfance et sur l'optimisation de leur financement*, Communiqué de presse, Cabinet de la ministre de la Famille, 8 octobre 2013.

[83] *Notes biographiques de Maurice Boisvert*, Réseau d'expertises en conseil stratégique, décembre 2012.