

Des acquis à protéger, des défis à relever:

Analyse du système québécois de services de garde à la lumière
du Projet de loi 28.

Mémoire portant sur le projet de loi 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

Mélanie Bourque, Université du Québec en Outaouais et Luc
Turgeon, Université d'Ottawa

Auteurs

Mélanie Bourque est professeure agrégée au Département de travail social de l'Université du Québec en Outaouais. Ses travaux portent sur les politiques sociales, plus particulièrement les systèmes de santé et les politiques familiales ainsi que la conciliation travail-famille. Elle est membre de plusieurs groupes de recherche dont le CRISES (regroupement stratégique) et l'Institut de recherche sur les inégalités sociales de santé (IRIS) de l'Université McGill. Elle a publié plusieurs articles scientifiques ainsi qu'un avis scientifique pour *l'Institut national de santé publique du Québec* sur l'impact du conflit travail-famille sur la santé des parents.

Luc Turgeon est professeur adjoint à l'École d'études politiques de l'Université d'Ottawa. Ses travaux portent sur les politiques sociales (en particulier les services de garde), le fédéralisme et l'opinion publique sur l'immigration et la diversité ethnoculturelle. Il a participé en 2010-2011 à la « Mowat Centre Employment Insurance Task Force ». Dans le cadre des travaux de ce groupe de travail, il a écrit le rapport sur la réforme des prestations spéciales de l'assurance emploi, en particulier la réforme des prestations de maternité et des prestations parentales.

Résumé

La mise en place d'un réseau de services de garde à contribution réduite a marqué l'histoire des politiques familiales du Québec. Ce programme est considéré avec raison comme un élément majeur de la protection sociale du Québec qui le distingue du reste du Canada et de l'Amérique du Nord en matière de soutien à la famille. Les retombées positives de cette politique publique sont remarquables. Peu de programmes ont des effets souhaités aussi immédiats sur des facteurs socioéconomiques aussi importants que l'intégration des mères sur le marché du travail et la pauvreté des enfants. Toutefois, l'incontestabilité de ces impacts positifs ne signifie pas que ce programme ne comporte pas de lacunes qui méritent d'être corrigées. En effet, l'universalité du réseau de garde à contribution réduite ne s'est pas avérée. Plusieurs parents sont toujours à la recherche d'une place, et ce, particulièrement dans les milieux défavorisés. De plus, le développement du secteur à but lucratif auquel le gouvernement s'est voué depuis 2009 a consacré des ressources publiques qui auraient pu être utilisées pour développer de nouvelles places à contribution réduite dans le réseau des CPE.

Le projet de loi 28 propose une modification importante au principe de tarification unique à l'origine du réseau québécois de services de garde. Le gouvernement souhaite transformer la contribution parentale en la modulant de manière significative vers le haut. Cette approche pose problème sur plusieurs plans. Premièrement, elle risque de remettre en question des acquis importants tels que l'intégration au marché du travail des mères. Deuxièmement, elle risque d'exacerber les problèmes d'accessibilité universels par le développement d'un secteur à but lucratif plus instable et qui offre des services de moindre qualité et, troisièmement, sans que l'on ait démontré que le nombre de places pour les enfants défavorisés augmentera.

Introduction

Le projet de loi 28 concerne en tout premier lieu l'atteinte de l'équilibre budgétaire. Il touche ainsi plusieurs domaines d'importance dont la gouvernance municipale, la santé et la politique familiale par le biais de la modulation des frais de garde. Le point de vue que nous proposons dans ce mémoire en est un de spécialistes de l'analyse des politiques familiales. Il ne sera donc question dans ce document que de cet aspect du projet de loi 28.

La politique familiale du Québec a presque 20 ans. Le projet de loi 28 est donc également l'occasion de se pencher sur le chemin parcouru depuis son adoption. La mise en œuvre de cette politique reposait principalement sur la mise en place d'un service de garde éducatif à tarif réduit et accessible à tous. L'instauration du programme de services de garde à tarif unique avait trois principaux objectifs (Jenson, 1998 : 212) : favoriser la participation au marché de l'emploi, prévenir la pauvreté intergénérationnelle et combattre l'échec scolaire. Il est également important de rappeler que cette politique avait été adoptée dans un contexte de lutte au déficit. Elle était donc, à plusieurs égards, perçue non seulement comme un investissement social, mais également un investissement économique.

Cette politique est considérée par plusieurs analystes comme novatrice en matière de développement de l'enfant, d'activation, d'égalité entre les genres et de conciliation travail-famille (Hemerijck, 2013; Noël, 2015). De nombreuses études ont d'ailleurs démontré que le système québécois de services de garde a contribué à augmenter la participation des femmes au marché du travail tout en étant un outil important dans la lutte à la pauvreté (Lefebvre, Merrigan et Verstraete, 2009; Fortin, Godbout et St-Cerny, 2013). Il n'en demeure pas moins que l'expansion du système québécois ne s'est pas faite sans heurt. De trop nombreuses familles peinent à obtenir une place à contribution réduite. Et les changements apportés en 2009 au crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants ont contribué à une augmentation considérable de garderies à but lucratif. Cette expansion, plutôt que de simplement augmenter l'offre de service pour les familles québécoises, a amené son propre lot de problèmes.

Ce mémoire repose sur trois prémisses dans son analyse du projet de loi 28. Premièrement, le modèle québécois en est un dont plusieurs acquis méritent d'être

préservés et bonifiés. Deuxièmement, le projet de loi 28 est l'occasion de remédier à certains problèmes actuels du réseau québécois de services de garde. Troisièmement, il est primordial d'éviter d'exacerber ou encore de créer de nouveaux obstacles pour les parents qui ont besoin de faire garder leurs enfants dans des services de garde de qualité.

Notre mémoire est divisé en trois parties. Dans une première section, nous offrons un bilan du système québécois de services de garde. Dans une deuxième section, nous analysons les effets potentiels du projet de loi 28 sur les services de garde au Québec, en particulier les effets potentiels de la modulation des frais de garde. Finalement, nous proposons des pistes de solutions qui s'appuieront sur une comparaison avec des pays qui ont un programme similaire à celui du Québec.

Bilan du système québécois des services de garde

Nombreux sont les analystes et commentateurs politiques qui ont affirmé que le projet de loi 28, en particulier l'introduction de frais de garde modulés en fonction du revenu familial, marquait la fin de l'universalité du système québécois. Dès l'adoption du programme de garderies à contribution réduite, l'objectif était de rendre ce service accessible à l'ensemble des parents québécois, c'est-à-dire universel, qu'importent leur lieu de résidence et leur statut socio-économique.

Rappelons que l'universalité est un instrument de politiques publiques auquel ont eu recours les gouvernements à partir de l'après-guerre. Les États mettent alors en œuvre, dans les démocraties occidentales, une protection sociale qui vise à assurer les citoyens contre les risques associés à la vie en société (maladie, chômage, vieillesse) et par le fait même de favoriser l'égalité des chances dans le but de réduire les inégalités. Pour Daniel Béland et ses collègues (2014), l'universalité des programmes sociaux repose sur plusieurs facteurs. Pour qu'il y ait universalité, les programmes doivent répondre à un besoin de la majorité de la population, ne doivent pas être dispensés par un tiers (autre que public), peuvent ou non inclure une composante liée au revenu mais doivent être disponibles pour l'ensemble des citoyens. Ces mêmes auteurs ajoutent un élément important à souligner, la présence trop importante d'un secteur privé dans un domaine de la protection sociale mine son caractère universaliste. En effet, cela affecte l'accessibilité, la rendant plus aisée pour les

uns (mieux nantis) que pour les autres (moins nantis). L'universalité des programmes a eu des effets généralement positifs sur les sociétés qui y ont davantage recours puisqu'elles sont, selon Korpi et Palme (1998), plus égalitaires. Pensons, par exemple, aux systèmes d'assurance-maladie universels couvrant tous les résidents d'un pays selon leurs besoins qui ont des effets positifs sur l'état de santé des populations (Béland et al, 2008).

Il est donc important de noter que des frais différenciés ne sont pas en soi une entrave au principe d'universalité dans la mesure où l'État permet à tous les citoyens, ou l'ensemble des parents dans le cas des services de garde, d'avoir accès à un service public (ou réglementé par les autorités publiques) subventionné. La modulation des services de garde en fonction du revenu familial existe d'ailleurs dans de nombreux pays qui ont un système universel de services de garde universel, entre autres la Suède (voir la prochaine section sur l'approche suédoise).

Ce qui caractérise bien entendu un système universel demeure la capacité de l'ensemble des citoyens d'avoir accès à ce même service public. Bien que le programme québécois de garderies à contribution réduite ait des « prétentions universalistes », il n'est pas accessible présentement à l'ensemble des parents québécois. Une étude publiée en 2011 par l'Institut de la statistique du Québec, basée sur un sondage effectué en 2009, démontrait d'ailleurs qu'un peu plus de la moitié des parents québécois avaient accès à une place à contribution réduite (Institut de la Statistique du Québec, 2011a). Le pourcentage était de près de 70 % pour les familles qui ont recours à la garde régulière pour le travail ou encore les études. L'étude démontrait que le taux de fréquentation était beaucoup plus bas chez les résidents de Montréal, de même que chez les bénéficiaires de l'aide sociale. Elle établissait également que l'accès à une telle place à contribution réduite était beaucoup plus bas chez les personnes à faible revenu. Le tableau 1 montre d'ailleurs que l'accès à une place augmente en fonction du revenu familial, bien qu'il diminue chez les familles qui ont un revenu de plus de 140,000 \$.

Tableau 1 : Proportion des familles utilisant une place à contribution réduite en fonction du revenu familial, 2009.

Revenu familial brut	Taux d'utilisation
Moins de 20,000 \$	43,3 %
20,000\$-29,999 \$	44,4 %
30,000\$-39,999 \$	47,4 %
40,000\$-49,999 \$	52,1 %
50,000\$-59,999 \$	54,0 %
60,000\$-69,999 \$	57,2 %
70,000\$-79,999 \$	59,7 %
80,000\$-99,999 \$	61,1 %
100,000\$-119,999 \$	65,3 %
120,000\$-139,999 \$	57,5 %
140,000\$ et plus	53,4 %

Source : Institut de la statistique du Québec, Enquête sur l'utilisation, les besoins et les préférences des familles en matière de services de garde, Québec, 2009

Comment expliquer cette plus faible fréquentation des enfants issus de milieux défavorisés? Le manque de places est un facteur important. Selon une autre étude de l'Institut de la Statistique publiée en 2011, les individus qui vivent dans des conditions matériellement et socialement défavorables sont plus susceptibles de mentionner le manque de places pour expliquer pourquoi leur enfant ne se fait pas garder (Institut de la Statistique du Québec, 2011b). À Montréal, une étude du directeur de la santé publique publiée la même année a d'ailleurs démontré que le nombre de places à contribution réduite disponibles est moins élevé dans les secteurs les moins favorisés (Directeur de la santé publique de Montréal, 2011). La difficulté pour les enfants issus de milieux défavorisés d'avoir accès à une place à contribution réduite constitue sans aucun doute la plus grande faille du système actuel. Il s'agit d'un problème particulièrement problématique dans la mesure où la littérature scientifique démontre qu'en termes de développement intellectuel, ce sont d'abord et avant tout les enfants issus de milieux défavorisés, ceux-là mêmes qui sont sous-représentés dans le système actuel, qui bénéficient le plus des services de garde. L'impact des services de garde sur le développement intellectuel est en fait marginal chez les autres enfants (ce qui ne veut bien entendu pas dire qu'ils ne devraient pas fréquenter des services de garde).

Il importe cependant de reconnaître les obstacles à la fréquentation des services de garde par les enfants issus de milieux défavorisés. Un de ces obstacles est culturel. Les

personnes qui demeurent dans des quartiers défavorisés sont plus susceptibles de mentionner qu'elles préfèrent demeurer à la maison avec leur enfant. Des chercheurs ont d'ailleurs montré que certains bénéficiaires de l'aide sociale trouvent une grande valorisation dans le fait de garder leur enfant (Laurin et al, 2008). Plusieurs d'entre eux sont méfiants envers un État qui voudrait, selon eux, éduquer leur enfant à leur place. Enfin, il faut également souligner les conditions de travail des personnes dont le revenu se situe dans les tranches inférieures et qui peuvent avoir un impact soit sur la fréquentation de services de garde à cause de l'impossibilité de planifier ses horaires à l'avance, soit sur l'intégration des femmes sur le marché travail pour qui cela s'avère impossible de concilier travail et famille, particulièrement pour les familles monoparentales. Dans les deux cas, les enfants fréquenteront dans une proportion moins élevée un service de garde.

Si la plus faible fréquentation des services de garde par les enfants issus des milieux défavorisés est en partie un défi de nature culturel, il ne faut pas pour autant négliger la responsabilité de l'État. En particulier, il nous faut souligner les problèmes considérables liés à l'attribution de places à contribution réduite. Malgré le manque de telles places disponibles, en particulier dans les quartiers défavorisés, l'État québécois a trop longtemps fait preuve de manque de rigueur dans l'attribution de ces places. Rappelons que le vérificateur général rapportait dans son rapport à l'Assemblée nationale de 2011-2012 que 29 % des 18,000 nouvelles places à contribution réduite instaurées par le ministère en 2008 étaient situées dans des municipalités où le ministère avait estimé qu'il y avait un surplus de places (Vérificateur général du Québec, 2011 : 5-3).

Le phénomène n'est pas exclusif au Québec puisque l'on observe également une plus faible fréquentation des services de garde des enfants issus de milieux défavorisés dans la plupart des pays de l'OCDE. Cela s'explique par la tâche considérable que représente la construction d'un système universel de services de garde. Cela a pris à la Suède, qui présente un taux de fréquentation des services de garde équivalent dans toutes les tranches de revenu (OCDE), plus de trente ans pour y arriver. Les municipalités suédoises privilégiaient d'ailleurs jusqu'aux années 2000 les enfants dont les parents avaient recours au service de garde pour le travail ou encore les études.

En discutant l'accès aux services de garde au Québec, il est important de se rappeler que le système à contribution réduite n'est pas le seul système en place. En fait, il est erroné

de parler d'un système québécois de services de garde. Il y a en fait deux systèmes québécois : un système subventionné et un système non subventionné. Or, c'est présentement dans le secteur non subventionné que les places augmentent le plus rapidement. Si les places en garderies non subventionnées représentaient moins de 1 % de l'ensemble des places en 2003, elles représentent maintenant plus de 17 %. Cette croissance a été encouragée par l'État. Plus précisément, elle est le résultat de changements apportés en 2009 par le gouvernement au crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants.

La croissance des places non subventionnées, tout comme celles des garderies subventionnées à but lucratif, ne s'est pas faite sans heurt. Si les garderies à but lucratif sont responsables du tiers des places au Québec, 70% des plaintes reçues par le ministère de la Famille pour l'année 2013-14 concernaient ces garderies, dont 89% des plaintes liées à la santé et à la sécurité des enfants (Québec. Ministère de la Famille, 2014). De plus, des études ont démontré que la qualité des services de garde était inférieure dans les garderies privées, en particulier en comparaison avec les Centres de la petite enfance (CPE) (Drouin, 2004; Japel et al, 2005). Enfin, le nombre de places vacantes demeure élevé dans les services à but lucratif, malgré les incitatifs financiers généreux pour de nombreux parents.

Un manque de place à contribution réduite dans les quartiers les plus défavorisés et une expansion trop rapide d'un système à but lucratif dont les services sont de moindres qualités, voilà sans aucun doute les limites les plus importantes de l'approche québécoise actuelle en matière de services de garde. Or, ces limites ne doivent pas nous faire oublier plusieurs acquis de la politique québécoise de services de garde à contribution réduite. Le premier est une augmentation considérable de la participation des femmes au marché du travail (Lefebvre, Merrigan et Verstraete, 2009; Fortin, Godbout et St-Cerny, 2012). Plusieurs études montrent que le déploiement de places à contribution réduite a eu un effet direct sur l'emploi des mères d'enfants de 5 ans et moins et que cet effet perdure tout au long du parcours de vie (Lefebvre et Merrigan, 2008; Baker, Gruber et Milligan, 2008; Lefebvre, Merrigan et Roy-Desrosiers, 2011; Lefebvre, Merrigan et Verstraete, 2009). Selon l'analyse de Fortin, Godbout et St-Cerny (2012), la hausse du taux d'emploi chez les mères fréquentant une place à contribution réduite se situe entre 7,7 % et 8,8 %. Qui plus est, même si l'effet s'est d'abord fait sentir auprès des mères détenant un diplôme universitaire, les places à contribution réduite ont, par la suite, eu un effet égalisateur entre les mères

ayant des niveaux de scolarité différents (Lefebvre, Merrigan et Desrosiers, 2011). De la même manière, Raynault (2011) montre qu'une réduction du coût des services de garde et une disponibilité accrue incitent davantage les femmes à retourner sur le marché du travail quand leurs enfants sont d'âge préscolaire. Le second est une réduction considérable de la pauvreté chez les familles ayant de jeunes enfants, particulièrement chez les mères monoparentales (Fortin, Godbout et St-Cerny, 2012). Dans une étude comparative, les chercheurs Richardson et Forster (2011) affirment que les services de gardes accessibles ont un impact sur le taux de pauvreté. Le financement par l'État des CPE ou de tous les types de services de garde représente donc deux options associées à une accessibilité accrue aux services de garde et par conséquent à une augmentation du nombre de femmes sur le marché du travail et à une réduction du taux de pauvreté. En analysant le projet de loi 28, il importe donc d'explorer s'il risque de remettre en cause certains des acquis de la politique des services de garde et/ou d'en exacerber les problèmes actuels.

Le projet de loi 28 et l'accès aux services de garde

Les dimensions du projet loi 28 relatives aux services de garde s'inscrivent dans une réforme plus globale des services de garde au Québec, qui inclut également le projet de loi 27 sur l'optimisation des services de garde éducatif à l'enfance subventionnés. Plus globalement, elles s'inscrivent dans une volonté affirmée par le gouvernement de favoriser le secteur commercial et de réduire les investissements dans les CPE.

L'aspect le plus important du projet de loi 28 est l'introduction de frais de garde modulés en fonction du revenu des parents. Les frais iront ainsi de 7,30 \$ pour les familles dont le revenu est de moins de 50,000 \$ par année à 20 \$ par jour pour les familles dont les revenus sont de plus de 155,000 \$. Comme nous l'avons affirmé précédemment, nous ne croyons pas en soi que la tarification en fonction du revenu familial et l'universalité soit incompatible. Plusieurs pays privilégient d'ailleurs une telle approche. C'est d'ailleurs le cas de la Suède. Cependant, l'approche suédoise est à plusieurs égards très différente de celle proposée par le gouvernement. Celui-ci propose essentiellement, par rapport au modèle en place actuellement, ce que l'on pourrait qualifier de modulation des tarifs vers le haut. En Suède, les parents paient l'équivalent par mois de 3 % de leur revenu familial par enfant en services de garde, jusqu'à un maximum d'environ 9 \$ par jour. La tarification est de 2 % du

revenu familial pour un deuxième enfant et de 1 % pour un troisième enfant en service de garde.

Il n'y a donc pas en Suède de plancher quant à la tarification. Les familles avec des revenus plus modestes paient donc en principe beaucoup moins qu'au Québec. Le système suédois n'est pas basé sur la notion selon laquelle les plus riches, qui paient l'impôt progressif, doivent payer plus pour leurs services, mais plutôt que les moins fortunés devraient payer moins que les autres citoyens. Cette tarification s'inscrit de plus dans le cadre d'un système qui est essentiellement pour l'ensemble public, universel et de haute qualité. Il n'y a donc pas de différences quant aux services que fréquentent les plus pauvres et les plus riches.

La situation est toute autre au Québec. La modulation proposée par le gouvernement s'inscrit dans un contexte particulier qui est celui de l'existence d'un secteur à but lucratif important. Il ne s'agit pas ici de diaboliser les garderies à but lucratif, en particulier les garderies non subventionnées. Nous ne souhaitons pas remettre en question le travail des éducatrices qui travaillent dans ce secteur et les défis importants auxquels font face les propriétaires de garderie. Il est important cependant de rappeler les difficultés qu'ont connues les pays comme la Grande-Bretagne et l'Australie qui ont misé sur l'expansion des services de garde à but lucratif. Nous en retenons trois :

- La plupart des études internationales ont clairement démontré que la qualité des services de garde est moindre dans les garderies à but lucratif que dans les garderies publiques ou encore les garderies à but non lucratif (Preston, 1993; Cleveland and Krashinski, 2009).
- Des études ont également démontré que les garderies à but lucratif sont moins susceptibles de prendre de l'expansion dans les quartiers plus pauvres, ces quartiers où nous retrouvons les besoins les plus importants, ce qui peut mener à des problèmes importants d'équité sociale (Vincent and Ball, 2006; Warner and Gradus, 2011).
- Le secteur à but lucratif est souvent instable, qu'importe l'aide financière de l'État à ce secteur par l'entremise de crédits d'impôt (Penn, 2011). En fait, l'augmentation des crédits d'impôt a souvent mené à l'apparition, comme dans les cas britannique et australien, de grandes entreprises qui possèdent

des centaines de garderies. Si nous sommes encore loin de cette réalité au Québec, elle n'est pas impossible. Notons à titre d'exemple que le nombre de garderies contrôlées par la compagnie ABC Learning est passé de 43 centres en 2001 à 1084 en 2007 (Australia Government, 2010.). Or, dans la foulée de la crise économique de 2008, cette compagnie, qui était responsable de 25% des places en service de garde en Australie, a tout simplement fait faillite, forçant par la suite le gouvernement à investir massivement dans ce secteur pour assurer le maintien de ces places.

La bonification du crédit d'impôt remboursable en 2009 a démontré les limites d'une expansion des services de garde par le marché. Les nouvelles places sont souvent situées dans des endroits qui étaient bien desservis par les CPE ou encore par les garderies en milieu familial. Il n'est donc pas surprenant que le taux d'inscriptions annuel moyen soit de 70 % seulement et qu'on estime à plus de 10,000 le nombre de places vacantes dans ces garderies.

La modulation des tarifs en fonction du revenu familial proposée par le gouvernement a clairement pour objectif d'encourager les parents à utiliser des places dans le secteur commercial. Contrairement à la situation précédente, où le crédit d'impôt remboursable pour frais de garde réduisait l'écart avec les garderies à contribution réduite, la nouvelle tarification incitera carrément des parents à se tourner vers le privé. Comme le démontre le tableau 2, qui compare la situation en 2013 et celle en 2015, la nouvelle tarification fait en sorte qu'il est maintenant beaucoup plus avantageux pour les parents qui ont des revenus de 30,000 \$, 40,000 \$, 100,000 \$, 120,000 \$ et 140,000 \$ d'envoyer leurs enfants dans le secteur non subventionné.

On peut bien entendu comprendre le gouvernement de vouloir, dans le contexte budgétaire actuel, s'assurer que les places qui existent présentement dans le secteur non subventionné soient occupées. Or, le gouvernement n'a pas fait la démonstration que ces places sont situées dans les quartiers, les villes et les régions du Québec où il y a en effet un manque de places abordables pour les parents et que la modulation des tarifs contribuera à un meilleur arrimage entre l'offre et la demande.

Finalement, quelques mots sur l'impact potentiel de la hausse de tarifs sur la participation des femmes au marché du travail, et une hausse non négligeable pour les familles qui ont plus d'un enfant fréquentant un service de garde. Nous laissons à nos collègues économistes la tâche d'estimer l'impact potentiel d'une telle hausse des frais de garde sur la participation des femmes au marché du travail. Il est important de noter cependant qu'une littérature importante a démontré que la participation des femmes au marché de l'emploi était très sensible à des changements dans les niveaux de taxation, les prestations gouvernementales et le coût des services de garde, en particulier dans les cas des femmes moins éduquées ou encore celles dont les conjoints gagnent un revenu beaucoup plus élevé (Crossley and Jeon, 2007; Schirle, 2014).

Tableau 2 : Écart entre le coût net d'une place dans un service de garde non subventionné (coût brut de 35 \$ par jour) et une place de garde subventionnée

Revenu familial (famille biparentale)	Écart coût net 2013	Écart coût net 2015
30,000	0.11	-1.89
40,000	-2.20	-3,53
50,000	2.12	-0,09
60,000	4,34	2,92
80,000	4,34	2.57
100,000	4,21	-0,06
120,000	4,44	-2.48
140,000	8,42	-2.87
160,000	---	4,02

Source : Pour 2013, *Portrait des garderies non subventionnées du Québec*. Pour 2015, ministère des Finances, Calculateur du coût de garde. Tarif tient compte des mesures fédérales. Les calculs sont basés sur un revenu égal pour les deux conjoints.

Recommandations

À la lumière de notre bilan des services de garde au Québec et de notre analyse du projet de loi 28, voici nos recommandations pour assurer la pérennité d'un système québécois de services de garde accessibles à l'ensemble des parents :

- Afin d'éviter une expansion non contrôlée du secteur à but lucratif, nous considérons que le gouvernement doit revoir la tarification actuelle proposée dans son projet de loi en s'inspirant davantage de la politique suédoise en matière de service de garde ainsi que le crédit d'impôt remboursable pour frais de garde. La proposition actuelle du gouvernement aura pour effet d'encourager plusieurs parents à privilégier le secteur privé, sans pour autant améliorer l'offre de services dans les quartiers présentement moins bien desservis.
- L'expansion des services de garde ne peut pas se faire par une plus grande présence du secteur privé. L'expérience québécoise et celles de pays comme la Grande-Bretagne et l'Australie démontrent les nombreux risques associés à cette approche. Si les réalités budgétaires actuelles rendent difficiles des investissements importants dans l'expansion des CPE, nous considérons que le gouvernement a le devoir d'investir prioritairement dans l'expansion des CPE dans les quartiers les plus défavorisés afin de combler le manque de places et de contribuer au développement éducatif des enfants de ces milieux.
- Si le gouvernement va de l'avant avec l'augmentation annoncée des tarifs, ce que nous ne souhaitons pas, nous appuyons la proposition du gouvernement de limiter le coût pour un troisième enfant en services de garde. Nous considérons cependant qu'il serait préférable de réduire également la tarification pour un deuxième enfant en services de garde afin de réduire l'impact sur le revenu des ménages et de mitiger les effets négatifs potentiels sur la participation au marché du travail des femmes.

Conclusion

Le système québécois de services de garde à contribution réduite est unique en Amérique du Nord. Il a eu des effets positifs sur la participation des femmes au marché du travail et sur la lutte à la pauvreté. Il n'en demeure pas moins que le développement de ce système ne s'est pas fait sans heurt. Plusieurs parents n'ont pas accès à une place, et en favorisant depuis 2009 l'expansion du secteur à but lucratif pour répondre à la demande des parents, le gouvernement a alloué des ressources publiques importantes qui auraient pu être utilisées pour favoriser l'expansion ordonnée du secteur subventionné.

Si nous ne sommes pas opposés à toutes formes de transformations de la contribution parentale aux coûts des services de garde, nous considérons que l'approche adoptée par le gouvernement est erronée. Elle a le potentiel de remettre en question des acquis importants du système actuel, et surtout, elle risque d'exacerber des problèmes actuels. Au premier rang, une expansion d'un secteur à but lucratif très souvent instable et de moindre qualité sans pour autant contribuer à une augmentation des places dans les quartiers qui en ont le plus besoin.

Bibliographie

Australia Government. Department of Education, Employment and Workplace Relations. 2010. *Child Care Provision in Australia : the Impact of the Collapse of a Large Provider*. Disponible à : www.oecd.org/dataoecd/56/59/45523281.ppt

Baker, Michael, Jonathan Gruber et Kevin Milligan. 2008. « Universal childcare, maternal labor supply, and family well-being. » *Journal of Political Economy*, vol. 116, no 4, août, p. 709-745.

Béland, Daniel, Paula Blomqvist, Jørgen Goul Andersen (forthcoming), Joakim Palme and Alex Waddan, "The Universal Decline of Universality? Social Policy Change in Canada, Denmark, Sweden, and the UK," *Social Policy & Administration*.

Béland, François et al. 2008. *Le privé dans la santé. Les discours et les faits*. Montréal, Québec: Presses de l'Université de Montréal.

Cleveland, Gordon and Michael Krashinsky. « The Nonprofit Advantage : Producing Quality in Thick and Thin Child Care Markets », *Journal of Policy Analysis and Management* 28 (3) : 440-62.

Crossley, Thomas F. and Sung-Hee Jeon. 2007. « Join Taxation and the Labour Supply of Married Women : Evidence from the Canadian Tax Reform of 1988 », *Fiscal Studies* 28 (3) : 343-65.

Directeur de la santé publique de Montréal. 2011. *Les inégalités sociales de santé à Montréal : le chemin parcouru*. Montréal : Agence de la santé et des services sociaux de Montréal

Drouin, Carl et al. 2004. *Grandir en qualité : Enquête québécoise sur la qualité des services de garde éducatifs*. Québec : Institut de la statistique du Québec.

Fortin, Pierre, Luc Godbout et Suzie St-Cerny, 2012. *L'impact des services de garde à contribution réduite du Québec sur le taux d'activité féminin, le revenu intérieur et les budgets gouvernementaux*. Sherbrooke : Chaire de recherche en fiscalité et finances publiques.

Hemerijck, Anton. 2013. *Changing Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.

Institut de la statistique du Québec. 2011a. *Enquête sur l'utilisation, les besoins et les préférences des familles en matière de services de garde*. Québec : Institut de la statistique du Québec.

Institut de la statistique du Québec. 2011b. *Utilisation et préférence des familles quant à la garde régulière de leurs jeunes enfants selon l'indice de défavorisation*. Québec : Institut de la statistique du Québec.

Japel, Christa, Richard E. Tremblay et Sylvana Côté. 2005. « La qualité, ça compte! Résultats de l'Étude longitudinale du développement des enfants du Québec concernant la qualité des services de garde. » *Choix* 11 (4).

Jenson, Jane. 1998. « Les réformes des services de garde pour jeunes enfants en France et au Québec : une analyse historico-institutionnaliste », *Politique et Sociétés* 17 (1-2) : 183-216.

Korpi, Walter et Joakin Palme. 1998. "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries", *American Sociological Review*, Vol. 63, No. 5, p. 661-687.

Laurin, Isabelle et al. 2008. « Qu'en pensons-nous? Des groupes de parents s'expriment. » Rapport à la direction de santé publique, Agence de la santé et des services sociaux de Montréal. Disponible à : http://publications.santemontreal.qc.ca/uploads/tx_asssmpublications/978-2-89494-692-3.pdf

Lefebvre, Pierre, et Philip Merrigan. 2008. « Child-care policy and the labor supply of mothers with young children: a natural experiment from Canada. » *Journal of Labor Economics*, vol. 26, no 3, août, p. 519-548

Lefebvre, Pierre, Philip Merrigan et Francis Roy-Desrosiers. 2011. « Québec's childcare universal low fees policy 10 years after: effects, costs and benefits. » CIRPÉE-UQAM, Cahier de recherche 1101, janvier.

Lefebvre, Pierre, Philip Merrigan et Matthieu Verstraete. 2009. « Dynamic Labour Supply Effects of Childcare Subsidies : Evidence from a Canadian Natural Experiment of Low-Fee Universal Child Care », *Labour Economics* 16 (5) : 490-502.

Noël, Alain. 2015, « Quelle universalité ? ». *Option Politique/Policy Option*, IRPP.

Penn, Helen. 2011. « Gambling on the Market : the Role of For-Profit Provision in Early Childhood Education and Care », *Journal of Early Childhood Research* 9 (2) : 150-61.

Québec. Ministère de la famille. 2014. « Plaintes reçues –types de services de garde ». <http://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/services-de-garde/portrait/plaintes/types-services-garde/Pages/index.aspx>

Preston, Anne E. 1993. « Efficiency, Quality, and Social Externalities in the Provision of Day Care : Comparisons of Nonprofit and For-Profit Firms », *The Journal of Productivity Analysis* 4 (1-2): 165-182.

Raynault, Marie-France. 2011. « Des services de garde de qualité : un investissement social »

Richardson, Dominic, Michael Forster. 2011. « Réduction de la pauvreté des enfants : comparaison internationale ». *Politiques sociales et familiales*, vol 104, no, p.63-75.

Shirle, Tammy. 2014. « The Effect of Universal Child Benefits on Labour Supply », *Canadian Journal of Economics* (forthcoming). Disponible à : http://tammyschirle.org/researchdocs/uccb_r1.pdf

Vérificateur général du Québec. *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2011-12*. Québec : Vérificateur général.

Vincent, Carol et Stephen J. Ball. 2006. *Childcare, Choice and Class Practices*. London: Routledge.

Warner, Mildred E. et Raymond H.J.M. Gradus. 2011. « The Consequences of Implementing a Child Care Voucher Scheme : Evidence from Australia, the Netherlands and the USA », *Social Policy and Administration* 45 (5) : 569-592.