

GARDERIES À 7 \$: LES PARENTS Y TROUVENT-ILS TOUS LEUR COMPTE?

Sous prétexte d'empêcher l'émergence de services de garde « à deux vitesses », le gouvernement du Québec interdisait récemment aux garderies privées subventionnées de surfacturer pour des activités supplémentaires. Cette mesure coercitive est l'aboutissement logique du processus de centralisation et d'uniformisation enclenché il y a une décennie. Même si le modèle québécois de services de garde est considéré par plusieurs comme l'un des plus avant-gardistes au Canada et même au monde en matière de politique familiale, les effets pervers d'une gestion étatisée se font toutefois de plus en plus sentir. Les parents que l'on souhaitait aider y trouvent-ils vraiment leur compte?



Cette Note économique a été rédigée par Norma Kozhaya, économiste à l'IEDM et chargée de cours à l'Université de Montréal.

Le contexte institutionnel

Au Québec, l'État subventionne directement les offreurs de services de garde, notamment les centres de la petite enfance (CPE), principale création de la nouvelle politique familiale adoptée en 1997. Les CPE, qui offrent des services de garde en installation formelle¹, sont des organismes à but non lucratif où les règles d'administration et les relations de travail sont déterminées en grande partie par le gouvernement. Les garderies privées peuvent aussi adhérer au programme et recevoir des subventions en signant une entente avec le gouvernement – on les appelle alors « garderies privées conventionnées »².

En contrepartie des subventions, les CPE et les garderies privées conventionnées offrent des services de garde moyennant une contribution minimale des parents, qu'on appelle dans le jargon administratif « places à contribution parentale réduite » (les fameuses « garderies à 7 \$ », ou à 5 \$ jusqu'en janvier 2004). Avant 1997, les garderies québécoises pouvaient fixer leurs tarifs librement selon l'offre et la demande et les relations de travail étaient négociées entre employeurs et travailleurs sur une base d'établissement.

De par sa nature même, le modèle de garderies à 7 \$ privilégie une forme spécifique de garde, celle en milieu régi subventionné, et favorise certains parents au détriment d'autres.

Qui en bénéficie?

De par sa nature même, le modèle de garderies à 7 \$ privilégie une forme spécifique de garde, celle en milieu régi subventionné, et favorise certains parents au détriment d'autres. Avant 1997, les parents recevaient des allocations familiales universelles. Les frais de garde donnaient droit à un crédit d'impôt remboursable et les familles les plus démunies en étaient complètement exonérées. En 1997, le gouvernement a aboli les différentes allocations familiales universelles, adopté une prestation fiscale dégressive selon le revenu familial et introduit les places à contribution réduite en services de garde.

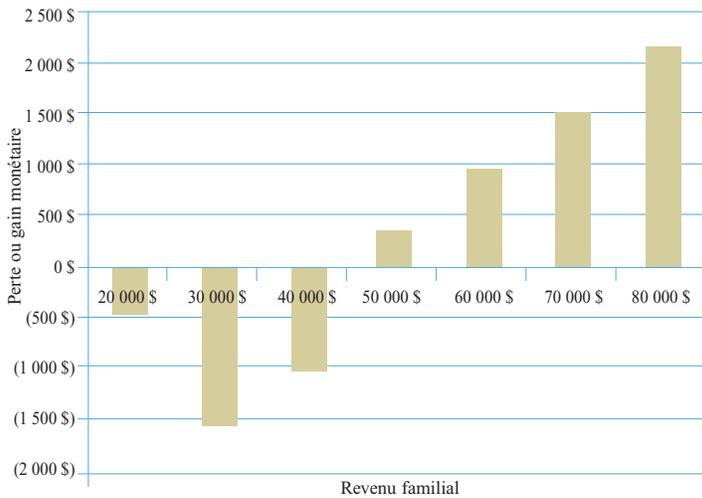
Des chercheurs ont estimé que la nouvelle allocation familiale sélective allait améliorer la situation financière de seulement 28 % des familles québécoises³. Selon eux, les familles ayant un revenu entre 25 000 et 40 000 \$ subissaient des pertes financières avec l'entrée en vigueur du nouveau régime, pertes non compensées par l'utilisation des services de garde subventionnés.

Encore aujourd'hui, les calculs des fiscalistes montrent que ce sont surtout les familles à revenus relativement élevés

1. À l'origine, un CPE, en plus de fournir des services de garde en installation, coordonnait, supervisait et contrôlait les services de garde en milieu familial sur un territoire donné. Depuis le 1er juin 2006, ce sont les bureaux coordonnateurs qui s'occupent des garderies en milieu familial. Dans ces dernières, une personne adulte fournit à son domicile des services de garde à un maximum de 6 ou 9 enfants selon certaines conditions.
2. Un CPE est essentiellement un organisme à but non lucratif dont le conseil d'administration doit être composé majoritairement de parents (au moins les deux tiers). Une garderie privée est une entreprise privée qui peut être à but lucratif ou sans but lucratif, mais qui n'obéit pas à des règles formelles concernant ses dirigeants. En 1997, le gouvernement avait imposé un moratoire sur la délivrance de permis pour l'ouverture de garderies privées et avait demandé aux garderies privées existantes de se transformer en institutions à but non lucratif pour avoir droit aux subventions. Ce moratoire a été levé en 2004.
3. Robert Baril, Pierre Lefebvre et Philip Merrigan, « La politique familiale, ses impacts et les options », *Choix*, vol. 3, no 3, décembre 1997, p. 21, disponible à <http://www.irpp.org/fr/choices/archive/vol3no3.pdf>.

FIGURE 1

Conséquences fiscales de l'utilisation des garderies à 7 \$
(couple avec deux enfants dont un seul en garderie, comparativement à
l'utilisation d'une garderie privée à 26 \$ par jour)



Source : Claude Laferrrière (voir note de bas de page 4).

(plus de 60 000 \$) qui bénéficient du système⁴ (voir Figure 1); ce sont d'ailleurs elles qui utilisent le plus les garderies à 7 \$. En 2000, plus de 58 % des enfants en garde subventionnée provenaient d'une famille ayant un revenu supérieur à 60 000 \$ alors qu'ils ne représentaient que 49 % des enfants de 0 à 4 ans au Québec⁵.

De plus, les parents qui n'utilisent pas cette forme de services de garde sont désavantagés. En 2004, 48 % des familles québécoises avec enfants de 0 à 4 ans n'utilisaient pas les garderies à 7 \$⁶. Ce groupe comprend ceux qui utilisent d'autres modes de garde comme la garde chez des parents (6 %) ou la garde à domicile par des personnes autres que les parents (9 %) et évidemment les grands oubliés, ceux qui assument eux-mêmes la garde de leurs enfants (33 %) (voir Tableau 1).

Parmi les non-utilisateurs, il y a des parents qui n'ont pas accès à ces services parce qu'ils patientent sur des listes d'attente. Comme on peut s'y attendre, la contribution minimale des parents aux services de garde introduite par la réforme en a accru

considérablement la demande tant par de nouveaux utilisateurs (par exemple des mères qui se sont dirigées vers le marché du travail ou des mères qui restent à la maison mais pour lesquelles la garde à l'extérieur de la maison est devenue bon marché) que par des parents qui utilisaient auparavant d'autres formes de garde. Il en a résulté des listes d'attente où figurent des dizaines de milliers d'enfants⁷. Dans l'intervalle, les parents retardent leur entrée sur le marché du travail ou font appel à d'autres formes de garde plus dispendieuses.

Les garderies à 7 \$ imposent aussi une concurrence déloyale aux garderies privées non subventionnées, ce qui limite encore plus le choix des parents. Depuis 1997, leur part de marché est devenue négligeable : elles comptent pour seulement 1,7 % de l'ensemble des places en 2006.

Par ailleurs, la centralisation des négociations collectives qui s'appliquent aux CPE, où plus du tiers des établissements sont syndiqués, a entraîné davantage de rigidité et de conflits dans les relations de travail et est donc loin d'être bénéfique pour les parents. Ceux-ci sont plus facilement pris en otage, comme en témoignent les grèves qui ont eu lieu en 2005⁸. Cette centralisation a également engendré une croissance importante des coûts pour le gouvernement et donc pour les contribuables.

Les coûts du système

Les coûts du nouveau système de garde ont augmenté à un rythme beaucoup plus rapide que le développement de nouvelles places subventionnées. Le montant des subventions versées aux CPE et garderies conventionnées est passé de 564 millions de dollars en 1999-2000 à 1,353 milliard en 2004-2005⁹. Il a donc subi une augmentation de près de 140 % en cinq ans. Le nombre de places, lui, a augmenté de seulement 96 % durant la même période. La subvention par place a ainsi augmenté de façon considérable. Cette augmentation s'explique notamment par la hausse de 35 % des salaires du personnel des CPE entre 1999 et 2003 seulement¹⁰. Les dernières ententes prévoient une augmentation de 8 % entre 2006 et 2009¹¹.

Pour ce qui est de la subvention globale et du coût total par place, il est difficile de donner des chiffres précis puisqu'ils dépendent

- Claude Laferrrière, *Les garderies à 7\$ sont-elles une aubaine?* Édition 2005, p. 3, disponible à http://www.er.uqam.ca/nobel/r14154/Doc_PDF/FGE2005/05-FGE_txt.pdf. Pour des détails sur les conséquences fiscales de l'utilisation des garderies à 7 \$ selon le revenu des parents, voir l'Annexe 1 sur le site Web de l'IEDM.
- Pierre Lefebvre, « Quebec's Innovative Early Childhood Education and Care Policy and Its Weaknesses », *Options Politiques*, vol. 25, no 03, mars 2004, p. 56, disponible à <http://www.irpp.org/po/archive/mar04/lefebvre.pdf>.
- Institut de la statistique du Québec, *Enquête sur les besoins et préférences des familles en matière de services de garde*, 2004, avril 2006, disponible à http://www.stat.gouv.qc.ca/publications/conditions/service_garde2004_pdf.htm.
- Un dossier de CBC citait récemment (le 5 juillet 2006) le chiffre de 35 000 enfants en attente de places. Voir <http://www.cbc.ca/news/background/daycare/>.
- Pour plus de détails sur la multiplication des jours de grève, voir Paul Daniel Muller, *Conflit de travail dans les Centres de la petite enfance : les ratés de la réforme*, le Point de l'Institut Économique de Montréal, 9 septembre 2005, disponible à http://www.iedm.org/main/show_publications_fr.php?publications_id=108.
- Ministère des Finances du Québec, *Comptes publics*, 2004-2005 et 1999-2000. Dans le budget 2006-2007, les subventions au réseau se chiffrent à 1,527 milliard de dollars.
- Syndicat canadien de la fonction publique, « L'avantage syndical dans les services de garde à l'enfance », 25 août 2003, disponible à <http://www.scfp.ca/ChildCare/ART3f4a4bc401564>.
- Clairandrée Cauchy, « Entente dans les garderies », *Le Devoir*, 6 octobre 2005, disponible à <http://www.ledevoir.com/2005/10/06/92024.html?336>. De plus, la dernière entente sur l'équité salariale survenue en septembre prévoit le versement d'un montant supplémentaire de 105 millions de dollars entre 2007 et 2011.

TABLEAU 1
Proportion d'enfants selon le mode de garde principal, 2002-2003

Garderie / CPE-installation	25 %
Garderie privée conventionnée	9 %
Garderie privée non conventionnée	1 %
Service de garde en milieu familial (par une personne non apparentée en dehors du domicile)	17 %
En dehors du domicile par une personne apparentée	6 %
À domicile par une personne apparentée (autre que les parents)	5 %
À domicile par une personne non apparentée	4 %
Pourcentage d'enfants en garde par un tiers	67 %
Pourcentage d'enfants gardés par leurs parents	33 %

Source : Calculs de l'auteure à partir de données du ministère de la Famille et de Tracey Bushnik, *La garde des enfants au Canada*, Statistique Canada, document de recherche paru le 5 avril 2006, disponible à <http://www.statcan.ca/francais/research/89-599-MIF/89-599-MIF2006003.pdf>.

de plusieurs facteurs dont le statut du service de garde, sa taille, le personnel éducateur, et des différents types d'allocations offerts selon les situations. Des données générales pour fins de comparaison sont quand même disponibles.

Une mesure du montant de la subvention est l'allocation de base quotidienne. Cette allocation s'élève, en CPE-installation, à environ 37,50 \$ pour les enfants de 18 à 59 mois et à 55 \$ pour les moins de 18 mois. Elle est de 30,65 \$ et 42,60 \$ respectivement en garderie privée conventionnée.¹² À ces montants, il faut ajouter un ensemble d'autres allocations pour obtenir le montant total des subventions de fonctionnement¹³.

Les garderies privées non subventionnées exigent quant à elles des parents un montant qui oscille autour de 30 \$ par jour. Puisqu'il s'agit dans la majorité des cas d'organismes à but

Des sondages montrent que 80 % des parents canadiens qui travaillent préféreraient rester à la maison pour élever leurs enfants s'ils pouvaient se le permettre financièrement.

lucratif, ce montant doit couvrir les coûts par enfant ainsi que permettre de dégager un profit pour l'entreprise. Le coût par enfant est donc bien plus faible que le coût total de 44,50 \$ en CPE-installation (37,50 \$ plus la contribution parentale de 7 \$). Ces différences de coûts s'expliquent largement par les salaires plus élevés des éducatrices en CPE-installation, où elles sont par ailleurs plus nombreuses à avoir reçu une formation avancée.

Les coûts dans les services de garde subventionnés au Québec sont également élevés comparativement à ceux des autres provinces (voir Figure 2). À Toronto par exemple, on rapporte que la garde d'un enfant de 3 ans coûte 9600 \$ par année, la moyenne canadienne étant de 6300 \$¹⁴. Au Québec, c'est plutôt 11 600 \$ par année qu'il en coûte pour faire garder un enfant de 3 ans en CPE-installation. Globalement, plus de ressources sont donc utilisées au Québec pour fournir le même genre de services. Comme il n'y a pas de raison de penser que les parents dans le reste du Canada se préoccupent moins du bien-être de leurs enfants ou tolèrent des conditions inacceptables, on peut se demander si les coûts plus élevés au Québec sont le résultat d'une meilleure qualité du service ou s'ils ne reflètent pas plutôt l'inefficacité relative du système.

Le bien-être des enfants et des parents

Malgré les coûts et distorsions occasionnés par la politique familiale actuelle, il faut se demander si le bien-être des enfants s'en trouve amélioré. Les jeunes enfants sont-ils nécessairement mieux dans un service de garde formel, plus spécifiquement en CPE, qu'à la maison avec leurs parents ou en garde chez un proche, une grand-mère par exemple? Les spécialistes ont des positions divergentes quant aux effets sur le développement psychologique, social et cognitif d'une plus grande fréquentation des services de garde, du moins pour les enfants n'ayant pas de difficulté particulière¹⁵.

Les parents non plus n'y trouvent pas leur compte. Des sondages de l'Institut Vanier montrent que 80 % des parents canadiens qui travaillent préféreraient rester à la maison pour élever leurs enfants s'ils pouvaient se le permettre financièrement¹⁶.

- Ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine, *Règles budgétaires pour l'année 2006-2007*, disponible à <http://www.mfacf.gouv.qc.ca/thematiques/famille/administration-service-de-garde/ressources-financieres/regles-budgetaires.asp>. Calculs de l'auteure pour un CPE de taille typique de 60 places propriétaire. L'allocation de base consiste en une allocation pour frais de garde et d'éducation et des allocations pour frais d'occupation et frais généraux.
- Les allocations supplémentaires incluent des allocations pour les assurances collectives des employés, des allocations pour enfants handicapés, des allocations pour installation en milieu défavorisé, les exemptions de contribution parentale, des subventions pour acquisition d'actifs. Aux subventions de fonctionnement, il faut aussi ajouter notamment des subventions pour projets d'investissement et les contributions au régime de retraite des employés qui s'élèvent à 39,9 millions de dollars en 2004-2005.
- OCDE, *Examen thématique de l'éducation et l'accueil des jeunes enfants de l'OCDE : Document de base sur le Canada*, 26 octobre 2004, disponible à <http://www.oecd.org/dataoecd/41/35/33852210.pdf> et Ingrid Peritz, « Public daycare helps fuel Quebec workforce », *Globe & Mail*, 1er mai 2006. Dans les autres provinces, les services de garde sont très peu subventionnés de façon générale, des subventions pour frais de garde sont versées pour le compte de parents à faible revenu selon certaines modalités et conditions propres à chaque province. Le coût total d'une place est donc pratiquement le même que ce qui est défrayé par les parents.
- Voir l'Annexe 2 sur le site Web de l'IEDM pour plus de détails sur la question et pour une discussion des effets de la réforme sur le bien-être des enfants et des parents.
- Reginald W. Bibby, *Projet familles de demain : un sondage sur les espoirs et les rêves des canadiens*, Institut Vanier de la famille, 2004, p. 56, disponible à http://www.vifamily.ca/library/future/section_5_fr.pdf.

Leur premier choix est la garde par l'un des parents, la garderie en installation n'arrivant qu'en cinquième position.

Contrairement au Québec, la grande majorité des pays qui ont des politiques familiales actives offrent plus de choix aux parents. Plusieurs pays européens versent, souvent en sus d'allocations familiales universelles, une allocation parentale à la mère qui garde elle-même son enfant jusqu'à l'âge de 3 ans (la Finlande, l'Autriche, la Norvège et le Danemark par exemple). Plusieurs d'entre eux, tout en ayant des services de garde publics, remboursent une partie des frais encourus dans des services de garde privés. En Australie, les parents peuvent recevoir de l'aide pour la garde de leurs enfants, peu importe que ceux-ci fréquentent des institutions formelles ou qu'ils se fassent garder par des proches.

D'autres politiques familiales permettraient de mieux aider les parents et les enfants avec pratiquement les mêmes ressources. Deux alternatives sont particulièrement intéressantes : les bons pour services de garde (*vouchers*) et les allocations familiales universelles. Évidemment, une combinaison des deux pourrait aussi être envisagée.

Si l'objectif est de faciliter de façon générale la garde des enfants et la conciliation travail-famille, le gouvernement pourrait verser aux parents de chaque enfant utilisant présentement les services de garde régis un montant d'environ 7000 \$ sous forme de bon, basé sur l'enveloppe budgétaire de subventions de 1,353 milliard \$ en 2004-2005. Ce montant représente l'équivalent de 27 \$ par jour ouvrable. Le montant pourrait être utilisé pour n'importe quel service de garde disposant d'un permis. La valeur du bon serait inférieure si l'on reconnaissait d'autres modes de garde comme la garde à domicile par une personne non apparentée. Des bons de valeur différente selon le mode de garde sont également possibles.

Peu importe la modalité précise, ce système permettrait d'offrir plus de choix aux parents. Il inciterait également les offreurs de services à mieux répondre aux besoins et préférences des

familles en termes d'horaire, de programme, etc., et créerait une concurrence saine et équilibrée. Évidemment, un grand nombre de parents qui déboursent présentement 7 \$ par jour auraient à payer plus pour couvrir l'écart entre le coût du service choisi et la valeur du bon.

Si l'objectif est d'aider les familles en général, qu'elles utilisent ou non des services de garde, un montant d'environ 3700 \$ pour chaque enfant de 0 à 4 ans du Québec pourrait être remis aux parents sous forme d'allocation directe ou de crédit d'impôt remboursable. Certains parents travailleraient peut-être moins pour s'occuper eux-mêmes de leurs enfants, d'autres choisiraient d'utiliser l'argent pour placer l'enfant dans un service de garde correspondant le mieux à leurs besoins, quitte à déboursier un montant dépassant les 7 \$ actuels, et dépassant même le montant qu'ils devraient déboursier dans un système de bons. Les familles de milieu

défavorisé pourraient profiter d'exonération des frais de garde. Les parents qui n'utilisent pas présentement les services de garde seraient plus avantagés dans un tel système.

Conclusion

Le nouveau système québécois de garde subventionnée, prétendument plus universel et équitable que le précédent, était censé permettre un meilleur développement des enfants et une meilleure conciliation travail-famille. Toutefois, l'analyse des résultats montre qu'au contraire, les principes d'universalité et d'équité sont en pratique loin d'être au rendez-vous. Ce modèle coûte de plus en plus cher tout en restreignant considérablement le choix de milliers de familles. Il leur cause même dans certains cas des pertes financières.

Quels que soient les objectifs de politique familiale poursuivis – l'aide aux familles, la conciliation travail-famille, le développement social et cognitif des enfants dès leur jeune âge – il existe d'autres moyens plus efficaces d'y arriver. En offrant plus de choix aux parents, le Québec se rapprocherait d'autres pays ayant des politiques familiales bien développées.

Les principes d'universalité et d'équité sont en pratique loin d'être au rendez-vous. Ce modèle coûte de plus en plus cher tout en restreignant considérablement le choix de milliers de familles.



Institut économique de Montréal
6708, rue Saint-Hubert
Montréal (Québec)
Canada H2S 2M6
Téléphone (514) 273-0969
Télécopieur (514) 273-2581
Site Web www.iedm.org

L'Institut économique de Montréal (IEDM) est un institut de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Il œuvre à la promotion de l'approche économique dans l'étude des politiques publiques.

Fruit de l'initiative commune d'entrepreneurs, d'universitaires et d'économistes, l'IEDM n'accepte aucun financement public.

Abonnement annuel aux publications de l'Institut économique de Montréal : 98,00 \$.

Président du conseil :
ADRIEN D. POULIOT

Président :
PAUL DANIEL MULLER

Directeur de la recherche et des publications :
MARTIN MASSE

Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration.

La présente publication n'implique aucunement que l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit.

Reproduction autorisée à des fins éducatives et non commerciales à condition de mentionner la source.

Institut économique de Montréal
© 2006

Imprimé au Canada

Infographie :
Valna inc.