

**UN PROGRAMME UNIVERSEL ET ABORDABLE POUR  
L'ACCÈS AUX SERVICES DE GARDE À L'ENFANCE**

**MÉMOIRE SOUMIS PAR DIX-NEUF GROUPES DE FEMMES**

**dans le cadre de la consultation  
sur les scénarios de développement et de financement des services de garde**

**tenue par  
le ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, Claude Béchard  
et la ministre déléguée à la Famille, Carole Théberge**

**mémoire rédigé par**

**Ruth Rose  
professeure de sciences économiques  
Université du Québec à Montréal**

**Le 28 août 2003**

## **LES GROUPES SIGNATAIRES DE CE MÉMOIRE SONT :**

Rosalie Ndejuru, directrice générale

Centre de documentation sur l'éducation des adultes et la condition féminine (CDEACF)

Nathalie Goulet, directrice

Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail (CIAFT)

Brigitte Verdière, présidente

Cybersolidaires

Lise Rousseau, présidente

Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec

Michèle Asselin, présidente

Fédération des femmes du Québec

Marlène Poirier, secrétaire du conseil d'administration

Fédération de ressources d'hébergement pour femmes violentées et en difficulté du Québec

Francine Mailloux, présidente

Fédération du Québec pour le planning des naissances (FQPN)

Michelle Audette

Femmes Autochtones du Québec

Isabelle Dugré, présidente

Femmes regroupées en options non traditionnelles (FRONT)

France Bourgault, présidente

L'R des centres de femmes du Québec

Clémence Lambert

Nouveau-Départ

Annita Amoroso, présidente

Regroupement Naissance-Renaissance (RNR)

Liette Brousseau, présidente

Regroupement provincial des maisons d'hébergement et de transition pour femmes victimes de violence conjugale

Carole Tremblay, agente de liaison et de promotion

Regroupement québécois des centres d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel (RCALACS)

Danielle Fournier, présidente

Relais-femmes

Diane Heffernan, coordonnatrice

Réseau des lesbiennes du Québec (RLQ)

Fernande Ménard, présidente

Réseau québécois d'action pour la santé des femmes (RQASF)

Francine Poitras

Table de concertation des groupes de femmes de la Montérégie

Francesca Dalio, coordonnatrice générale

Table des groupes de femmes de Montréal

## TABLE DES MATIÈRES

	page
I. Introduction	1
II. Rôles des services de garde	3
II.A L'accès des femmes au marché du travail	3
II.B Service éducatif à la petite enfance – un bon investissement pour l'avenir	5
II.C Un mécanisme de création d'emplois	5
II.D Un encouragement pour les jeunes couples d'avoir des enfants	6
III. Le développement des différents types de services de garde	7
III.A Trois scénarios insatisfaisants	7
III.B Nos recommandations pour le développement des services de garde	11
IV. La contribution parentale	13
IV.A Les scénarios de financement proposés	13
IV.B Des chiffres trompeurs	14
IV.C Deux notions d'équité : des critères pour évaluer les scénarios	15
IV.C.1 L'équité verticale et le programme APPORT	15
IV.C.2 L'équité horizontale et l'universalité	17
IV.D Les trois scénarios de financement sont inéquitables	18
IV.D.1 Scénarios 1 et 3	18
IV.D.2 Scénario 2	19
IV.D.3 Équité envers les familles qui n'utilisent pas les services à 5\$ par jour	21
V. Notre vision du financement des services de garde	23
VI. Conclusion : pour un réseau de services de garde abordables et d'accès universel	25
Références	26

	page
Annexe A : Impact des frais de garde sur le revenu disponible des familles biparentales et monoparentales, selon le niveau des gains, 1996, 2002 et avec des frais hypothétiques de 7\$ par jour par enfant	28
Annexe B : Impact sur le revenu disponible de trois types de familles des réformes de l'aide sociale, des politiques de soutien monétaire aux familles et du régime fiscal entre 1994 et 2002	31
Annexe C : Évolution des dépenses du gouvernement du Québec sur la politique familiale, 1993-1994 à 2003-2004	35

### **Liste des tableaux**

Tableau 1 : Revenu disponible d'un couple gagnant 60 000\$, selon la présence d'enfants et des frais de garde, 1996 et 2002	18
---	----

## I. INTRODUCTION

Les groupes de femmes signataires de ce mémoire sont choqués par la façon cavalière par laquelle le gouvernement libéral entend décider du sort des services de garde à l'enfance. Le réseau développé par le Québec au cours des dernières décennies représente un des piliers d'une société moderne et démocratique. Il est le signe de l'engagement d'assurer aux femmes un accès réel au marché du travail et de donner aux enfants le meilleur départ possible dans la vie. Le fait de publier un document de consultation à la fin de l'été avant que tout le monde soit revenu de vacances et de tenir des consultations tronquées, vu l'absence des membres de l'opposition et du nombre restreint d'intervenants, et ce dans un délai de moins de deux semaines, nous laissent douter de la volonté réelle du gouvernement de tenir compte des besoins et des opinions de la population.

D'emblée, nous rejetons à la fois les trois scénarios de développement et les trois scénarios de financement proposés dans le document de consultation. En ce qui concerne le développement, nous n'acceptons pas que la seule préoccupation soit de minimiser les coûts. De plus, nous ne voyons pas l'urgence de décider aujourd'hui de la répartition des places entre les différents types d'installations. Nous recommandons que le gouvernement entreprenne une nouvelle enquête sur les besoins des parents dans les différentes régions et qu'il examine de plus près différentes hypothèses afin de répondre aux besoins spéciaux qu'il a identifiés lui-même dans le document de consultation, notamment pour les horaires atypiques, le temps partiel, les poupons et les enfants handicapés. Nous croyons que le développement des places devrait continuer de se faire dans les Centres de la petite enfance (CPE) sans but lucratif, en installation ou en milieu familial, afin d'assurer à la fois la qualité des services, de bonnes conditions de travail pour les travailleuses et la participation des parents. Toutefois, nous sommes ouvertes au développement de haltes-garderies et de jardins d'enfants afin de répondre à différents types de besoins en autant qu'une réglementation et qu'un financement adéquats seront mis en place.

Quant au financement, nous soutenons que les services de garde à l'enfance sont un service essentiel tout comme les écoles et les soins de santé et qu'ils devraient être financés par l'ensemble des contribuables en fonction de leur capacité du revenu. Pour cette raison, nous rejetons les scénarios 1 et 3 qui proposent une augmentation des frais pour tout le monde sauf les bénéficiaires de l'assistance emploi. Pour les familles les plus pauvres, même 5\$ par jour peut représenter un coût excessif surtout dans cette période où le coût du logement est en explosion. Or, le document de consultation ne propose rien afin d'alléger les frais pour les plus pauvres ou pour actualiser le programme APPORT, lequel n'a pas été indexé depuis 1997 et demeure sous utilisé à cause de sa complexité administrative.

Nous rejetons également le scénario 2, celui qui prévoit une hausse des frais jusqu'à 10\$ pour les familles dont le revenu dépasse 70 000\$. D'abord, nous ne croyons pas que le gouvernement fixera le seuil d'un tarif supplémentaire à 70 000\$ seulement. En

effet la structure actuelle des autres programmes ayant un test de revenu nous fait craindre que ce seuil soit aussi faible que 28 000\$, ce qui créerait un problème réel pour les familles à revenu moyen. De toute façon, nous n'appuyons pas cette façon de financer les services de garde, même si le seuil est à 70 000\$. Alors que le gouvernement vient de réduire les impôts des particuliers et promet de les réduire davantage, diminutions qui profitent surtout aux mieux nantis, il propose d'ajouter une surcharge seulement pour les parents ayant de jeunes enfants qui utilisent les services de garde à contribution réduite. Déjà, le revenu disponible après impôts et frais de garde de ces familles est substantiellement inférieur à celui des familles et individus ayant le même niveau de revenu qui n'encourent pas de frais de garde ou qui n'ont pas d'enfants. Pourquoi les familles ayant de jeunes enfants devraient-elles contribuer davantage aux coffres publics que les autres ménages? L'inclusion des contribuables à revenu élevé dans les programmes universalistes traduit une philosophie de solidarité sociale et justifie une taxation progressive selon laquelle chacun paie selon sa capacité de revenu.

Dans ce mémoire, nous énumérons sept autres sources de recettes possibles qui pourraient servir à financer l'expansion des services de garde prévue. Nous notons que les dépenses gouvernementales sur d'autres éléments de la politique continuent de diminuer en termes réels,<sup>1</sup> parce qu'ils ne sont pas indexés au coût de la vie, parce que les revenus des particuliers augmentent et que le nombre d'enfants diminue. Nous souhaiterions que le gouvernement bonifie certains de ces programmes, notamment celui des allocations familiales, mais nous n'acceptons pas que le gouvernement hausse les frais de garde alors que l'ensemble des familles ont déjà fait des grands sacrifices pour mettre sur pied ce réseau. Par ailleurs, nous notons que les dépenses gouvernementales au chapitre du crédit remboursable pour frais de garde diminuent à mesure que les gens accèdent aux places à contribution réduite, ce qui dégagent de nouveaux fonds pour le parachèvement du réseau. Il y a aussi plusieurs centaines de millions de dollars que le Québec devrait aller chercher chez le gouvernement fédéral, d'une part parce que celui-ci a déjà promis de l'argent aux provinces pour les services de garde et d'autres services à la petite enfance et d'autre part parce que les parents québécois ne profitent pas autant de la déduction fédérale pour frais de garde que ceux des autres provinces à cause de la contribution réduite. La création d'emplois, les hausses de salaire et la plus grande participation des femmes au marché du travail qui résultent de la mise en place du réseau de services de garde à prix abordable ont aussi pour effet d'accroître les recettes fiscales du Québec et de faire réduire les dépenses sur des programmes destinés aux ménages pauvres comme l'aide sociale, les allocations familiales, l'allocation logement, etc. Ces sommes devraient être comptées lorsqu'on fait le bilan du coût net du réseau. Finalement, si ces autres sources sont insuffisantes, nous préconisons une hausse des impôts pour les contribuables les mieux nantis.

Dans ce qui suit, nous expliquerons davantage notre position, analyse et statistiques à l'appui. Dans la section II, nous étayerons notre vision des rôles des services de garde

---

<sup>1</sup> L'expression «en termes réels» signifie que l'on a corrigé pour la hausse du coût de la vie.

à l'enfance pour la société. Dans la section III, nous discuterons des différents types de services de garde et les raisons pour lesquelles nous appuyons la poursuite du développement dans des Centres de la petite enfance (CPE) sans but lucratif. La section IV traitera de deux concepts d'équité et analysera l'impact des trois scénarios de financement sur différents types de famille selon le niveau de revenu et le nombre d'enfants. Dans la section V, nous discuterons des coûts des services de garde et nous présenterons une vision alternative du financement de ce service essentiel. Finalement, la section VI servira à résumer nos conclusions et nos recommandations.

## **II. RÔLES DES SERVICES DE GARDE**

Pour les groupes signataires de ce mémoire, les services de garde représentent un service essentiel à la population, d'une part pour permettre aux parents, surtout aux femmes, de participer au marché du travail et, d'autre part, à titre de service éducatif aux enfants. De plus, nous constatons que le développement des services de garde dans toutes les régions de la province constitue un mécanisme important de création d'emplois, notamment pour les femmes, et ces emplois ont des retombées importantes pour l'économie québécoise et les recettes fiscales du gouvernement. Finalement, dans un contexte de natalité décroissante et de vieillissement de la population, nous croyons qu'un réseau de services de garde abordables et de bonne qualité représente une condition essentielle pour permettre aux jeunes couples d'avoir des enfants et d'assumer cette charge dans une situation économique convenable.

### **II.A L'accès des femmes au marché du travail**

Historiquement, les garderies ont été créées d'abord par des églises ou des organismes charitables et plus tard par des femmes elles-mêmes afin de permettre aux femmes de participer au marché du travail. Jusqu'aux années 1970, la clientèle était composée principalement de familles monoparentales puisque, dans ces cas, les mères n'avaient d'autre choix que de travailler (Desjardins, 1991). Par contre, le développement du mouvement des garderies et de la politique du Québec à cet égard depuis environ 1970 correspond à la période d'intégration massive au marché du travail des mères vivant en couple.

Aujourd'hui, 71,4% des mères québécoises ayant des enfants de moins de 6 ans occupent un emploi un taux d'activité légèrement supérieur à celui des femmes ayant des enfants plus âgés.<sup>2</sup> Le développement des services de garde a contribué de façon importante à la capacité des femmes de participer au marché du travail. Malheureusement, toutefois, ce sont encore très majoritairement les femmes qui se retirent du marché du travail ou travaillent à temps partiel lorsque les services de garde sont inaccessibles ou inabordablement financièrement. La création par le Québec d'un réseau comptant bientôt 200 000 places à un tarif de 5\$ par jour représente donc un

---

<sup>2</sup> Statistique Canada, Recensement de la population de 2001, «Activités sur le marché du travail».

engagement sociétal envers le principe de l'égalité des femmes sur le marché du travail. Il est important de maintenir cet engagement.

À cet égard, la situation des mères monoparentales est différente de celle des mères vivant avec un conjoint ou de celle des pères monoparentaux. Alors qu'une femme vivant avec un conjoint qui a un bon salaire peut se permettre de se retirer du marché du travail pendant un certain temps ou de travailler à temps partiel, les mères monoparentales doivent presque toujours faire le choix de travailler à temps plein ou de dépendre de l'assistance sociale. Sauf exception, elles doivent compter sur un seul salaire et les salaires des femmes sont encore inférieurs à ceux des hommes. En 2001, le revenu moyen (transferts gouvernementaux inclus) des mères monoparentales du Québec était de 31 340\$ comparativement à 47 954\$ pour un père monoparental. Le revenu moyen des mères monoparentales n'ayant pas de revenu du travail était de seulement 16 744\$. Du côté des familles biparentales avec enfants, le revenu moyen était de 75 020\$ lorsque deux personnes de la famille gagnaient un revenu et de 49 535\$ lorsqu'une seule travaillait.<sup>3</sup> La deuxième personne, généralement la femme, contribuait donc pour environ le tiers au revenu familial.

Pour les deux types de famille, l'abordabilité d'un service de garde de bonne qualité permet aux femmes d'exercer un emploi sans s'inquiéter constamment de la sécurité et du bien-être de ses enfants. De plus, dans le cas d'une famille monoparentale, ce service fait la différence entre vivre avec des maigres prestations de l'aide sociale et gagner un salaire qui permet au moins d'atteindre le seuil de pauvreté. Pour une mère vivant en couple, des frais de garde élevés peuvent représenter un obstacle important à l'exercice d'un emploi. Le fait de pouvoir retourner sur le marché du travail après un congé de maternité lui permet de bien s'y établir et pourrait également lui éviter une situation de pauvreté en cas d'une éventuelle rupture du couple.

Nous reviendrons à l'impact du coût des services de garde sur le niveau de vie des familles dans la section IV.

---

<sup>3</sup> Statistique Canada (2003). *Le revenu au Canada 2001*, n° 75-202 au catalogue, Ottawa, tableau 4.1.

## II.B Service éducatif à la petite enfance – un bon investissement pour l’avenir

Un très grand nombre de recherches ont démontré que le développement le plus important des enfants se joue dans les trois premières années de vie. Au moment d’instaurer la politique des services de garde à 5\$ par jour, le gouvernement du Québec a invoqué, parmi d’autres, le motif suivant :

Par ailleurs, de nombreuses expériences et études nord-américaines démontrent les effets bénéfiques pour les enfants de la fréquentation de programmes de stimulation précoce : les enfants de milieux défavorisés ayant bénéficié de tels programmes connaissent moins de problèmes d’apprentissage, de comportement et de marginalisation. Les parents associés à ces programmes améliorent la qualité de leur interaction et de leurs stratégies disciplinaires avec leurs enfants, et entretiennent des attentes plus élevées à leur endroit. Les enfants stimulés en bas âge éprouvent moins de problèmes à l’école, y demeurent plus longtemps, deviennent plus rapidement autonomes financièrement, ont moins de démêlés avec le système judiciaire et ont de meilleurs revenus. L’instauration de tels programmes apparaît comme un bon moyen de prévenir le décrochage scolaire et la reproduction, d’une génération à l’autre, du scénario de la pauvreté. (Gouvernement du Québec, 1997 : 8-9)

## II.C Un mécanisme de création d’emplois

Selon le document de consultation, depuis 1997, 15 548 emplois ont été créés dans les centres de la petite enfance, aussi bien en installation qu’en milieu familial (MESSF, 2003 : 16). Contrairement à d’autres secteurs économiques qui sont généralement localisés dans une seule région, ces emplois ont été développés partout sur le territoire du Québec. Ils contribuent de façon particulièrement significative à l’économie des régions éloignées, là où il y a peu d’emplois pour les femmes dans le secteur privé.

Selon une recherche effectuée pour le Conseil supérieur de l’éducation en 1996, pour chaque 1 000\$ investis dans un service intensif en main-d’œuvre comme les services de garde à l’enfance, au moins 25% retournent dans les coffres du gouvernement du Québec au cours de la même année et une autre tranche de 25% retourne au trésor fédéral (Rose, 1996). Au Québec, les gains du gouvernement proviennent de la réduction des dépenses sur l’aide sociale<sup>4</sup> et sur d’autres programmes destinés aux ménages à faible revenu (allocations familiales, allocations-logement, certains crédits d’impôt, etc.) ainsi que d’une hausse des recettes fiscales. La hausse des salaires accordés aux travailleuses en CPE ou en garderie au cours de cette période s’est traduite également en recettes fiscales accrues et en dépenses moindres.

---

<sup>4</sup> Même si une personne embauchée par un CPE ou une garderie ou s’établissant comme responsable de garde en milieu familial n’était pas elle-même bénéficiaire de l’aide sociale, elle peut avoir libéré un emploi qui permet l’embauche d’un tel bénéficiaire.

Le fait que les services de garde permettent à un plus grand nombre de mères de participer au marché du travail a également un impact sur le nombre d'assistées sociales et sur les recettes fiscales. Finalement, la création d'emplois dans des services de garde a des effets multiplicateurs particulièrement importants dans des régions souffrant d'un taux élevé de chômage. Les nouveaux salaires ainsi que l'augmentation de la masse salariale des personnes déjà en emploi qui en découlent se traduisent en pouvoir d'achat qui bénéficie à l'ensemble des entreprises d'une localité et qui engendre d'autres rentrées fiscales et une réduction additionnelle des dépenses gouvernementales.

## **II .D Un encouragement pour les jeunes couples d'avoir des enfants**

En 1957, 144 459 enfants sont nés au Québec. Entre 1969 et 1981, le nombre a généralement fluctué entre 95 000 et 100 000. Il a atteint un creux de 83 600 en 1987 pour ensuite remonter à 98 013 en 1990. Depuis ce temps, il n'a cessé de diminuer, atteignant seulement 72 200 en 2002.<sup>5</sup> Le vieillissement de la population est une préoccupation importante dans toutes les sociétés industrialisées.

N'oublions pas que les jeunes familles, qui ont des jeunes enfants et le plus besoin des services de garde, ont des revenus substantiellement plus bas que les ménages plus âgés. Par exemple, en 2000, chez les contribuables québécois âgés de 25 à 29 ans, le revenu moyen des hommes était de 27 376\$ et celui des femmes 20 113\$. Il était beaucoup plus faible chez les plus jeunes. Chez les contribuables âgés de 45 à 49 ans, le groupe ayant les revenus les plus élevés, le revenu moyen était de 45 981\$ pour les hommes et de 26 855\$ pour les femmes.<sup>6</sup>

Notons également que les jeunes femmes contribuent une part plus importante du revenu familial que dans les ménages plus âgés. En effet chez les jeunes de 25 à 29 ans, le ratio du revenu femmes/hommes était de 73,5% comparativement à un ratio de 58,4% chez les contribuables âgés de 45 à 49 ans.

Nous osons croire que le coût des frais de garde est une préoccupation importante pour les jeunes lorsqu'ils se posent la question d'avoir ou non un enfant. Les difficultés pour les jeunes de se trouver un emploi stable, la détérioration générale des salaires depuis plus de vingt ans, ainsi que l'endettement des ex-étudiantes, ex-étudiants sont tous des facteurs qui contribuent à la décision de retarder la naissance d'un enfant, voire d'y surseoir complètement. Maintenir les frais de garde à un niveau abordable pour l'ensemble des familles ne peut qu'encourager les jeunes dans leur décision d'avoir des enfants.

---

<sup>5</sup> Institut de la statistique Québec, «Naissances et taux de natalité, Québec 1951-2002» disponible sur le site internet: [www.stat.gouv.qc.ca/donstat](http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat), mise à jour le 7 avril 2003. Les données pour les quatre dernières années sont provisoires.

<sup>6</sup> Agence des douanes et du revenu du Canada (2002), *Statistiques sur le revenu 2002, Année d'imposition 2000*, Ottawa. Tableau de base 4.

### III. LE DÉVELOPPEMENT DES DIFFÉRENTS TYPES DE SERVICES DE GARDE

Selon le document de consultation (MESSF, 2003 : 10), entre 1997 et le premier juillet 2003, le Québec a créé 89 182 places en services de garde régis pour les enfants de moins de 6 ans. La transformation des classes de maternelle en classes à temps plein, le développement des programmes de prématernelle pour les enfants de 4 ans en milieu défavorisé et l'augmentation concomitante de places de garde en milieu scolaire pour les enfants de 4 et 5 ans, témoignent également de l'importance des efforts du gouvernement du Québec pour développer des services éducatifs à la petite enfance.

Parmi les 168 046 places existantes en juillet 2003, 77 318 étaient en milieu familial rattaché à un Centre de la petite enfance (CPE), 64 121 dans un CPE en installation, 24 829 dans une garderie commerciale (à but lucratif) conventionnée<sup>7</sup> et 1 778 dans une garderie commerciale non conventionnée et non financée par le gouvernement. La croissance entre 1997 et 2003 s'est effectuée principalement en CPE : le nombre de places en milieu familial a presque quadruplé alors qu'en installation il a doublé.

Le gouvernement péquiste avait déclaré un moratoire sur le développement de nouvelles garderies à but lucratif qui a pris fin en juin 2002. Depuis cette date, dix nouvelles installations ont obtenu des permis, mais elles ne sont pas conventionnées, ne peuvent pas offrir des places à contribution réduite et ne reçoivent pas de subventions (MESSF, 2003 : 10). À la suite du Discours du Budget du nouveau gouvernement libéral en juin 2003, 3 000 nouvelles places ont été réservées pour les garderies commerciales. Puisque 12 609 nouvelles places en CPE-installation et 5 922 en CPE-milieu familial ont déjà été autorisées, il reste 12 200 places à autoriser pour atteindre le cible de 200 000 places en 2006 (MESSF, 2003 : 12).

#### III.A Trois scénarios insatisfaisants

Le document de consultation propose trois scénarios de développement (MESSF, 2003 : 24-6) :

Scénario 1 : développer les 12 200 places en milieu familial pour un coût total d'environ 77,3 millions de \$.

---

<sup>7</sup> Selon le document de consultation (MESSF, 2003) une garderie conventionnée est un «[é]tablissement qui fournit des services de garde éducatifs dans une installation où l'on accueille au moins sept enfants, de façon régulière pour des périodes qui n'excèdent pas 24 heures consécutives...» et qui a «signé avec la ministre [sic] une entente l'autorisant à offrir des places à contribution réduite» (MESSF, 2003 : 33-34). Une garderie non conventionnée n'a pas signé une telle entente.

Scénario 2 : développer les 12 200 places en garderies commerciales conventionnées et en milieu familial pour un coût total d'environ 107,9 millions \$.<sup>8</sup>

Scénario 3 : développer 10 000 places en garderie commerciale (temps plein et temps partiel) plus 2 000 places dans des haltes-garderies communautaires principalement en permettant aux haltes-garderies existantes de prendre de l'expansion. Le coût des 10 000 places en garderie est estimé à 88,4 millions \$ auxquels il faut ajouter le coût d'un nouvel financement pour les haltes-garderies.

Nous n'appuyons aucun de ces trois scénarios. D'abord, nous sommes d'avis que le Québec devrait poursuivre le développement des places dans les Centres de la petite enfance sans but lucratif, en répartissant les places entre les installations et le milieu familial selon les préférences des parents et ceci pour quatre raisons principales.

### ***La qualité des services offerts***

Premièrement, les CPE offrent une meilleure qualité de service que les garderies commerciales. Le document gouvernemental lui-même affirme que la qualité des services repose d'une part sur des «exigences strictes en ce qui concerne la santé, la sécurité et le bien-être des enfants», sur le «Programme éducatif» qui «met l'accent sur le développement global et harmonieux de l'enfant, sur une intervention éducative de qualité et sur la continuité éducative entre les familles, les services de garde et les autres services éducatifs» ainsi que «sur la formation et les conditions de travail du personnel éducateur» (MESSF, 2003 : 16).

Or, la réglementation exige que dans les CPE les deux tiers des éducatrices aient une formation spécifique, alors que l'exigence n'est que d'une sur trois dans les garderies commerciales. En effet, 68% du personnel éducateur en CPE-installation, mais seulement 43% de celui des garderies commerciales détiennent une formation appropriée. Par ailleurs, l'exigence pour les responsables de garde en milieu familial n'est que de 45 heures de formation suivi d'un perfectionnement d'au moins 6 heures par année (MESSF, 2003 : 16).

Plusieurs recherches<sup>9</sup> ont identifié les facteurs suivants comme les principaux déterminants de la qualité des services de garde (Mitchell, 2002):

- la formation du personnel en éducation à la petite enfance;
- le niveau des salaires et les bonnes conditions de travail pour le personnel, ce qui améliore leur degré de satisfaction et réduit le taux de roulement;

<sup>8</sup> Il n'est pas clair, dans le document de consultation, si on exigerait que les garderies commerciales développent des services en milieu familial, particulièrement dans les régions, ou si on permettrait aux CPE existants de développer davantage de places en milieu familial là où le besoin se manifeste.

<sup>9</sup> Pour une revue de ces recherches voir Doherty (1991), Palacio-Quintin et Coderre (1999), Mitchell (2002) ou Smith et al. 2002. Deux recherches récentes au Canada sont celles de Doherty et al. (2000) et celle de Goelman et al. (2000).

- des ratios enfants-éducateurs favorables;
- le fait que le centre soit sans but lucratif.

Les CPE sans but lucratif investissent tout l'argent reçu du gouvernement ou des parents dans une amélioration des services et ils ont des taux de roulement de personnel plus faibles. Par contre, le propriétaire d'une garderie commerciale cherche à faire du profit ou, du moins, à améliorer son propre salaire ou à augmenter le loyer des locaux qui lui appartiennent en propre.

Puisqu'un des objectifs principaux du réseau de services de garde à la petite enfance est d'offrir une stimulation précoce de bonne qualité aux tout-petits, c'est une fausse économie de développer des places en garderies commerciales simplement parce que ces places coûtent moins cher. De plus, nous croyons qu'il faudrait améliorer la formation exigée des responsables de garde en milieu familial et leur offrir davantage de soutien dans le développement d'activités éducatives. Un souci pour la qualité des programmes éducatifs nous amène à préférer également un développement plus important de places en CPE-installation plutôt qu'en milieu familial.

### ***L'approche participative***

En deuxième lieu, nous rappelons que, dans les CPE, le conseil d'administration doit être formé majoritairement de parents, alors que dans les garderies commerciales la loi exige seulement la constitution d'un comité consultatif composé de parents. D'après notre expérience, l'implication active des parents dans un service de garde a pour effet d'améliorer la qualité du service et d'assurer qu'il s'adapte aux besoins des parents et des enfants.

### ***L'équité salariale pour les travailleuses***

Troisièmement, le coût moindre des garderies commerciales et des services en milieu familial découle principalement du fait que les salaires, les avantages sociaux et les conditions de travail du personnel sont inférieurs. Nous rappelons que le personnel de ces services est composé très majoritairement de femmes. Rappelons qu'à la suite de la syndicalisation de bon nombre de CPE et comme partie intégrante de la nouvelle politique, en avril 1999, le gouvernement du Québec a instauré une politique de classification et de rémunération du personnel des CPE (MFE, 1999).

Déjà en 1994, le Conseil du statut de la femme du Québec a effectué une évaluation de la valeur du travail des éducatrices en garderie en utilisant le plan du secteur parapublic et ceci dans une perspective d'établir l'équité salariale. Cette évaluation a mené à la conclusion que l'emploi d'éducatrice en garderie devrait rejoindre le rangement 13 du secteur parapublic, au même niveau que des emplois d'éducateur, de technicien en loisirs, de technicien de travaux pratiques ou de technicien en électronique (Conseil du statut de la femme, 1995 : 47). Au 1<sup>er</sup> janvier 2002, l'échelle de salaire pour ce genre d'emploi allait de 16,30\$ l'heure à 22,81\$ (SCFP, 2001 : annexe A-2). Or, l'échelle de salaire prévue pour les éducatrices formées, pour l'année allant du 1<sup>er</sup> avril 2002 au 31 mars 2003, allait de 13,59\$ à 18,00\$ (MFE, 1999). Il est évident que, même dans les

CPE, la parité avec le secteur parapublic n'est pas encore atteinte et donc que l'équité salariale pour cet emploi à prédominance féminine reste à réaliser.

Par ailleurs, les garderies commerciales ne sont pas tenues de respecter les échelles salariales fixées par le ministre. Le revenu des responsables de garde en milieu familial est aussi généralement inférieur à ces niveaux et varie selon le nombre d'enfants accueillis et les heures travaillées.

De l'avis des groupes signataires de ce mémoire, le gouvernement devrait respecter le principe établi dans la *Loi sur l'équité salariale* dans des établissements dont il est le principal bailleur de fonds. Il ne devrait surtout pas essayer de contourner ce principe en investissant davantage de fonds dans des organismes commerciaux qui paient des salaires bien inférieurs à ceux du réseau sans but lucratif.

### ***Une meilleure réponse aux besoins atypiques***

Quatrièmement, le document de consultation lui-même affirme que le réseau actuel répond mal à certains besoins, notamment pour les horaires atypiques (soir, nuit, fins de semaine), le temps partiel, sur appel et des demi-journées (MESSF, 2003 : 15). Or, les garderies commerciales offrent très peu de places de cette nature, de même que pour les enfants handicapés, les poupons ou les enfants provenant de milieux défavorisés dont les parents sont exemptés d'une contribution. De plus, on ne retrouve à peu près pas de garderies commerciales dans les régions éloignées ou mêmes des régions centrales autres que la grande région de Montréal et la Capitale nationale. Alors que traditionnellement les services en milieu familial offraient davantage de garde à des horaires atypiques, de plus en plus les responsables refusent ce genre d'horaire de travail puisqu'il implique souvent de travailler 24 heures de suite (MESSF, 2003 : 13-15).

En commentant le scénario 1, celui qui prévoit un développement exclusivement en milieu familial, le gouvernement affirme :

L'expérience des récentes années nous apprend qu'un développement exclusif en milieu familial pourrait être de plus en plus difficile dans les grands centres urbains (disponibilité de résidences ou de logements adéquats, qualité de ceux-ci, etc.). Il en irait de même dans les petites communautés à faible densité de population, notamment dans les régions du Bas-Saint-Laurent, de la Côte-Nord, de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine et du Nord-du-Québec (en ce qui concerne le recrutement, la qualification des responsables de services de garde, etc.). (MESSF, 2003 : 24)

Bref, si l'on veut consolider le réseau des services de garde à l'enfance en répondant en priorité aux besoins actuellement non comblés, ni les garderies commerciales, ni le milieu familial ne semblent appropriés.

### III.B Nos recommandations pour le développement des services de garde

- ***Un réseau de services de garde de bonne qualité et à accès universel***

Le développement des services de garde au cours des dernières années s'appuie sur une enquête effectuée auprès des parents en 1998 (Bureau de la statistique du Québec, 1999). Puisque presque 19 000 nouvelles places en CPE (installation ou milieu familial) ont déjà été autorisées et que plusieurs n'ouvriront pas leurs portes avant un ou deux ans, nous ne croyons pas urgent de décider immédiatement de la forme que prendront les 15 200 places qui restent à développer.

#### **RECOMMANDATION 1 :**

**a) Que le gouvernement sursoie à sa décision d'autoriser 3 000 nouvelles places en garderies commerciales.**

**b) Qu'il entreprenne une nouvelle enquête auprès des parents afin d'identifier les besoins non comblés dans les différentes régions et d'établir un plan de développement approprié.**

**c) Que tout développement futur se fasse dans les CPE (en installation ou en milieu familial) ou dans un autre organisme sans but lucratif.**

Nous sommes inquiets de la deuxième question posée dans l'introduction du document de consultation, à savoir : «Devrait-on introduire des conditions d'admissibilité à une place en service de garde?» (MESSF, 2003 : 4). Nous comprenons que le gouvernement songe à exclure des enfants dont les parents sont bénéficiaires d'un programme de dernier recours ou ceux dont l'un des parents n'est pas actif sur le marché du travail ou aux études. Nous sommes d'avis que tous les jeunes enfants du Québec ont droit à un service de garde et d'éducation de qualité, quelles que soient les circonstances de vie de leurs parents.

**RECOMMANDATION 2 : Que le gouvernement maintienne l'ouverture des services de garde subventionnés pour tout enfant résidant au Québec, selon les critères d'âge établis et sans distinction quant à l'activité ou la situation de vie de ses parents.**

- ***Le rôle des haltes-garderies et des jardins d'enfants***

Nous sommes d'avis que des haltes-garderies ainsi que des jardins d'enfants (programmes réguliers à temps partiel) pourraient répondre de façon satisfaisante à certains des besoins non comblés et qu'ils pourraient représenter une solution intéressante pour les familles dont un des parents n'exerce pas un emploi et n'est pas aux études puisque ces organismes offrent des programmes à temps partiel. Toutefois, le gouvernement n'a pas fait ses devoirs : il devrait faire un inventaire des différents

types de haltes-garderies et de jardins d'enfants, de leurs vocations particulières et de leur répartition sur le territoire.

Par exemple, certaines haltes-garderies sont établies dans des établissements commerciaux (centres d'achat, commerces particuliers, hôtels) et visent à permettre aux parents de faire leurs achats ou de participer à des activités récréatives sur une base occasionnelle. Nous ne croyons pas que de telles haltes-garderies pourraient répondre de façon systématique aux besoins éducatifs des enfants ni aux besoins des parents pour un service de garde. Conséquemment, nous ne croyons pas qu'elles devraient bénéficier de fonds publics.

D'autres haltes-garderies ou jardins d'enfants se retrouvent dans des organismes communautaires (centres de femmes, YWCA, organismes d'intégration au marché du travail, etc.) ou des organismes parapublics tels les CLSC. Elles visent également à permettre aux parents de participer à certaines activités mais généralement sur une base répétée, ce qui les rend plus propices à une activité éducative soutenue. Certaines pourraient aussi se prêter à une des missions définies dans le document de travail à savoir «le dépistage et l'orientation d'enfants éprouvant des difficultés particulières» (MESSF, 2003 : 26). Le caractère sans but lucratif de ces organismes milite également en faveur d'un certain financement public.

Par ailleurs, entre 2000 et 2002, le gouvernement a financé dix projets pilotes visant à mesurer la viabilité de services de garde à des heures atypiques. Nous aimerions connaître les conclusions de ces projets pilotes.

**RECOMMANDATION 3 : Dans l'élaboration d'un plan de développement des services de garde, que le gouvernement examine de façon systématique les rôles possibles des haltes-garderies et des jardins d'enfants ainsi que des projets particuliers pour des services à horaire atypique. Qu'il élabore un plan de financement ainsi qu'une réglementation pour ces services, notamment en ce qui concerne leur programme éducatif et les qualifications exigées de leur personnel.**

- *D'autres préoccupations*

**RECOMMANDATION 4 : Que le gouvernement réaffirme son engagement envers le programme éducatif de qualité pour tous les services de garde subventionnés et, à cette fin, qu'il améliore la formation exigée des responsables de garde en milieu familial et qu'il aide les CPE à leur offrir davantage de soutien dans le développement d'activités éducatives.**

**RECOMMANDATION 5 : Que le gouvernement réaffirme son engagement à établir l'équité salariale pour le personnel des CPE, incluant les responsables en milieu familial, et qu'il augmente son financement afin de permettre un rattrapage progressif des salaires et des avantages sociaux.**

**RECOMMANDATION 6 : Que les commissions scolaires et le ministre de l'Éducation continuent de développer des places de garde en milieu scolaire en fonction des besoins des parents et, en particulier, qu'ils expérimentent des modèles pour répondre aux besoins de garde à horaire atypique.**

#### **IV. LA CONTRIBUTION PARENTALE**

Actuellement, le gouvernement offre des services de garde en CPE, en garderie commerciale conventionnée et en milieu scolaire à 5\$ par jour par enfant pour la plupart des familles. Toutefois, les familles bénéficiaires de l'assistance-emploi bénéficient d'une exemption totale pour un programme qui peut aller jusqu'à 23,5 heures par semaine. D'autres familles ayant des salaires faibles peuvent bénéficier d'une réduction d'un maximum de 3\$ par jour par enfant en participant au programme APPORT.

##### **IV.A Les scénarios de financement proposés**

Le document de consultation propose trois scénarios de financement (MESSF, 2003 : 27-30) :

Scénario 1 : Une tarification unique fixe qui pourrait se traduire, **par exemple**, en une hausse de 5\$ à 7\$ pour tous les parents. Seuls les bénéficiaires de l'assistance emploi seraient exemptés. Une telle hausse rapporterait 103 millions de \$ par année à terme.

Scénario 2 : Une tarification modulée en fonction du revenu qui pourrait se traduire, **par exemple**, en le maintien du tarif de 5\$ pour les familles ayant un revenu familial inférieur à 70 000\$ et une hausse progressive jusqu'à 10\$ pour les familles ayant un revenu entre 70 000\$ et 100 000\$. Cette option rapporterait environ 50 millions \$ par année (document distribué lors de la conférence de presse du ministre Béchard).

Scénario 3 : Une contribution parentale établie en proportion du coût global de fonctionnement des services de garde, **par exemple**, de 20% (au lieu du 15% actuel), ce qui représenterait 6\$ par jour immédiatement et 7,50\$ à terme. Ce scénario rapporterait 130 millions de \$ à terme (document distribué lors de la conférence de presse).

#### IV.B Des chiffres trompeurs

Nous aimerions d'abord dénoncer la façon dont le gouvernement présente ses chiffres. Le document de consultation ne résume nulle part l'ensemble des coûts des services prévus et l'impact des différents scénarios de développement et de financement.

Deuxièmement, les différents scénarios présentent des chiffres à titre d'**exemples** seulement. Le ministre Béchard s'est exprimé en faveur du scénario 2, c'est-à-dire une tarification modulée en fonction du revenu. Toutefois, c'est l'option qui rapporte le moins et nous craignons que, si ce scénario se traduisait en projet de loi, les familles ayant des revenus aussi faibles que 28 000\$ verraient leur tarif augmenter. De même, si le gouvernement opte pour les scénarios 1 ou 3, les tarifs uniques fixés pourraient être bien supérieurs à 7\$, peut-être même aussi élevés que 10\$.

Troisièmement, le document de consultation affirme qu'en 1996-1997, les parents contribuaient en moyenne 18,06\$ sur un total de 28,85\$ par jour (MESSF, 2003 : 19). Or, ce chiffre ne tient pas compte des avantages fiscaux. La déduction fiscale fédérale remboursait environ 14,2% à la plupart des familles, mais jusqu'à 30,2% aux mieux nantis. Le crédit remboursable du Québec remboursait un pourcentage allant de 75% pour les familles les plus pauvres à 26,4% pour les plus riches en passant par 40% pour un grand nombre de familles à revenu moyen. Bref, pour les diverses familles un tarif moyen de 18,06\$ se traduisait par un coût réel qui variait de 1,95\$ pour les plus pauvres à environ 10\$ pour une bonne partie de la classe moyenne, les mieux nantis payant généralement moins à cause du fait que la déduction fiscale fédérale est régressive et les privilégie. Le tarif de 5\$ par jour ne représente pas une baisse aussi radicale lorsqu'on le compare à ces chiffres.

Finalement, le document de consultation affirme que, si la contribution parentale avait suivi la croissance des coûts totaux, elle devrait être de 17,85\$, soit trois fois et demie les 5\$ effectivement payés. Ce n'est pas clair ici si l'on parle de 2003 ou de 2006 (MESSF, 2003 : 27). Ce chiffre est délibérément trompeur. Il confond la hausse totale avec la hausse du coût par place. Or, les recettes ont augmenté en proportion de la croissance du nombre de places puisque presque tous les parents paient le tarif de 5\$ par jour. Par ailleurs, le coût moyen quotidien d'une place en CPE-installation a augmenté de seulement 47% entre 1996-1997 et 2002-2003, passant de 28,85\$ à 42,54\$, principalement en raison de l'amélioration des salaires. Le coût d'une place en milieu familial a augmenté de 20,30\$ à 26,83\$, une augmentation de seulement 32%. Si le tarif payé par les parents avait suivi ces rythmes de croissance, il se situerait

quelque part entre 6,61\$ et 7,35\$, un chiffre bien plus modeste que les 17,85\$ brandis par le gouvernement.

## **IV.C Deux notions d'équité : des critères pour évaluer les scénarios gouvernementaux**

### **IV.C.1 L'équité verticale et le programme APPORT**

Un des objectifs les plus importants des politiques sociales est l'équité verticale, c'est-à-dire la réduction des inégalités de revenu et l'aide aux pauvres.

Si le gouvernement adhère réellement à cet objectif, il révisera le programme APPORT qui vise à assurer que les familles dont le revenu principal provient d'un salaire faible paie moins que 5\$ par jour pour les frais de garde. Rappelons qu'avant 1997, les familles pauvres payaient beaucoup moins que 5\$ par jour à cause du programme d'aide financière destinée aux familles à faible revenu ainsi que de la modulation du crédit d'impôt remboursable qui remboursait jusqu'à 75% des frais en plus du 14% qu'un contribuable pouvait obtenir du gouvernement fédéral. C'est d'ailleurs pour cette raison que, lors de la réforme de la politique familiale de 1997, le gouvernement a maintenu, à l'intérieur du programme APPORT, une réduction additionnelle des frais de garde allant jusqu'à 3\$ par jour (MESSF, 2003 : 14).

Une première critique de ce programme a trait au fait que le maximum de 3\$ est accordé seulement aux familles monoparentales dont le revenu annuel est inférieur à 15 332\$ - à peine plus que le salaire minimum - et aux familles biparentales ayant un revenu inférieur à 21 825\$. Ces seuils n'ont pas été indexés depuis 1997. S'ils l'avaient été, ils seraient d'environ 17 400\$ pour une famille monoparentale et 24 750\$ pour une famille biparentale.

Deuxièmement, lorsque le revenu familial dépasse le seuil indiqué, l'aide pour les frais de garde diminue à un taux de 43%. Par exemple, une famille monoparentale ayant deux enfants en CPE et un revenu de 15 332\$ recevra l'aide maximum de 1 560\$ (3\$ par jour x 2 enfants x 260 jours). Si son revenu augmente de seulement 2 000\$, elle aurait perdu 860\$ de cette aide. L'aide disparaît complètement à un revenu de moins de 19 000\$. Sur ce même intervalle de revenu, l'allocation du Québec diminue à un taux de 35%, alors que la femme doit aussi payer de l'impôt fédéral et des cotisations à l'assurance emploi et au Régime de rentes du Québec. En fait, lorsqu'elle gagne 15 332\$, son revenu disponible - l'argent qu'elle retient après avoir payé ses frais de garde et tous ses impôts et cotisations et après avoir reçu tous les transferts auxquels elle a droit - est de 22 221\$ (régime fiscal de 2002). À 19 000\$, il est de seulement 22 336\$. En d'autres mots, elle a fait l'effort de gagner 3 668\$ de plus (19 000\$ - 15 332\$), mais les gouvernements lui permettent de garder seulement 115\$ de ce montant. Le taux marginal d'imposition effectif est alors de 100%.

Troisièmement, pour recevoir une prestation APPORT, il faut s'inscrire auprès d'un Centre local d'emploi et fournir à peu près tous les mêmes documents que pour une demande d'assistance emploi. Cette démarche, qui peut être perçue comme humiliante, est lourde, particulièrement dans le cas d'une mère monoparentale qui travaille à temps plein et qui a, par définition, des responsabilités familiales importantes. On estime qu'environ 30 à 40% seulement des familles qui ont droit à ce programme le réclament effectivement. Plusieurs ont eu des mauvaises expériences avec l'obligation de rembourser des prestations si leur revenu mensuel a fluctué beaucoup au cours de l'année (Rose, 1998). Nous ne voyons aucune bonne raison pourquoi un ou une responsable de famille ne pourrait pas réclamer cette prestation au moyen de la déclaration des revenus pour fin d'impôt, ce qui se fait avec le *Earned Income Tax Credit*, un programme similaire aux États-Unis, où le taux d'utilisation frise le 90%. Afin de simplifier le programme davantage, il serait préférable de supprimer le test d'actifs qui accompagne le test de revenu.

Nous croyons que l'ensemble du programme APPORT a besoin d'une révision afin de rattraper l'espace perdu à cause de sa non-indexation depuis 1997. Il joue de moins en moins bien le rôle qui lui a été assigné, soit celui d'aider les familles à sortir de l'aide sociale et à intégrer le marché du travail de façon permanente, un objectif qui semble être cher au gouvernement actuel.

Toutefois, à cause de l'intégration du programme APPORT aux autres politiques de soutien au revenu des familles, notamment l'allocation du Québec, nous ne formulons pas de recommandations à cet égard ici. Par rapport aux frais de garde, toutefois, nous proposons ce qui suit, en trois parties :

#### **RECOMMANDATION 7 :**

**a) Que le gouvernement réduise le taux de récupération de cette aide de 43% à 20% et qu'il la récupère seulement après que la récupération de l'allocation du Québec soit terminée.<sup>10</sup>**

**b) Qu'un parent admissible au programme APPORT puisse réclamer sa prestation au moment de faire son rapport d'impôt même s'il ne s'est pas inscrit au cours de l'année précédente.**

<sup>10</sup> Par exemple, une famille monoparentale ayant deux enfants et un revenu inférieur à 15 332\$ reçoit une allocation du Québec de 2 550\$. Lorsque le revenu dépasse ce seuil, l'allocation diminue à un taux de 35% jusqu'à ce qu'elle atteigne le minimum de 80\$ par enfant (160\$ pour la famille) à un revenu de 22 161\$. Selon la proposition, l'aide pour les frais de garde ne devrait pas diminuer avant ce seuil. Nous proposons un taux de 20% seulement parce que, lorsque le revenu continue d'augmenter, la famille commence à perdre sa prestation fiscale fédérale à un taux de 22,5%, ce qui ferait un taux combiné de 42,5% en plus des autres impôts et cotisations. Dans le cas d'une famille biparentale, l'allocation du Québec maximum est de 625\$ par enfant ou de 1 250\$ pour deux enfants. Elle est récupérée à un taux de 25% à partir d'un revenu de 21 825\$, et atteint donc son minimum de 80\$ par enfant à un revenu de 26 505\$ lorsqu'il y a deux enfants.

**c) Si le gouvernement décide de hausser la contribution parentale pour les services de garde reconnus pour les parents à faible revenu, qu'il augmente l'aide maximale fournie par le programme APPORT du même montant, de façon à ce que ces parents ne paient pas plus qu'actuellement.**

#### **IV.C.2 L'équité horizontale et l'universalité**

Un des motifs principaux du soutien sociétal aux services de garde, en particulier, et aux familles avec enfants, plus largement, est le souci de l'équité horizontale. La définition généralement donnée à ce concept est de «traiter des égaux de façon égale». Une définition plus large exige qu'à un même niveau de revenu, on tienne compte de façon appropriée des différences afin d'assurer un même standard de vie. Par exemple, la société accorde des services et des avantages fiscaux aux personnes handicapées afin de compenser les coûts découlant de leur handicap et de leur permettre de demeurer des participantes de plein droit à la société.

En ce qui concerne les familles, au nom de l'équité horizontale, on accorde des prestations familiales ou des avantages fiscaux afin de tenir compte des besoins essentiels des enfants – personnes qui ne sont pas en mesure de gagner leur propre vie – et donc de réduire les écarts de niveau de vie entre les familles avec enfants et les personnes ou couples sans enfant. En plus de ce souci d'équité, on considère que les personnes sans enfants devraient contribuer au coût des enfants et de leur éducation parce que les enfants représentent l'avenir de la société. Ce sont eux qui fourniront les services et paieront les soins de santé et les pensions de toutes les personnes âgées, qu'elles aient élevé des enfants ou non. Dans cette logique, toutes les familles doivent recevoir une certaine aide monétaire, quel que soit leur niveau de revenu. En contrepartie, tous devraient payer des impôts selon leur capacité de payer, donc de façon croissante à mesure que le revenu augmente.

En 1996, avant l'adoption de la politique des services de garde à 5\$ par jour, les familles payaient en moyenne 22\$ par jour pour les frais de garde. Selon le type de famille et son niveau du revenu, elle pouvait bénéficier d'aide financière, de la déduction pour les frais de garde au fédéral et du crédit d'impôt remboursable du Québec. Le tableau 1 ci-dessous résume les effets des frais de garde et des mesures d'aide à la famille en 1996 et 2002 pour un couple gagnant 60 000\$ (dont 40% gagné par la femme et 60% par l'homme) en fonction de la présence d'enfants et des frais de garde.

**TABLEAU 1 : REVENU DISPONIBLE D'UN COUPLE GAGNANT 60 000\$  
SELON LA PRÉSENCE D'ENFANTS ET DES FRAIS DE GARDE, 1996 ET 2002  
(en dollars constants de 2002)**

Situation familiale	1996	2002
Couple sans enfants	42 229 \$	44 070 \$
Famille – 2 enfants sans frais de garde	45 724 \$	47 004 \$
Valeur de l'aide pour les enfants	3 495 \$	2 934 \$
Famille – 2 enfants avec frais de garde	40 291 \$	44 425 \$
Coût net des frais de grade	- 5 433 \$	- 2 579 \$

En 1996, la famille ayant des enfants d'âge préscolaire et des frais de garde avait un revenu disponible nettement inférieur à celui des deux autres couples; même après les différentes formes d'aide, elle payait 5 433\$ par année, soit presque 2 000\$ de plus que toute l'aide accordée pour les familles.

Un des principaux objectifs de la politique de 1997 était alors de réduire les écarts de revenu disponible entre des couples gagnant le même niveau de revenu avant impôts. Dans une autre perspective, l'objectif est de mieux répartir les frais de garde sur l'ensemble du cycle de vie d'une famille : lorsque le couple est plus vieux et qu'il n'a plus d'enfants (ou avant qu'il n'en ait), il doit payer davantage d'impôts pour les enfants des autres. En retour, lorsqu'il en a le plus besoin, il bénéficie de la contribution des autres.

Cette notion de services universels fournis à l'ensemble des citoyens, quel que soit leur revenu, s'appuie donc sur la notion d'équité horizontale. Elle est différente de la notion d'équité verticale discutée plus haut mais n'en est pas incompatible. Tout en offrant un soutien à l'ensemble des familles, on peut quand même donner davantage aux ménages les plus pauvres.

#### **IV.D Les trois scénarios de financement sont inéquitables**

##### **IV.D.1 Scénarios 1 et 3**

Ces deux scénarios proposent d'augmenter les tarifs pour toutes les familles sauf celles qui sont bénéficiaires de l'assistance emploi. Dans le premier cas, on exprime

l'augmentation en termes d'un tarif fixe qui passera, par exemple, de 5\$ à 7\$. Par la suite, il sera indexé à la hausse du coût de la vie. Dans le deuxième cas, on parle d'un pourcentage des frais de garde qui sera assumé par les parents – 20% par exemple - ce qui laisse entendre une hausse plus rapide (on cite le chiffre de 7,50\$ en 2006). Dans un service intensif en main-d'œuvre comme les services de garde, les coûts ont tendance à augmenter au même rythme que les salaires et donc un peu plus rapidement que l'indice des prix à la consommation en général.

Ces scénarios ne respectent pas le principe de l'équité verticale puisque les frais augmenteraient autant pour les plus pauvres que pour les mieux nantis, à moins que le programme APPORT ne soit ajusté tel que proposé dans la recommandation 7. Même pour les familles à revenu moyen faible (entre 25 000\$ et 60 000\$), soit plus du tiers des familles québécoises ayant des enfants,<sup>11</sup> toute hausse constituera un fardeau important. Le Québec retournera vers la situation qui existait en 1996 où les frais de garde représentaient un obstacle majeur à la décision des jeunes couples d'avoir des enfants et à l'entrée sur le marché du travail des femmes. N'oublions pas que ce sont les jeunes couples qui ont des jeunes enfants et qui ont aussi les salaires les plus faibles puisqu'ils sont au début de leur carrière. Souvent, aussi, ils ont encore des prêts étudiants à rembourser.

Ces deux scénarios ne respectent pas plus le principe d'équité horizontale : ils recréeront un écart important entre le revenu disponible des couples ou personnes seules sans enfants, les familles qui ont des enfants mais pas de frais de garde et celles qui ont besoin de ce service essentiel.

Le tableau A.1 à l'annexe A compare, pour différents niveaux de gains, les revenus disponibles des couples avec et sans enfants, avec et sans frais de garde, en 1996, en 2002 et dans une situation hypothétique avec frais de garde de 7\$ par jour. Le tableau A.2 présente le même genre de données pour une personne seule et des familles monoparentales.

#### **IV.D.2 Scénario 2**

Le scénario 2 du document de consultation semble privilégier l'objectif d'équité verticale en modulant les tarifs pour les services de garde selon le revenu familial. Toutefois, il ne respecte pas le critère d'équité horizontale, telle qu'expliquée ci-dessus et, s'il n'inclut pas une révision du programme APPORT tel que proposé dans la recommandation 7, il ne va pas très loin dans la direction de l'équité verticale non plus. Nous rejetons cette proposition pour cette raison ainsi que pour plusieurs autres.

D'abord, si cette optique est retenue, nous craignons que la modulation commence à un niveau de revenu autour de 28 000\$, soit le seuil à partir duquel le gouvernement du Québec récupère d'autres programmes destinés aux ménages à faible revenu comme les crédits remboursables pour la TVQ, l'impôt foncier, les frais de garde ou la réduction

<sup>11</sup> Statistique Canada, Recensement de 2001, Tableau 97F0020XCB01003 au catalogue.

à l'égard de la famille. Selon le recensement de 2001, environ 30% seulement des familles québécoises ayant des enfants de moins de 18 ans ont un revenu supérieur à 70 000\$ et nous soupçonnons que le taux soit plus faible chez les jeunes familles qui ont des jeunes enfants et qui utilisent donc les services de garde. En effet, le gouvernement prévoit que cette option apporterait moitié moins que les deux autres (50 \$ M au lieu de 100 à 130 \$ M). Pour récupérer plus d'argent, le gouvernement sera tenté de toucher les familles à revenu moyen et pas seulement les riches.

Deuxièmement, si le gouvernement décide, effectivement, de moduler les frais de garde en fonction des revenus à partir des revenus inférieurs à 45 000\$, cette modulation va ajouter à des taux marginaux d'imposition déjà excessifs. Par exemple pour une famille biparentale avec deux enfants dont le revenu passe de 30 000\$ à 31 000\$, le taux marginal d'imposition implicite est de 56,9%. Pour une mère monoparentale gagnant 30 000\$, les gouvernements récupèrent 78,9% des prochains 1 000\$ dollars gagnés. Comparons ces taux au 48,3% qui est le taux maximum théorique pour les contribuables les plus riches.

Troisièmement, le gouvernement propose d'administrer cette tarification supplémentaire au moyen de la déclaration de revenus pour fins d'impôt (MESSF, 2003 : 29). Qu'est-ce que les contribuables en question percevront? Qu'ils doivent payer davantage d'impôt que tous les autres contribuables parce qu'ils ont des jeunes enfants, alors qu'ils doivent assumer au moins 1 300\$ de frais de garde par enfant par année de toute façon. Il n'est pas clair non plus qu'ils pourraient réclamer la déduction fiscale au niveau fédéral pour ces frais additionnels, étant donné que ceux-ci seront identifiés seulement au moment où ils remplissent le formulaire d'impôt du Québec. Si le gouvernement réinstaurait un mécanisme de modulation des tarifs dans les CPE et les garderies, tel qu'il existait avant 1997, il ajouterait une nouvelle lourdeur administrative pour les parents et les CPE qui sont déjà surchargés.

Quatrièmement, ce genre d'approche a déjà été proposé comme façon de tarifier les services de santé. Il n'est pas acceptable ni dans un cas ni dans un autre. Les gens qui ont des besoins particuliers sont ceux qui sont facturés, au moment où ils sont les plus vulnérables financièrement : lorsqu'ils sont malades dans un cas et lorsqu'ils ont des jeunes enfants dans l'autre.

En fait, le vrai objectif de ce genre d'approche est de réduire les dépenses gouvernementales et de permettre ainsi une réduction d'impôts dont bénéficient surtout les contribuables très riches. Au cours des deux dernières décennies, le fardeau fiscal de la classe moyenne s'est alourdi au bénéfice des mieux nantis, alors que les services à caractère universel ont été coupés autant pour la classe moyenne que pour les riches qui sont en mesure de s'acheter des substituts sur le marché privé. En même temps, les programmes d'aide aux démunis, aux personnes âgées et aux petits salariés ont subi des reculs importants, notamment les programmes d'aide sociale, les prestations familiales, l'aide au logement et l'assurance médicament pour les plus pauvres.

Les graphiques de l'annexe B chiffrent l'impact sur les familles de certaines de ces réformes. Entre 1994 et 2002, l'aide totale a été réduite pour toutes les familles à tous les niveaux de revenu et ce sont les pauvres, les gens travaillant à petits salaires, les familles nombreuses et celles qui ont des enfants de moins de six ans (à cause de l'abolition des allocations de naissance et de jeune enfant) qui ont perdu le plus. Les réductions d'impôt accordées par les deux paliers de gouvernement ont profité de façon disproportionnée aux contribuables les plus riches. Donc, en termes de revenu disponible, ce sont les personnes seules et les familles à revenu élevé qui ont eu des gains positifs sur cette période. Ce sont aussi les familles les plus riches qui ont le plus bénéficié de la réduction des frais de garde.

Aujourd'hui, de nouveau, le gouvernement tente de hausser les tarifs des services de garde, de l'électricité et de l'assurance médicament, hausses qui frapperont l'ensemble des utilisateurs, et ceci afin de réduire les impôts surtout des riches.

**RECOMMANDATION 8 : Que le gouvernement maintienne la contribution parentale à 5\$ par jour.**

#### **IV.D.3 Équité envers les familles qui n'utilisent pas les services à 5\$ par jour**

Malgré l'expansion rapide des services de garde à 5\$ par jour, un nombre important de familles ne les utilisent pas encore, pour diverses raisons : ils ne trouvent pas de place, les horaires ne conviennent pas, un des parents est au foyer avec les enfants ou encore ils préfèrent une garderie non conventionnée ou une gardienne informelle.

- ***Le crédit d'impôt remboursable pour frais de garde***

En 1994, le Québec a remplacé sa déduction fiscale par un crédit d'impôt remboursable pour les frais de garde dont le pourcentage diminue de 75% pour les familles les plus pauvres à 26% pour les plus riches. Ce crédit a été amélioré depuis 1997 particulièrement pour les familles monoparentales à revenu moyen, mais les parents qui occupent des places à 5\$ par jour n'y ont pas droit (sauf s'ils encourent d'autres frais de garde ou de camp pour enfants).

Ce crédit est beaucoup plus équitable que la déduction fiscale fédérale qui favorise les nantis. Nous croyons qu'il faudrait le maintenir pendant un certain temps encore parce qu'il y a toujours un nombre important de familles qui ont besoin de faire garder leurs enfants et qui ne trouvent pas réponse à leurs besoins dans les CPE.

Toutefois, en comparant les *Statistiques fiscales des particuliers* pour les années d'imposition 1996 et 2000 (Ministère des Finances, 1999 et 2003), nous étions surprises de constater que le nombre de contribuables réclamant le crédit remboursable pour les frais de garde a augmenté de 258 085 en 1996 (5,1% des contribuables) à 358 174 en 2000 (6,5% des contribuables), alors que les familles qui bénéficient d'une contribution parentale réduite n'y sont pas admissibles. À peu près le même nombre de personnes ont réclamé la déduction fiscale fédérale pour frais de garde (357 740) pour

laquelle il n'y a pas de restrictions (Agence des douanes et du revenu Canada, 2002). Nous comprenons qu'il y a actuellement une enquête en cours sur cette question et qu'il est possible que le gouvernement récupère une partie significative des sommes déboursées ou, du moins, qu'il en réduise le coût pour les années à venir.

**RECOMMANDATION 9 : Que le gouvernement maintienne le crédit d'impôt remboursable pour frais de garde tel quel, mais qu'il resserre sa vérification de l'admissibilité des contribuables qui le réclament.**

- **Une allocation de disponibilité pour les mères qui n'utilisent pas les services de garde**

En 1981, le gouvernement du Québec a créé une allocation de disponibilité dont l'objectif était soit de couvrir une partie des frais de garde des familles qui pour diverses raisons ne réclamaient pas la déduction fiscale pour frais de garde (pas de reçu, revenu trop faible), soit de reconnaître, du moins de façon symbolique, le travail effectué par les femmes qui gardaient leurs propres enfants (ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu, 1983 : 144).

En 1989, le gouvernement a converti cette allocation en allocation de jeune enfant universelle et l'a accordée également aux parents qui réclamaient la déduction des frais de garde. En 1997, il a aboli cette allocation, ainsi que l'allocation de naissance créée en 1988, dans le cadre de la nouvelle politique familiale.

Historiquement, les gouvernements ont vacillé entre investir dans les services de garde et des allocations pour les mères au foyer ou pour toutes les mères. Alors qu'il y a eu peu de nouveaux investissements dans les services de garde à la fin des années 1980 quand les allocations de jeune enfant et de naissance ont été créées, la politique familiale de 1997 marque un retour dans la direction opposée. En tant que féministes qui reconnaissent l'importance du travail auprès des enfants de toutes les mères, nous déplorons cette attitude de «l'un ou l'autre». Étant donné le progrès marqué dans le développement d'un réseau de services de garde abordables pour la plupart des familles ayant de jeunes enfants, nous ne croyons pas qu'il soit encore nécessaire d'accorder une allocation de jeune enfant aux familles qui bénéficient de ces services. Toutefois, nous croyons qu'il serait loisible de restaurer une allocation de disponibilité – de l'ordre de 300\$ par année par enfant de moins de 6 ans - pour les familles qui ne réclament pas le crédit d'impôt remboursable pour frais de garde et qui n'utilisent pas les services à contribution réduite.

En 1996, l'allocation de jeune enfant était accordée pour 546 111 enfants au coût total de 136 millions \$ (Régie des rentes du Québec, 2003 : 10-12). En 2003, compte tenu de la baisse de natalité, il y a tout au plus 500 000 enfants de moins de 6 ans et au moins la moitié de ceux-ci ne seraient pas admissibles à une telle allocation, ce qui devrait en réduire le coût.

**RECOMMANDATION 10 : Que le gouvernement crée une nouvelle allocation de disponibilité du même ordre de grandeur que ce qui a déjà existé et qui serait destinée aux familles qui n'utilisent pas les services de garde à contribution réduite et qui ne réclament pas le crédit d'impôt remboursable pour frais de garde.**

## **V. NOTRE VISION DU FINANCEMENT DES SERVICES DE GARDE**

D'abord, démystifions l'idée que le développement du réseau de services de garde a coûté excessivement cher au trésor québécois. Malgré l'expansion impressionnante du nombre de places dans les services de garde et le redressement salarial du travail des éducatrices, nos calculs démontrent que jusqu'en 2002, la presque totalité des coûts additionnels ont été financés par les coupures dans les allocations familiales et les autres soutiens monétaires offerts aux familles par le gouvernement du Québec. Le tableau de l'annexe C résume ces calculs.

En 1993-94, Québec dépensait un total de 2 533 millions \$ pour :

- les allocations familiales du Québec
- les allocations de jeune enfant et de naissance
- la partie de l'aide sociale prévue pour les enfants
- le programme APPORT
- la partie des crédits pour la TVQ prévue pour les enfants
- les crédits d'impôt non remboursables pour les enfants
- la réduction d'impôt à l'égard de la famille
- la déduction (1993) ou le crédit d'impôt remboursable (1994 et après) pour frais de garde
- les services de garde préscolaires
- les services de garde en milieu scolaire

En 1995-96, l'année avant la réforme de la politique familiale, les dépenses pour ces postes totalisaient 2 630 millions de \$. En tenant compte de la hausse du coût de la vie (partie 3 du tableau), on constate que ces montants équivalent à 3 038 et 3 081 millions de \$ respectivement. En 2003-2004, le gouvernement prévoit dépenser 3 174 millions de \$ sur ces postes<sup>12</sup>, soit une augmentation de moins de 5% en dix années. Ceci est loin d'être une explosion des coûts.

Nous croyons qu'il y a plusieurs sources de financement qui feront que le coût net pour le gouvernement sera moindre que les 400 millions additionnels prévus pour l'an 2006.

<sup>12</sup> Dans un document déposé avec le budget 2003-2004 de mars 2003 – celui de l'ancienne ministre des Finances Pauline Marois – on estime les dépenses pour le soutien financier aux familles à 3 594 millions de dollars en 2003-2004. Toutefois ces données comprennent des postes qui ne sont pas compris dans nos calculs et qui les rendent donc non comparables à nos données pour 1993-1994. Le principal de ces postes comporte une dépense de 227 millions pour la maternelle 4 ans et 5 ans, programmes qui existaient en 1993 mais qui avaient moins d'envergure (Gouvernement du Québec, 2003 : 31).

Premièrement, tant qu'il n'y aura pas de réindexation des allocations familiales et des autres programmes de soutien financier pour les familles, la simple hausse du coût de la vie continuera de générer de l'espace fiscal pour financer les services de garde.

Deuxièmement, l'édition 2003 des *Dépenses fiscales* du gouvernement du Québec projette une réduction du coût du crédit remboursable pour frais de garde de l'ordre de 43 millions \$ en 2003 comparativement à 2000, et ce déclin devrait se poursuivre à l'avenir. Nous avons déjà fait part du fait qu'il y a actuellement une enquête en cours portant sur la réclamation de ce crédit de la part des parents utilisateurs des places à 5\$ par jour, alors qu'ils n'y sont pas admissibles. Il est possible que le gouvernement récupère alors plusieurs dizaines de milliers de dollars qui pourraient servir à financer les nouvelles places.

Troisièmement, presque tous les ans, les dépenses effectives sont inférieures aux crédits alloués à cause du retard dans le développement de nouveaux services et de divers imprévus. Ce phénomène a pour effet d'étaler la croissance des coûts sur une période plus longue que celle prévue initialement.

Quatrièmement, le gouvernement fédéral a investi et prévoit investir à l'avenir de nouveaux argents dans les services de garde et d'autres services à la petite enfance dont 59\$ millions spécifiquement pour les services de garde au Québec entre 2003-4 et 2005-2006 (MESSF, 2003 : 22) avec une accélération par la suite. Quoique les 520\$ millions alloués entre 2001-2002 et 2005-2006 ne sont pas destinés aux services de garde, les enveloppes budgétaires du Québec sont des vases communicants et le Québec a une certaine flexibilité dans la façon dont il alloue l'argent.

Cinquièmement, la réduction des frais de garde au Québec a eu pour effet de réduire les montants que réclament les contribuables du Québec à titre de déduction de frais de garde au niveau fédéral. En 2000, les contribuables québécois ont réclamé 1 715\$ en moyenne, alors que dans le reste du Canada, les contribuables ont réclamé deux fois plus, soit 3 314\$ (ADRC, 2002 : tableau 2). Nous estimons que si, à chaque palier de revenu, les contribuables québécois avaient réclamé le même montant que dans les autres provinces et territoires, il aurait coûté 80 millions \$ de plus au gouvernement fédéral. Cet écart augmente à chaque année à mesure que le nombre de places à 5\$ par jour s'accroît. Nous croyons que le gouvernement du Québec devrait réclamer une compensation pour ce phénomène auprès du gouvernement fédéral.

De plus, si les deux gouvernements s'entendaient pour exclure la contribution de 5\$ par jour de la déduction fédérale et que le fédéral versait les économies au gouvernement du Québec, le Québec pourrait récupérer plusieurs autres dizaines de milliers de dollars.

Sixièmement, tel qu'expliqué dans la section II.C, l'expansion des services de garde a déjà créé 15 548 nouveaux emplois, a permis une hausse des salaires des travailleuses et travailleurs en garderie et a facilité l'entrée d'un certain nombre de femmes sur le marché du travail. Ces nouvelles activités ont eu pour effet de faire hausser les

rentrées fiscales et de réduire les dépenses gouvernementales au chapitre de l'aide sociale, de l'allocation familiale et des autres programmes d'aide aux ménages à faible revenu. *Grosso modo*, environ 25% des dépenses du gouvernement du Québec sur des programmes intensifs en main-d'œuvre retournent dans ses coffres au cours de l'année à cause de ces mécanismes. Bref, le coût net de l'expansion future, comme celui de l'expansion passée, est moindre que le coût brut.

Finalement, si besoin est, nous préconisons une hausse des impôts pour l'ensemble des contribuables à revenu élevé.

**RECOMMANDATION 11 : Que le gouvernement du Québec s'engage à maintenir la contribution parentale pour les services de garde à 5\$ par jour pendant tout son mandat. Qu'il entreprenne une étude sérieuse du coût de l'ensemble des politiques familiales et fiscales du Québec et qu'il les révise de façon à réduire les inégalités de revenu et à renforcer la solidarité sociale entre les générations.**

## **VI. CONCLUSION : POUR UN RÉSEAU DE SERVICES DE GARDE ABORDABLES ET D'ACCÈS UNIVERSEL**

Le réseau de services de garde à 5\$ par jour que le Québec est en train de construire fait l'envie de tous les provinces et territoires du Canada et sert de modèle pour l'ensemble de l'Amérique du Nord. Il représente un engagement concret à l'égard des objectifs d'atteindre l'égalité des femmes sur le marché du travail et de fournir à nos enfants un bon départ dans la vie à travers des services éducatifs de qualité. La méthode de financement témoigne d'un esprit de solidarité sociale entre les différentes classes sociales et entre les générations.

Dans ce mémoire, les dix-neuf groupes de femmes signataires demandent au gouvernement de maintenir le cap, d'achever la construction du réseau par le biais des CPE, organismes sans but lucratif, et de laisser le tarif à 5\$ par jour. Nous demandons toutefois une amélioration du programme APPORT afin de réduire le tarif pour les familles à faible salaire et de rendre réellement accessible l'aide financière qui est déjà prévue. Nous sommes convaincus que le gouvernement peut financer ce parachèvement en allant chercher l'argent du gouvernement fédéral qui lui est dû, en remaniant ses propres budgets ou en haussant les impôts des mieux nantis.

Par ailleurs, après six ans de croissance rapide, nous croyons qu'il est opportun d'évaluer les progrès réalisés, d'identifier de nouveaux besoins et d'expérimenter de nouvelles solutions pour répondre aux besoins atypiques. Toutefois, nous demeurons fermement convaincus que le bien-être de nos enfants, le respect des droits des travailleuses et travailleurs en garderie et le principe d'imputabilité auprès des contribuables quant à l'utilisation des fonds publics exigent que tout nouveau développement se produise dans des organismes sans but lucratif et avec une réglementation et un encadrement public appropriés.

## Références

Agence des douanes et du revenu Canada, (2002). *Statistiques sur le revenu 2002, Année d'imposition 2000*. Ottawa.

Bureau de la statistique du Québec (1999). *Enquête sur les besoins des familles en matière de services de garde, Rapport d'analyse descriptive*. Québec, Gouvernement du Québec.

Conseil du statut de la femme (1995). *Le salaire des éducatrices en garderie au Québec. Avis*. Québec.

Desjardins, Ghislain (1991). *Faire garder ses enfants au Québec... une histoire toujours en marche*, Québec, les Publications du Québec.

Doherty, Gillian (1991), *Quality matters in Child Care*, Huntsville Ontario, Jesmond Publishing.

Doherty, G., D.S. Lero, H. Goelman, A. LaGrange et J. Tougas (2000). *A Canada-wide study on wages, working conditions and practices in child care centres*. Guelph, Ontario. Centre for Families, Work and Well-Being, University of Guelph.

Goelman, H., G. Doherty, D.S. Lero, A. LaGrange et J. Tougas (2000), *Caring and learning environments : Quality in child care centres across Canada*. Guelph, Ontario. Centre for Families, Work and Well-Being, University of Guelph.

Gouvernement du Québec (1997). *Les enfants au coeur de nos choix, Nouvelles dispositions de la politique familiale*. Québec, les Publications du Québec.

Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (MESSF) (2003). *Scénarios de développement et de financement pour assurer la pérennité, l'accessibilité et la qualité des services de garde*, Document de consultation, Québec.

Ministère de la Famille et de l'Enfance (MFE) (1999). *La classification et la rémunération du personnel éducateur et des conseillères pédagogiques des centres de la petite enfance, Avril 1999 à mars 2003*. Québec.

Ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu (1983). *Guide descriptif des programmes de sécurité du revenu*, Gouvernement du Québec.

Ministère des Finances (1999). *Statistiques fiscales des particuliers, Année d'imposition 1996, Édition 1999*. Québec, Gouvernement du Québec.

Ministère des Finances (2003). *Statistiques fiscales des particuliers, Année d'imposition 2000, Édition 2003*. Québec, Gouvernement du Québec.

Mitchell, Linda. (2002). «Differences between community owned and privately owned early childhood education and care centres : a review of evidence». New Zealand Council for Educational Research, Occasional Paper 2002/2 (disponible au site internet <<http://www.nzcer.org.nz/pdfs/11743.pdf>>

Rose, Ruth avec la collaboration de Diane Richard (1996). *Les coûts et les bénéfices d'un programme éducatif préscolaire, universel, facultatif et gratuit*. Québec, Conseil supérieur de l'éducation.

Rose, Ruth (1998). «Politiques pour les familles pauvres : supplément au revenu gagné et revenus minimums garantis», dans Renée B. Dandurand, Pierre Lefebvre et Jean-Pierre Lamoureux (dir.), *Quelle politique familiale à l'aube de l'an 2000?*. Montréal, L'Harmattan, p. 247-288.

Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) (2001). «Convention collective intervenue entre le Comité patronal de négociation du secteur de la santé et des services sociaux, le Sous-comité patronal de négociation des centres hospitaliers publics et le Syndicat canadien de la fonction publique (F.T.Q.), 13 juillet 2000 – 30 juin 2002 (mise à jour : 25 septembre 2001)».

**ANNEXE A :**

**IMPACT DES FRAIS DE GARDE SUR LE REVENU DISPONIBLE DES FAMILLES  
BIPARENTALES ET MONOPARENTALES, SELON LE NIVEAU DES GAINS,  
1996, 2002 ET AVEC DES FRAIS HYPOTHÉTIQUES DE 7\$ PAR JOUR PAR ENFANT**

**TABLEAU A.1**  
**REVENU DISPONIBLE D'UN COUPLE, SELON LE NIVEAU DES GAINS, LA PRÉSENCE D'ENFANTS ET DE FRAIS DE GARDE, QUÉBEC,**  
**1996, 2002 ET AVEC DES FRAIS HYPOTHÉTIQUES DE 7\$ PAR JOUR (a)**

	Niveau des gains de travail (b)					
	0 \$	15 000\$	25 000\$	40 000\$	60 000\$	100 000\$
<b>1996</b>						
Couple sans enfants	11 061 \$	14 993 \$	21 911 \$	30 618 \$	42 229 \$	63 452 \$
Famille – 2 enfants sans frais de garde	17 654 \$	25 326 \$	29 708 \$	36 046 \$	45 724 \$	65 395 \$
Famille – 2 enfants avec frais de garde	17 654 \$	25 261 \$	28 144 \$	32 779 \$	40 291 \$	57 673 \$
Coût net des frais de garde	0\$	65 \$	1 563 \$	3 267 \$	5 433 \$	7 721 \$
<b>2002</b>						
Couple sans enfants	10 434 \$	15 069 \$	22 728 \$	31 726 \$	44 070 \$	67 867 \$
Famille – 2 enfants sans frais de garde	17 046 \$	24 616 \$	28 592 \$	36 457 \$	47 004 \$	68 894 \$
Famille – 2 enfants avec frais de garde	17 046 \$	24 552 \$	27 104 \$	34 024 \$	44 425 \$	66 771 \$
Coût net des frais de garde	0 \$	64 \$	1 488 \$	2 433 \$	2 579 \$	2 122 \$
<b>Frais hypothétiques de 7\$ par jour par enfant – fiscalité de 2002</b>						
Famille – 2 enfants avec frais de garde	17 046 \$	24 488 \$	26 636 \$	33 233 \$	43 576\$	65 922 \$
Coût net des frais de garde	0 \$	128 \$	1 956 \$	3 224 \$	3 428 \$	2 971 \$

Notes : a) En 1996, les frais de garde étaient de 22\$ par jour par enfant et en 2002 de 5\$ par jour. Le nombre de jours de garde est fixé de façon à ce que les frais ne dépassaient pas 80% des gains de la mère en 1996. Donc, les faibles coûts des frais pour les familles à faible revenu résultent du faible nombre de jours de garde.

b) On présume que les premiers 14 000\$ sont gagnés par le père et les prochains 9 333\$ par la mère. Ensuite le père gagne 60% du revenu familial et la mère 40%.

**TABLEAU A.2**  
**REVENU DISPONIBLE D'UNE PERSONNE SEULE ET D'UNE FAMILLE MONOPARENTALE, SELON LE NIVEAU DES GAINS ET LA PRÉSENCE DE FRAIS DE GARDE, QUÉBEC, 1996, 2002 ET AVEC DES FRAIS HYPOTHÉTIQUES DE 7\$ PAR JOUR (a)**

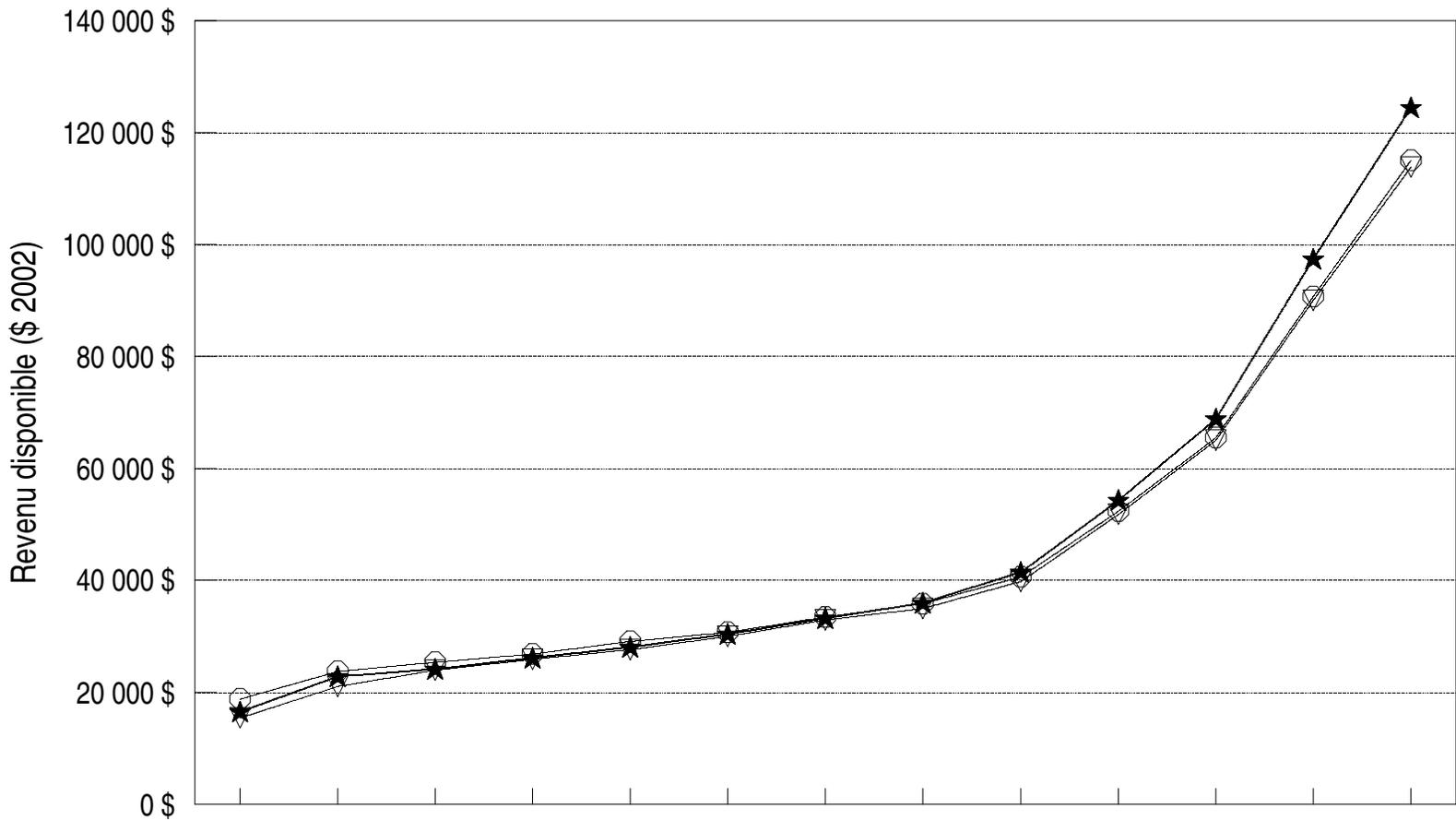
	Niveau des gains de travail					
	0 \$	15 000\$	25 000\$	40 000\$	60 000\$	100 000\$
<b>1996</b>						
Personne seule	7 274\$	13 231 \$	18 899 \$	26 619 \$	37 086 \$	56 257 \$
Famille – 2 enfants sans frais de garde	17 465 \$	23 177 \$	27 546 \$	32 659 \$	41 270 \$	59 496 \$
Famille – 2 enfants avec frais de garde	17 465 \$	22 370 \$	24 794 \$	29 640 \$	35 166 \$	52 583 \$
Coût net des frais de garde	0 \$	807 \$	2 747\$	3 019 \$	6 104 \$	6 913 \$
<b>2002</b>						
Personne seule	6 921 \$	13 699 \$	20 165 \$	27 902 \$	39 964 \$	61 792 \$
Famille – 2 enfants sans frais de garde	16 354 \$	23 134 \$	28 083 \$	33 462 \$	43 726 \$	63 952 \$
Famille – 2 enfants avec frais de garde	16 354 \$	22 166 \$	25 961 \$	31 013 \$	41 278 \$	61 917 \$
Coût net des frais de garde	0 \$	1 040 \$	2 123 \$	2 448 \$	2 448 \$	2 035 \$
<b>Frais hypothétiques de 7\$ par jour par enfant – fiscalité de 2002</b>						
Famille – 2 enfants avec frais de garde	16 354 \$	21 054 \$	25 060 \$	30 216 \$	40 481 \$	61 103 \$
Coût net des frais de garde	0 \$	2 080 \$	3 023 \$	3 245 \$	3 245 \$	2 850 \$

Notes : a) En 1996, les frais de garde étaient de 22\$ par jour par enfant et en 2002 de 5\$ par jour. Le nombre de jours de garde est fixé à 260, quel que soit le niveau de revenu.

**ANNEXE B :**

**IMPACT SUR LE REVENU DISPONIBLE DE TROIS TYPES DE FAMILLES  
DES RÉFORMES DE L'AIDE SOCIALE, DES POLITIQUES DE SOUTIEN  
MONÉTAIRE AUX FAMILLES ET DU RÉGIME FISCAL ENTRE 1994 ET 2002**

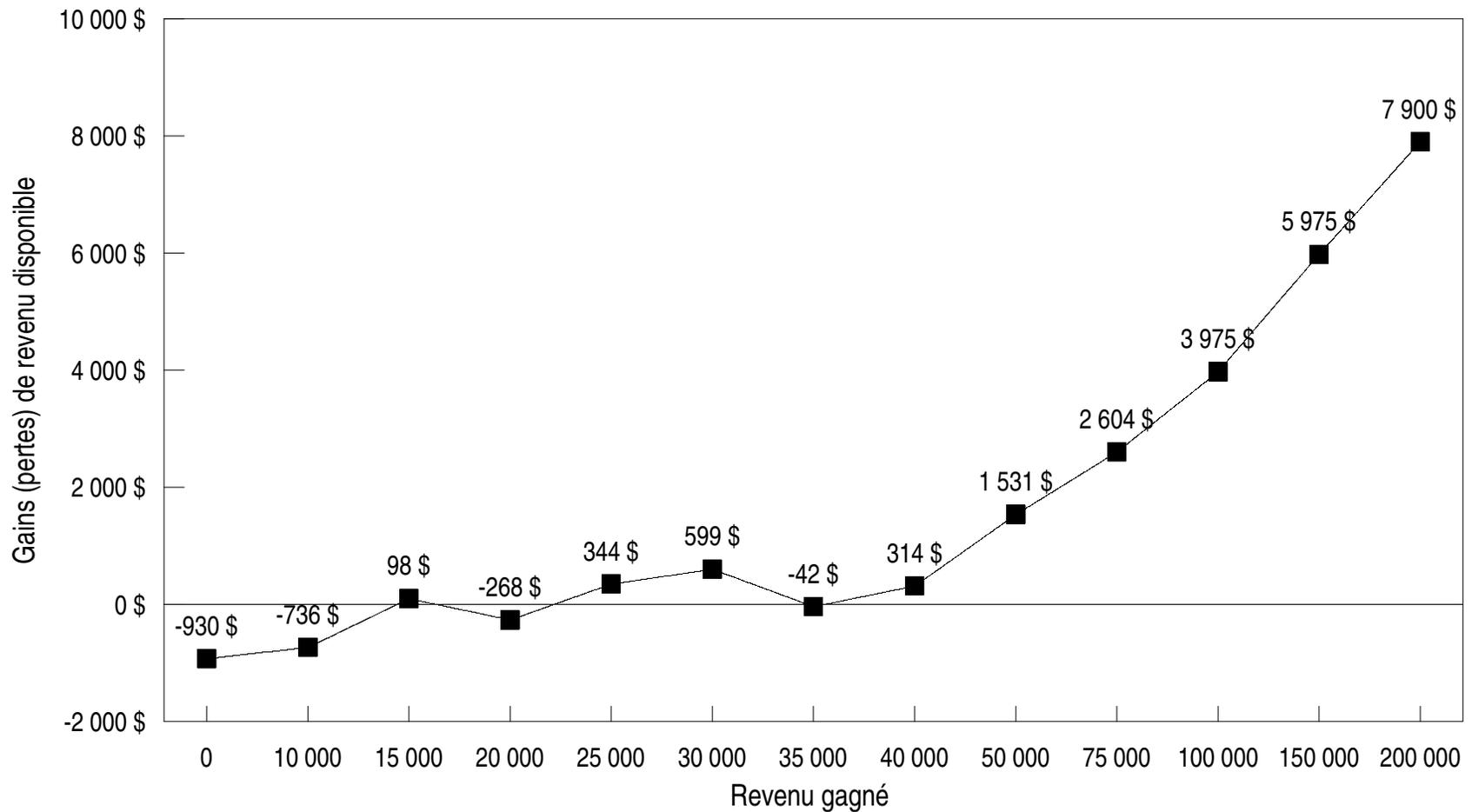
ÉVOLUTION DU REVENU DISPONIBLE AU QUÉBEC, 1994, 1998 ET 2002 (en \$ constants de 2002)  
 QUÉBEC, FAMILLE BIPARENTALE, DEUX REVENUS, DEUX ENFANTS D'ÂGE SCOLAIRE



Revenu gagné	0 \$	10 000 \$	15 000 \$	20 000 \$	25 000 \$	30 000 \$	35 000 \$	40 000 \$	50 000 \$	75 000 \$	100 000 \$	150 000 \$	200 000 \$
○ 1994 en \$2002	18 821	23 749	25 413	26 884	29 090	30 726	33 450	35 848	40 636	52 405	65 546	90 719	115 028
▽ 1998 en \$2002	15 482	21 130	23 974	25 896	27 662	29 968	32 923	35 009	39 805	51 838	65 061	90 062	113 856
★ 2002	16 590	22 830	24 160	26 168	28 136	30 436	33 271	36 001	41 498	54 348	68 866	97 441	124 494

# GAINS (OU PERTES) DE REVENU DISPONIBLE, 1994-2002

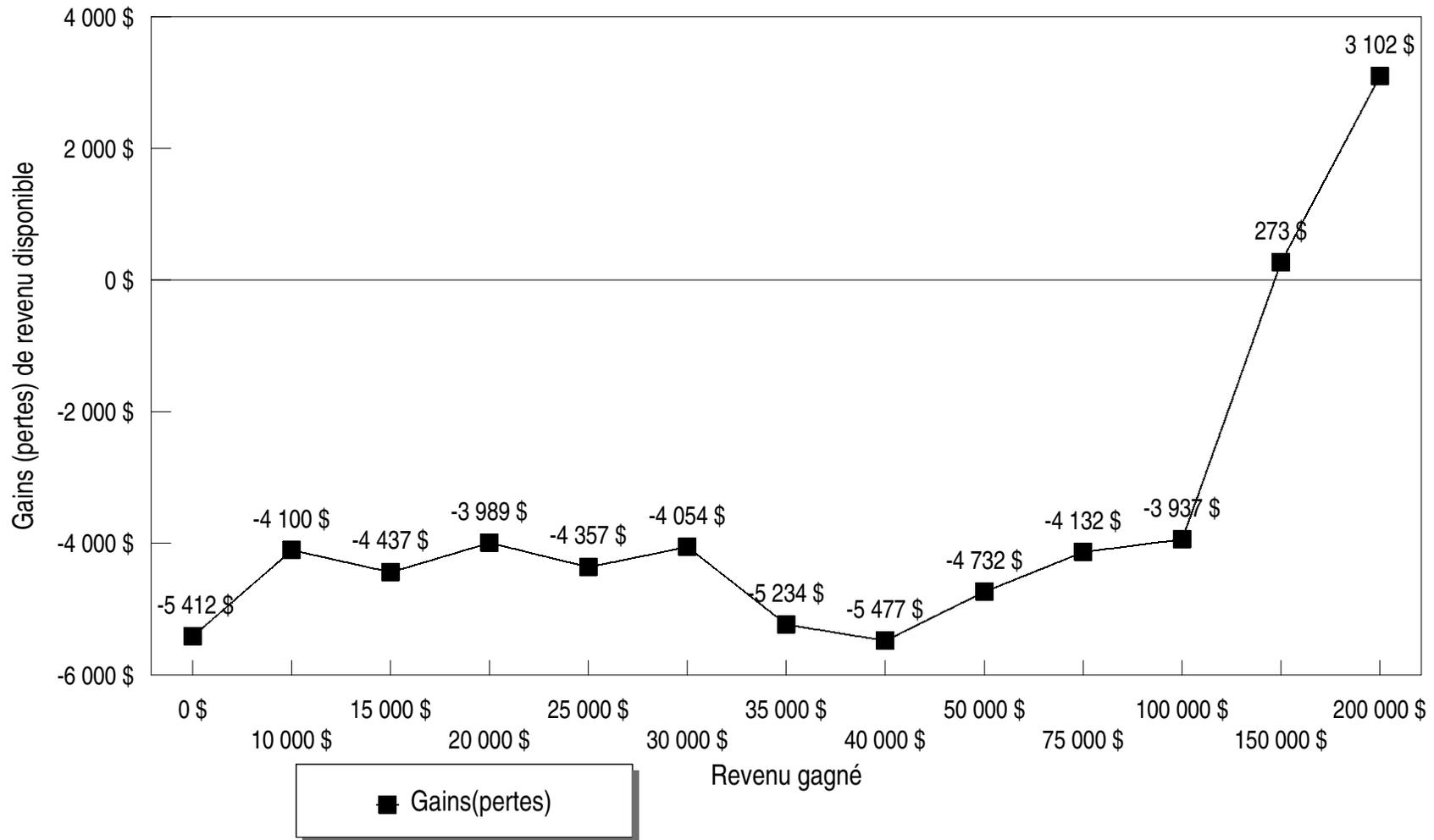
## Québec, famille monoparentale - 2 enfants d'âge scolaire



■ Gains (pertes)

# GAINS (OU PERTES) DE REVENU DISPONIBLE, 1994-2002

QUÉBEC, COUPLE, DEUX REVENUS - 4 ENFANTS DONT 2 D'ÂGE PRÉSCOLAIRE



L'homme gagne les premiers 20 000\$, la femme les 10 000\$ suivants. Ensuite, l'homme gagne les deux-tiers du revenu et la femme un tiers.

**ANNEXE C :**

**ÉVOLUTION DES DÉPENSES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC SUR**

**LA POLITIQUE FAMILIALE, 1993-1994 À 2003-2004**

TABLEAU C : ÉVOLUTION DES DÉPENSES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC SUR LA POLITIQUE FAMILIALE  
1993-1994 À 2003-2004 (première partie)

Année fiscale	Dépenses du gouvernement du Québec (en millions de \$)							
	Allocations j enfants et naissance (1)	Allocations familiales (a) (2)	Aide sociale pour enfants (3)	Programme APPORT (4)	Crédits TVQ pour enfants (5)	Crédits non remboursables enfants (6)	Réduction à l-égard de famille (7)	Total soutien au revenu des familles (8)=somme(1-7)
1993-94	315	259	nd		nd	769	392	nd
1995-96	320	258	465	61	28	704	374	2 210
1996-97	325	258	nd		nd	828	372	nd
1997-98	270	413	(c)	49	nd	818	316	nd
1998-99	120	778	(c)	55	0	757	249	1 959
1999-00	80	762	(c)	39	0	723	235	1 839
2000-01	53	633	(c)	42	0	680	259	1 667p
2001-02	28p	542	(c)	31p	0	642p	337p	1 580p
2002-03	5p		(c)		0	626p	319p	nd
2003-04	0	547	(c)	33p	0	630p	307p	1517p

p = prévision

nd = non disponible

TABLEAU C: ÉVOLUTION DES DÉPENSES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC SUR LA POLITIQUE FAMILIALE  
1993-1994 À 2003-2004 (deuxième partie)

Année fiscale	Dépenses du gouvernement du Québec (en millions de \$)					No. de places en services de garde préscolaires (13)
	Total soutien au revenu des familles (8)	Déduction ou Crédit pour frais de garde (9)	Services de garde préscolaires (10)	Services de garde scolaires (11)	Soutien au revenu + services garde préscolaire (12) = 8+9+10+11	
1993-94	nd	97	159	18	2 533 (b)	64 370
1995-96	2 210	175	223	22	2 630	76 029
1996-97	nd	192	222	21	nd	78 864
1997-98	nd	199	290		nd	82 302
1998-99	1 959	218	405	54	2 636	96 698
1999-00	1 839	206	560	71	2 676	114 553
	1 667p	213p	847p			133 250
2000-01	1 580p	191p	1 017p	83	2 810p	146 600
2001-02	nd	180p		136	2 924p	163 660p
2002-03	1 517p	170p	1 317p	149p	nd	180 120p
2003-04				170p	3 174p	

TABLEAU C : ÉVOLUTION DES DÉPENSES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC SUR LA POLITIQUE FAMILIALE  
 1993-1994 À 2003-2004 (partie 3)  
 (en dollars constants de 2003)

Année fiscale	Dépenses du gouvernement du Québec (en millions de \$)					
	Soutien au revenu des familles		Services de garde		Total	
	\$ courants (8)	\$ constants (14)	\$ courants (15) = 9 + 10 + 11	\$ constants (16)	\$ courants (12)	\$ constants (17)
1993-94	nd	nd	274	329	2 533 <sup>p</sup>	3 038
1995-96	2 210	2 589	420	492	2 630	3 081
1996-97	nd		435	502	nd	nd
1997-98	nd	nd	nd	nd	nd	nd
1998-99	1 959	2 204	677	762	2 636	2 966
1999-00	1 839	2 032	837	925	2 676	2 957
2000-01	1 667p					
2000-01	1 580p	1 793p	1 143p	1 230p	2 810p	3 023p
2001-02	nd	1 657p	1 344p	1 410p	2 924p	3 067p
2002-03	1 517p	nd	nd	nd	nd	
2003-04		1 517p	1 657p	1 657p	3 174p	3 174p

Préparé par Ruth Rose  
 Professeure de sciences économiques  
 Université du Québec à Montréal

## Notes :

- a) Exclut les allocations pour enfants handicapés sauf en 2003-2004 et le soutien administratif.
- b) Estimations fournies dans Ministère des Finances, Québec (1993), *Budget 1993-1994, Discours sur le budget et renseignements supplémentaires*, prononcé à l'Assemblée nationale par monsieur Gérard D. Levesque, ministre des Finances, le 20 mai 1993. Gouvernement du Québec. Ce total comprend les mêmes programmes que ceux présentés dans ce tableau, plus l'allocation de maternité. Nous y avons ajouté les dépenses sur la garde en milieu scolaire
- c) Il restait encore des dépenses pour les enfants dans l'enveloppe de l'aide sociale après 1997 notamment en cas de dénuement, des ajustements pour les enfants non couverts par l'allocation du Québec ou la prestation fiscale canadienne pour enfants. En 2003-2004, on estime ces frais à 71 \$ millions.

Sources: Colonnes (1) et (2), 1993-94 à 1998-99 : Régie des rentes du Québec, (2000): *Les prestations familiales Statistiques 1999*, Gouvernement du Québec, p. 12.  
1999-2000 à 2001-02 : Ministère de la Famille et de l'Enfance, 2002b : 3.

Colonnes (3) et (5) 1995-96.: Gouvernement du Québec (1996), Documents distribués au Sommet sur l'économie et l'emploi, «Politique familiale : le Québec fait le choix de ses enfants», octobre 1996.

Colonne (4) : Ministère des Finances du Québec, *Comptes publics*, diverses années.

Colonnes (6), (7) et (9) : Ministère des Finances Québec: *Les dépenses fiscales*, diverses années, Édition 2003 étant la dernière.

Colonnes (10), (11) et (13): 1985-86 à 1996-97: Office des services de garde à l'enfance (OSGE), *Rapports annuels*, Les Publications du Québec.  
1997-98 à 2002-2003 : Ministère de la Famille et de l'Enfance, *Rapports annuels*, Québec: Les Publications du Québec.

Colonne (11) 1998-99 à 2002-2003 : Tableaux fournis par le ministère de l'Éducation.

Pour 2003-2004, colonnes 1, 2, 4 10 et 11 : Gouvernement du Québec (2003), *Soutenir les familles, Vers une réconciliation famille-travail plus harmonieuse*, document déposé dans le cadre du Budget du Québec 2003-2004, le 11 mars 2003, p. 31.