

Avis

Mémoire sur le
document de
consultation
*Scénarios de
développement et
de financement pour
assurer la pérennité,
l'accessibilité et la
qualité des services
de garde*

Septembre 2003

Mémoire sur le document de consultation Scénarios de développement et de financement pour assurer la pérennité, l'accessibilité et la qualité des services de garde

Compte tenu des enjeux importants liés à toute politique familiale, le CSF croit que l'éclairage d'une vision globale aurait enrichi l'analyse des scénarios proposés et considère qu'il faudrait que le gouvernement fasse connaître ses intentions en matière d'assurance parentale et de soutien économique aux familles.

Date de Publication: 2003-09-01

Auteur : Conseil du statut de la femme

Le présent mémoire a été adopté par les membres du Conseil du statut de la femme lors de l'assemblée du 12 septembre 2003.

Les membres du Conseil étaient alors Diane Lavallée, présidente, Michèle Taïna Audette, Lyse Brunet, Claire Deschênes, Ghyslaine Fleury, Christine Fréchette, Danielle Labrie, Chantal Maillé, Micheline Simard, Carolyn Sharp et Denise Trudeau.

Le Conseil du statut de la femme est un organisme de consultation et d'étude créé en 1973. Il donne son avis sur tout sujet soumis à son analyse relativement à l'égalité et au respect des droits et du statut de la femme. L'assemblée des membres du Conseil est composée de la présidente et de dix femmes provenant des associations féminines, des milieux universitaires, des groupes socio-économiques et des syndicats.

Coordination à la Direction
de la recherche et de l'analyse
Betty Guedj

Recherche et rédaction
Francine Lepage

Résumé
Diane Guilbault

Soutien technique et révision
Louise Fournier

Conseil du statut de la femme
Service des communications
8, rue Cook, 3^e étage
Québec (Québec) G1R 5J7

Téléphone : (418) 643-4326
Téléphone : 1 800 463-2851
Télécopieur : (418) 643-8926
Internet : <http://www.csf.gouv.qc.ca>
Courrier électronique : publication@csf.gouv.qc.ca

Dépôt légal — Bibliothèque nationale du Québec, 2003
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN : 2-550-41419-5

© Gouvernement du Québec

La traduction et la reproduction totale ou partielle de la présente publication à des fins non commerciales sont autorisées à la condition d'en mentionner la source.

RÉSUMÉ

Le Conseil du statut de la femme (CSF) croit que les services de garde sont un élément central d'une politique familiale. En offrant un milieu sécuritaire et stimulant pour les enfants, les services de garde permettent aux femmes et aux hommes qui le souhaitent de donner suite à leur désir d'enfants sans qu'un des parents ne doive nécessairement renoncer à une vie professionnelle gratifiante.

Compte tenu des enjeux importants liés à toute politique familiale, le CSF croit que l'éclairage d'une vision globale aurait enrichi l'analyse des scénarios proposés. C'est pourquoi le CSF considère qu'il faudrait que le gouvernement fasse connaître ses intentions en matière d'assurance parentale et de soutien économique aux familles.

Les scénarios de développement

Le document de consultation nous renseigne sur la répartition des 168 046 places en services de garde régis au 1^{er} juillet 2003. On constate que 46,0 % des places se retrouvent en milieu familial supervisé par un CPE. Viennent ensuite les places en installation-CPE avec 38,2 % des places. Par ailleurs, 14,8 % des places sont offertes dans des garderies conventionnées, ce qui laisse 1,1 % des places seulement dans les garderies non conventionnées. Certaines des installations-CPE dont on vient de parler sont reliées au milieu de travail. Ainsi, selon le document de consultation, 203 d'entre elles offraient 11 179 places en 2002.

Comme l'indique le document de consultation, les places en installation sont relativement plus nombreuses dans les régions à forte concentration urbaine. En revanche, celles en milieu familial supervisé par un CPE sont relativement plus répandues dans les régions à plus faible densité. Enfin, les places offertes par les garderies à but lucratif se retrouvent principalement en forte concentration urbaine (Montréal et Laval) et sont totalement absentes de certaines régions. De plus, elles représentent 10 % et moins du total des places offertes en installation (CPE et garderie) dans plusieurs régions moins peuplées comme le Saguenay-Lac-Saint-Jean ou la Mauricie.

Par ailleurs, l'âge des enfants, leurs besoins particuliers et la disponibilité des places viennent aussi influencer le choix du type de services de garde. Ainsi, on retrouve plus de jeunes enfants (0-17 mois) en milieu familial, mais en revanche, les enfants de milieu socio-économique défavorisé ou encore ayant un handicap se retrouvent majoritairement en installation. Enfin, les besoins de garde pour le temps partiel ou pour des horaires non usuels ont peu été satisfaits. Ces constats amènent le CSF à penser que l'on aurait tort d'opter pour une formule de développement rigide et déterminée à l'avance.

Or, le gouvernement souhaite miser davantage sur le développement des places en milieu familial de même que sur les garderies à but lucratif, entre autres, pour augmenter la flexibilité des services de garde. Pourtant, comme on le voit, le développement des services de garde essentiellement en milieu familial ou en garderie à but lucratif n'offre pas, en soi, une garantie de diversification des modes de garde ou d'une plus grande flexibilité des services.

Le CSF réitère sa préférence pour les services de garde à but non lucratif. Il est également important de tenir compte des besoins et de la capacité du milieu de même que des préférences des parents. Le CSF est également en faveur de l'uniformité de la contribution parentale aux services de garde éducatifs, quel que soit le type de service de garde fréquenté ou le revenu des parents, afin que les enfants gardés aient accès aux mêmes services et à la même qualité de services.

Les scénarios de financement

Le document de consultation fait état d'une augmentation importante des dépenses de l'État pour les services de garde entre 1997 et 2003. Certains éléments permettent toutefois de nuancer la hausse des dépenses encourues par l'État durant cette période. Ainsi, il aurait été particulièrement intéressant que le document de consultation fasse état, en parallèle, de l'évolution de l'enveloppe globale (dépenses budgétaires et fiscales) dévolue à la politique familiale au cours de la dernière décennie. Il faut rappeler que l'instauration des places de services de garde à contribution réduite a été rendue possible surtout par la réaffectation des budgets destinés aux familles et non pas grâce à l'ajout de nouvelles ressources. Certains chercheurs avancent que la hausse de l'enveloppe budgétaire aurait été en fin de compte relativement modeste en terme réel.

Par ailleurs, le CSF estime que la hausse des dépenses est liée à plusieurs facteurs. En outre, le document de consultation indique qu'il y a un ralentissement de la croissance à prévoir pour le futur. Il faut également souligner que les budgets consacrés aux services de garde doivent être regardés sous l'angle de leur rentabilité sociale, notamment en ce qui a trait au développement des enfants. Les dépenses dans les services de garde régis ont aussi favorisé l'essor d'un secteur d'emplois en bonne et due forme.

Enfin, il faut tenir compte des contributions du gouvernement fédéral qui a annoncé son intention d'investir dans les services de garde. Le document de consultation estime à 210 M\$ la somme globale qui reviendra au Québec pour les cinq prochaines années. Par ailleurs, on sait que le manque d'harmonisation entre le programme de services de garde à contribution réduite, d'une part, et certains éléments de la fiscalité fédérale, d'autre part, a empêché les parents québécois de se prévaloir de sommes importantes. Il faut souhaiter que des solutions soient trouvées rapidement par le gouvernement québécois et le gouvernement fédéral afin que ces sommes puissent être récupérées par le Québec.

Le CSF croit qu'il faut éviter tout geste qui aurait pour effet à court terme de réduire le soutien relatif apporté aux familles qui ont des enfants. Conséquemment, il ne juge pas opportun de hausser immédiatement la contribution parentale de 5 \$, mais propose plutôt que cette contribution, à partir de la prochaine année, suive l'évolution du coût global moyen par place dans les services de garde éducatifs.

Les enfants représentent sans conteste une richesse pour les parents, mais, également, un potentiel pour la collectivité qu'il faut développer dans l'intérêt de tous, une responsabilité à partager entre les parents et l'ensemble de la société. Au Québec, cette réalité devient d'ailleurs plus palpable avec le vieillissement de la population, la baisse de la natalité et le défi que pose l'avènement de la société du savoir, un défi que le Québec se doit de relever pour demeurer une société dynamique dans l'avenir, un lieu où il fera bon vivre. Le questionnement sur les services de garde doit tenir compte de ce contexte social et s'inscrire dans une vision d'avenir.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7
Le document de consultation	8
Le contenu du présent mémoire	9
CHAPITRE PREMIER – LA POLITIQUE FAMILIALE	11
1.1 Sa raison d’être	11
1.2 Ses principales composantes et les principes sur lesquels elle s’appuie	12
1.3 La nécessité d’une vision globale	12
1.4 L’importance d’une certaine continuité dans les actions	13
CHAPITRE II – LE DÉVELOPPEMENT DES SERVICES DE GARDE ÉDUCATIFS	15
2.1 Certaines caractéristiques des services de garde régis	15
2.2 Le coût des services de garde éducatifs	17
2.3 Les préférences des parents en matière de services de garde selon l’âge des enfants	19
2.4 Les scénarios de développement	19
CHAPITRE III – LE FINANCEMENT DES SERVICES DE GARDE ÉDUCATIFS	21
3.1 Des nuances à apporter	21
3.2 Les scénarios de financement	24
CHAPITRE IV – RECOMMANDATIONS DU CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME	27

INTRODUCTION

En 2002, le Québec comptait 373 191 enfants de moins de cinq ans¹. Par ailleurs, 168 046 places étaient offertes aux enfants de cet âge² dans les services de garde régis au 1^{er} juillet 2003, c'est-à-dire dans des services de garde disposant d'un permis ou d'une reconnaissance gouvernementale.³ Il pouvait s'agir d'un milieu familial supervisé par un centre de la petite enfance (CPE) ou d'une installation reliée à un CPE ou à une garderie⁴. La grande majorité des places dans ces modes régis (166 268 ou 98,9 %) étaient à contribution réduite (places à 5 \$), alors qu'une infime minorité d'entre elles (1 778 ou 1,1 %) étaient offertes par des garderies non conventionnées, c'est-à-dire non financées directement par l'État. En outre, les parents au travail et aux études qui ne bénéficiaient pas d'une place à 5 \$, mais disposaient de reçus, pouvaient se prévaloir d'un crédit d'impôt remboursable pour frais de garde d'enfants⁵.

De plus, une enquête menée par l'Institut de la statistique du Québec et publiée en 2001⁶ révélait que près des deux tiers (64,8 %) des familles avec des enfants âgés de moins de 5 ans, au 30 septembre 2000, utilisaient des services de garde sur une base régulière, c'est-à-dire de façon prévisible selon une fréquence fixe⁷. En revanche, un peu plus du tiers des familles ciblées avec des enfants de moins de 5 ans (35,2 %) n'avaient pas recours à des services de garde de façon régulière⁸. Les raisons évoquées par ces dernières familles étaient les suivantes : préfèrent que les enfants soient gardés par l'un des parents (50,2 %), sans emploi ou aux études (13,1 %), en congé de maternité ou de paternité (9,1 %), aménagement des horaires de travail (6,5 %), coût des services de garde (5,9 %), service inexistant à proximité, manque de places à 5 \$, aucune place disponible (5,7 %), manque de souplesse des services de garde (5,1 %), autres (4,2 %).⁹

¹ Institut de la statistique du Québec, *Population par groupe d'âge, Canada et régions, 2002*, gouvernement du Québec, 2003, (www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/demographie/struc_poplt...), (page consultée le 9 septembre 2003).

² En raison de l'absence de services de garde scolaire à certains endroits, certaines de ces places étaient occupées par des enfants d'âge scolaire, principalement en milieu familial supervisé par un CPE.

³ Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *Scénarios de développement et de financement pour assurer la pérennité, l'accessibilité et la qualité des services de garde*. Consultation 2003, Québec, 2003, p. 10.

⁴ Un CPE est une personne morale ou une coopérative qui est autorisée à offrir des services éducatifs en installation à au moins sept enfants (de la naissance à l'âge de la maternelle habituellement) et à coordonner l'offre de tels services en milieu familial à des enfants du même âge. Une garderie est habituellement un établissement à but lucratif (certaines peuvent être à but non lucratif) qui est autorisé à offrir des services de garde éducatifs en installation à au moins sept enfants. La plupart sont conventionnées (elles offrent des places à contribution réduite), bien que quelques-unes soient non conventionnées (elles ne reçoivent pas d'aide financière directe de l'État et n'offrent pas de places à contribution réduite).

⁵ Le crédit d'impôt remboursable pour frais de garde d'enfants, dont la valeur décroît avec le revenu familial (taux allant de 75 % à 26 %), s'ajoute à la déduction de frais de garde prévue dans la déclaration fédérale de revenus.

⁶ Institut de la statistique du Québec, *Rapport d'enquête sur les besoins des familles en matière de services de garde éducatifs*, enquête préparée pour le ministère de la Famille et de l'Enfance, Direction de la méthodologie et des enquêtes spéciales, l'Institut, Québec, septembre 2001, 106 p.

⁷ Cette garde pouvait être à temps plein ou à temps partiel, le jour, le soir, la nuit ou la fin de semaine. *Ibid.*, p. 14.

⁸ Notons que, dans 39,1 % des familles ciblées par l'enquête, l'un des deux conjoints (ou le parent en situation monoparentale) était à la maison. *Ibid.*, p. 27.

⁹ *Ibid.*, p. 29-30.

Le document de consultation

C'est dans ce contexte que le ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, M. Claude Béchar, et la ministre déléguée à la Famille, M^{me} Carole Théberge, rendaient public, le 13 août dernier, un document de consultation sur le développement et le financement des services de garde¹⁰. D'entrée de jeu, les ministres font part de leur intention de faire le point sur les services de garde avant qu'ils n'aient atteint leur pleine maturité. Le tournant qu'ils souhaitent ne remet pas en question l'avenir des services de garde, mais « vise plutôt à assurer leur continuité et à les rendre accessibles à un plus grand nombre ». Ils désirent donc « trouver des solutions équitables, réalistes et responsables » qui tiennent compte « des priorités des citoyennes et des citoyens et aussi de leur capacité de payer. »

Le document présente des scénarios de développement et de financement sans exclure les propositions qui pourraient survenir de la consultation. Il contient des questions de portée générale en introduction¹¹ :

- L'objectif de 200 000 places devrait-il être réévalué?
- Devrait-on introduire des conditions d'admissibilité à une place en services de garde?
- Comment devrait se faire le développement futur?
- Devrait-on revoir l'organisation des services de garde?
- Comment la participation financière des parents utilisateurs et celle de l'État devraient-elles être réparties?

On précise que les services de garde éducatifs sont un acquis et que la nécessité d'offrir aux enfants un environnement sain, sécuritaire et de qualité demeure pressante.

En conclusion¹², le document gouvernemental fait état de certains impératifs. En matière de développement, « il s'agira d'offrir le bon service, au bon endroit, pour répondre aux besoins. » Quant au financement, on vise « un nouveau partage des coûts qui sera équitable, qui tiendra compte des diverses contraintes budgétaires ainsi que de la capacité de payer de toutes les familles. »

Les questions posées en conclusion touchent de plus près aux scénarios proposés :

- Selon vous, quel scénario de développement permettra d'apporter la réponse la plus adéquate à vos besoins?
- Quelle est la part du coût des services fournis à votre enfant que vous jugez raisonnable d'assumer?
- D'après vous, quel scénario répondra le mieux aux besoins du plus grand nombre de familles?

¹⁰ Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *op.cit.*, 36 p.

¹¹ *Ibid.*, p. 4.

¹² *Ibid.*, p. 31.

- À votre avis, quel scénario permet une participation équitable du plus grand nombre de familles au financement des services de garde?
- Quel scénario de développement le gouvernement devrait-il retenir? Pourquoi?
- Quel scénario de financement le gouvernement devrait-il retenir? Pourquoi?

Le contenu du présent mémoire

La présente consultation interpelle le Conseil du statut de la femme (CSF) qui, depuis sa création, s'intéresse à tout ce qui touche la politique familiale.

Dans la première partie de son mémoire, le Conseil situe la question des services de garde dans le cadre plus large de la politique familiale. En seconde partie, il traite du développement des services de garde et, en troisième partie, de leur financement. Dans la quatrième et dernière section du mémoire, le Conseil formule des recommandations, espérant contribuer de la sorte à éclairer la prise de décision dans ce domaine de la politique publique qu'il considère primordial pour les femmes.

CHAPITRE PREMIER - LA POLITIQUE FAMILIALE

1.1 Sa raison d'être

Pour le Conseil du statut de la femme, les enfants représentent, sans conteste, une richesse pour les parents, mais, également, un potentiel pour la collectivité qu'il faut développer dans l'intérêt de tous, une responsabilité à partager entre les parents et l'ensemble de la société. Au Québec, cette réalité devient d'ailleurs plus palpable avec le vieillissement de la population, la baisse de la natalité et le défi que pose l'avènement de la société du savoir, un défi que le Québec se doit de relever pour demeurer une société dynamique dans l'avenir, un lieu où il fera bon vivre.

Par ailleurs, si la participation des femmes à la société est plus diversifiée que dans le passé, la conciliation harmonieuse de la vie familiale et des responsabilités professionnelles reste une préoccupation importante pour bien des parents, notamment pour les mères. De plus, l'expérience de la maternité est souvent encore source d'inégalité et d'infériorité économique pour les femmes qui la choisissent, malgré les pas énormes qui ont été franchis.

Le Conseil du statut de la femme s'intéresse donc au premier chef à la politique familiale¹³ qui peut, si elle est bien pensée :

- permettre aux femmes et aux hommes qui le souhaitent de donner suite à leur désir d'enfants sans qu'un des parents ne doive nécessairement renoncer à une vie professionnelle gratifiante;
- favoriser le développement des enfants;
- viser le bien-être des familles avec enfants et contribuer à la réduction des inégalités entre les femmes et les hommes ainsi qu'entre les ménages sans enfants et ceux qui ont des responsabilités parentales.

Pour le CSF, les mesures favorables aux familles reposent fondamentalement sur l'existence d'un contrat social tacite entre les membres appartenant à une même société, un contrat qui donne lieu à des transferts de ressources intergroupes et intergénérationnels. Ainsi, selon leur capacité contributive, les membres actifs de la société sont appelés à soutenir celles et ceux qui, pour diverses raisons, ne sont pas en mesure de participer au marché du travail : enfants, malades, chômeurs et personnes âgées.

De plus, considérées sous l'angle de leur rendement social, certaines des actions en matière de politique familiale s'apparentent davantage à des investissements qu'à de simples dépenses : mesures qui permettent aux enfants de devenir des adultes accomplis et des citoyens responsables, soutien à la démographie, accroissement des possibilités pour les femmes de mettre à profit leurs talents, réduction des risques de pauvreté pour elles et leur famille, développement

¹³ Pour une présentation plus détaillée de l'analyse présentée, consulter : Conseil du statut de la femme, *La société et les familles : miser sur l'égalité et la solidarité*, le Conseil, Québec, 1997, chapitre premier : Une réflexion sur l'aide publique aux familles, p. 9-17.

d'un bassin d'emplois officiellement déclarés dans les services de garde, etc. Aussi, un gouvernement qui choisirait de diriger ses interventions uniquement vers les familles les plus pauvres ou vivant des situations particulières ferait un choix discutable, tant du point de vue de l'équité que de l'efficacité. L'approche privilégiée serait alors curative plutôt que préventive. Pour juger d'une politique familiale, il faut regarder dans quelle mesure ses dispositions rejoignent les familles les plus courantes, c'est-à-dire celles qui sont composées de deux parents qui élèvent leurs enfants tout en participant habituellement au marché du travail.

1.2 Ses principales composantes et les principes sur lesquels elle devrait s'appuyer

Sur le plan des instruments, une politique familiale ne repose pas sur une seule mesure, mais bien sur un ensemble d'éléments que l'on peut regrouper en trois catégories principales :

- mesures de soutien financier couvrant une partie des frais de subsistance des enfants;
- mesures de conciliation travail-famille dont font partie les services de garde, mais aussi les prestations et congés parentaux et les formules d'aménagement du temps de travail;
- biens et services de proximité qui améliorent les conditions de vie des membres de la famille, créent un environnement favorable ou appuient les parents dans l'exercice de leurs responsabilités quotidiennes.

Quant aux principes ou critères qui doivent guider l'action, une bonne politique familiale, en plus d'aller dans le sens de l'égalité entre les femmes et les hommes, contient des mesures pertinentes et s'appuie sur la responsabilité des deux parents. Elle satisfait au principe d'équité horizontale, en opérant une redistribution des ressources des ménages sans enfants vers les ménages ayant des enfants, et d'équité verticale, en soutenant davantage les familles à faible revenu ou éprouvant des besoins particuliers (enfants malades ou handicapés, parents seuls, etc.). Elle est également efficace, facile à comprendre et à administrer dans la mesure du possible. Enfin, elle est cohérente, c'est-à-dire qu'elle s'inscrit dans une vision globale et dans la continuité.

1.3 La nécessité d'une vision globale

Le présent document de consultation sur les services de garde a le mérite de brosser un portrait actuel et détaillé des services régis au Québec. Cependant, certains facteurs rendent difficile une prise de position éclairée sur les scénarios proposés.

D'abord, la consultation ne porte que sur les services de garde à l'exclusion des autres mesures qui composent la politique familiale. Le lecteur est ainsi privé d'une vision globale qui lui permettrait de juger des scénarios proposés à la lumière des orientations générales que le nouveau gouvernement entend donner à la politique familiale.

Par exemple, le gouvernement pense-t-il mettre sur pied assez rapidement un régime québécois de congé parental qui offrirait une prestation plus généreuse et dont l'admissibilité serait élargie, entre autres, aux travailleuses et travailleurs autonomes, tel que proposé dans le document de travail *Priorités d'actions politiques pour les familles québécoises*¹⁴ publié en mars 2003? Un tel régime s'étendrait-il aux futurs parents qui poursuivent leurs études et, éventuellement, aux autres qui ne peuvent se qualifier actuellement, faute de présence suffisante sur le marché du travail? Une telle mesure influerait à coup sûr sur les besoins de garde des poupons et devrait alors être considérée au moment de planifier les places en services de garde à développer. On peut penser qu'un tel régime rejoindrait également, en quelque sorte, le souhait d'une majorité de parents qui, interrogés sur leurs préférences en matière de garde lors d'une enquête relativement récente, disaient privilégier le domicile des parents pour les enfants de moins d'un an¹⁵.

Par ailleurs, le document déjà cité sur les priorités d'actions pour les familles québécoises mentionne également l'intention de porter à 1 000 \$ la valeur du crédit d'impôt pour enfants dans le cadre du programme d'allègements des impôts prévu. Notons que la valeur actuelle du crédit d'impôt pour enfants, un crédit non remboursable, s'élevait pour l'année fiscale 2002 à 534 \$ pour le premier enfant d'une famille bi-parentale et à 493 \$ pour les enfants suivants. Si l'on met cette proposition en parallèle avec les scénarios de financement des services de garde qui suggèrent une contribution accrue et indexée des parents, doit-on y voir l'intention d'accorder dans l'avenir plus d'importance à l'aide financière directe et moins au soutien transitant par les services de garde?

On voit par ces exemples que le développement et le financement des services de garde sont liés à des paramètres plus larges qui relèvent de la politique familiale.

1.4 L'importance d'une certaine continuité dans les actions

La continuité des actions est aussi une qualité que toute politique familiale devrait rechercher. En effet, pour les parents, mettre au monde des enfants est plus que jamais un engagement à long terme. En conséquence, les parents actuels, tout comme les parents potentiels, ont besoin de savoir sur quelles mesures ils pourront compter et de sentir qu'ils seront épaulés tout au cours de l'aventure.

Or, il faut rappeler que l'annonce, en 1997, des trois nouvelles dispositions de la politique familiale avait déjà donné le signal d'une réorientation de la politique familiale. Cette opération a donné lieu, non pas à l'ajout de nouvelles ressources, mais plutôt à une réaffectation de l'enveloppe budgétaire destinée aux familles vers les services de garde à contribution réduite ainsi que vers des mesures très ciblées d'incitation au travail pour les parents à faible revenu, du moins dans les premières années¹⁶.

¹⁴ Parti libéral du Québec, *Des vraies mesures pour les familles québécoise - Priorités d'actions politiques pour les familles du Québec* : document de travail, Québec, mars 2003, p. 12-13.

¹⁵ Institut de la statistique du Québec, *op.cit.*, p. 60-62.

¹⁶ À ce sujet, voir : Conseil du statut de la femme, *op. cit.*, p. 22-26.

Le coût de ces nouvelles dispositions de la politique familiale, rendues publiques dans le contexte de l'opération déficit zéro et de la réforme de l'aide sociale, a donc été supporté avant tout par les parents et non par l'ensemble des contribuables. Certaines familles y ont gagné, alors que d'autres y ont perdu¹⁷. Au total, l'aide financière attribuée aux familles avec enfants par les allocations et la fiscalité est devenue plus sélective selon le revenu. Plusieurs estiment de ce fait que les parents ont déjà été mis à contribution pour l'édification des places à contribution réduite, d'autant que l'objectif des 200 000 places n'est pas encore entièrement atteint (on couvrirait actuellement environ 77 % des besoins) et que l'assurance parentale promise, une des trois dispositions annoncées, n'a pas encore été instaurée.

Dans le contexte de la réingénierie de l'État et des réductions d'impôt annoncées, la présente consultation soulève donc des craintes dans la mesure où elle se déroule en l'absence d'information plus précise concernant l'enveloppe budgétaire qui sera dévolue à la politique familiale et les dispositions qui seront mises de l'avant.

¹⁷ Les modifications apportées ont principalement affecté le volet « soutien financier » de la politique familiale. Mentionnons l'abolition des allocations de naissance et des allocations de jeunes enfants, la transformation des allocations familiales universelles en allocations très sélectives avec la disparition de la « partie enfants » de la prestation d'aide sociale, l'abolition du crédit de TVQ pour les enfants et la réduction des budgets consentis au programme APPORT ainsi qu'à la mesure fiscale de réduction d'impôts à l'égard de la famille, etc. Notons, de plus, que les besoins de base reconnus pour les enfants dans la fiscalité (les montants qui servent au calcul du crédit d'impôt non remboursable pour enfants) ont été gelés à partir de 1993 pour le premier enfant (2 600 \$) et à partir de 1994 dans le cas des autres enfants (2 400 \$) jusqu'à l'année fiscale 2002. En revanche, le montant prévu pour les adultes (5 900 \$) a été, pour sa part, additionné d'un montant forfaitaire de 2 350 \$ en 1998 (portant les besoins de base minimums reconnus à 8 250 \$), ce montant forfaitaire ayant été indexé annuellement par la suite.

CHAPITRE II - LE DÉVELOPPEMENT DES SERVICES DE GARDE ÉDUCATIFS

La décision de créer les CPE, d'offrir progressivement aux parents des services de garde à contribution réduite et d'accélérer le développement du nombre de places de garde en 1997 poursuivait plus d'une visée. On souhaitait, bien sûr, faciliter la conciliation entre le travail ou les études et la vie familiale et favoriser l'intégration à l'emploi des parents à faible revenu exclus du marché du travail, notamment celle des femmes responsables de famille monoparentale. L'instauration du tarif quotidien de 5 \$ par enfant venait également simplifier le mode de financement des services de garde, considérant les multiples programmes qui prévalaient. Cependant, la mise en place de services à portée éducative mettait l'accent de façon particulière sur la création d'un milieu stimulant pour les jeunes enfants, un milieu propice à leur socialisation, à la préparation aux apprentissages scolaires de même qu'aux dépistages précoces de problèmes éventuels. C'est ce qui explique la place centrale qui a été dévolue au CPE, une personne morale à but non lucratif ou, encore, une coopérative qui devenait responsable de la mise en place de services éducatifs de qualité en installation et en milieu familial¹⁸. Un moratoire a alors été imposé à l'émission de nouveaux permis dans le cas des garderies à but lucratif et un certain nombre de garderies existantes ont, par la suite, accepté de se transformer en CPE.

2.1 Certaines caractéristiques des services de garde régis

Le document de consultation nous renseigne sur la répartition des 168 046 places en services de garde régis au 1^{er} juillet 2003. On constate que 46,0 % des places se retrouvent en milieu familial supervisé par un CPE. Viennent ensuite les places en installation-CPE avec 38,2 %. Par ailleurs, 14,8 % des places sont offertes dans des garderies conventionnées, ce qui laisse 1,1 % des places seulement dans les garderies non conventionnées. Certaines des installations-CPE dont on vient de parler sont reliées au milieu de travail. Ainsi, selon le document de consultation, 203 d'entre elles proposaient 11 179 places en 2002.

¹⁸ Les CPE ont remplacé les garderies à but non lucratif de même que les agences de garde en milieu familial.

Toutes les régions administratives du Québec offrent des places en services de garde régis. Cependant, des écarts notables apparaissent à l'observation des taux de réponse aux besoins établis selon les régions et le type de services (installation ou milieu familial), tels que l'indiquent les données du ministère de l'Enfance, de la Solidarité sociale et de la Famille¹⁹. Par exemple, alors que le taux général de réponse aux besoins pour les deux grands types de garde (installation et milieu familial) s'élève à 77,0 % pour l'ensemble du Québec au 30 juin 2003, ce taux atteint 89,3 % en Mauricie, mais seulement 63,4 % dans le Nord-du-Québec²⁰.

Comme l'indique le document de consultation, de façon générale, les places en installation (CPE et garderie) sont relativement plus nombreuses dans les régions à forte concentration urbaine. En revanche, celles en milieu familial supervisé par un CPE sont relativement plus répandues dans les régions à plus faible densité (à l'exception du Nord-du-Québec). Enfin, les places offertes par les garderies (but lucratif) se retrouvent principalement en forte concentration urbaine (Montréal et Laval). Elles sont totalement absentes de certaines régions : Bas-Saint-Laurent, Côte-Nord, Nord-du-Québec. De plus, elles représentent 10 % et moins du total des places offertes en installation (CPE et garderie) dans plusieurs régions moins peuplées : Saguenay-Lac-Saint-Jean, Outaouais, Mauricie, Estrie, Abitibi-Témiscamingue, Gaspésie-Iles-de-la-Madeleine²¹.

En outre, les diverses catégories d'enfants qui fréquentent les services de garde régis ne sont pas représentées de la même façon dans les différents services de garde qui bénéficient d'un financement gouvernemental (166 268 places)²². Ainsi, en ce qui concerne sa capacité relative (46,5 % des places financées), le milieu familial supervisé par un CPE reçoit une plus grande proportion des enfants d'âge scolaire²³ (88 %) et des enfants de 0-17 mois (53,4 %). En revanche, il accueille une moins grande proportion des enfants de 18-59 mois (38,5 %), des enfants exemptés de la contribution parentale²⁴ (37,8 %) ainsi que des enfants handicapés (24,7 %).

De leur côté, alors qu'elles offrent 38,6 % des places financées, les installations-CPE reçoivent, pour leur part, 37,1 % des enfants de 0-17 mois, 42,5 % des enfants de 18-59 mois, 49,2 % des enfants exemptés de la contribution parentale et 63,5 % des enfants handicapés. Par contre, elles n'accueillent que 12,0 % des enfants d'âge scolaire.

Enfin, les garderies conventionnées, avec 14,9 % des places financées, reçoivent 19,0 % des enfants de 18-59 mois, 13,0 % des enfants exemptés de la contribution parentale et 11,8 % des enfants handicapés; toutefois, elles accueillent une moins forte proportion d'enfants de 0-17 mois

¹⁹ Les données pour chacune des régions apparaissent sur le site Internet du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille : www.servicesdegarde.gouv.qc.ca/a_propos/faits_saillants/index.asp. (page consultée le 2003-08-25).

²⁰ Le taux général se situe à 80 % et plus dans 10 régions (Mauricie, Bas-Saint-Laurent, Laval, Capitale-Nationale, Estrie, Centre-du-Québec, Saguenay-Lac-Saint-Jean, Gaspésie-Iles-de-la-Madeleine, Côte-Nord, Chaudière-Appalaches). Il s'établit entre 70 % et 80 % dans cinq d'entre elles (Lanaudière, Abitibi-Témiscamingue, Montérégie, Montréal, Laurentides). Ce taux atteint moins de 70 % dans deux régions (Outaouais, Nord-du-Québec).

²¹ Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *op.cit.*, p. 12.

²² *Ibid.*, p. 13.

²³ Fréquentation justifiée par l'absence de garderie scolaire dans le milieu.

²⁴ Enfants provenant de familles défavorisées.

(9,5 %) et aucun enfant d'âge scolaire, phénomène explicable étant donné leur localisation urbaine.

Par ailleurs, les services de garde régis ne sont pas arrivés à s'adapter autant que souhaité aux besoins des parents pour des formules de garde plus diversifiées, besoins qui sont apparus particulièrement avec l'allongement des études et le développement de l'emploi atypique chez les jeunes parents. En effet, selon le document de consultation, la fréquentation des modes de garde régis se fait surtout à temps plein²⁵. Ainsi, seulement 11,3 % des enfants fréquentant une installation-CPE sont gardés à temps partiel en 2001-2002. Cette proportion s'élève à 11,6 % en milieu familial supervisé par un CPE et à seulement 2,2 % en garderie conventionnée.

Quant au pourcentage des enfants gardés selon un horaire non usuel (soir, nuit, fin de semaine, « sur appel », programme particulier en demi-journée), il représente, dans chacun des cas, moins de 1 %, et ce, quel que soit le type de services de garde (installation-CPE, milieu familial ou garderie).

Enfin, en ce qui touche les qualifications de la main-d'œuvre, le personnel éducateur formé représentait 68 % du personnel en installation-CPE et 43 % du personnel en garderie en avril 2002²⁶. Pour leur part, les responsables en milieu familial devaient avoir reçu une formation minimum obligatoire de 45 heures et suivre chaque année un perfectionnement de six heures.

2.2 Le coût des services de garde éducatifs

Conçu à partir des données du document de consultation, le tableau qui suit présente l'évolution, entre 1996-1997 et 2002-2003, du coût global par place des services de garde selon le type de services. Précisons que, pour les fins de la démonstration, le coût global par place des garderies à but non lucratif en 1996-1997 a été comparé à celui des installations-CPE en 2002-2003. Il en va de même pour le coût global par place des garderies à but lucratif en 1996-1997 et celui des garderies conventionnées en 2002-2003.

²⁵ Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *op.cit.*, p. 15.

²⁶ La loi exige un ratio de 2 sur 3 en installation-CPE et de 1 sur 3 en garderie. : *op. cit.*, p. 16.

Tableau 1
COMPARAISON DU COÛT GLOBAL PAR PLACE
SELON LE TYPE DE SERVICES DE GARDE
ET CROISSANCE DU COÛT GLOBAL
1996-1997 ET 2002-2003

Type de services de garde et année		Coût global par place	Taux de croissance du coût global (%)
Garderie SBL	1996-1997	28,85 \$	-
Installation-CPE	2002- 2003	42,54 \$	47,5
Milieu familial	1996- 1997	20,30 \$	-
Milieu familial-CPE	2002-2003	26,83 \$	32,2
Garderie BL	1996-1997	19,03 \$	-
Garderie conventionnée	2002-2003	33,64 \$	76,8

Garderie SBL : à but non lucratif. Garderie BL : à but lucratif.

Le coût global par place en garderie à but non lucratif en 1996-1997 est comparé à celui en installation-CPE de 2002-2003. Le coût global par place en milieu familial en 1996-1997 est comparé à celui en milieu familial supervisé par un CPE de 2002-2003. Enfin, le coût global par place en garderie à but lucratif en 1996-1997 est comparé à celui en garderie conventionnée de 2002-2003.

Source : Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *Scénarios de développement et de financement pour assurer la pérennité, l'accessibilité et la qualité des services de garde*. Consultation 2003, Québec, 2003, p. 19.

Entre 1996-1997 et 2002- 2003, on remarque que le coût global par place a crû de 47,5 % si l'on compare le coût en garderie à but non lucratif de 1996-1997 à celui en installation-CPE en 2002-2003. Plusieurs raisons expliquent sans doute cette hausse : inflation normale des coûts, recours à un personnel plus qualifié, rattrapage dans les conditions de travail du personnel, hausse de la fréquentation des poupons, etc. On constate également que le coût global par place dans les installations-CPE est supérieur à celui des autres types de garde en 2002-2003, ce qui résulte probablement de divers facteurs : responsabilité du recrutement et de la supervision des responsables des services de garde en milieu familial, accueil d'une plus forte proportion de clientèles particulières (poupons, enfants handicapés, enfants issus de familles défavorisées), mandat de dépistage et de référence, exercice d'un leadership en matière de développement des services de garde éducatifs, etc. De tels facteurs se reflètent, entre autres, dans la proportion du personnel formé et dans les dépenses d'immobilisation réalisées.

Le coût global par place des autres types de services de garde régis s'est également accru entre 1996-1997 et 2002-2003, passant de 20,30 \$ à 26,83 \$ en milieu familial (une hausse de 32,2 %) et de 19,03 \$ à 33,64 \$ en garderie à but lucratif (une hausse de 76,8 %). On peut penser que, si les garderies recevaient une plus forte proportion d'enfants appartenant aux clientèles particulières et étaient soumises au même ratio de personnel éducateur formé que les installations-CPE, le coût global par place en garderie serait plus élevé. En 2002-2003, le coût global d'une place sur la base d'une année (260 jours/année) s'élevait donc à 11 060 \$ en installation-CPE, 8 750 \$ en garderie et à 7 000 \$ en milieu familial.

2.3 Les préférences des parents en matière de services de garde selon l'âge des enfants

L'enquête sur les besoins des familles en matière de services de garde éducatifs dont nous avons parlé en introduction fournit une information intéressante sur les préférences des parents ayant des enfants de moins de 5 ans²⁷. En septembre 2000, ces parents ont été interrogés, entre autres, sur leurs préférences concernant la garde régulière des enfants de chaque groupe d'âge au regard de divers modes de garde (domicile de l'enfant, milieu familial à 5 \$, milieu familial non à 5 \$, garderie à 5 \$, jardin d'enfants, autres).

Il apparaît que les types de garde privilégiés pour la garde régulière des enfants varient selon l'âge des enfants. Pour les enfants de moins d'un an, 55 % des parents affichent leur préférence pour le domicile de l'enfant. Pour les enfants d'un an à moins de deux ans, le milieu familial offrant un service à 5 \$ recueille l'adhésion de 40 % des parents, suivi du domicile de l'enfant avec 31,7 % des familles. En ce qui a trait aux enfants de deux ans, 39,0 % des parents accordent leur préférence à la garderie offrant une place à 5 \$ et 36,8 % pour le milieu familial offrant une place à 5 \$. La garderie offrant des places à 5 \$ est aussi le premier choix de 49,6 % des parents pour les enfants de 3 ans et de 52,4 % des parents pour les enfants de 4 ans.

Enfin, on note que les parents souhaitent dans une forte proportion que le service de garde soit situé près du domicile familial, quel que soit le type de garde privilégié et l'âge des enfants.

2.4 Les scénarios de développement

Le document de consultation présente trois scénarios de développement pour les services de garde régis en fonction d'un objectif fixé à 200 000 places en 2006. Sur ces 200 000 places, il en reste 33 731 à créer, dont 18 531 ont déjà été autorisées et qui se partagent entre les installations (12 609) et le milieu familial (5 922). En outre, 3 000 nouvelles places en garderie ont été promises au début de l'été. Les trois scénarios de développement proposés portent donc uniquement sur les 12 200 places qu'il reste à autoriser pour atteindre l'objectif de 200 000 places.

Selon le premier scénario, les 12 200 places seraient développées entièrement en milieu familial au coût de 77,3 M\$. Dans le second, ces places seraient créées uniquement en garderie moyennant un coût de 107,9 M\$. Enfin, en vertu du troisième scénario, 10 000 places seraient instaurées en garderie au coût de 88,4 M\$, et 2 200 dans des haltes-garderies à un coût qui n'est pas précisé.

Les constats faits précédemment nous amènent à penser que l'on aurait tort d'opter pour une formule de développement rigide et déterminée à l'avance. En effet, on a vu que :

²⁷ Institut de la statistique du Québec, *op. cit.*, Québec, p. 75 et p. 59-74.

- les garderies sont moins présentes hors de Montréal et de Laval et sont même absentes dans certaines régions;
- les services de garde en milieu familial se développent plus difficilement en milieu à forte concentration urbaine;
- les installations-CPE, compte tenu de leur capacité, accueillent une plus forte proportion d'enfants appartenant à des clientèles particulières (enfants handicapés ou issus de familles défavorisées) que les services de garde en milieu familial et en garderie;
- les enfants de 0-17 mois sont relativement moins présents en garderie qu'en installation-CPE et en milieu familial;
- la proportion des enfants accueillis à temps partiel est faible partout et, notamment, dans les garderies;
- la garde selon des horaires non usuels est très peu développée, quel que soit le type de services de garde considéré.

Le développement des services de garde uniquement en milieu familial ou en garderie n'offre donc pas, en soi, une garantie de diversification des modes de garde ou une plus grande flexibilité des services, notamment dans les régions moins peuplées et dans les secteurs où le revenu des familles est peu élevé.

CHAPITRE III - LE FINANCEMENT DES SERVICES DE GARDE ÉDUCATIFS

Le document de consultation souligne, à raison, la montée des dépenses gouvernementales en services de garde. Il faut dire que cette augmentation est allée de pair avec un accroissement notable du nombre de places en services de garde et une amélioration des conditions de travail du personnel. Le tableau suivant présente, de 1997-1998 à 2003-2004, l'évolution des dépenses réalisées (ou prévues) et celle du nombre de places instaurées (ou projetées). Ainsi, les dépenses réelles de 290 M\$ encourues en 1997-1998 sont comparées aux crédits budgétaires de 1 325 M\$ accordés en 2003-2004. Les places, au nombre de 82 302 au 31 mars 1998, sont comparées aux 179 112 prévues au 31 mars 2004.

Tableau 2
DÉPENSES RÉELLES DE L'ÉTAT QUÉBÉCOIS
EN SERVICES DE GARDE DE 1997-1998 À 2002-2003
ET CRÉDITS BUDGÉTAIRES EN 2003-2004
ET NOMBRE DE PLACES EN SERVICES DE GARDE
AU 31 MARS DE L'ANNÉE

Année	Dépenses		Places	
	M\$	Taux de croissance (%)	Nombre	Taux de croissance (%)
1997-1998	290	-	82 302	-
1998-1999	405	39,7	96 698	17,5
1999-2000	558	37,8	114 553	18,5
2000-2001	787	41,0	133 250	16,3
2001-2002	1 020	29,6	146 600	10,0
2002-2003	1 185	16,2	165 054*	12,6
2003-2004	1 325	11,8	179 112**	8,5**

À noter : certaines de ces places (1 % au 1^{er} juillet 2003) sont offertes par des garderies non conventionnées.

* Au 1^{er} juillet 2003, le nombre de place s'élevait à 168 046.

** Prévision.

Source : Nombre de places disponibles en services de garde : ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *Scénarios de développement et de financement pour assurer la pérennité, l'accessibilité et la qualité des services de garde*. Consultation 2003, Québec, 2003, p.11. Dépenses réelles (1997-1998 à 2002-2003) et crédits budgétaires (2003-2004) : information obtenue du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille.

3.1 Des nuances à apporter

Certains éléments permettent de nuancer la hausse des dépenses encourues par l'État durant cette période. Ainsi, il aurait été particulièrement intéressant que le document de consultation fasse état, en parallèle, de l'évolution de l'enveloppe globale (dépenses budgétaires et fiscales) dévolue à la politique familiale au cours de la dernière décennie.

En effet, comme on l'a souligné précédemment, l'instauration des services de garde à contribution réduite a été financée en grande partie par l'abolition ou l'abandon de certaines mesures : perte de l'universalité des allocations familiales, abolition des allocations de naissance et des allocations de jeunes enfants, abandon du crédit de TVQ pour les enfants. Elle a également coïncidé avec d'autres mesures de restriction : réduction du budget d'APPORT, baisse du budget allant à la réduction d'impôt à la famille, gel des crédits non remboursables pour enfants de 1993 (ou 1994) jusqu'à 2002, etc.

Pour sa part, l'économiste Pierre Lefebvre, professeur au département des sciences économiques de l'UQAM, avance que l'enveloppe budgétaire allant à la politique familiale (allocations familiales, mesures fiscales, portion enfant de l'aide sociale, etc.), qui s'élevait à 2,6 milliards de dollars en 1995, dépassait légèrement 2,7 milliards de dollars en 2001, une hausse nominale modeste relativement à 1995, selon lui.²⁸ L'économiste Ruth Rose, de la même institution, fait un constat similaire. Elle compare l'enveloppe dédiée à la politique familiale de 2 533 M\$ en 1993-1994, qui correspond à 3 038 M\$ en dollars constants de 2003, à celle de 3 174 M\$ prévu en 2003-2004 et en conclut qu'il y a eu une augmentation inférieure à 5 % en terme réel durant cette période de dix ans.²⁹

De plus, avec la réforme, les parents qui bénéficient d'un tarif à 5 \$ n'ont plus le droit de réclamer le crédit d'impôt remboursable pour frais de garde d'enfants que le Québec leur accordait auparavant. Il faudrait donc tenir compte des revenus supplémentaires (ou de la réduction des déboursés) que le fisc québécois a réalisés à cet égard. En outre, l'analyse des coûts des services défrayés par les parents avant l'instauration du programme des services de garde à 5 \$ aurait dû tenir compte du crédit obtenu par les parents, ce qui aurait démontré que les parents déboursaient, dans les faits, un montant moins élevé avant 1997 que celui présenté dans le document de consultation.

Rappelons également que, depuis 1997, les accroissements successifs apportés par le gouvernement fédéral à la prestation fiscale pour enfants se sont traduits à plusieurs reprises par une réduction similaire des montants d'allocation familiale accordés aux familles par le gouvernement du Québec. Le Québec a pu ainsi abaisser ses dépenses au poste budgétaire des allocations familiales et transférer les économies réalisées dans les services de garde.

Par ailleurs, la thèse voulant que la contribution de 5 \$, exigée des parents en 1997, se serait élevée à 17,85 \$ si elle avait suivi la progression des dépenses gouvernementales dans les services de garde régis mérite d'être nuancée. Il apparaît peu utile d'appliquer le taux d'augmentation des dépenses globales encourues par le gouvernement à la contribution parentale exigée pour une place dans la mesure où la hausse des dépenses gouvernementales reflète, entre autres, l'accroissement du nombre de places régies. Ces nouvelles places ont d'ailleurs donné lieu au versement d'autant de 5 \$ de la part des parents. Ce qu'il faut voir, c'est que la contribution de base de 5 \$ exigée des parents est restée la même entre 1997 et 2003, pendant que le coût par

²⁸ Pierre Lefebvre, « La politique de garde à 5 \$: constats, questions de fond et choix », *Le Devoir*, le vendredi 18 juillet 2003, p. A 9.

²⁹ Mémoire soumis par 19 groupes de femmes, *Un programme universel et abordable pour l'accès aux services de garde à l'enfance*, [rédaction : Ruth Rose], 28 août 2003, p. 23 et 38.

place des différents types de garde s'est accru. Si l'on part des données portant sur le coût global par place publiées dans le document de consultation, on voit que la contribution parentale de 5 \$ représentait, en pratique, 17,3 % du coût d'une place en garderie à but non lucratif en 1996-1997 (28,85 \$). En revanche, le 5 \$ correspondrait à 11,8 % du coût d'une place en installation-CPE en 2002-2003 (42,54 \$).

Il peut être intéressant de se demander comment a évolué le coût global moyen par place entre 1996-1997 et 2002-2003, compte tenu du coût global par place de chaque type de services de garde et de la répartition des places entre chaque type de services de garde durant ces deux années. Selon nos calculs, le coût global moyen d'une place se serait élevé à 24,01 \$ en 1996-1997, alors qu'il atteindrait 33,96 \$ en 2002-2003.³⁰ Il y aurait donc eu une hausse totale du coût global moyen de 41,4 % entre 1996-1997 et 2002-2003, ce qui équivaut à un accroissement d'environ 6 % par année durant cette période de six ans. Calculée sur la base de 33,96 \$, la contribution parentale de 5 \$ représenterait donc 14,7 % du coût global moyen d'une place en 2002-2003.

Si la contribution parentale de 5 \$ avait suivi une telle hausse entre septembre 1997 et septembre 2003, on peut penser qu'elle se serait établie à environ 7,07 \$. Par ailleurs, si la contribution de 5 \$ avait plutôt été indexée à l'indice général du coût de la vie, la contribution parentale s'élèverait à environ 5,64 \$ en 2003. Enfin, on pourrait aussi se demander quelle serait la contribution parentale si elle avait été ajustée durant la période en fonction de l'évolution du revenu médian après impôts des parents ayant des enfants en bas âge, une façon de tenir compte de l'évolution de la capacité de payer moyenne des parents. Toutefois, s'il est vrai que la contribution parentale de 5 \$ a perdu de sa valeur relative depuis 1997, il ne faut pas perdre de vue que la réforme a été mise en place en grande partie à l'intérieur d'une enveloppe budgétaire consacrée à la politique familiale qui s'est peu accrue en terme réel. On peut donc juger que les parents ont été mis à contribution durant cette période et qu'un rattrapage sur le plan de la contribution parentale n'est pas indiqué, ce qui pourrait toutefois laisser ouverte la possibilité d'un ajustement annuel futur de cette contribution en fonction, par exemple, de l'évolution des coûts futurs des services de garde éducatifs. Quant à l'évolution du coût global moyen par place dans les prochaines années, on peut se demander si la croissance se fera au même rythme (environ 6 % par année) ou s'il faut entrevoir plutôt un ralentissement.

Par ailleurs, comme on l'a déjà souligné, les budgets consacrés aux services de garde doivent être regardés sous l'angle de leur rentabilité sociale, notamment en ce qui a trait au développement des enfants. Les dépenses dans les services de garde régis ont, de plus, favorisé l'essor d'un secteur d'emplois en bonne et due forme. L'amélioration des conditions de travail qui s'y est produite est également favorable à l'attraction d'un personnel mieux formé et, peut-être, d'un personnel davantage masculin, un rééquilibrage souhaité par certains pour des raisons diverses : élimination d'un ghetto d'emplois, présentation de modèles masculins dès le plus jeune âge jugée souhaitable, notamment pour les petits garçons, etc.

³⁰ Pour le coût global par place dans chacun des services en 1996-1997 et en 2002-2003, nous nous sommes servis des données publiées dans le document de consultation (p. 19). La même source a été utilisée pour la répartition des places financées entre chaque type de services de garde au 31 mars 2003 (p. 11). La répartition des places entre chaque type de services de garde en 1996-1997 est tirée de : ministère de la Famille et de l'Enfance, *Rapport annuel 1998-1999*, Québec, 2000, p. 13.

Enfin, quelle sera l'évolution des dépenses futures directes dans les services de garde régis? Le document de consultation prévoit que le taux de croissance annuel sera moins élevé que par le passé (11,5 % jusqu'en 2006), ce taux ayant d'ailleurs déjà commencé à se réduire après la pointe de 41,0 % enregistrée entre 1999-2000 et 2000-2001 (voir tableau 2).

Du côté des entrées, il faut tenir compte des contributions du gouvernement fédéral qui a annoncé son intention d'investir dans les services de garde. Le document de consultation estime à 210 M\$ la somme globale qui reviendra au Québec pour les cinq prochaines années. Par ailleurs, on sait que le manque d'harmonisation entre le programme de services de garde à contribution réduite, d'une part, et certains éléments de la fiscalité fédérale (déduction des frais de garde, façon d'établir la prestation fiscale pour enfants et les crédits de TPS), d'autre part, a empêché les parents québécois de se prévaloir de sommes importantes³¹. Il faut souhaiter que des solutions soient trouvées rapidement par les deux paliers de gouvernement afin que ces sommes puissent être récupérées par le Québec.

Du côté de la demande de services de garde au Québec, il faudra voir si certains facteurs seront en mesure de réduire la pression sur l'offre des services de garde : atteinte de l'objectif de 200 000 places, réduction du nombre d'enfants de moins de 5 ans, mise en place éventuelle d'un régime d'assurance québécois plus généreux et ayant une couverture plus étendue, plus grande flexibilité dans l'offre de services (développement des haltes-garderies, accroissement des possibilités de fréquentation à temps partiel). D'un autre côté, certains facteurs pourraient possiblement exercer une pression à la hausse sur les coûts : développement de services de garde à des heures non usuelles (allongement des heures, fin de semaine, etc.), accroissement de la fréquentation des clientèles particulières (poupons, enfants handicapés, enfants de familles défavorisées), évolution des coûts hypothécaires liés aux immobilisations, politique d'équité salariale, etc.

3.2 Les scénarios de financement

Le tableau suivant présente les trois scénarios de financement soumis par le gouvernement pour discussion.

On constate que les scénarios s'appuient sur l'idée d'un relèvement immédiat de la contribution parentale pour tous les parents (scénarios 1 et 3) ou uniquement pour les parents disposant d'un revenu plus élevé (scénario 2). Les sommes récupérées sur une base annuelle sont estimées à 52 M\$ pour chaque dollar de hausse de contribution parentale. On parle d'une hausse globale de la contribution parentale d'environ 100 M\$ pour le scénario 1, 50 M\$ pour le scénario 2 et

³¹ Les parents qui ne bénéficient pas d'une place à 5 \$ par jour peuvent déduire des coûts de garde annuels allant jusqu'à 7 000 \$ par enfant de moins de 6 ans, ce qui réduit d'autant leur revenu net. Comparé aux parents qui ne défraient que le coût d'une place à 5 \$, soit 1 300 \$ par année (5 \$ x 5 jours/semaine x 52 semaines/année), ces parents bénéficient d'une réduction d'impôt plus importante en plus de se qualifier, le cas échéant, à une prestation fiscale et à un crédit de TPS plus importants.

130 M\$ à terme pour le scénario 3³². Dans les trois scénarios, on prévoit également procéder à un ajustement annuel subséquent de la contribution familiale, soit à une indexation à la fin du développement dans le cas des scénarios 1 et 2, soit en fonction de la hausse du coût global des services de garde éducatifs à partir de 2004 dans le cas du scénario 3.

Tableau 3
LES TROIS SCÉNARIOS DE FINANCEMENT (exemples donnés à titre d'hypothèse)

Scénario	1) Relever la contribution parentale uniformément pour tous les parents de 5 \$ à 7 \$/jour	2) Tarification modulée selon le revenu familial Moins 70 000 \$ = 5 \$ 70 000 \$-100 000 \$ = 5 \$ à 10 \$ Maximum : 10 \$/jour	3) Contribution parentale en proportion du coût global des services de garde 20 % = 6,00 \$/jour en 2003 20 % = 7,50 \$/jour en 2006
Hausse globale de la contribution parentale*	104 M\$	Contribution additionnelle prélevée à la source ou lors de la déclaration de revenus 50 M\$	En 2006 : 130 \$
Hausse des coûts pour les parents par année par place	520 \$ (brut)	Selon le revenu familial Maximum : 1 300 \$ (brut)	260 \$ en 2004 (brut) 650 \$ en 2006 (brut)
Famille 2 P + 1 E			En 2006 :
Rev fam : 70 000 \$	441 \$ (net)**		550 \$
Rev fam:100 000 \$	424 \$ (net)***	1 300 \$ (brut) 1 061 \$ (net)***	531 \$
Familles exemptées	Bénéficiaires de l'assistance-emploi	-	Bénéficiaires de l'assistance-emploi
Indexation annuelle	Oui	Oui	Selon l'évolution des coûts globaux

* Estimations provenant du document gouvernemental et d'un document déposé lors du lancement de la consultation.

** Compte tenu de la réduction de l'impôt fédéral à payer et de la hausse de la prestation fiscale pour enfants.

*** Compte tenu de la réduction de l'impôt fédéral à payer.

Au moment d'envisager une hausse de la contribution parentale en terme absolu, certaines questions doivent être envisagées. Il faut se demander quel effet auraient les hausses suggérées compte tenu de l'évolution du pouvoir d'achat des parents et du nombre d'enfants dans la famille. Quelle a été l'évolution du revenu médian après impôts des jeunes adultes qui, tout en étant en début de carrière, sont ceux qui ont de jeunes enfants? Quoiqu'il advienne, il est important de s'assurer que les parents à revenu modeste (jeunes travailleurs, bénéficiaires du programme APPORT ou de l'aide financière aux études, prestataires de l'assistance-emploi) conservent un accès aux services de garde régis.

³² Document de consultation et document déposé au lancement de la consultation.

Quelles conséquences pourrait entraîner la fin de l'uniformité de la contribution parentale? L'instauration d'une contribution parentale qui serait variable selon le revenu de parents ou le type de garde fréquenté (scénario qui n'est pas présenté actuellement) pourrait, selon nous, amener une différenciation dans la qualité des services offerts en fonction de la richesse relative du milieu. De plus, dans certains cas, le choix d'un type de garde ne risquerait-il pas d'être orienté vers le mode le moins coûteux, plutôt que vers celui jugé le mieux adapté aux besoins de l'enfant. La mission éducative des services de garde, qui vise l'enfant comme premier bénéficiaire, prêche en faveur du maintien de l'uniformité de la contribution parentale.

Par ailleurs, dans le scénario 2 où l'on propose la récupération, par voie fiscale, auprès des parents à revenu plus élevé (70 000 \$ et plus), on ne précise pas si les 50 M\$ prélevés seraient affectés à l'enveloppe des services de garde ou tout simplement au Fonds du revenu consolidé. De plus, à l'intérieur de la famille, lequel des deux parents se verrait imposer la contribution additionnelle prévue et selon quels critères? Une chose est certaine, un tel scénario compliquerait la tâche administrative des responsables des services de garde qui devraient tenir un registre sur la fréquentation de chaque enfant en plus de rendre la déclaration de revenus plus complexe pour les parents.

En outre, l'imposition d'une contribution additionnelle aux familles à revenu plus élevé est le scénario proposé qui rapporterait le moins (50 M\$ au lieu de 100 M\$ ou 130 M\$). Comme les parents qui ont de jeunes enfants sont peu nombreux dans ces tranches de revenu, peut-on craindre que cette récupération, une fois le principe admis, se ferait, dans les faits, auprès de parents ayant un revenu moins élevé?

Enfin, quel effet auraient les différents scénarios proposés sur la répartition des ressources entre les ménages avec enfants et les ménages sans enfants?

CHAPITRE IV - RECOMMANDATIONS DU CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME

- 1. Pour favoriser une vision cohérente et intégrée des services de garde éducatifs et des autres composantes de la politique familiale, le Conseil du statut de la femme recommande :**

Que le gouvernement fasse connaître ses orientations en matière de politique familiale, notamment en ce qui concerne :

- la mise sur pied d'un régime québécois de congé parental plus étendu et plus généreux pour les nouveaux parents en remplacement du régime actuellement en place;**
- les mesures de soutien financier destinées à l'ensemble des familles avec enfants;**
- les mesures additionnelles pour les familles à plus faible revenu ou celles qui éprouvent des besoins particuliers;**
- les autres dispositions favorisant la conciliation travail-famille (aménagement du temps de travail, congés en cas de maladie de l'enfant, etc.);**
- les actions qui soutiennent les parents dans leur milieu de vie (loisir, transport, aménagement urbain, horaires, etc.).**

- 2. Dans le but de soutenir le développement des services de garde éducatifs en fonction des besoins des parents et des enfants et d'en assurer la qualité, le Conseil du statut de la femme recommande :**

- Que les centres de la petite enfance (CPE) continuent à jouer un rôle majeur dans les services de garde éducatifs au Québec.**
- Que le développement des services de garde éducatifs se fasse en tenant compte des besoins et de la capacité du milieu de mettre en place les services de garde requis.**
- Que ce développement se fasse également à la lumière des enquêtes sur les besoins et les préférences des parents que mène régulièrement l'Institut de la statistique du Québec, et de l'étude sur la qualité des différents types de services de garde régis au Québec qui se poursuit actuellement au ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille et dont les conclusions sont attendues en 2004.**
- Que les haltes-garderies soient reconnues comme un mode de garde régi.**
- Que les entreprises qui désirent mettre en place des services de garde en milieu de travail continuent d'être soutenues.**
- Que la flexibilité des services de garde soit accrue, mais dans des limites raisonnables cependant, en évitant que les enfants fassent les frais de formules inappropriées ou d'heures de garde trop longues et que les parents subissent des pressions indues d'un milieu de travail requérant toujours plus de disponibilité.**

- **Que l'uniformité de la contribution parentale aux services de garde éducatifs soit conservée pour tous les parents, quel que soit le type de services de garde fréquenté ou le revenu des parents, afin que les enfants gardés aient accès aux mêmes services et à la même qualité de services.**

Par ailleurs, on a vu que l'instauration des services de garde à contribution réduite a été financée en bonne partie par un réaménagement de l'enveloppe budgétaire dédiée à la politique familiale, plutôt que par un ajout important de nouvelles ressources.

3. En l'absence d'information précise sur les autres composantes de la politique familiale et compte tenu des réductions d'impôt envisagées par ailleurs, le Conseil du statut de la femme croit qu'il faut éviter tout geste qui aurait pour effet à court terme de réduire le soutien relatif apporté aux familles qui ont des enfants et, en ce sens, il recommande :

- **Que le gouvernement du Québec entame des discussions avec le gouvernement fédéral dans le but d'obtenir une compensation pour les pertes de revenu encourues par les parents à la suite de la mise en place du programme de services de garde à contribution réduite.**
- **Que l'hypothèse d'un relèvement immédiat de la contribution parentale présentée dans les premier et troisième scénarios de financement ne soit pas retenue ni celle du scénario 2 suggérant le prélèvement, par voie fiscale, d'une contribution parentale additionnelle en fonction du revenu.**
- **Qu'à compter de cette année, la contribution parentale de 5 \$ suive l'évolution annuelle du coût global moyen par place en services de garde éducatifs, ce coût moyen étant établi en tenant compte du coût global par place de chacun des types de garde et de la répartition relative des places entre chaque type de services de garde.**
- **Que les parents à plus faible revenu (travailleurs au salaire minimum, bénéficiaires du programme APPORT ou de l'aide financière aux études, tout comme les prestataires de l'assistance-emploi) soient protégés adéquatement contre les conséquences de toute hausse de la contribution parentale aux services de garde éducatifs qui pourrait survenir.**

Quelles que soient les décisions qui seront prises, l'accès aux services de garde, et à des services de garde de qualité, doit continuer à être une préoccupation importante dans l'avenir au bénéfice des enfants de toutes les régions et de tous les milieux.