

OCTOBRE 2018 Note socioéconomique

# Combien coûterait la transformation des garderies privées en CPE ?

PHILIPPE HURTEAU, chercheur à l'IRIS

---

*Le débat entourant l'avenir des services de garde a occupé une place importante dans la dernière campagne électorale. Faut-il mettre fin à la modulation des tarifs selon le revenu des parents ? Faut-il prioriser le développement de maternelles 4 ans dans l'espoir de garantir de bons services ? Dans les deux cas, la question du type de service de garde qui conviendrait aux besoins de la population a été plus souvent qu'autrement laissée de côté. Pourtant, la majorité des avis convergent pour reconnaître la réussite que représentent les CPE en matière d'éducation à la petite enfance. Il est étonnant alors que l'idée d'étendre ce modèle retienne si peu l'attention. Pour combler cette carence, l'IRIS propose dans la présente note socioéconomique une évaluation du coût d'un élargissement substantiel du modèle des CPE plutôt que celui des garderies privées dites non subventionnées.*

---

Pour ce faire, cette note procédera en trois étapes : d'abord elle dressera un bilan de l'action gouvernementale des dernières années en matière de services de garde, ensuite elle présentera l'impact de ces actions sur le milieu et, finalement, elle estimera les coûts associés à un élargissement du réseau des CPE.

## **Bilan de l'action gouvernementale en matière de services de garde**

---

En 1997, le gouvernement du Québec a déposé une toute nouvelle politique familiale. Ce document, intitulé

*Les enfants au cœur de nos choix*, a jeté les bases de l'instauration des réseaux de services de garde subventionnés, notamment en créant les Centres de la petite enfance (CPE)<sup>1</sup>. Les principes sous-tendant la mise en place de ces réseaux relevaient tout autant d'une volonté gouvernementale de mettre en œuvre des mesures favorisant la conciliation famille-travail que « de familiariser progressivement [les enfants] avec un environnement d'apprentissage et d'acquérir les habiletés qui les placeront en position de réussite à l'école<sup>2</sup> ». Dans un contexte de fortes inégalités sociales, l'idée était de créer des espaces d'apprentissage aptes à aplanir les disparités entre les jeunes dans un souci de garantir une meilleure égalité

des chances. Ce n'est donc pas simplement des garderies qui furent mises en place, mais une véritable offre de services de garde et d'éducation à la petite enfance.

Pour simplifier, disons qu'il existe deux réseaux de services de garde qui se développent en parallèle au Québec : d'un côté celui qui reçoit de l'aide directe de l'État (CPE, garderies en milieu familial et garderies privées subventionnées) et celui qui, en théorie, ne reçoit aucune aide (les garderies privées non subventionnées). Si le premier intègre les impératifs du développement intégral des jeunes d'âge préscolaire, le second s'apparente davantage à un service traditionnel de garde : offrir un lieu sécuritaire pour les jeunes, afin de permettre aux parents d'aller travailler l'esprit en paix.

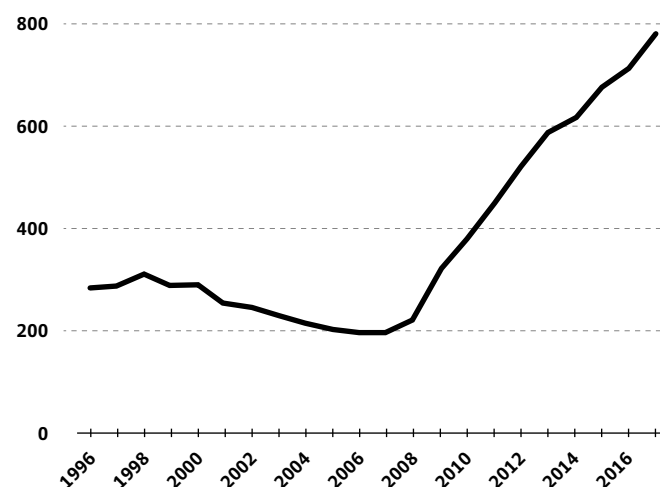
Malheureusement, les critiques des CPE passent souvent à côté de cet aspect. Ils se concentrent sur leurs coûts et leur rigidité administrative pour mieux demander la fin des subventions qui leur sont versées<sup>3</sup>. Ce faisant, ils oublient complètement de tenir compte de la qualité des services qui y sont offerts et, au nom d'une supposée liberté de choix des parents<sup>4</sup>, ils en viennent à faire la promotion de politiques inégalitaires qui creusent les écarts entre les jeunes issus de milieux défavorisés et ceux et celles provenant de familles aisées.

En fait, les critiques principales du modèle des CPE préconisent de subventionner directement les parents pour leur permettre d'acquitter les frais associés au service de garde de leurs enfants, le tout sans grande considération pour les disparités de qualité dans l'offre de service. Une étude publiée en 2014 par l'Institut de la statistique du Québec démontre pourtant clairement l'existence de ces disparités<sup>5</sup>. Chez les 0-18 mois, seulement 2 % des CPE offrent un service considéré de faible qualité contre un résultat de 41 % dans les garderies privées non subventionnées (cumul des résultats jugés « faibles » et « très faibles »). Chez les 18 mois à 5 ans, le portrait est similaire : tandis que seulement 4 % des CPE présentent des résultats d'évaluation cotés faibles ou très faibles, les garderies non subventionnées sont à 36 % dans cette situation.

En 2016, l'IRIS publiait une étude afin de démontrer les écarts qui existent entre les différents types de service de garde<sup>6</sup>. Nous y développons également la thèse selon laquelle les garderies non subventionnées ne le sont que de nom : en fait, l'État québécois a élaboré un système destiné à les financer indirectement. Aussi, nous avons identifié les trois axes majeurs qui, depuis 2007, ont défini l'action gouvernementale en matière de services de garde : la bonification du crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants, la modulation des tarifs exigés des parents pour les services de garde subventionnés, et les compressions budgétaires dans ces services. Avec notre étude de 2016, nous expliquions en quoi l'effet cumulé de

Graphique 1

**Évolution des dépenses fiscales liées au crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants, en dollars constants de 2017, 1996-2017.**



\* Les années 2015, 2016 et 2017 sont des projections basées sur l'évolution annuelle du nombre de places en garderies privées non subventionnées.

**SOURCES :** Gouvernement du Québec, Statistiques fiscales des particuliers, années d'imposition 1996 à 2014. Calculs de l'auteur.

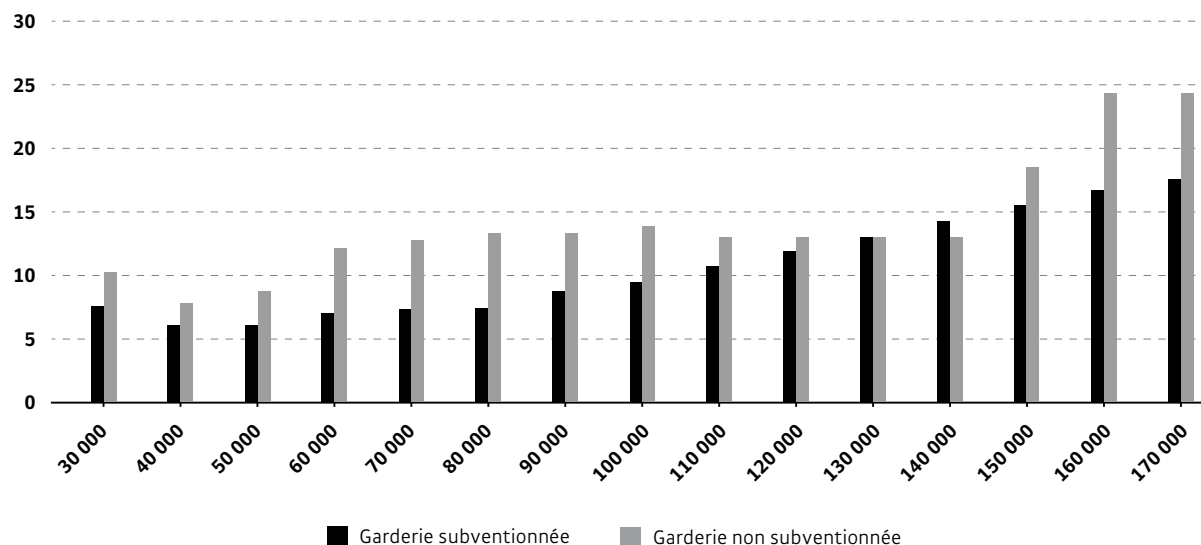
ces trois interventions avait comme conséquence d'encourager le développement d'une offre privée de piètre qualité. Dans les pages qui suivent, nous reprenons nos analyses en y intégrant les données les plus récentes.

Les deux premiers éléments ont trait aux tarifs demandés aux parents pour inscrire leurs enfants dans un service de garde. Plus précisément, il conviendrait de parler du signal-prix envoyé à l'utilisateur : soit le prix d'un service institué hors des relations de marché. Le tarif de base réglementaire pour un service de garde subventionné étant de 8,05 \$ par jour<sup>7</sup>, ce « prix » les place alors très en dessous du 40 \$ par jour identifié en 2017 comme valeur de référence par le ministère de la Famille<sup>8</sup>. Dans le but de stimuler l'essor de l'offre privée dans ce secteur, l'action gouvernementale des dix dernières années a donc consisté à réduire cet écart, adressant ainsi aux parents le signal que les différents services se valaient.

Cela s'est fait d'abord en bonifiant le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants. Dans le budget de 2008-2009, la ministre des Finances de l'époque annonçait cette bonification au nom de l'équité<sup>9</sup>. En effet, il serait injuste selon l'avis de la ministre que les parents dont les enfants n'ont pas de place en CPE déboursent plus que ceux qui ont la chance d'en avoir une. Donc, au lieu de créer davantage de places dans les CPE afin d'éviter

Graphique 2

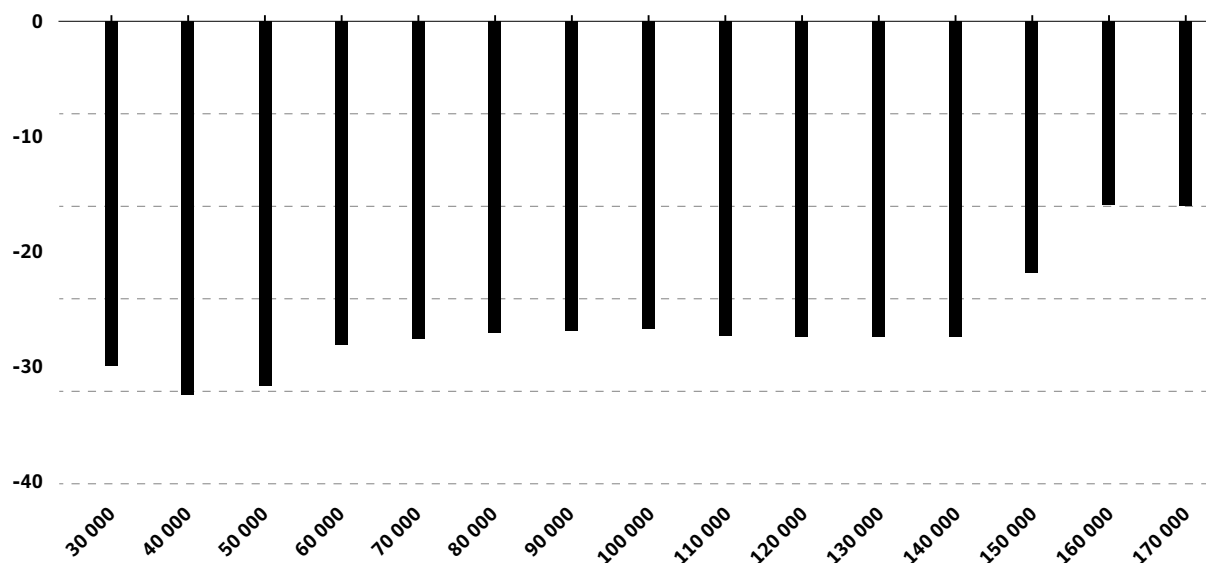
**Comparaison des coûts nets des services de garde, pour les garderies privées non subventionnée à 40 \$ et garderies subventionnées, couple avec 1 enfant et avec un revenu situé entre 30 000 et 170 000 \$, en \$**



SOURCE : Finances Québec, Coût d'une place en service de garde. [budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/outils/garde-net-fr.asp](http://budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/outils/garde-net-fr.asp).

Graphique 3

**Écart entre le tarif brut et le tarif net des garderies privées non subventionnées à 40 \$ et des garderies subventionnées, couple avec 1 enfant et avec un revenu situé entre 30 000 et 170 000 \$, en \$**



SOURCE : Finances Québec, Coût d'une place en service de garde. [budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/outils/garde-net-fr.asp](http://budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/outils/garde-net-fr.asp).

cette situation, l'on a décidé de rehausser l'aide fiscale dédiée aux parents qui envoient leur progéniture dans les garderies privées. Le résultat est double : d'abord on amenuise l'écart de prix entre les différents services de garde afin de mieux postuler leur équivalence, puis le gouvernement se met à subventionner indirectement des garderies qui prétendent toujours ne pas l'être.

À cela, bien évidemment, s'ajoute un effet sur les finances publiques (graphique 1). Entre 1996, le moment de la mise en place des CPE, et 2007, le coût du crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants tendait à diminuer. En dollars constants de 2017, le poids de ce crédit pour les finances de l'État a baissé de 29,2 %, passant de 281,3 M\$ en 1996 à 199,3 M\$ en 2007. Survient alors le budget de 2008-2009 qui fait littéralement exploser le coût financier pour l'État de cette aide fiscale. De 2007 à 2017, toujours en dollars constants, on parle d'une hausse de 291 % pour atteindre, l'an dernier, 779 M\$.

Vient ensuite la seconde action gouvernementale ayant comme visée de réduire l'écart tarifaire entre l'offre subventionnée et celle des garderies privées « non subventionnées » : la modulation des tarifs exigés selon les revenus des parents<sup>10</sup>. Concrètement, il s'agit de hausser la contribution demandée aux parents au fur et à mesure que leur revenu augmente<sup>11</sup>. Présentée comme une mesure progressiste (faire payer davantage aux plus riches), cette politique s'inscrivait en fait parfaitement dans l'austérité budgétaire imposée par le gouvernement Couillard<sup>12</sup>.

En termes concrets, pour l'année 2018, la modulation des tarifs produit l'effet suivant : les familles ayant un revenu inférieur à 51 340 \$ n'acquittent que le tarif de base de 8,05 \$ par jour. Pour celles avec un revenu compris entre 51 341 et 77 004 \$, le tarif quotidien monte à 8,75 \$, tandis qu'il augmente graduellement pour les familles ayant un revenu dépassant 77 005 \$, pour atteindre un sommet de 21,95 \$ dans le cas des familles aux revenus supérieurs à 165 005 \$ par année.

Cette modulation vient compléter en quelque sorte la bonification du crédit d'impôt présentée plus haut. Nous observons qu'il n'existe presque plus d'écart au niveau du prix demandé aux parents pour les services de garde subventionnés ou non subventionnés. Pour faire ce constat, nous avons formulé deux hypothèses : une première selon laquelle le tarif quotidien d'un service de garde non subventionné s'élève à 40 \$ et une seconde où ce tarif est de 35 \$. Ces deux montants ont été retenus par le ministère de la Famille comme étant les plus représentatifs de la réalité des tarifs exigés<sup>13</sup>.

Les graphiques 2 et 3 présentent les résultats impliquant un tarif à 40 \$. À l'exception des ménages ayant des revenus compris entre 130 000 et 140 000 \$ par

année, l'option d'envoyer ses enfants dans les garderies subventionnées demeure plus économique. Cependant, l'écart moyen net<sup>a</sup> entre les différents tarifs n'est que de 3,43 \$, soit une différence 9 fois moins élevée que l'écart brut (40 \$ – 8,05 \$ = écart brut de 31,95 \$). Cela indique que l'action gouvernementale a eu un impact majeur sur cet écart, au grand bénéfice des garderies privées non subventionnées. Mentionnons aussi, comme l'indiquent les données présentées au graphique 2, que pour les familles ayant un revenu situé entre 110 000 et 140 000 \$ par année, le coût net par jour pour un service de garde privé est plus bas que pour les ménages ayant un revenu de 100 000 \$.

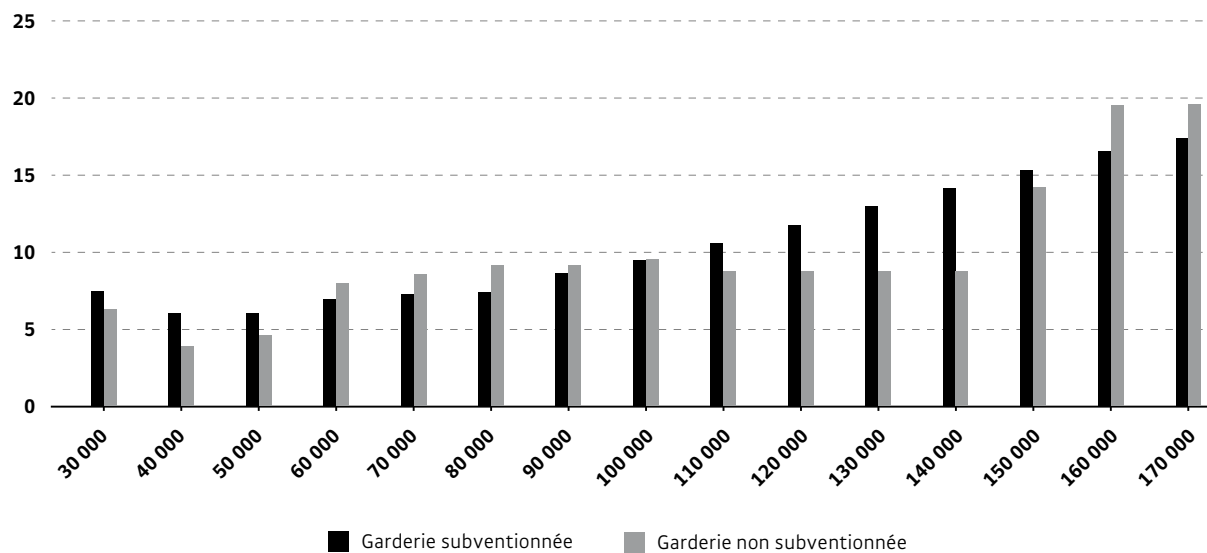
Le graphique 3 expose mieux l'effet des aides fiscales (provinciale et fédérale) sur le coût net pour les parents envoyant leurs enfants dans une garderie privée non subventionnée. L'économie par jour oscille entre 26,27 et 32,17 \$ pour tous les ménages avec des revenus se situant entre 30 000 et 140 000 \$ par année. C'est donc dire que, pour ces ménages, les gouvernements du Québec et du Canada ont mis en place un régime fiscal offrant des subventions indirectes aux garderies privées, à hauteur de 65,7 à 80,4 % de leurs coûts d'opération. Ce n'est qu'à partir des ménages aux revenus annuels de 150 000 \$ et plus que la part de ces subventions indirectes connaît une baisse importante.

Les graphiques 4 et 5 reprennent la démonstration réalisée, mais cette fois en postulant un coût quotidien de 35 \$ pour les parents envoyant leurs enfants dans une garderie non subventionnée. Dans cette hypothèse, 8 des 15 cas de figure étudiés révèlent une tarification nette plus basse dans les garderies non subventionnées que dans les services de garde qui reçoivent de l'aide directe de l'État. En fait, il en coûte en moyenne 0,72 \$ de moins par jour pour envoyer son enfant dans une garderie non subventionnée. Deux types de ménages profitent de cet avantage : les ménages à faibles revenus (50 000 \$ et moins) et une partie de ceux de la classe moyenne (110 000 à 150 000 \$). Encore une fois, bizarrement, il en coûte moins cher à une famille ayant un revenu annuel de 140 000 \$ qu'à celle ayant un revenu de 100 000 \$. En termes de progressivité, il est certainement possible de faire mieux!

a Soit l'écart qui tient compte de la modulation des tarifs et des transferts fiscaux.

Graphique 4

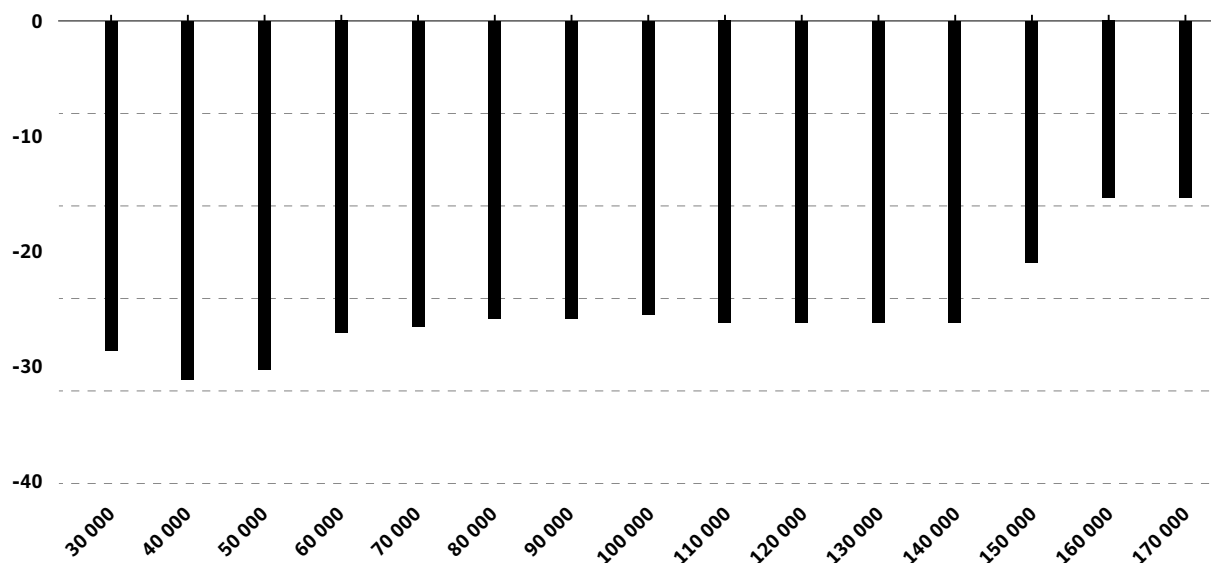
**Comparaison des coûts nets des services de garde, garderies privées non subventionnées à 35 \$ et les garderies subventionnées, couple avec 1 enfant et avec un revenu situé entre 30 000 et 170 000 \$, en \$**



SOURCE : Finances Québec, Coût d'une place en service de garde. [budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/outils/garde-net-fr.asp](http://budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/outils/garde-net-fr.asp).

Graphique 5

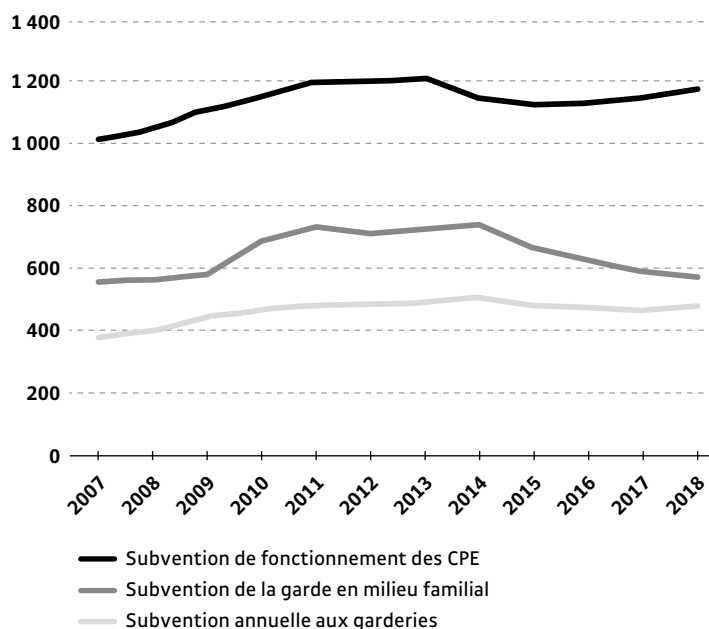
**Écart entre le tarif brut et le tarif net des garderies privées non subventionnées à 35 \$ et des garderies subventionnées, couple avec 1 enfant et avec un revenu situé entre 30 000 et 170 000 \$, en \$**



SOURCE : Finances Québec, Coût d'une place en service de garde. [budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/outils/garde-net-fr.asp](http://budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/outils/garde-net-fr.asp).

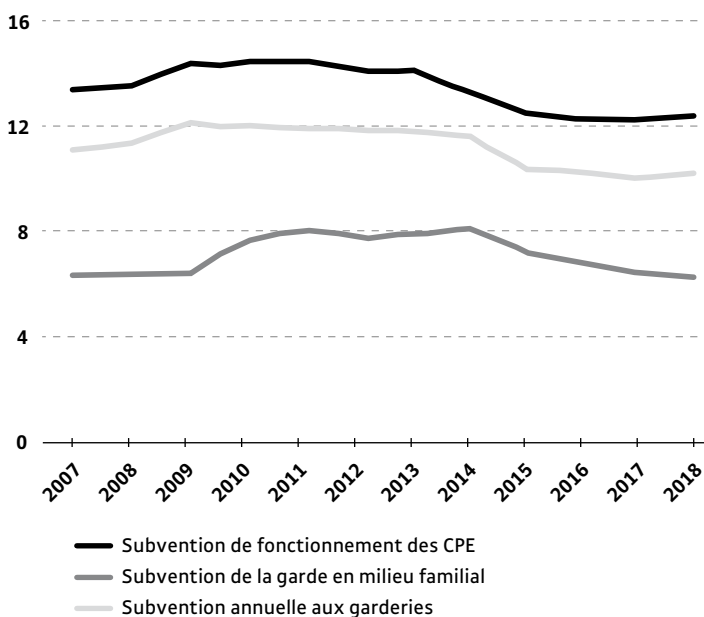
Graphique 6

**Évolution des subventions en dollars constants de 2018, selon le type de service de garde, 2007-2018, en M \$**



Graphique 7

**Évolution des subventions en dollars constants de 2018, selon le type de service de garde, par place, 2007-2018, en milliers de dollars**



**SOURCES :** Comptes publics vol. 2 – 2006-2007 à 2016-2017; Budget des dépenses — 2017-2018 et 2018-2019.

**SOURCES :** Étude des crédits 2015-2016 : Renseignements particuliers volet famille, service de garde et intimidation, Gouvernement du Québec, 2015; Direction générale des services de garde éducatifs à l'enfance, 2018; Comptes publics, vol. 2 – 2006-2007 à 2016-2017; Budget des dépenses — 2017-2018 et 2018-2019.

Dans le cas des garderies privées non subventionnées ayant un tarif quotidien de 35 \$, les économies des parents induites par le régime fiscal oscillent entre 25,39 et 31,05 \$ pour tous les ménages ayant des revenus annuels compris entre 30 000 et 140 000 \$. Dans ces cas, les garderies concernées reçoivent des subventions publiques indirectes de l'ordre de 72,5 à 88,7 %. Autant dire qu'elles ne sont « non subventionnées » que de nom.

En plus de cette dynamique d'indifférenciation tarifaire entre les services de garde de différentes natures, l'action gouvernementale des dernières années a également abaissé le financement disponible pour ceux ayant droit à des subventions, érodant du même coup la qualité des services offerts. Encore ici, nous observons un processus de nivelage vers le bas, qui est tout à l'avantage du secteur privé. Voyons cela de plus près.

Le financement global des trois services de garde concernés (CPE, milieu familial et garderie privée subventionnée) a augmenté entre 2007 et 2018. En éliminant l'effet de l'inflation, on constate que les hausses des subventions versées aux CPE ont atteint 161,2 M\$ durant cette période (hausse de 15,9 %), contre 12,3 M\$ pour les services de garde en milieu familial (2,2 %) et 101,1 M\$

pour les garderies privées subventionnées (26,7 %). Selon ces données, il est donc difficile de confirmer l'hypothèse posée au paragraphe précédent. Cependant, il s'agit là d'un portrait incomplet.

D'abord, comme l'indiquent les fluctuations des courbes affichées au graphique 6, il est clair que la hausse des subventions sur les dix dernières années cache en fait des coupes lors d'années plus récentes. En prenant 2013 comme point de référence, soit un an avant le durcissement des politiques d'austérité budgétaire sous le gouvernement de Philippe Couillard, le portrait du financement des services de garde change du tout au tout. Le niveau des subventions annuelles versées aux CPE a chuté de 35 M\$ (-2,9 %), celui des services de garde en milieu familial de 154,4 M\$ (-27 %), et celui des garderies subventionnées de 8,7 M\$ (-1,8 %). Nous serions donc en présence du phénomène suivant : une tendance à la hausse sur le long terme qui est inversée par une contre-tendance plus récente.

Or, une telle analyse se révèle encore incomplète. Il faut chercher à voir si le financement public a été, depuis 1997, suffisant pour couvrir les dépenses liées aux développements de l'offre de service. Lorsqu'il est question

de service de garde au Québec, nous ne sommes pas face à un réseau complété à 100 %. Chaque année, de nouvelles places sont créées afin de répondre aux besoins de la population. Ainsi, une augmentation absolue du financement ne nous indique pas si les garderies ont bel et bien connu une hausse de financement per capita. C'est pourquoi nous avons converti les données présentées au graphique 6 en fonction du nombre de places qu'offre chaque type de service de garde. Ce sont ces chiffres qui sont présentés au graphique 7.

On y voit que de 2007 à 2018, le financement réel des services de garde subventionnés n'a pas augmenté, mais diminué. Pour les CPE, il est question d'une chute de 1 023 \$ par place (-7,7 %), tandis que les services de garde en milieu familial ont essuyé une baisse de 69 \$ par place (-1,1 %) contre 921 \$ pour les garderies privées subventionnées (-8,3 %). La situation est encore plus négative si l'on considère uniquement les années d'austérité qui ont prévalu sous la gouverne de Philippe Couillard. Le financement par place des CPE a alors périclité de 1 771 \$ (-12,6 %), contre 1 681 \$ pour les services de garde en milieu familial (-21,2 %) et 1 537 \$ pour les garderies privées subventionnées (-13,1 %).

Les données du graphique 7 nous indiquent en fait que le financement public des services de garde a plutôt eu tendance à augmenter jusqu'en 2010. Cette évolution fut freinée par l'application du *Plan de retour à l'équilibre budgétaire*<sup>14</sup> de Raymond Bachand en 2011 et, à partir de 2014, elle fut carrément inversée. Le résultat actuel est donc le sous-financement de ce service essentiel pour le développement des jeunes du Québec. Par les compressions imposées, la bonification du crédit d'impôt et la modulation des tarifs, le gouvernement a nivelé vers le bas la qualité des services dispensés, en plus de construire un cadre tarifaire adressant aux parents le signal que tous les services de garde se valaient.

Le seul résultat logique de ce genre de politique, déjà annoncé en 2007-2008 et analysé ces dernières années<sup>15</sup>, était de voir se constituer une toute nouvelle offre de service de garde organisée autour de garderies privées non subventionnées et d'un service de moins bonne qualité. La section qui suit démontrera non seulement que ce résultat s'est réalisé, mais que cette tendance se poursuit.

## Résultat de l'action gouvernementale sur l'offre de services de garde

Tâchons maintenant de vérifier l'impact des actions gouvernementales présentées dans la section précédente. Les modifications introduites en 2008 et en 2014 ont-elles eu comme conséquence de favoriser le développement d'un

type de service de garde au détriment des autres ? Les données présentées dans les quatre graphiques qui suivent sont sans équivoque : les garderies privées non subventionnées sont les grandes gagnantes des politiques mises en place depuis une dizaine d'années.

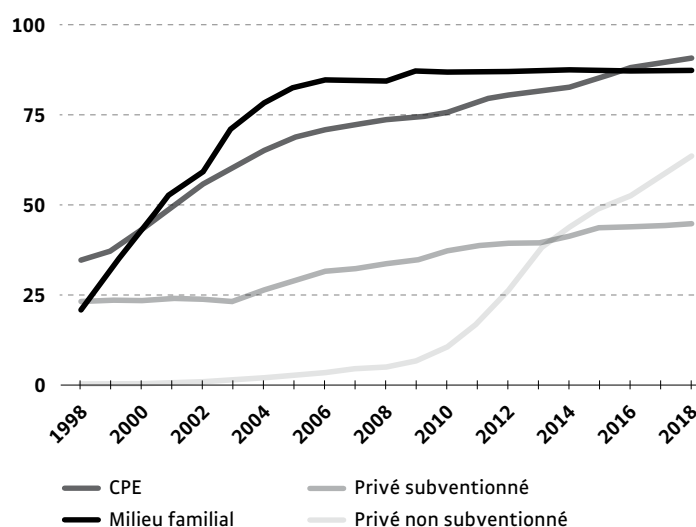
Observons d'abord l'évolution du nombre total de places par type de service de garde. Au graphique 8, un découpage assez net se dessine entre les périodes 1998-2009 et 2009-2018. Pour la première, le nombre total des places en service de garde est passé de 82 302 à 212 777 et cette hausse de 130 475 places a été comblée comme suit : 69 821 nouvelles places en garderie en milieu familial (53,5 % du total), 41 258 nouvelles places en CPE (31,6 % du total), 12 713 nouvelles places en garderie privée subventionnée (9,7 % du total) et 6 683 places en garderie privée non subventionnée (5,1 % du total).

La vaste majorité des nouvelles places étaient alors associées au service de garde sans but lucratif (85,1 %), et elles étaient presque toutes liées aux subventions directes reçues de l'État (94,9 %). Les garderies à but lucratif qui ne recevaient pas de subventions visant à garantir aux parents des tarifs réduits constituaient alors une fraction marginale.

Or, cette réalité a changé du tout au tout lors de la seconde période (2009-2018). Le nombre total de places est alors passé de 212 777 à 301 174, la création de ces nouvelles places étant répartie comme suit : 22 pour les

Graphique 8

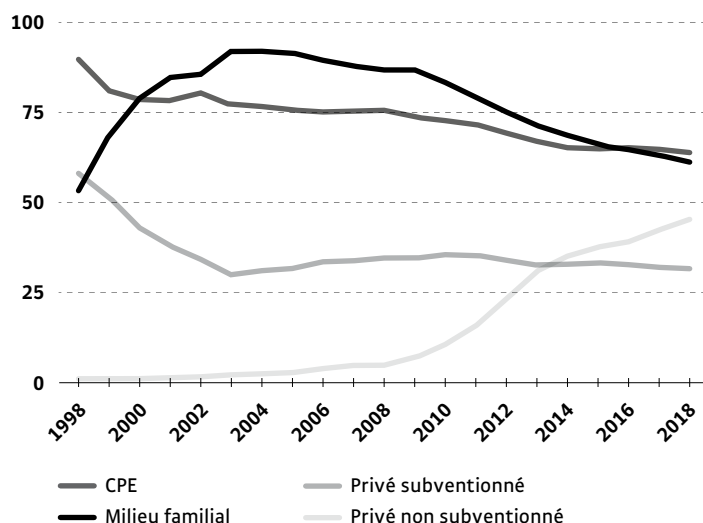
### Évolution du nombre de places en service de garde, selon le type de service, 1998-2018, en milliers



SOURCES : Étude des crédits 2015-2016 : Renseignements particuliers volet famille, service de garde et intimidation, Gouvernement du Québec, 2015 ; Direction générale des services de garde éducatifs à l'enfance, 2018.

Graphique 9

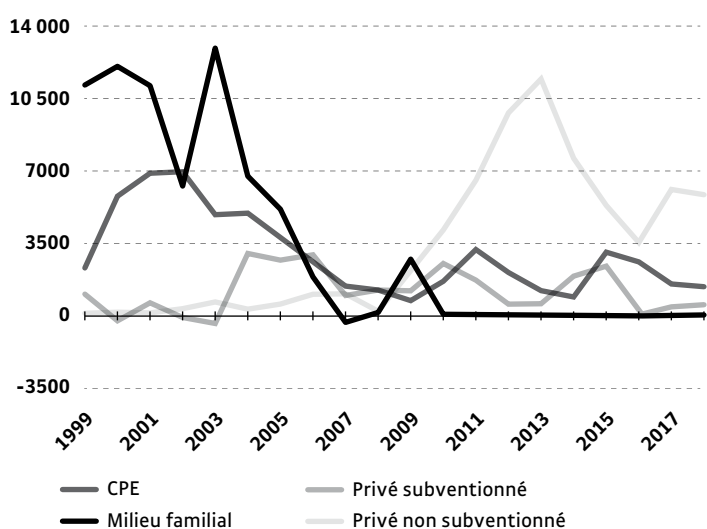
**Évolution de la répartition des places de service de garde selon le type de service, 1998-2018**



**SOURCES :** Étude des crédits 2015-2016 : Renseignements particuliers volet famille, service de garde et intimidation, Gouvernement du Québec, 2015 ; Direction générale des services de garde éducatifs à l'enfance, 2018.

Graphique 10

**Création de nouvelles places en service de garde selon le type de service, 1999-2008**



**SOURCES :** Étude des crédits 2015-2016 : Renseignements particuliers volet famille, service de garde et intimidation, Gouvernement du Québec, 2015 ; Direction générale des services de garde éducatifs à l'enfance, 2018.

garderies en milieu familial (0,02 % du total), 17 463 pour les CPE (19,8 % du total), 10 620 pour les garderies privées subventionnées (12 % du total) et 60 292 pour les garderies privées non subventionnées (68,2 % du total).

Les années qui ont suivi la bonification du crédit d'impôt provincial pour frais de garde d'enfants ainsi que la modulation des tarifs de garde ont donc induit un retournement drastique de la situation : ce sont maintenant les garderies à but lucratif qui tirent mieux leur épingle du jeu en parvenant à se développer plus rapidement que leurs vis-à-vis sans but lucratif. À elles seules, les garderies privées dites non subventionnées ont vu leur nombre de places littéralement exploser entre 2009 et 2018, avec une hausse de 867 %. Si nous remontons jusqu'en 2007, cette hausse atteint même un sommet sidérant de 1 382 %.

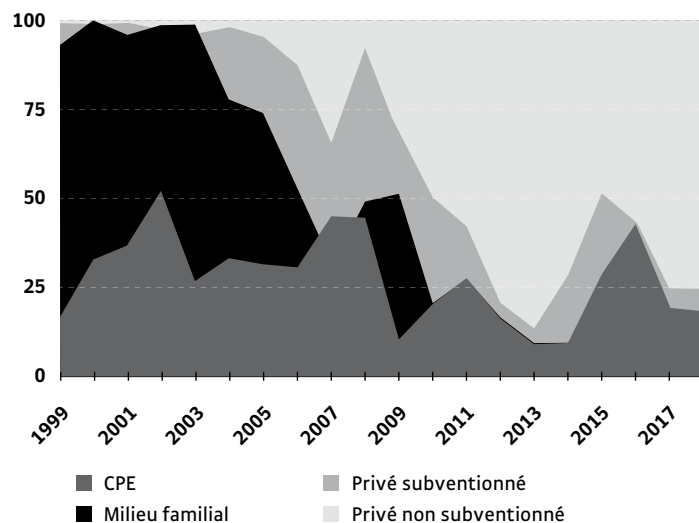
Ce genre de tendance ne manque pas d'avoir un impact sur l'équilibre global de l'offre en service de garde, d'abord conçue comme secteur dans lequel la prise en charge du service allait être assurée principalement par des entreprises sans but lucratif (OSBL). Les dernières années sont venues bousculer cette intention initiale pour réserver une part plus importante aux dynamiques de recherche de profit. En 2009, les places en garderies privées représentaient tout juste 20,1 % du total (graphique 9). Dix ans plus tard, elles accaparent désormais 37,9 % de ce total. Comme l'indique la ligne des données associées aux garderies privées non subventionnées, c'est l'essor fulgurant de ces dernières qui est à l'origine de ce retournement. À l'opposé, la part des places dévolues aux CPE est, de son côté, en constant déclin pendant toute la période. Nous observons là une bonne représentation graphique de l'abandon du modèle démocratique et pédagogique incarné par les CPE au fil des ans.

Les deux derniers graphiques de cette section présentent plus spécifiquement les fluctuations annuelles du nombre de places par type de service de garde. Encore ici, nous sommes à même de constater la grande bifurcation induite par l'action gouvernementale. Dans le graphique 10, chaque graphe de données nous en apprend un peu plus sur le processus de substitution qui s'est opéré à la fin de la dernière décennie. Observons la courbe des garderies en milieu familial. Très distinctement, il apparaît que ce type de service de garde s'est développé sur une période relativement courte. Si en 1999, 2000 et 2001, ce sont plus de 10 000 places par année qui étaient créées, cette tendance a rapidement frappé un mur : de 2010 à aujourd'hui, ce sont seulement 22 nouvelles places qui ont été ouvertes.



Graphique 11

### Répartition en % des nouvelles places de service de garde selon le type de service, 1999-2018



**SOURCES :** Étude des crédits 2015-2016 : Renseignements particuliers volet famille, service de garde et intimidation, Gouvernement du Québec, 2015 ; Direction générale des services de garde éducatifs à l'enfance, 2018.

Les CPE ont suivi un parcours similaire, quoique avec un écart moins drastique entre « période de croissance » et « période de stagnation ». Entre 1999 et 2006, il s'est créé, bon an mal an, au-delà de 2 000 places par année dans les CPE, avec des pointes proches de 7 000 en 2001 et en 2002. La période de « stagnation » a vu, pour sa part, une création de places bien plus limitée avec un creux de 939 places en 2014 et un sommet de 3 124 en 2011. Il n'y a donc jamais eu de frein à proprement parler au niveau de la création de places en CPE, mais une réelle diminution du nombre de places créées, et ce, au moment même où le Québec connaissait un petit bébé-boom<sup>16</sup>.

À ce propos, il a bien fallu développer des services de garde afin de répondre aux besoins découlant de l'essor de la natalité. C'est ici que débute l'expansion des garderies privées. Alors que les garderies privées subventionnées avaient d'abord vécu, de 1999 à 2003, un véritable cycle de stagnation, on a vu, entre 2004 et 2011, 16 056 nouvelles places être créées. Cependant, les grands bénéficiaires du changement de dynamique décrit plus haut ont été, sans surprise, les garderies privées non subventionnées. Si de 1999 à 2005, seulement 2 186 places ont été créées dans cette offre de service de garde, ce nombre a été égalé au cours des seules années 2006, 2007 et 2008. À partir de 2009, nous assistons à une véritable explosion avec 2 203 places créées cette année-là ; puis 4 219

en 2010, 6 632 en 2011, 9 968 en 2012 et un sommet de 11 509 en 2013. Par la suite, de 2014 à 2018, la moyenne annuelle s'est située à 5 593 nouvelles places.

Ces données nous permettent de constater le lourd impact des décisions politiques, fiscales et tarifaires prises par Québec. Entre 2010 et 2018 (voir graphique 11), les garderies privées non subventionnées représentent en moyenne 68,2 % des nouvelles places offertes aux parents. Dans ces conditions, l'on ne peut défendre l'idée d'un libre choix de ces derniers : alors que le Québec connaissait une période d'accroissement démographique, l'État a mis en place une politique visant à diriger les parents vers ces garderies à but lucratif.

Une autre solution aurait pourtant pu être privilégiée : celle de poursuivre la consolidation et l'expansion du réseau des CPE en raison de la grande qualité des services qui y sont offerts. Si une telle orientation n'a pas été retenue, c'est essentiellement pour des motifs de nature budgétaire et idéologique. Le gouvernement préférait subventionner indirectement des garderies privées plutôt que de voir arriver à maturité un réseau dont l'indépendance et les coûts lui semblaient n'être qu'un fardeau. Dans la prochaine section, nous verrons ce qu'il en aurait coûté à l'État de faire un tout autre choix.

## Le coût de la conversion des garderies privées en CPE

Rappelons dans un premier temps que la modulation de la tarification des services de garde en fonction du revenu des parents devrait bientôt être chose du passé. En effet, lors de la campagne électorale, la CAQ s'est engagée à rétablir le tarif unique<sup>17</sup>. Le « signal-prix » mis au point par les libéraux pour indifférencier les divers services pourrait donc bientôt être révolu. Cependant, quoique intéressante, la proposition de la CAQ demeure insuffisante. Pour assurer la qualité des services de garde à la petite enfance, rétablir le niveau de financement d'avant l'austérité serait la première étape d'une politique conséquente. Une deuxième étape serait de développer un nombre suffisant de places en CPE pour mettre fin au développement de l'offre privée et même voir à ce que cette offre périclité. Cette dernière section s'attardera à détailler les coûts de ces différentes orientations.

D'abord, étudions le problème du refinancement des services de garde subventionnés. Qu'en coûterait-il pour rétablir les niveaux de financement d'avant les coupes imposées par le gouvernement de Philippe Couillard ? Pour faire ce calcul, nous devons définir le niveau de financement lié aux subventions de fonctionnement d'avant 2014. Pour les trois types de services de garde

Tableau 1

**Coût du rétablissement des subventions de fonctionnement au niveau de 2013, en dollars constants de 2018, selon le type de service de garde**

Type de service de garde	Sous-financement par rapport à 2013
CPE	168,8 M\$
Milieu familial	154 M\$
Privé subventionné	72,2 M\$
<b>Total</b>	<b>395 M\$</b>

**SOURCES :** Étude des crédits 2015-2016 : Renseignements particuliers volet famille, service de garde et intimidation, Gouvernement du Québec, 2015 ; Direction générale des services de garde éducatifs à l'enfance, 2018 ; Comptes publics – éditions 2007-2008 à 2016-2017, Gouvernement du Québec ; Budgets des dépenses 2017-2018 et 2018-2019, Gouvernement du Québec. Calculs de l'auteur.

subventionnés, nous utilisons donc le niveau de financement par place qui prévalait en 2013 et l'appliquons à la réalité de 2018 afin de calculer le sous-financement actuel des services de garde subventionnés.

Comme on peut le voir au tableau 1, une telle opération de refinancement reviendrait à hausser de 168,8 M\$ les subventions de fonctionnement des CPE, de 154 M\$ celles des garderies en milieu familial et de 72,2 M\$ celles des garderies privées subventionnées. Au total, réparer les dégâts causés par l'austérité libérale occasionnerait une dépense supplémentaire de 395 M\$ pour le trésor public.

En plus de ce réinvestissement, réparer les dégâts passés implique d'organiser le transfert des places en garderies privées non subventionnées vers de nouvelles places en CPE. Une telle mesure ne réglerait pas tous les problèmes. Il resterait toujours, par exemple, un léger déficit en termes de nombre de places totales offertes afin de combler les besoins de la population et d'éliminer les listes d'attente. Or, une telle orientation aurait le mérite de corriger l'erreur historique commise il y a un peu plus de dix ans lorsque le gouvernement s'est mis en tête d'accompagner les garderies privées dans leur essor.

Pour procéder dans cette voie, trois étapes sont nécessaires : définir le coût brut lié au fonctionnement de 67 246 nouvelles places en CPE<sup>b</sup>, ensuite en définir le coût net pour finalement offrir une évaluation du coût total des mesures proposées.

Le tableau 2 offre les éléments nécessaires à la première étape. Y sont détaillés les montants associés à

<sup>b</sup> Ce nombre de places correspond à celui présentement offert par les garderies privées non subventionnées.

Tableau 2

**Coût brut associé au fonctionnement de 67 246 nouvelles places en CPE**

Subvention pour le financement des infrastructures des CPE	30,1 M\$
Régime de retraite à l'intention d'employé·e·s œuvrant dans le domaine des services de garde à l'enfance	70,2 M\$
Régimes d'assurance collective et de congés de maternité	26,4 M\$
Subvention de fonctionnement des CPE	947,4 M\$
<b>Total</b>	<b>1 074 M\$</b>

**SOURCES :** Étude des crédits 2015-2016 : Renseignements particuliers volet famille, service de garde et intimidation, Gouvernement du Québec, 2015 ; Direction générale des services de garde éducatifs à l'enfance, 2018 ; Comptes publics – éditions 2007-2008 à 2016-2017, Gouvernement du Québec ; Budgets des dépenses 2017-2018 et 2018-2019, Gouvernement du Québec. Calculs de l'auteur.

quatre types de subventions devant être pris en compte pour financer les activités des CPE : les subventions pour le financement des infrastructures des CPE, celles attribuées au régime de retraite des employé·e·s, celles finançant leurs régimes d'assurance collective et leurs congés de maternité et, finalement, celles devant veiller au financement de fonctionnement des CPE. Au total, nous arrivons à un niveau de dépenses de 1 074 M\$ par année.

Cependant, ce coût doit être revu à la baisse afin de tenir compte de la diminution du crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants. L'idée ici est de le ramener à son niveau d'avant sa bonification pour ainsi éliminer le transfert de fonds publics vers des garderies qui ne sont normalement pas subventionnées. Si la bonification de ce crédit il y a une décennie a permis l'explosion constatée précédemment des places offertes au privé, son annulation vise à recréer un écart tarifaire dans le but de diriger les parents vers les CPE. Soyons clairs, l'objectif d'une telle initiative est de voir à l'élimination progressive des garderies privées non subventionnées.

Le tableau 3 présente les données pertinentes à cette seconde étape de nos calculs. Les 801,1 M\$<sup>c</sup> de dépenses fiscales associées à ce crédit d'impôt devraient être ramenés à leur niveau de 2007 (soit avant la bonification), ce qui représente une compression de dépenses de l'ordre de 595,5 M\$. Ainsi, le coût net pour opérer les 67 246 places envisagées peut être réduit à 478,5 M\$.

À ces sommes nous devons toutefois ajouter les investissements en infrastructures nécessaires au développement des locaux devant accueillir ces nouvelles

<sup>c</sup> L'écart entre ce montant et les données présentées au graphique 1 est attribuable à l'utilisation de dollars constants de 2018.

Tableau 3

**Coût net associé à 67 246 nouvelles places en CPE**

Coût annuel brut de leur conversion en CPE	1 074 M\$
Coût du crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants en 2017 (\$ de 2018)	801,1 M\$
Coût du crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants en 2007 (\$ de 2018)	205,6 M\$
Économie liée à la diminution du crédit pour frais de garde d'enfants	(595,5 M\$)
<b>Coût net</b>	<b>478,5 M\$</b>

**SOURCES :** Étude des crédits 2015-2016 : Renseignements particuliers volet famille, service de garde et intimidation, Gouvernement du Québec, 2015 ; Direction générale des services de garde éducatifs à l'enfance, 2018 ; Comptes publics – éditions 2007-2008 à 2016-2017, Gouvernement du Québec ; Budgets des dépenses 2017-2018 et 2018-2019, Gouvernement du Québec. Calculs de l'auteur.

places. L'évaluation la plus récente d'un tel coût nous vient du cadre financier développé par le Parti québécois lors des élections de 2018<sup>18</sup>. Il y était prévu qu'un investissement de 236 M\$ serait nécessaire pour créer les infrastructures de 21 000 nouvelles places. En regard des 67 246 places proposées dans cette note, il est alors question d'un investissement de 755,7 M\$. Le financement d'une telle somme devrait provenir du *Plan québécois des infrastructures*<sup>19</sup>, ce qui fait en sorte que son coût réel pour les finances publiques serait beaucoup plus bas dans l'immédiat. Les infrastructures publiques étant financées par des emprunts, c'est l'impact de la mesure proposée sur le service de la dette du gouvernement qu'il faut définir. Le coût d'emprunt pour le gouvernement était basé sur un taux d'intérêt de 2,5 % en 2017<sup>20</sup>. Le financement, dans ces conditions, des emprunts nécessaires au développement des CPE reviendrait donc à ajouter 18,9 M\$ par année au service de la dette, soit 0,2 % du total actuel de ce poste budgétaire<sup>21</sup>.

Comme l'indique le tableau 4, le coût total des mesures proposées dans cette note s'élève alors à 892,4 M\$. Rappelons toutefois que chaque année, Québec dépense l'équivalent de la moitié de ce montant afin d'offrir des subventions indirectes à des garderies offrant des services dont une proportion significative sont de mauvaise qualité. *A contrario*, il nous semble plus approprié d'utiliser des fonds publics pour permettre au plus grand nombre possible de jeunes enfants de fréquenter le type de service de garde qui se démarque par l'excellence des services offerts.

Tableau 4

**Coût total de l'ajout de 67 246 nouvelles places en CPE et du rétablissement du financement des services de garde subventionnés à leur niveau de 2013**

Mesures proposées	Coûts en M\$
Rétablissement du financement des services de garde subventionnés à leur niveau de 2013	395 M\$
Niveau total de subvention nécessaire au fonctionnement de 67 246 places en CPE	1 074 M\$
Diminution du crédit d'impôt pour garde d'enfant	(595,5 M\$)
Impact sur le service de la dette	18,9 M\$
<b>Total</b>	<b>892,4 M\$</b>

**Conclusion**

Dans cette note, nous avons rappelé les impacts néfastes de l'action gouvernementale des dix dernières années. Au moment où un nouveau gouvernement arrive au pouvoir à Québec et considérant les promesses faites aux électeurs d'abolir la modulation des tarifs des services de garde subventionnés, il nous a semblé opportun d'indiquer qu'une telle mesure, tout aussi nécessaire soit-elle, était insuffisante. Il faut activement faire la promotion des services de garde sans but lucratif, et les propositions avancées en ces pages permettraient d'atteindre un tel objectif. D'un côté, les garderies non subventionnées cesseraient de se financer par l'entremise des fonds publics, ce qui aurait comme impact de rendre leur tarif d'inscription prohibitif pour la majorité de la population ; de l'autre, les parents auraient des places disponibles dans de nouveaux CPE afin d'assurer la continuité des services. Le chemin entamé en 1997 par la création de cette institution toute particulière à la société québécoise peut se poursuivre, à la condition bien sûr que le présent gouvernement priorise les intérêts des jeunes enfants du Québec plutôt que ceux des propriétaires de garderies à but lucratif.



## Notes de fin de document

- 1 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Nouvelles dispositions de la politique familiale : Les enfants au cœur de nos choix*, 1997.
- 2 *Idem*, p. VIII.
- 3 KELLY-GAGNON, Michel et LABRIE, Yanick : « Les CPE ne sont pas un exemple à suivre », *La Presse*, 29 juillet 2015, p. 14.
- 4 *Idem*.
- 5 *Grandir en qualité*, Institut de la statistique du Québec, 2014.
- 6 COUTURIER, Eve-Lyne et HURTEAU, Philippe, *Les services de garde au Québec : champ libre au privé*, Montréal, IRIS, 2016.
- 7 Voir le site du ministère de la Famille : [mfa.gouv.qc.ca/fr/services-de-garde/revision-programme-services-garde/tarification/Pages/index.aspx](http://mfa.gouv.qc.ca/fr/services-de-garde/revision-programme-services-garde/tarification/Pages/index.aspx).
- 8 Voir le site du ministère de la Famille : [mfa.gouv.qc.ca/fr/services-de-garde/revision-programme-services-garde/tarification/Pages/cout-garde-quotidien.aspx](http://mfa.gouv.qc.ca/fr/services-de-garde/revision-programme-services-garde/tarification/Pages/cout-garde-quotidien.aspx).
- 9 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Discours sur le budget – Budget 2008-2009*, p. 22.
- 10 CHOUINARD, Tommy, « Garderie : tarif modulé et réforme pour récupérer 300 M\$ », *La Presse*, 20 novembre 2014.
- 11 [mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/tarification-sdg-2018.pdf](http://mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/tarification-sdg-2018.pdf).
- 12 [austerite.iris-recherche.qc.ca/](http://austerite.iris-recherche.qc.ca/).
- 13 Voir le site du ministère de la Famille : [mfa.gouv.qc.ca/fr/services-de-garde/revision-programme-services-garde/tarification/Pages/cout-garde-quotidien.aspx](http://mfa.gouv.qc.ca/fr/services-de-garde/revision-programme-services-garde/tarification/Pages/cout-garde-quotidien.aspx); MINISTÈRE DE LA FAMILLE, *Portrait des garderies non subventionnées du Québec – Enquête auprès des propriétaires de garderies non subventionnées*, Québec, 2014, p.24.
- 14 *Budget du Québec – 2010-2011*, Gouvernement du Québec, 2010.
- 15 COUTURIER, Eve-Lyne et HURTEAU, Philippe, *op. cit.*
- 16 GIRARD, Chantal, *Les naissances au Québec et dans les régions en 2017*, Institut de la statistique du Québec, 2018.
- 17 BERGERON, Patrice, « Garderies subventionnées : la CAQ propose le tarif à 8,05 \$ par jour par enfant », *La Presse canadienne*, 14 août 2018.
- 18 Cadre financier du Parti québécois, *Priorité aux services. Sérieusement*, élections du 1<sup>er</sup> octobre 2018.
- 19 *Plan québécois des infrastructures 2018-2028*, Gouvernement du Québec, mars 2018.
- 20 *Budget du Québec 2018-2019 — Fonds des générations : le Québec rembourse sa dette*, Gouvernement du Québec, 2018, p. 7-23
- 21 *Données statistiques du gouvernement, 1998-1999 – 2019-2020*, Gouvernement du Québec, 2018.



Institut de recherche  
et d'informations  
socioéconomiques

INSTITUT DE RECHERCHE ET D'INFORMATIONS SOCIOÉCONOMIQUES  
1710, rue Beaudry, bureau 3.4, Montréal (Québec) H2L 3E7  
514.789.2409 • [iris-recherche.qc.ca](http://iris-recherche.qc.ca)

Imprimé **ISBN 978-2-924727-57-7**  
PDF **ISBN 978-2-924727-58-4**

L'Institut de recherche et d'informations socioéconomiques (IRIS), un institut de recherche indépendant et progressiste, a été fondé à l'automne 2000. Son équipe de chercheur-e-s se positionne sur les grands enjeux socioéconomiques de l'heure et offre ses services aux groupes communautaires et aux syndicats pour des projets de recherche spécifiques.