

Douze affirmations inexactes de l'Institut Fraser sur le programme de services de garde du Québec

Pierre Fortin
Département des sciences économiques
École des sciences de la gestion
Université du Québec à Montréal

Avril 2017

« Toutes nos analyses s'appuient sur des mesures minutieuses, exactes et rigoureuses. En outre, l'Institut Fraser indique toujours ses sources de données. »

Source : site Web de l'Institut Fraser

En mars 2017, le bureau de Vancouver de l'Institut Fraser (IF) a publié un Bulletin de recherche rédigé par les analystes Vincent Geloso et Ben Eisen alléguant que le programme de services de garde du Québec comportait de graves lacunes (« flawed », en anglais) (Geloso and Eisen 2017). V. Geloso est chercheur associé à l'Institut économique de Montréal (IEDM) et B. Eisen est directeur des Études de la prospérité provinciale à l'Institut Fraser. Ce Bulletin est une version plus élaborée de deux articles d'opinion publiés en juillet 2015 dans La Presse et le National Post par le président de l'IEDM, Michel Kelly-Gagnon, et l'analyste, Yanick Labrie, maintenant agrégé supérieur à l'Institut Fraser (Kelly-Gagnon et Labrie 2015a, 2015b).

Le Bulletin est disponible à l'adresse suivante :

<https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/quebecs-daycare-program.pdf>

Les deux auteurs de l'Institut Fraser ont fondé leur évaluation négative du programme de services de garde du Québec sur douze affirmations qui peuvent être résumées comme suit :

- 1) Les coûts relatifs au programme de services de garde du Québec ont suivi une croissance explosive.
- 2) Au Québec, l'augmentation de la participation des mères à la population active relève largement de la réforme de l'assurance-emploi de 1996, et non du nouveau programme de services de garde instauré en 1997.
- 3) L'augmentation de la participation des femmes jeunes à la population active que connaît le Québec depuis 1997 ne s'explique pas par ce programme puisqu'une augmentation équivalente a été observée dans les provinces de l'Atlantique malgré l'absence d'un programme de services de garde subventionné.

4) Des études stipulent que seuls 40 % des coûts des subventions dédiées aux services de garde sont couverts par le gouvernement. Ainsi, prétendre que le programme de services de garde du Québec est « autosuffisant » (à l'équilibre) est sans fondement.

5) Au Québec, l'augmentation du taux d'activité professionnelle des femmes jeunes ne peut pas être attribuée au programme de services de garde puisque cette augmentation est bien supérieure chez les femmes d'âge mûr.

6) Le programme de services de garde du Québec a induit les pères à fournir moins d'heures de travail.

7) À l'heure actuelle, l'instauration dans d'autres provinces d'un programme de services de garde inspiré du modèle québécois aurait un impact réduit sur l'emploi des femmes par rapport à ce qui avait été observé au Québec, car les taux actuels d'activité dans ces provinces sont au départ supérieurs comparativement au Québec il y a 20 ans.

8) L'impact du programme de services de garde du Québec sur les critères de développement de l'enfant est négatif.

9) Bien que le programme de services de garde soit considéré comme universel, il n'a pas résolu le problème des listes d'attente pour l'obtention d'une place en service de garde.

10) Bien que le programme de services de garde soit considéré comme universel, les chances des familles à faible revenu d'obtenir une place sont inférieures par rapport aux familles les mieux nanties.

11) Le programme de services de garde est une bénédiction pour les ménages les plus riches.

12) Il a été démontré que les bienfaits sur le plan cognitif relevant de la fréquentation de services de garde en établissement tendent à s'atténuer rapidement et ont pratiquement entièrement disparu dès la troisième année.

Dans ce rapport, j'examine les arguments constituant le fondement de ces douze allégations. Selon moi, toutes ces affirmations comportent de graves lacunes.

Le système de services de garde du Québec en quelques mots

En quoi consiste le programme de services de garde du Québec? Depuis 1997, la province du Québec utilise un programme universel à faibles coûts comportant deux objectifs clairs : (1) l'amélioration de l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie personnelle et (2) un meilleur développement et l'égalité des chances des enfants. Actuellement, quel que soit leur statut d'emploi, marital et de revenus, pratiquement tous les parents qui le souhaitent ont accès à une place à prix modique pour leur enfant de niveau préscolaire et âgé de moins de 6 ans (de plus amples détails sont fournis ci-après). Il existe quatre types de services de garde agréés au Québec : les centres de la petite enfance (CPE), les services de garde en milieu familial et deux types de garderies privées à but lucratif (subventionnées et non subventionnées).

Le Tableau 1 résume les caractéristiques de base de ces quatre types de services agréés. Ce tableau est largement explicite, sauf pour le tarif net par jour après impôts. Ce tarif est calculé en soustrayant les aides gouvernementales du tarif brut par jour. Les aides gouvernementales comprennent les déductions de l'impôt fédéral sur le revenu et, si admissible, le crédit d'impôt remboursable provincial, les ajustements relatifs à l'allocation canadienne pour enfants et le crédit pour la taxe sur les produits et services. Concernant les garderies privées non subventionnées, le tarif net par jour après impôts est plus bas lorsque le revenu familial est inférieur à 55 000 \$ ou compris entre 105 000 et 150 000 \$; pour les trois types de services subventionnés, il est inférieur lorsque le revenu familial varie entre 55 000 et 105 000 \$.

Tableau 1. Caractéristiques de base des quatre types de services de garde agréés au Québec

Caractéristique	CPE ^a	En milieu familial	Garderies privées à but lucratif	
			Subventionnées	Non subventionnées
En établissement?	Oui	Non	Oui	Oui
À but lucratif?	Non	Oui	Oui	Oui
Subventionné?	Oui	Oui	Oui	Non
Tarif brut par jour	Entre 7,75 et 21,20 \$, augmente avec l'augmentation du revenu familial.			Environ 35 \$
CIR ^b provincial?	Non	Non	Non	Entre 75 et 26 %, baisse avec l'augmentation du revenu familial.
Déductible de l'impôt fédéral?	Oui	Oui	Oui	Oui
Tarif net par jour après impôts ^c	Entre 5,85 et 16,89 \$, augmente avec l'augmentation du revenu familial.			Entre 4,38 et 19,75 \$, augmente avec l'augmentation du revenu familial.
Répartition des enfants ^d	32 %	31 %	16 %	21 %

^a CPE = Centre de la petite enfance.

^b CIR = Crédit d'impôt remboursable.

^c Pour un couple présentant des revenus professionnels identiques et un revenu familial total compris entre 40 000 et 180 000 \$.

^d En décembre 2016, 291 545 places étaient disponibles dans un service de garde agréé pour 444 000 enfants d'âge inférieur à 5 ans (soit 66 % de cette population au total).

Source : Ministère de la Famille du Québec.

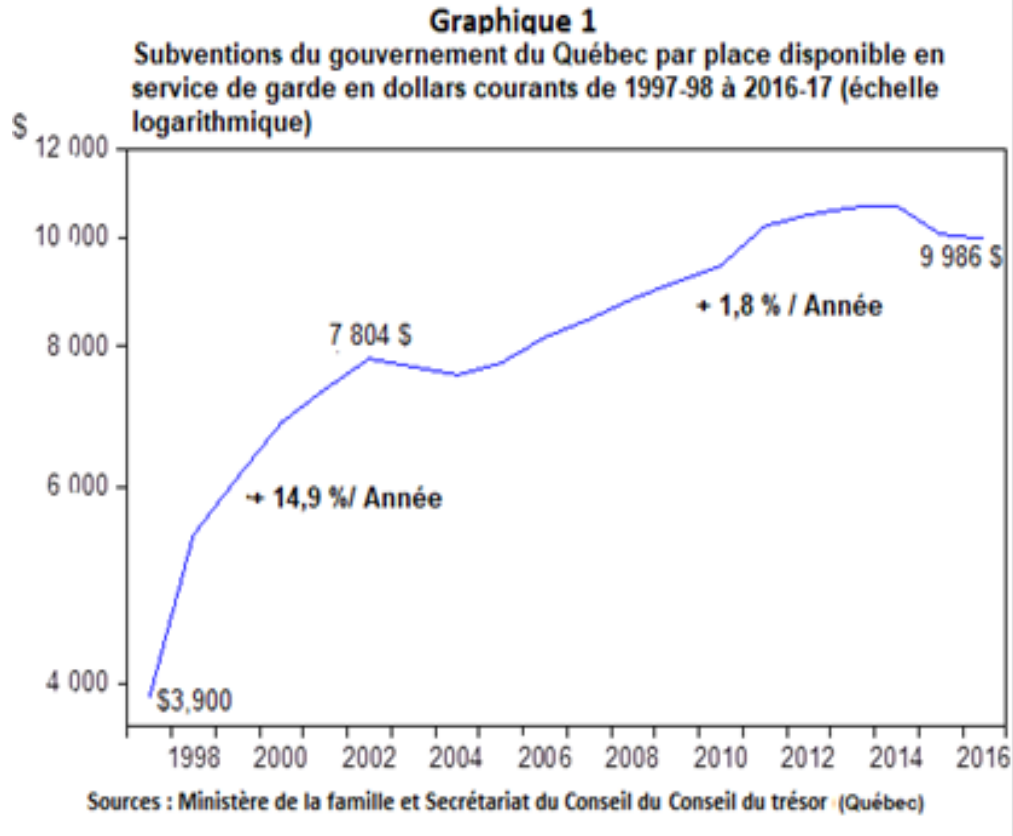
Première affirmation de l'Institut Fraser

Le programme de services de garde inauguré en 1997 est coûteux. Depuis, le coût annuel ajusté à l'inflation des subventions provinciales directes par place disponible en service de garde a doublé, grim pant jusqu'à 9 823 \$ en 2016-17. S'ajoutant au coût associé aux subventions indirectes, sous forme de crédit d'impôt remboursable octroyé aux utilisateurs de garderies privées non subventionnées, le coût total de toutes les subventions endossées par le gouvernement était de 2,6 milliards \$. Un exemple de hausse des coûts est l'expansion en 2008 des personnes syndiquées exerçant en milieu familial, dont les coûts assumés par le gouvernement s'élèvent à plus d'un milliard de dollars par an.

Pour l'année fiscale 2016-17, le coût actualisé des subventions directes par place dans les trois services de garde subventionnés (CPE, en milieu familial et garderies privées subventionnées) était de 9 986 \$, c'est-à-dire un coût 2,6 fois supérieur à celui de 1997-98, d'une valeur de 3 900 \$ (en dollars courants, les dollars courants sont ici utilisés pour éviter les complications liées à la sélection d'un déflateur). Le taux de croissance moyen implicite du coût par place était de 5,1 % par an entre les années 1997 et 2016.

Le Graphique 1 illustre que de conclure sur ces observations que le budget associé aux services de garde était hors de contrôle au cours de cet intervalle de temps de 20 ans est une erreur totale.

Deux périodes se distinguent clairement au cours de cet intervalle. Lors des cinq premières années (1997-98 à 2002-03), le système de services de garde connaissait sa première construction. Le coût par place a augmenté d'environ 15 % par an. Cette hausse rapide s'explique par l'augmentation progressive du pourcentage de places admissibles à l'octroi de subventions directes aux fournisseurs de services subventionnés au fur et à mesure de la couverture progressive d'enfants d'âges différents par le programme entre septembre 1997 et septembre 2000. De plus, les normes de qualité de base relatives aux qualifications du personnel, aux ratios enfants/employé, aux tailles des groupes, aux surfaces physiques, etc. ont été définies et de nombreux nouveaux établissements se sont petit à petit établis. Tous ces facteurs ont conduit au doublement du coût par place, passant de 3 900 \$ à 7 804 \$,



ce qui contraste fortement avec l'augmentation du coût des subventions par place, par un pourcentage modéré de 1,8 % par an (en dollars courants) au cours des quatorze années suivantes (2002-03 à 2016-17). Le contrôle des tarifs par le gouvernement reposait principalement sur l'augmentation du tarif fixe assumé par les parents, passant de 5 \$ en 1997-2003 à 7 \$ en 2004-2014, et sur la grille des tarifs indexés augmentant en fonction du revenu familial instaurée en 2014-15. Le reste était le fruit d'une prise en charge prudente par les établissements de services de garde individuels.

De manière cruciale, la croissance salariale au Québec dans le secteur de garde d'enfants était modérée. L'Enquête mensuelle sur l'emploi, la rémunération et les heures de travail conduite par Statistique Canada indique qu'entre les années 2001 et 2016, les salaires hebdomadaires des employés du secteur de garde d'enfants augmentaient de manière coordonnée avec la moyenne de l'économie provinciale (de 2,3 % par année).

Le Bulletin de l'Institut Fraser mentionne que, suite à l'expansion de 2008 des personnes syndiquées travaillant dans le secteur de garde d'enfants en milieu familial, l'augmentation salariale était importante pour cette catégorie. Ce « bond » dans la hausse des salaires s'est produit en 2011. Le coût de cet accord salarial était sept fois inférieur au chiffre exagéré de un milliard de dollars inventé par les deux auteurs de l'Institut Fraser. Le chiffre exact publié dans le rapport annuel 2015-16 du Ministère québécois de la Famille était de 147 millions \$.

Le coût des subventions directes allouées aux trois types de services de garde subventionnés était de 2,3 milliards \$ en 2016-17. On ignore le coût des subventions indirectes (le crédit d'impôt remboursable destiné aux utilisateurs des garderies privées non subventionnées), mais une

estimation d'environ 200 millions \$ semblerait raisonnable. Par conséquent, le coût total en 2016-2017 des subventions directes et indirectes doit osciller autour de 2,5 milliards \$.

Un coût de 2,5 milliards \$ permet-il de qualifier le programme de services de garde du Québec de « trop coûteux »? Il s'agit certainement d'une grosse somme d'argent, représentant environ 0,6 % du produit intérieur brut (PIB) de la province. Cependant, 0,6 % du PIB est juste équivalent à la moyenne actuelle de l'OCDE pour la part de PIB assumée en moyenne par les gouvernements des pays membres au perfectionnement de l'enseignement décerné aux enfants en bas âge (OCDE 2016, Tableau C2.3). Le pourcentage est en fait supérieur à 0,6 % dans les pays suivants : Danemark, Finlande, Allemagne, Islande, Israël, Nouvelle-Zélande, Norvège, Espagne et Suède. L'OCDE (2007) a stipulé que « 1 % du PIB est un pourcentage minimum tout à fait justifié tant que la qualité est maintenue ». Quoi qu'il en soit, le 0,6 % du Québec n'est définitivement pas hors norme.

Il est impossible d'évaluer à quel point un programme est onéreux dans le résumé. Ceci doit être déterminé en fonction des avantages qu'il générerait. La bonne question à poser est la suivante : Les effets du programme de services de garde du Québec sur les revenus des mères et le développement de l'enfant sont-ils positifs et suffisamment élevés pour en justifier le coût? Les auteurs de l'Institut Fraser attribuent une réponse négative à ces questions. Examinons leurs arguments.

Deuxième affirmation de l'Institut Fraser

L'instauration du programme de services de garde du Québec en 1997 coïncidait avec la mise en œuvre complète au Canada de la réforme de l'assurance-emploi (AE) de 1996. Par conséquent, les estimations quantitatives disponibles ont probablement confondu de façon notable l'impact positif du nouveau programme de services de garde sur la participation des mères à la population active avec celui émanant simultanément de la réforme de l'assurance-emploi, particulièrement important dans les provinces de l'Atlantique et au Québec.

Cette affirmation est contredite directement par chaque résultat relevant des publications de recherche. Les estimations quantitatives axées sur l'impact du programme de services de garde du Québec sur le taux d'activité professionnelle des mères sont fondées sur des études conduites par trois équipes d'économistes du travail. Une de cette étude a été effectuée à l'Université du Québec à Montréal (UQAM), une autre provient d'un trio formé entre l'Université de Toronto, le Massachusetts Institute of Technology et l'Université de la Colombie-Britannique, et la troisième est issue de l'Université Queen's (Lefebvre et Merrigan 2008; Baker et coll. 2008; Kottelenberg et Lehrer 2013; Haeck et coll. 2015).

Ces chercheurs ont tous démontré que la réforme du Québec avait un impact causal considérable sur l'emploi des mères. Leur verdict unanime a été obtenu en exploitant les données détaillées contenues dans des entrevues individuelles répétées relevant de deux enquêtes longitudinales majeures conduites par Statistique Canada sur une période de quinze ans (de 1994 à 2008). Le comportement des mères du Québec et d'autres régions du pays a été minutieusement comparé. L'impact du programme sur l'emploi des mères a été déterminé méticuleusement par des méthodes visant à séparer ses propres conséquences de celles d'autres facteurs susceptibles d'influencer simultanément l'emploi des femmes, comme les caractéristiques individuelles des

répondantes, le nombre d'habitants de la commune de résidence, le taux de chômage de la province et des facteurs à impact économique, tels que la réforme de l'assurance-emploi de 1996, l'instauration en 1998 du supplément de la prestation fédérale pour enfants et les hauts et les bas du cycle économique. De plus, les chercheurs de l'UQAM ont découvert que l'impact du programme du Québec sur l'emploi des mères était à long terme. Si une femme utilisait un service de garde tout en travaillant avant que son enfant n'entre dans le système scolaire, une fois cette entrée effectuée, sa probabilité de travailler plus tardivement était supérieure (Lefebvre et coll. 2009).

Toutes ces études ont été publiées dans des revues scientifiques renommées avec comité de lecture. L'unanimité des conclusions issues de toutes ces sources indépendantes est une preuve manifeste, qu'en grande partie, l'augmentation du taux d'activité professionnelle des mères au Québec depuis 1997 peut être réellement attribuée au système universel de services de garde à bas coût instauré cette même année. La conclusion directe, telle que mentionnée par l'équipe de l'UQAM, était que la réforme des services de garde du Québec avait un impact « vaste, significatif et durable » sur l'offre de main-d'œuvre des mères et que, sans surprise, ce résultat était « comparable à celui résultant de réformes globales semblables mises en œuvre dans des pays tels la Norvège, l'Espagne et l'Allemagne ».

Dans l'article de Fortin et collaborateurs (2013), l'interprétation de ces résultats, selon des collègues de l'Université de Sherbrooke et moi-même, implique qu'en 2008, le nombre de mères au Québec occupant un emploi est supérieur de 70 000 (soit 3,8 %) par rapport au chiffre qui serait obtenu en l'absence de réforme des services de garde, ce qui représenterait environ 60 % de la hausse du taux d'emploi des femmes d'âge compris entre 20 et 44 ans et résidant au Québec, entre 1997 et 2008.

Par conséquent, suggérer, comme l'a fait l'Institut Fraser, que les études ont surestimé l'impact de ce programme sur le taux d'activité des mères en raison de l'impact combiné de la réforme de l'assurance-emploi de 1996, qui aurait eu plus de portée au Québec et dans les provinces de l'Atlantique que dans d'autres régions, est sans fondement. Les estimations issues des études théoriques ont été épurées non seulement de l'impact à l'échelle nationale de la réforme de l'assurance-emploi, mais aussi de ses conséquences possiblement distinctes selon les régions, tel que déterminé par les changements observés dans les taux de chômage spécifiques aux provinces et les tailles des populations des différentes communes ou différents quartiers.

Troisième affirmation de l'Institut Fraser

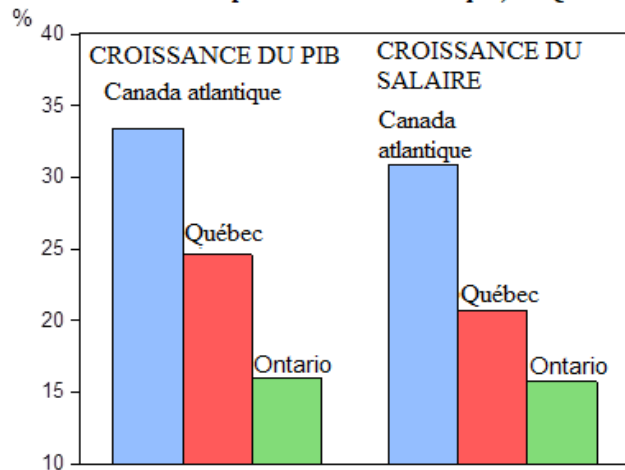
De façon plus générale, le taux d'activité des femmes en âge d'être mère a augmenté depuis 1997 au moins de manière analogue au Québec et dans les provinces de l'Atlantique, malgré l'absence de programme de services de garde subventionnés dans ces provinces, ce qui suggère l'entrée en jeu de forces économiques similaires dans ces deux régions. Il n'est nullement nécessaire de s'appuyer sur le programme de services de garde pour expliquer les facteurs importants impliqués dans l'augmentation du taux d'activité des femmes au Québec.

Il est évident qu'il s'agit d'une idée fausse. Si l'augmentation du taux d'emploi a été similaire en Floride et au Texas suite dans cet état au boom pétrolier, peut-on prétendre que le pétrole n'explique en rien la croissance de l'emploi au Texas parce qu'il n'y en a pas en Floride? Bien

sûr que non. Il est tout à fait possible (cela a été observé auparavant) qu'un boom immobilier ait propulsé l'économie de la Floride de manière concomitante au boom pétrolier responsable de la croissance économique au Texas et que ces deux facteurs aient entraîné une croissance rapide et simultanée de la croissance de l'emploi dans ces deux états. De manière analogue, l'augmentation du taux d'activité des femmes au Québec après 1997 imputée au programme de services de garde serait d'une ampleur équivalente dans les provinces de l'Atlantique en raison d'un facteur distinct et spécifique à cette région, sans lien avec la garde d'enfants.

De quel facteur pourrait-il s'agir? Pour l'essentiel, une croissance économique plus vigoureuse et une augmentation plus rapide des salaires dans les provinces de l'Atlantique par rapport au Québec et à l'Ontario. Le diagramme de gauche du Graphique 2 démontre que, de manière cumulée de 1998 à 2014, le PIB en dollar constant par personne en âge de travailler s'est accru de 33 % dans les provinces de l'Atlantique, mais seulement de 25 % au Québec et de 16 % en Ontario. Chacun sait que la croissance économique des provinces de l'Atlantique repose essentiellement sur le boom pétrolier à Terre-Neuve-et-Labrador. Mais, il est vrai également que chacune des trois provinces maritimes a de meilleurs résultats, pas seulement Terre-Neuve-et-Labrador, par rapport au Québec et, a fortiori, à l'Ontario. Le taux d'emploi a connu une croissance à St. John, Halifax et Saint John, mais des reculs à Toronto et Hamilton. Concernant le marché du travail, selon le diagramme de droite du Graphique 2, le réel pouvoir d'achat associé aux salaires des femmes a également augmenté plus rapidement dans chacune des provinces de l'Atlantique (+31 % en moyenne) comparativement au Québec (+21 %) et à l'Ontario (+16 %).

Graphique 2
Croissance cumulée du PIB réel par personne en âge de travailler et
salaires hebdomadaires moyens réels des femmes de 25 à 54 ans de 1998 à 2014
dans les provinces de l'atlantique, au Québec et en Ontario



Source : Statistique Canada

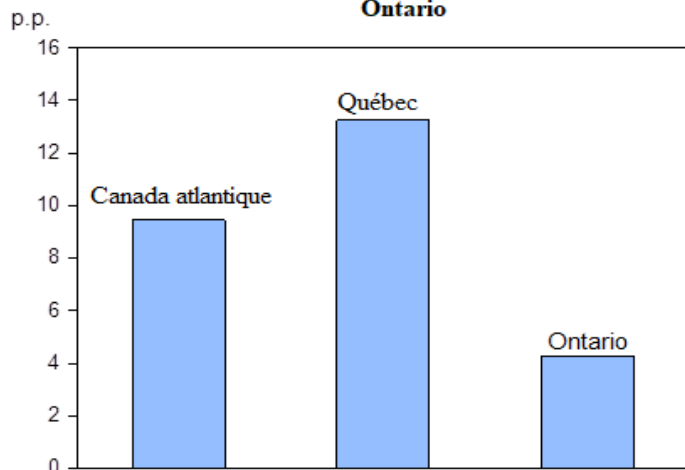
Les performances économiques et du marché du travail étaient par conséquent bien plus dynamiques au Canada atlantique par rapport au Canada central, au cours de la période 1998 à 2014. Les opportunités d'emploi et de revenus ont fortement motivé les femmes à entrer et à rester dans la population active.

Il est intéressant de comparer le comportement de la population active des femmes en âge d'être mère des provinces de l'Atlantique avec l'Ontario sur la période de 1998 à 2014, car aucune de ces régions ne bénéficie de services de garde universels abordables. C'est l'objectif du Graphique 3 qui démontre l'importance de l'augmentation du taux d'activité des mères d'enfants en bas âge de 1998 à 2014 dans ces deux régions et au Québec. La hausse était de 9 points de pourcentage dans les provinces de l'Atlantique, et seulement de 4 points de pourcentage en Ontario. Ce résultat concorde parfaitement avec le fait que le marché du travail était bien plus dynamique au Canada atlantique par rapport à l'Ontario au cours de cette période.

Dans le Graphique 3, « l'anomalie » est le Québec. Selon le Graphique 2, ses performances économiques et de marché du travail de 1998 à 2014 étaient moins dynamiques par rapport aux provinces de l'Atlantique, tout en étant supérieures à celles de l'Ontario. En l'absence de système de services de garde universel à bas coût, il aurait ainsi été logique de s'attendre à ce que la hausse du taux d'activité des femmes au Québec soit comprise entre celle des provinces de

l'Atlantique et celle de l'Ontario, c'est-à-dire située entre 4 et 9 points de pourcentage. Mais au contraire, elle a adopté la valeur incroyable de 13 points de pourcentage.

Grahiqe 3
Augmentation du taux d'activité des femmes de 20 à 44 ans de 1998 à 2014 dans les provinces de l'atlantique, au Québec et en Ontario



Sources : Statistique Canada; Friendly et al. (2000, 2015)

Tous réunis, ces faits illustrés dans les Graphiques 2 et 3 constituent une démonstration relativement convaincante que le programme de services de garde du Québec a exercé une influence considérable sur la participation des mères à la population active. La preuve la plus directe et définitive reste assurément celle fondée sur des publications scientifiques, auxquelles j'ai fait référence précédemment. Le point essentiel ici est que cette preuve n'est aucunement contredite par les autres faits avancés par les auteurs de l'Institut Fraser, fondés sur la simultanéité de l'impact de la réforme de l'assurance-emploi et de la progression analogue du taux d'activité des femmes au Québec et dans les provinces de l'Atlantique.

Quatrième affirmation de l'Institut Fraser

Bien que les études démontrent en général un impact positif du programme de services de garde du Québec sur le taux d'activité des mères, les meilleures preuves disponibles suggèrent que son ampleur n'est pas suffisante pour induire une augmentation des recettes fiscales qui couvre les forts coûts fiscaux associés au fonctionnement du programme. Par exemple, une étude (Baker et coll. 2008) a estimé qu'environ 40 % des coûts bruts engendrés par les subventions allouées aux services de garde sont récupérés par les hausses au niveau des revenus individuels et des

cotisations sociales et la baisse de l'allocation pour enfants générée par la subvention. On ne peut affirmer que les programmes de services de garde inspirés du modèle québécois sont « autosuffisants », c'est-à-dire à l'équilibre.

L'affirmation que le programme de services de garde du Québec était « autosuffisant » a été émise lors de l'étude conduite par des collègues de l'Université de Sherbrooke et moi-même et portant sur l'impact de ce programme sur l'emploi des mères, le PIB provincial et les équilibres budgétaires fédéraux et provinciaux (Fortin et coll. 2013). Puisque les auteurs de l'Institut Fraser ne semblent pas connaître nos travaux, je vais maintenant décrire comment nous sommes parvenus à cette conclusion.

La première étape a été d'interpréter les estimations disponibles dans les publications scientifiques qui démontraient qu'en 2008, le nombre de mères occupant un emploi au Québec était supérieur de 70 000 par rapport au chiffre qui serait obtenu en l'absence de réforme des services de garde. Ce nombre incluait environ 42 000 mères avec des enfants de moins de 6 ans et 28 000 mères avec des enfants de 6 ans et plus. Dans ce dernier cas, nous voulions que notre estimation concorde avec le résultat obtenu par Lefebvre et coll. (2009) au sujet de la portée à long terme sur l'offre de main-d'œuvre. Ces auteurs ont démontré que la durée de la portée du programme sur l'emploi des mères dépassait le niveau préscolaire.

La deuxième étape a consisté à déterminer l'impact de l'augmentation de la volonté des mères à travailler (un véritable « coup de fouet » pour la disponibilité cumulée en main d'œuvre) sur la hausse du PIB provincial dans l'équilibre économique général (tel qu'exécuté dans Blanchard 2000, par exemple). En combinant les données portant sur les heures travaillées, l'expérience professionnelle et le niveau d'éducation avec les techniques macroéconomiques standard, nous avons calculé que le gain pour le PIB du Québec obtenu grâce au déploiement de ce nouveau programme serait de 5,1 milliards \$. Dans ce contexte, il est essentiel de souligner que l'impact économique n'incluait pas seulement la valeur directe de la main d'œuvre additionnelle apportée par les mères, mais également les revenus générés par les investissements supplémentaires effectués par les entreprises dans les bâtiments, la machinerie et l'équipement nécessaires à l'embauche efficace de ces nouvelles employées.

La troisième étape a été de calculer l'impact du nouveau programme sur les recettes et les dépenses publiques fédérales et provinciales. Côté dépenses, le gouvernement provincial a dépensé 1,8 milliard \$ en subventions directes en 2008. Sur la base des tendances en matière de dépenses dans les services de garde dans d'autres provinces, nous avons estimé que, sans ce nouveau programme, le coût des subventions assumées par le gouvernement aurait été d'environ 570 millions \$ en 2008. Cela signifie que la province devait payer 1,23 milliard \$ en subventions supplémentaires par rapport au coût associé à un système non universel, basé sur le modèle préexistant au Québec avant 1997 et toujours utilisé ailleurs au Canada en 2008. C'est cet ajout net de 1,23 milliard \$ au coût des subventions accordées aux services de garde, et non le coût brut total du programme de 1,80 milliard \$, qui a généré et soutenu l'augmentation du taux d'activité des mères et a été la source des répercussions sur les finances publiques.

Côté recettes nettes, l'instauration du nouveau programme de services de garde a eu trois conséquences. Pour commencer, moins de dépenses fiscales : Les utilisateurs d'un service de garde à prix modique ont cessé de bénéficier du crédit d'impôt remboursable provincial, et le prix

modique des services de garde a entraîné la baisse du coût des dépenses attribuées aux services de garde pour le gouvernement fédéral. Ensuite, plus de recettes fiscales : 70 000 mères supplémentaires occupant un emploi et l'augmentation de 5,1 milliards \$ du PIB ont permis de percevoir davantage de recettes liées à l'impôt sur le revenu des particuliers et des entreprises, aux cotisations sociales, aux taxes sur la consommation (TPS, TVP, TVH, taxes sur l'essence, etc.), aux impôts locaux et aux revenus d'entreprises publiques. Pour finir, moins d'allocations : plus de mères exerçant une activité professionnelle et des revenus familiaux supérieurs signifiaient moins de prestataires de l'aide sociale et baisse des prestations pour enfants.

Le Tableau 2 résume l'impact estimé final, selon moi, du programme de services de garde sur les recettes et les dépenses publiques, en 2008. Les deux résultats principaux sont les suivants : (1) la hausse totale des recettes (2 151 M \$) dépassait l'augmentation totale des dépenses (1 232 M \$) de 919 M \$, ce qui signifie que le programme était plus « qu'autosuffisant » et (2) l'augmentation de l'équilibre budgétaire était supérieur au niveau du gouvernement fédéral (673 M \$) par rapport au provincial (273 M \$), car la province assumait l'intégralité du coût associé au programme.

Tableau 2. Impact estimé du programme universel de services de garde à faible coût du Québec sur les recettes et dépenses publiques fédérales et provinciales en 2008 (en millions de dollars)

Impact sur :	Niveau du gouvernement		
	Fédéral	Provincial	Total
Recettes publiques	+673 M \$	+1 478 M \$	+2 151 M \$
Dépenses publiques	0 M \$	-1 232 M \$	-1 232 M \$
Équilibre budgétaire	+673 M \$	+246 M \$	+919 M \$

Remarques : (1) Ici, le niveau « provincial » inclut le niveau municipal. (2) L'augmentation des recettes exclut les hausses au niveau des contributions dans les plans d'assurance sociale (tels les RPC/RRQ, AE, etc.), car elles sont vouées à long terme à s'équilibrer avec les hausses des recettes d'une valeur équivalente; mais elle inclut les cotisations sociales dissociées de l'assurance sociale.

Source : Fortin et coll. (2013, Tableaux 5 et 7).

Le Bulletin de l'Institut Fraser a mentionné de manière juste que ces résultats semblent contradictoires avec ceux de Baker et coll. (2008) qui suggéraient que seulement 40 % du coût brut relatif aux subventions allouées aux services de garde (leur estimation exacte était de 38 %) pouvaient être contrebalancés par les hausses au niveau des revenus individuels et des cotisations sociales et la baisse de l'allocation pour enfants. En 2008, le coût brut du programme était de 1,8 milliard \$. Par conséquent, l'estimation de 38 % de Baker et coll. signifie que 685 millions \$ auraient été récupérés cette même année, tandis que notre estimation quant à la rétroaction fiscale indiquée dans le Tableau 2 est de 2 151 millions \$, soit trois fois plus.

Trois omissions permettent d'expliquer cette divergence. Premièrement, Baker et ses collaborateurs n'ont pas pris en compte l'impact du programme de services de garde sur les recettes publiques autrement que par les hausses au niveau des impôts sur le revenu des particuliers et les cotisations dans les régimes d'assurance sociale ainsi que la baisse de

l'allocation pour enfants. Nos propres calculs pour ces éléments donnent une valeur de 691 millions \$, ce qui est très proche de l'estimation de 685 millions \$ basée sur leurs 38 %. Baker et ses collaborateurs ont négligé les effets possibles sur les autres types de recettes, de transferts et de dépenses fiscales. Il s'agit d'un oubli majeur car, par exemple, une fraction élevée des revenus des familles se retrouve dans les dépenses des ménages, comme la consommation et les impôts locaux, par exemple. Deuxièmement, contrairement à nous, Baker et ses collaborateurs n'ont pas pris en compte la portée à long terme et sur des délais dépassant le niveau préscolaire des enfants de l'impact du programme sur l'emploi des mères. Ce résultat important de Lefebvre et coll. (2009) sur la continuité de l'impact après l'âge d'entrée à l'école est sorti un an après la publication de l'article de Baker et coll. en 2008. Troisièmement, Baker et ses collaborateurs n'ont pas tenu compte de l'augmentation additionnelle du PIB provincial consécutive à l'investissement dans la capacité productive susceptible de générer un gain dans les recettes fiscales issues des profits des entreprises et du revenu du capital.

En d'autres mots, les auteurs de l'Institut Fraser se trompent en considérant que l'estimation de 40 % publiée par Baker et coll. est une évaluation définitive de la rétroaction complète sur les budgets publics obtenue grâce au programme de services de garde. Il s'agit ici d'une première étape en ce sens. Notre tâche, pour l'essentiel, a été d'exécuter leur travail jusqu'à la fin.

Cinquième affirmation de l'Institut Fraser

De 1997 à 2016, le taux d'activité des femmes de plus de 55 ans a augmenté plus rapidement que celui de femmes en âge d'avoir un enfant. Cela suggère qu'une partie importante de l'augmentation du taux d'activité peut être imputée à des facteurs, comme la réforme de l'assurance-emploi, et que l'attribuer à d'autres tels que les services de garde subventionnés serait une erreur.

Les données du Tableau 3 illustrent qu'ici l'argument des auteurs de l'Institut Fraser n'a aucun sens. Ils ont réalisé qu'entre 1997 et 2016, le taux d'activité pour le groupe plus âgé (55 ans et plus) a doublé ou augmenté de 100 % (passant de 14 à 28 %), tandis que pour le groupe plus jeune, il a augmenté seulement de 12 % (passant de 76 à 85 %). Cette constatation les a menés à la conclusion que le groupe plus âgé présentait de meilleurs résultats que le groupe plus jeune, ce qui est mathématiquement absurde. Selon le critère employé pour juger l'influence de l'origine ethnique, pour que les femmes plus jeunes obtiennent de meilleurs résultats, il aurait fallu que leur taux d'activité ait plus que doublé entre 1997 et 2016, c'est-à-dire une hausse de $76\% \times 2 = 152\%$ en 2016, ce qui est impossible.

Tableau 3. Taux d'activité professionnelle des femmes âgées de 20 à 44 ans et de 55 ans et plus, au Québec, en 1997 et en 2016

Année	Groupe d'âge (années)	
	20 à 44	55 et +
1997	76 %	14 %

2016	85 %	28 %
------	------	------

Source : Statistique Canada.

Par contre, affirmer le contraire, c'est-à-dire que les résultats sont en fait supérieurs pour le groupe plus jeune, est facile à démontrer et est tout à fait logique. En 1997, 24 membres du groupe d'âge compris entre 20 et 44 ans sur 100 ne faisaient pas partie de la population active. En 2016, seulement 15 continuaient de ne pas y figurer. Par conséquent, au cours de cette période de 19 ans, 9 des 24 membres qui étaient inactives, soit 38 %, ont décidé de chercher un emploi. Un calcul semblable permet de démontrer que 86 membres âgés de 55 ans et plus sur 100 ne participaient pas à la population active en 1997, mais que 14 de ces 86 membres, soit 17 %, étaient actifs en 2016. De façon évidente, la capacité du groupe plus jeune à faire travailler ses membres inactifs était supérieure entre ces deux années par rapport au groupe plus âgé.

Par conséquent, le raisonnement établi dans la seconde phrase de la cinquième affirmation ne tient pas debout. Il est indéniable que des facteurs multiples sont à l'origine de l'augmentation tendancielle du taux d'activité des femmes plus jeunes et des femmes plus âgées, probablement y compris la réforme de l'assurance-emploi. Mais aucun élément de la première phrase de ce paragraphe ne permet de « suggérer » que le service de garde à bas coût ne figure pas parmi ces facteurs. L'utilisation par les auteurs de l'Institut Fraser d'un groupe de 55 ans et plus porte également particulièrement à confusion, en raison du nombre considérable de facteurs ayant simultanément eu un impact sur le rapport de ce groupe avec le marché du travail au cours des dernières décennies, notamment le changement démographique, la hausse du niveau d'éducation, les normes et règlements portant sur la retraite et la hausse des taux de séparation et de divorce. Il est impossible d'extraire la vérité au sujet du groupe plus âgé en s'appuyant sur des faits et corrélations alternatifs simplistes.

Sixième affirmation de l'Institut Fraser

Le programme de services de garde du Québec a réduit la quantité de main-d'œuvre fournie par les pères. Alors que les pères sont peu nombreux à avoir cessé leurs activités professionnelles, ils ont réduit l'intensité de leur travail (Stalker et Ornstein 2013).

Cela n'est pas ce que Stalker et Ornstein ont écrit. Ils n'ont pas du tout démontré que les pères avaient « réduit l'intensité de leur travail ». Leur résultat était que, comparativement au reste du Canada, suite à l'instauration en 1997 du nouveau programme de services de garde, un changement radical a été observé dans la proportion de familles québécoises utilisant une stratégie organisationnelle classique des ménages (le père travaille à temps plein, et la mère ne travaille pas et s'occupe de la garde des enfants, et bien plus) vers le recours à une stratégie où le père reste en majorité employé à temps plein, mais la mère travaille également et la garde des enfants est partagée plus équitablement. Lors d'un échange privé, le Pr Stalker m'a indiqué : « Il est inexact de suggérer qu'il existe objectivement chez les pères une tendance générale vers la baisse de l'investissement dans la main-d'œuvre rémunérée en conséquence de cette politique.

Je ne trouve pas les conclusions principales de notre article dans la citation de notre travail effectuée par l'Institut Fraser ».

La confirmation a été récemment publiée grâce à une étude longitudinale détaillée du programme de services de garde du Québec conduite en 2015 par Haeck et coll. que j'ai précédemment citée. Ils ont rapporté que leurs estimations de l'impact des semaines travaillées par les pères sur une base annuelle (tout comme leur taux d'activité professionnelle) étaient « rarement significatives et relativement faibles ».

Septième affirmation de l'Institut Fraser

En 1997, le taux d'activité professionnelle des femmes en âge d'être mère au Québec était encore plus bas qu'il ne l'est actuellement dans n'importe quelle province du Canada. Il serait par conséquent une erreur d'assumer que le déploiement aujourd'hui d'un programme de garde d'enfants inspiré du modèle québécois dans une autre province aurait un impact aussi grand sur le taux d'emploi des femmes que celui engendré par le programme du Québec il y a 20 ans.

Cette affirmation ne tient pas debout. Pour comprendre ce qui est en jeu, le Tableau 4 compare les augmentations du taux d'activité des femmes de 20 à 44 ans au Québec et dans d'autres provinces au cours des périodes antérieures et ultérieures à la réforme (de 1976 à 1997 et de 1997 à 2016).

Tableau 4. Taux d'activité -professionnelle des femmes âgées de 20 à 44 ans en 1976, 1997 et 2016, au Québec et dans toutes les autres provinces canadiennes

Région	1976	1997	2016
Québec	54 %	76 %	85 %
Autres provinces	60 %	78 %	80 %

Source : Statistique Canada.

Au cours de la période répartie sur 20 ans, de 1976 à 1997, le taux d'activité des femmes âgées de 20 à 44 ans a augmenté rapidement dans chacune des régions du Canada. L'écart entre les femmes du Québec et celles d'ailleurs au Canada s'est réduit peu à peu. Le taux d'activité a subi un déclin de 6 points en 1976 (54 % contre 60 %) et de 2 points en 1997 (76 % contre 78 %). Au cours des 20 dernières années, le taux d'activité des femmes a augmenté de 9 points au Québec (jusqu'à 85 %), mais seulement de 2 points dans les autres provinces du Canada (jusqu'à un pourcentage de 80 %). En 2016, le pourcentage par région était de 82 % dans les provinces de l'Atlantique, de 79 % en Ontario et de 80 % dans les Prairies et Colombie-Britannique confondues.

Quel aurait été au Québec le taux d'activité des femmes en 2016 sans le programme de services de garde? Si l'on adapte l'estimation relative au fait que ce programme a amené 70 000 mères supplémentaires à occuper un emploi en 2008 pour générer une estimation de leur taux d'activité

en 2016 (en tenant compte du taux de chômage et de la croissance de la population), la réponse simple à cette question est la suivante : 79 %, soit 6 points de pourcentage de moins que le pourcentage réel de 85 %. Ainsi, la seconde phrase de la septième affirmation de l'Institut Fraser revient à nier le fait que, si un programme de services de garde fondé sur le modèle québécois avait également existé dans d'autres provinces en 2016, le taux d'activité des femmes de 20 à 44 ans aurait probablement été de 86 % au lieu de 80 % en moyenne. Il s'agit ici d'une prise de position très douteuse : Si les Québécoises ont été en mesure d'atteindre un taux de 85 %, il est difficile d'imaginer ce qui aurait pu empêcher les femmes des autres régions du Canada d'atteindre un taux de 86 % si, pour la garde d'enfants, elles avaient eu accès à des tarifs aussi abordables que les Québécoises.

Huitième affirmation de l'Institut Fraser

Il existe une quantité substantielle de preuves démontrant que le programme de services de garde du Québec n'a pas amélioré le développement cognitif des enfants et qu'il a entraîné des résultats fortement négatifs en termes de développement non cognitif.

L'amélioration du développement de l'enfant est l'un des deux objectifs fondamentaux de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance du Québec de 1997. L'affirmation ci-dessus énoncée par les auteurs de l'Institut Fraser suggère que le programme de services de garde n'a pas atteint cet engagement central. Cette allégation est incomplète et trompeuse car ces auteurs ignorent certaines des avancées récentes majeures sur le développement de l'enfant au Québec.

Dans la documentation scientifique, deux sources principales d'information sont disponibles au sujet des impacts du programme de services de garde du Québec sur le développement de l'enfant : (1) les études conduites par des économistes sur le développement de l'enfant fondées sur l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes (ELNEJ) menée par Statistique Canada sur une base biennale de 1994 à 2008, et (2) les études en psychologie, psychiatrie et médecine portant sur la performance du réseau de centres de la petite enfance (CPE) basées sur des enquêtes longitudinales et transversales. Les auteurs de l'Institut Fraser ciblent leurs commentaires sur les effets négatifs non couverts par certaines des études économiques et omettent complètement le second groupe d'études.

Les économistes Baker et ses collaborateurs (2008, 2015), Brodeur et Connolly (2013), Kottelenberg et Lehrer (2013, 2016, 2017) et Haeck et ses collaborateurs (2015) ont étudié les impacts du système de services de garde dans son ensemble sur des critères tels que le vocabulaire, la santé, le développement moteur et social, l'inattention, l'anxiété, l'agressivité et le bien-être des parents. Les résultats présentaient une forte répartition et étaient parfois positifs et souvent négatifs, selon le type de famille, le revenu familial, le sexe de l'enfant et la méthode d'estimation. Kottelenberg et Lehrer, et Haeck et ses collaborateurs, en particulier, ont souligné que cette hétérogénéité dans les résultats était à prévoir, car les effets moyens sur le développement de l'enfant relèvent d'un échantillon d'enfants adoptant une forte distribution dans de nombreuses dimensions, comme la qualité des soins reçus et le type et la qualité des soins pouvant être raisonnablement considérés comme la meilleure option pour eux.

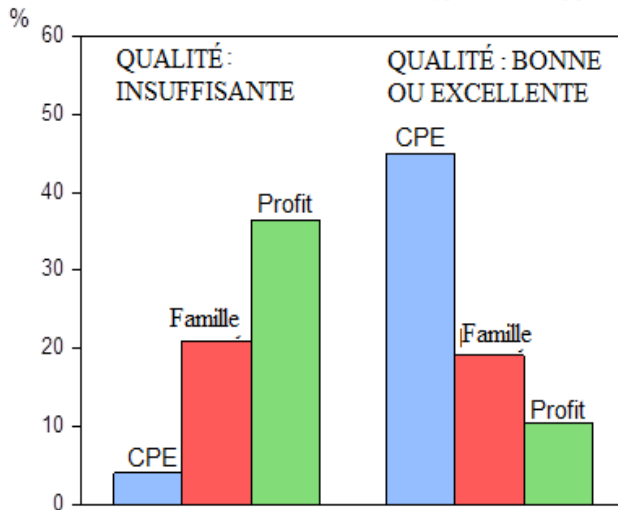
Les auteurs de l'Institut Fraser ont omis de signaler l'étude détaillée axée sur le développement de l'enfant effectuée récemment par des chercheurs de l'UQAM dans le cadre de

l'enquête ELNEJ (Lebihan et coll. 2015). Ces derniers ont démontré que le programme de services de garde avait des effets négatifs sur des aspects non cognitifs, chez des enfants de moins de 5 ans jusqu'en 2006, mais que ces effets négatifs s'amenuisaient au fil du temps pour finalement devenir négligeables en 2008. Au fur et à mesure que les enfants prenaient de l'âge (5-6 et 7-9 ans), la majorité des effets négatifs avaient tendance à disparaître. Les auteurs ont spéculé que les effets négatifs à court terme observés jusqu'en 2006 pourraient refléter non seulement l'impact à lui seul du système de services de garde, mais également le déploiement rapide d'un réseau à grande échelle de services de garde qui fut achevé en 2006. Puis, une fois le réseau établi de manière stable, les effets auraient été différents.

Une autre donnée complètement ignorée par le Bulletin de l'Institut Fraser et les études en économie elles-mêmes est la documentation scientifique portant sur la performance du réseau de centres de la petite enfance (CPE) accessible dans les revues scientifiques spécialisées en psychologie, psychiatrie et médecine. Comme l'indique le Tableau 1, les CPE, les gardes en milieu familial et les garderies privées à but lucratif (subventionnées et non subventionnées) représentent chacun environ le tiers des places en service de garde. De manière cruciale, comme l'ont en effet soupçonné Kottelenberg et Lehrer, et Haeck et ses collaborateurs, un résultat constant et durable des enquêtes conduites par l'Institut de la statistique du Québec est la forte variabilité au niveau de la qualité des fournisseurs de services de garde. Comme le montre le Graphique 4, le résultat est le plus souvent « bon ou excellent » pour les CPE, et le plus souvent « inadéquat » concernant les gardes en milieu familial et les garderies à but lucratif.

Graphique 4

Pourcentage d'enfants québécois de 18 à 66 mois recevant des soins de qualité insuffisante ou bonne/excellente, pour trois types de soins



Remarque : « CPE » = centres de la petite enfance (en 2014); « Famille » = garde en milieu familial reconnue (en 2013); « Profit » = garderies privées à but lucratif (en 2014).

Source : Institut de la statistique du Québec (2004 et 2015).

La structure et le processus sont utilisés pour mesurer la qualité des services de garde (Harms et coll. 2004, Japel 2016). La structure se compose de la santé, la sécurité, l'environnement physique, les ratios enfants/employé, les qualifications et l'expérience des éducateurs et la compétence de la direction. Le processus concerne les activités, le programme éducatif, les interactions avec les enfants et les interactions avec les parents. Une conclusion unanime publiée dans les revues en psychologie, psychiatrie et médecine est que les CPE du Québec concèdent des résultats positifs au sujet du développement de l'enfant (par exemple, Geoffroy et coll. 2010; Herba et coll. 2013; I. Laurin et coll. 2015; I. Laurin et coll. 2015). Premièrement, quel que soit le niveau du revenu familial, les enfants de 5 ans ayant fréquenté des CPE ont des probabilités inférieures d'être vulnérables sur les plans cognitifs et comportementaux par rapport à ceux qui n'ont pas été placés dans des services de garde agréés. Deuxièmement, la réduction du risque de vulnérabilité est forte pour les enfants issus de familles aux faibles revenus, mais aucunement négligeable (bien que naturellement plus modérée) chez ceux provenant de familles à revenu modeste ou élevé. Troisièmement, la fréquentation précoce et soutenue des CPE élimine les différences cognitives entre les enfants de statut socioéconomique faible et ceux de statut socioéconomique de moyen à élevé, au moins jusqu'à la sixième année. Quatrièmement, la fréquentation précoce des CPE réduit de manière notable les risques de problèmes d'internement

des enfants dont la mère présente des symptômes élevés de dépression (à forte incidence dans les familles à faibles revenus).

Les deux conséquences principales de ces éléments sont les suivants. Tout d'abord, au Québec, la répartition des enfants dans les quatre types de services de garde agréés dévie vers les fournisseurs de plus faible qualité. Il a été démontré que le réseau de CPE hautement performant octroyait en général des résultats positifs sur les plans cognitifs, comportementaux et de la santé et permettait de réduire efficacement la vulnérabilité des enfants de toutes les couches sociales. Néanmoins, il absorbe seulement le tiers des enfants. Les deux tiers restants des enfants inscrits dans des services de garde agréés reçoivent des services prodigués par des gardiennes en milieu familial et des garderies à but lucratif de qualité généralement minime ou inadéquate. Ceci explique que, jusqu'à présent, les résultats obtenus par les économistes ayant étudié les impacts du programme de services de garde dans son ensemble en fonction des données longitudinales de l'enquête ELNEJ signifient que, d'une manière générale, le développement de l'enfant ne s'est pas amélioré depuis 1997.

Ensuite, les résultats obtenus par les économistes ne constituent pas une grande conclusion en stipulant qu'un système universel à prix modique est en général mauvais pour le développement de l'enfant, mais ils rappellent qu'il peut être mauvais si la qualité moyenne des services se situe sous les normes, une observation qui relève du bon sens. Il ne fait aucun doute que la prise en charge de la qualité des services du système particulier du Québec doit être améliorée. Le défi est d'étendre les normes de bonne qualité obtenues par le réseau de CPE au reste du système de services de garde. Il s'agirait d'un usage judicieux des surplus fiscaux générés par le programme.

Neuvième affirmation de l'Institut Fraser

L'accès à une place dans un service de garde agréé dans le système du Québec que l'on prétend universel n'est pas en réalité universel en raison du problème des listes d'attente liées à l'obtention d'une place dans un établissement de garde d'enfant qui perdure.

Cette affirmation est inexacte. Les estimations basées sur les statistiques officielles pour l'année fiscale 2014-15 ont été rapportées dans le Tableau 5. Parmi les quatre types de services de garde agréés, l'excédent de capacité était de seulement 2 % ou moins dans les CPE et les garderies privées subventionnées, mais de 16 % concernant les gardes en milieu familial, et de 43 %, un pourcentage colossal, dans les garderies privées non subventionnées. L'excédent de capacité était bien plus que suffisant pour chaque parent pour obtenir une place à un endroit dans le système. Il est facile de se procurer ces estimations largement disponibles dans de nombreux rapports officiels, mais les deux auteurs de l'Institut Fraser ont décidé de s'appuyer uniquement sur un rapport obscur de 2006 de la chaîne CBC consacré aux listes d'attente, au début des années 2000. Les choses ont évolué depuis cette époque.

Le faible pourcentage frictionnel de 2 % ou moins de l'excédent de capacité observé dans les CPE et les garderies privées subventionnées est probablement relié à la qualité en moyenne bonne voire excellente de ce type de services de garde, comme l'illustre le Graphique 4. Même si le tarif net après impôt pour une place dans un service de garde en milieu familial ou une garderie privée non subventionnée est équivalent à celui des CPE, de nombreux parents préfèrent choisir un CPE lorsqu'ils sont au courant de la qualité supérieure des services dispensés. Ils déposent une

demande d'inscription dans un CPE et utilisent un service de garde en milieu familial ou privé en tant qu'option temporaire dans l'attente de recevoir une réponse favorable à leur demande.

Tableau 5. Nombre de places disponibles dans les services de garde et réellement occupées, et excédent de capacité résultant dans les quatre types de services de garde agréés au Québec, pour l'année fiscale 2014-15

Type de service de garde agréé	(1)	(2)	(3) = [(1)-(2)]/(2)
	Places disponibles	Places occupées	Excédent de capacité
Centres de la petite enfance (CPE)	88 302	86 536	2,0 %
Gardes d'enfants en milieu familial	91 664	78 831	16,3 %
Garderies privées subventionnées	44 760	44 357	0,9 %
Garderies privées non subventionnées	49 242	34 469	42,9 %
Tous les services de garde agréés	273 968	244 193	12,2 %

Remarque : La colonne (1) provient des statistiques officielles de recensement du Ministère de la Famille et des Aînés (MFA) (moyennes de mars 2014 et mars 2015); la colonne (2) émane des statistiques officielles sur l'occupation des places du MFA, à l'exception des garderies privées non subventionnées dont les chiffres sont issus des estimations du Ministère de la Famille du Québec (2014, page 30).

Source : Ministère de la Famille du Québec.

Ainsi, en réalité, le temps d'attente pour obtenir une place dans un service de garde agréé est en général nul, mais il existe des listes d'attente pour pouvoir accéder à des services de haute qualité en CPE. Cette conclusion concorde parfaitement avec la discussion axée sur la qualité de la section précédente portant sur le développement de l'enfant. Il n'a qu'une seule solution : continuer à élargir le modèle des CPE et imposer des normes de qualité compétitives aux garderies non subventionnées.

Dixième affirmation de l'Institut Fraser

Au Canada, les chances d'obtention d'une place dans un service de garde sont réduites chez les familles à faible revenu par rapport aux familles les mieux nanties. Pourtant, le programme universel du Québec n'a pas résolu ce problème au Québec.

Cette affirmation de l'Institut Fraser est juste, mais trompeuse. Selon le rapport du coût médian quotidien sur le revenu médian des femmes dans les 22 plus grandes villes canadiennes, les services de garde agréés sont actuellement quatre fois plus abordables au Québec que partout ailleurs au Canada (Macdonald et Friendly 2014, dernière version). Le rapport basé sur la

médiane masque bien sûr l'inégalité d'accès aux services de garde entre les différentes catégories de revenus, au Québec comme ailleurs. Le Tableau 6 met en relief cette réalité en comparant les profils de garde d'enfants des familles à bas et à hauts revenus au Québec.

Tableau 6. Répartition de 100 enfants âgés de moins de 5 ans en fonction du statut d'emploi des parents, du profil de service de garde et du quartile de revenu de la famille, au Québec

Statut d'emploi des parents et profil de service de garde	Quartile de revenu familial	
	Haut revenu (Q4)	Bas revenu (Q1)
Les parents ne travaillent pas.	8	36
Les parents travaillent, mais n'utilisent pas de service de garde.	8	13
Les parents travaillent et utilisent un service de garde de qualité minimale à inadéquate.	7	10
Les parents travaillent et utilisent un service de garde de qualité adéquate à excellente.	77	41
Toutes les familles	100	100

Source : Haeck et coll. (2015); Japel (2016).

Les enfants issus de familles à bas revenu sont moins présents dans les services de garde agréés de bonne qualité par rapport aux autres enfants. Ce tableau révèle les trois raisons de ce résultat. Premièrement, les parents à faible revenu sont souvent sans emploi. Deuxièmement, lorsqu'ils occupent un emploi, ils utilisent les services de garde moins fréquemment. Troisièmement, lorsqu'ils recourent à un service de garde, ils se retrouvent plus fréquemment dans des établissements de moindre qualité (20 %, soit 10 sur 51 pour la catégorie Q1 par opposition à 8 %, soit 7 sur 84 pour la catégorie à haut revenu). Le faible tarif par jour (7,75 \$ en 2017) pourrait s'avérer néanmoins trop élevé pour eux, un fournisseur de service de garde de bonne qualité pourrait être inexistant dans leur quartier ou municipalité ou l'ensemble des règles relatives aux transferts d'impôts rend financièrement les services de moindre qualité plus attirants pour eux.

Comme l'indique clairement le Tableau 6, l'un des problèmes principaux est qu'il est plus difficile de trouver les enfants désavantagés aux premières places car la moitié d'entre eux échappent au réseau de services de garde (49 % selon ce tableau). Le développement des enfants issus de familles à faible revenu est un problème mondial, et non une question spécifique au Québec ou au Canada. Un meilleur accès à un service de garde de bonne qualité aux enfants désavantagés doit évidemment constituer une propriété de premier plan pour la croissance future de chaque système, y compris celui du Québec.

Les auteurs de l'Institut Fraser sont ainsi définitivement dans l'erreur lorsqu'ils suggèrent qu'un programme universel ne confère aucun avantage quant aux besoins spécifiques des enfants vulnérables.

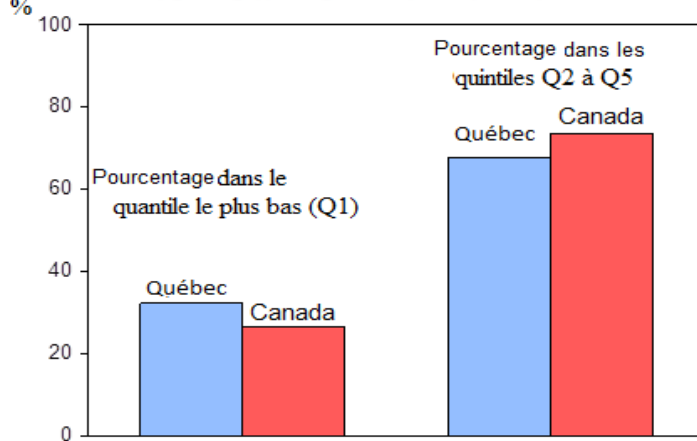
Deux arguments décisifs permettent d'appuyer l'universalité du bas coût. Le premier, résumé par le Graphique 5, est que les deux tiers des enfants vulnérables sont issus de familles à revenu modeste ou élevé. De plus, si elle n'est pas corrigée tôt, c'est-à-dire avant la maternelle, la vulnérabilité persiste. Si un enfant devient vulnérable à la maternelle, il est très probable qu'il en demeure ainsi pour le reste de sa scolarité (Desrosiers et coll. 2012). Les familles de chaque statut socioéconomique doivent par conséquent participer au système s'il vise à « saisir » tous les enfants vulnérables. Seul un système universel peut aspirer à cette fin.

Le deuxième argument en faveur d'un système universel à bas coût est celui précédemment décrit au sujet de la quatrième affirmation de l'Institut Fraser. Un tel système, comme celui instauré au Québec, génère un surplus fiscal par rapport à un système non universel car il attire tellement de mères en plus dans la population active de sorte que les impôts additionnels, de toutes sortes, recueillis par les gouvernements dépassent les coûts associés aux subventions supplémentaires et retours d'impôts assumés par la province. Non seulement un système universel n'ajoute aucun fardeau aux contribuables, mais il est plus qu'à l'équilibre.

Un programme universel à bas coût a par conséquent le potentiel de fournir tout ce qui est requis pour s'emparer de tous les enfants vulnérables et pour financer des services de garde de meilleure qualité ainsi que les besoins particuliers des enfants désavantagés à aucun coût net. Il produit les avantages nécessaires à la couverture des coûts. Comparativement à un système non universel, il est plus efficace car il n'abandonne pas l'essentiel des enfants vulnérables et il est moins coûteux car il génère des recettes fiscales qui font plus que couvrir les coûts supplémentaires engendrés par le système.

Graphique 5

Pourcentage de tous les enfants vulnérables qui font partie du quintile au statut socioéconomique le plus bas (Q1) et des quatre quintiles aux statuts les plus élevés (Q2 à Q5), au Québec (5 ans, 2004) et au Canada (0-11 ans, 2000)



Sources : Wilms (202); Desrosiers et al. (2012); calculations PF.

Onzième affirmation de l'Institut Fraser

Le programme de services de garde du Québec est une bénédiction pour les ménages les plus riches.

Ce type de préjugé anti-riches de la part de l'Institut Fraser est déplacé. La bonne pratique est de garantir que les ménages à revenu modeste ou élevé puissent parfois bénéficier de services publics à bas coût en contrepartie des montagnes d'impôts qu'ils paient tout au long de leur vie adulte. Le service de garde universel à prix modique est l'un des rares services publics auquel les familles ayant suivi des études supérieures et à revenu modeste ou élevé peuvent espérer profiter au cours des 15 premières années de leur vie adulte en retour des impôts qu'elles paient. Elles ne reçoivent pas de soins médicaux car ces personnes sont jeunes et en santé. Elles ne perçoivent pas d'assurance emploi ni d'aide sociale car elles détiennent des diplômes de niveaux collégial et universitaire. Elles n'utilisent pas encore le système scolaire public gratuit car leur premier enfant n'atteindra pas l'âge d'entrer à l'école avant leurs 33 ans. Vu de cet angle, l'accès aux ménages jeunes et plus aisés aux services de garde à bas coût n'est pas une « bénédiction » pour eux, mais un retour bien mérité de leur contribution au maintien et au développement de services publics de bonne qualité.

Jouer à Robin des Bois (faire payer les riches pour donner aux pauvres) est assurément populaire dans de nombreuses catégories de personnes, mais qui engendre trop de risques apportés par cette vénérable tradition britannique qui crée des générations de contribuables à revenu modeste ou élevé dont l'attitude principale est de détester le gouvernement et dont le premier intérêt est de couper dans les taxes et les services alloués aux plus nécessiteux. Ce comportement est largement répandu en Amérique du Nord. L'introduction d'une pince de sel scandinave « vous bénéficiez du fruit de vos contributions » dans les marchés, pour les services publics, n'est pas une mauvaise idée. L'accès aux ménages plus fortunés aux services de garde à bas coût, combiné ou non à une augmentation modérée des contributions en fonction du revenu, est une mise en œuvre logique de ce principe. En réalité, un système de services de garde universel peut être interprété comme la toute première composante du système scolaire public gratuit accessible universellement aux « pas si démunis ». Cette démarche instaurée dans les systèmes d'éducation et de garde de la petite enfance encourage les interactions entre les paires et la mixité entre les différentes couches sociales dès le plus jeune âge. De plus, la présence de parents à revenus modeste et élevé dans un système de garde d'enfants à bas coût favorise la mise en place et le maintien de services de garde de qualité et empêche le stigmatisme social trop souvent associé aux « programmes dédiés aux pauvres ».

L'expérience acquise grâce au programme de services de garde universel à bas coût du Québec a permis de démontrer clairement que l'accès au programme aux jeunes familles ayant suivi des études supérieures est la clé de sa réussite, quelle qu'elle soit, jusqu'à présent. De un, les deux tiers de la totalité des enfants vulnérables de la société sont les leurs. De deux, leur participation au programme est le principal facteur responsable de l'impact si important et durable du système sur le taux d'activité des mères, ainsi du fait que ce système soit plus qu'à l'équilibre (Haeck et coll. 2015; Fortin et coll. 2013).

Douzième affirmation de l'Institut Fraser

Des études aux États-Unis ont démontré que les bienfaits sur le plan cognitif relevant de la fréquentation de services de garde en établissement tendent à s'atténuer rapidement et ont pratiquement entièrement disparu dès la troisième année. Il est par conséquent irréaliste d'espérer des retours à long terme en capital humain de l'investissement dans les services de garde créés sur le modèle québécois.

Bizarrement, la seule référence des États-Unis sur laquelle les auteurs de l'Institut Fraser s'appuient est une étude de 2002 du NICHD ne comportant aucune mention de ce phénomène d'atténuation. Laissez-moi compenser ce manque de références en vous décrivant le résumé exhaustif des effets à long terme de la fréquentation des services de garde en établissement aux États-Unis publié par Elango et coll. (2016). Ces auteurs ont rapporté que les deux projets de démonstration à petite échelle portant sur le suivi à long terme des capacités cognitives (les projets Perry Preschool et Carolina Abecedarian) ne présentent aucun résultat cognitif significatif sur le plan statistique qui persiste à l'âge adulte. Cependant, ils ont confirmé que le projet Head Start à grande échelle a en effet mis en évidence que les effets positifs à la petite enfance sur le quotient intellectuel ont disparu au niveau secondaire. Ce résultat ne fait assurément aucun doute, mais il pourrait être spécifique aux États-Unis où la qualité des écoles publiques fréquentées par les enfants désavantagés, en si grand nombre, est médiocre (Currie et Thomas 1995).

Qu'en est-il des démonstrations de l'impact au niveau cognitif du programme de services de garde sur les jeunes Québécois (âgés de 20 ans)? Jusqu'à présent, les conclusions issues des premières études portant sur la durabilité des bienfaits cognitifs de la participation à ce programme diffèrent des résultats obtenus aux États-Unis. Sur la base de l'Étude longitudinale du développement des enfants du Québec (ELDEQ), Geoffroy et coll. (2010) ont découvert que les enfants de 12 ans (en sixième année) issus de familles au faible statut socioéconomique et ayant fréquenté les services de garde en établissement (majoritairement des CPE dans l'échantillon) présentaient des résultats cognitifs (1) améliorés de manière plus importante que s'ils n'avaient pas fréquenté de CPE, (2) bien meilleurs si l'assiduité avait été soutenue (environ 40 heures par semaine), et (3) semblables aux enfants issus de familles au statut socioéconomique acceptable s'ils avaient fréquenté les CPE à un âge précoce (à partir de 18 mois). Ces résultats ont été confirmés par J. Laurin et coll. (2015) qui ont démontré, grâce à l'étude ELDEQ, que la fréquentation précoce à un service de garde en établissement peut éliminer les inégalités sociales au niveau de la réussite scolaire, au moins jusqu'au début de l'adolescence.

Il est indiscutable que les auteurs de l'Institut Fraser ont omis ces études pour conclure « il est irréaliste d'espérer des retours à long terme en capital humain de l'investissement dans les services de garde créés sur le modèle québécois ». Bien entendu, cette évaluation négative de l'Institut Fraser ne signifie aucunement qu'aucun effort ne doit être entrepris pour améliorer la qualité moyenne de ce programme tout comme son adaptabilité aux besoins spécifiques des enfants désavantagés.

Conclusion

Ce Bulletin de recherche est une insulte aux règles établies sur le site Web de l'Institut Fraser, selon lequel « des mesures minutieuses, exactes et rigoureuses » sont le fondement de leur travail et les sources de données sont « toujours indiquées ». Les douze arguments visant à appuyer son opinion prétendant que le programme de services de garde du Québec présente de graves lacunes (le terme utilisé est « flawed », en anglais) ne tiennent pas debout. Les mesures sont sommaires, inexactes, imprécises, absentes ou mathématiquement absurdes. De nombreuses sources sont anachroniques, contraires ou sans lien avec l'argumentation, sans pertinence, mal interprétées ou manquantes. Des corrélations simplistes sont faussement utilisées pour identifier les facteurs de causes à effet.

En somme, une analyse désastreuse de la politique.

Références

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

Baker, Michael, Jonathan Gruber and Kevin Milligan. 2015. "Non-cognitive deficits and young adult outcomes: The long-run impacts of a universal child care program." Working Paper 21571. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Blanchard, Olivier. 2000. *Economics of Unemployment: Shocks, Institutions, and Interactions*. Lionel Robbins Lectures, London School of Economics, London, UK.

Brodeur, Abel, and Marie Connolly. 2013. "Do higher child care subsidies improve parental well-being? Evidence from Quebec's family policies." *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 93, September, 1-16.

Currie, Janet and Duncan Thomas. 1995. "Does Head Start make a difference?" *American Economic Review*, vol. 85, no. 3, June, 341-364.

Desrosiers, Hélène, Karine T  treault and Michel Boivin. 2012. "Demographic, socioeconomic, and neighbourhood characteristics of vulnerable children at school entry." *Profiles and Pathways* 14. Institut de la statistique du Québec, Quebec City.

Elango, Sneha, Jorge García, James Heckman and Andr  s Hojman. 2016. "Early childhood education." In *Economics of Means-Tested Transfer Programs in the United States*, volume II (R. Moffitt, editor). Chicago, IL: University of Chicago Press.

Fortin, Pierre, Luc Godbout and Suzie St-Cerny. 2013. "L'impact des services de garde    contribution r  duite du Québec sur le taux d'activité f  minin, le revenu intérieur et les budgets gouvernementaux." *Interventions   conomiques/Papers in Political Economy* 47, 1-28.

Friendly, Martha (editor). 2000. *Early Childhood Care and Education in Canada: Provinces and Territories 1998*. Toronto: Childcare Resource and Research Unit.

Friendly, Martha, Bethany Grady, Lindsay Macdonald and Barry Forer. 2015. *Early Childhood Education and Care in Canada 2014*. Toronto: Childcare Resource and Research Unit.

Geloso, Vincent, and Ben Eisen. 2017. "Quebec's daycare program: A flawed policy model." *Fraser Research Bulletin*, March. Vancouver: Fraser Institute.

Geoffroy, Marie-Claude, Sylvana Côté, Charles-  douard Gigu  re, Ginette Dionne, Philip Zelazo, Richard Tremblay, Michel Boivin and Jean S  guin. 2010. "Closing the gap in academic readiness and achievement: The role of early childcare." *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, vol. 51, no. 12, December, 1359-1367.

Haeck, Catherine, Pierre Lefebvre and Philip Merrigan. 2015. "Canadian evidence on ten years of universal preschool policies: The good and the bad." *Labour Economics*, vol. 36, October, 137-157.

Harms, Thelma, Richard Clifford and Debby Cryer. 2004. *Early Childhood Environment Rating Scale. Revised Edition*. New York: Teachers College Press.

Herba, Catherine, Richard Tremblay, Michel Boivin, Xuecheng Liu, Chantal Mongeau, Jean S  guin and Sylvana Côté. 2013. "Maternal depressive symptoms and children's emotional

problems: Can early child care help children of depressed mothers?" *Journal of the American Medical Association. Psychiatry*, vol. 70, no. 8, August, 830-838.

Institut de la statistique du Québec. 2004. *Grandir en qualité 2003: Enquête québécoise sur la qualité des services de garde éducatifs*. Quebec City.

Institut de la statistique du Québec. 2015. *Grandir en qualité 2014: Enquête québécoise sur la qualité des services de garde éducatifs*. Quebec City.

Institut de la statistique du Québec. 2014. *Portrait des garderies non subventionnées du Québec*. Quebec City.

Japel, Christa. 2016. "Portrait du réseau des services de garde en 2016." Brief submitted to the Commission sur l'éducation à la petite enfance. Montreal.

Kelly-Gagnon, Michel, and Yanick Labrie. 2015a. "Les CPE ne sont pas un exemple à suivre." *La Presse*, July 29, 14.

Kelly-Gagnon, Michel, and Yanick Labrie. 2015b. "On childcare, don't look to Quebec." *National Post*, July 30, A09.

Kottelenberg, Michael, and Steven Lehrer. 2013. "New evidence on the impacts of access to and attending universal child-care in Canada," *Canadian Public Policy*, vol. 39, no. 2, June, 263-285.

Kottelenberg, Michael, and Steven Lehrer. 2016. "Targeted or universal coverage? Assessing heterogeneity in the effects of universal childcare." Working Paper 22126. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Kottelenberg, Michael, and Steven Lehrer. 2017. "Does Quebec's childcare policy give boys and girls an equal start?" Working Paper 23259. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Laurin, Isabelle, Danielle Guay, Nathalie Bigras and Michel Fournier. 2015. "Quel est l'effet de la fréquentation d'un service éducatif sur le développement de l'enfant à la maternelle selon le statut socioéconomique?" Résultats de l'Enquête montréalaise sur l'expérience préscolaire des enfants de maternelle (EMEP). Direction de la santé publique, Agence de la santé et des services sociaux de Montréal. Montreal.

Laurin, Julie, Marie-Claude Geoffroy, Michel Boivin, Christa Japel, Marie-France Raynault, Richard Tremblay and Sylvana Côté. 2015. "Childcare services, socioeconomic inequalities, and academic performance." *Pediatrics*, vol. 136, no. 6, December, 1112-1124.

Lebihan, Laetitia, Catherine Haeck and Philip Merrigan. 2015. "Universal childcare and long-term effects on child well-being: Evidence from Canada." Working Paper No. 15-02. Groupe de recherche sur le capital humain, Université du Québec à Montréal.

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

Lefebvre, Pierre, Philip Merrigan and Matthieu Verstraete. 2009. "Dynamic labour supply effects of childcare subsidies: Evidence from a Canadian natural experiment on low-fee universal child care." *Labour Economics*, vol. 16, no. 5, October, 490-502.

Macdonald, David and Martha Friendly. 2014. *The Parent Trap. Child Care Fees in Canada's Big Cities*. Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives.

NICHD Early Child Care Research Network. 2002. "Early child care and children's development prior to school entry: Results from the NICHD Study of Early Child Care." *American Educational Research Journal*, vol. 39, no. 1, 133-164.

Organisation of Economic Cooperation and Development. 2007. *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*. Paris: OECD.

Organisation of Economic Cooperation and Development. 2016. *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*. Paris: OECD.

Quebec Ministry of the Family. Various years. Various documents. Quebec City.

Quebec Treasury Board Secretariat. Various years. *Expenditure Budget*. Quebec City.

Stalker, Glenn, and Michael Ornstein. 2013. "Quebec, childcare, and the household strategies of couples with young children." *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, vol. 39, no. 2, 241-262.

Statistics Canada. Various years. *CANSIM Database*. Ottawa.

Willms, Douglas. 2002. *Vulnerable Children*. Edmonton: University of Alberta Press.