

***POUR UNE POLITIQUE UNIVERSELLE  
D'AIDE À LA FAMILLE***

**Commentaires du Conseil du patronat du Québec  
sur le document de consultation  
*Scénarios de développement et de financement  
pour assurer la pérennité, l'accessibilité et la qualité des services de garde***

**Commentaires du Conseil du patronat du Québec  
sur le document de consultation  
*Scénarios de développement et de financement  
pour assurer la pérennité, l'accessibilité et la qualité des services de garde***

\*\*\*\*\*

Le Conseil du patronat du Québec (CPQ) remercie le ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille ainsi que la ministre déléguée à la Famille de l'avoir invité à se prononcer sur cette préoccupation importante que constituent le développement et le financement des services de garde. Il s'agit, sans conteste, d'un dossier qui interpelle l'ensemble de la société civile et qui mérite une attention toute particulière eu égard à l'allocation des fonds publics consacrés pour le bénéfice des familles québécoises, au premier titre, de nos enfants.

## **INTRODUCTION**

L'intérêt manifeste du CPQ pour les questions sous-jacentes à une politique familiale, plus précisément de services de garde, tient compte de l'intérêt de ses membres pour ce qui est de la gestion des finances publiques et des choix de l'État dans un contexte de précarité budgétaire. Le CPQ s'exprime également sur la fiscalité des contribuables, employés ou entrepreneurs. Une autre dimension doit être incluse dans notre réflexion : la conciliation travail-famille. Les employeurs sont partie prenante au débat. En effet, un sondage commandé par le CPQ à la firme CROP, à l'automne 2001, révèle que la majorité (88 % des entreprises) considère que la difficulté d'harmoniser les responsabilités familiales et les obligations professionnelles a augmenté au cours des cinq à dix dernières années. Le dilemme que vivent fréquemment les employés et parents de jeunes enfants entre donc en ligne de compte. Dans cette enquête, 90 % des répondants expriment, au regard de certaines propositions ou mesures gouvernementales, que l'encouragement et l'aide financière aux garderies privées, aux

garderies en milieu de travail et aux services de garde à domicile constituent les mesures les plus favorables. Dans l'ensemble, les entreprises souhaitent voir adopter des formules flexibles, plus près des besoins qui varient pour leurs employés et correspondant à la diversité des situations présentes dans les milieux de travail.

De ce fait, il nous apparaît difficile d'opter pour un des trois scénarios proposés, qui saurait répondre intégralement et favorablement à nos préoccupations. Nous estimons essentiel, dès lors, de brosser le tableau de certaines idées qui sont véhiculées et qui retiennent particulièrement notre attention. Cet exercice nous a amenés à explorer une autre avenue qui, certes, peut servir d'assises à un quatrième scénario dans lequel chacun pourrait y trouver son bénéfice.

## **ÉLÉMENTS DE QUESTIONNEMENT**

### *1. Les garderies à 5 \$ : que reste-t-il au-delà du symbole?*

En mettant en place les garderies à contribution réduite, dites à 5 \$, le gouvernement du Québec voulait démontrer qu'il reconnaissait l'importance de la famille en choisissant de favoriser la conciliation travail-famille et le développement global des enfants, dans une mesure concrète de prévention et de préparation à l'école fournissant à tous des chances égales de réussite, tel qu'il appert de l'avant-propos du document présenté à notre attention. En 1997, le programme a été implanté progressivement pour les enfants de quatre ans, puis étendu, théoriquement, à tous les groupes d'âge en l'an 2000. La ministre responsable de l'époque, madame Pauline Marois, affirmait que 95 % des familles seraient avantagées. La réalité est tout autre et nous voilà bien loin du compte. Il faut avoir le courage de questionner nos choix de société et, après six ans d'implantation progressive, d'en évaluer les impacts sur les familles québécoises.

Tous les enfants de zéro à quatre ans sont admissibles, en principe, au service de garde à 5 \$. Dans cette catégorie d'âge, 373 191 enfants sont dénombrés. Actuellement, le gouvernement subventionne plus de 166 268 places avec un objectif de 200 000 en 2006. Il reste donc, dans cette catégorie d'âge, 206 923 enfants qui sont, pour un certain nombre d'entre eux, en attente de place. Obligatoirement, pour l'instant, les parents de ces enfants doivent subvenir autrement à leurs besoins en matière de garde. Même si la quantité de places augmentait sensiblement, il demeurerait toujours un nombre important d'enfants qui n'auraient pas accès à un service de garde à contribution réduite. Et pourtant, les sommes nécessaires pour financer un tel système, à terme 1,7 milliard pour 200 000 places, soit une moyenne de 8 500 dollars par enfant, par année, ne bénéficient qu'à une fraction des familles. Il ne faut pas oublier que les laissés-pour-compte ne disposent plus des allocations familiales et autres avantages pour financer ce système qui n'a d'universel que l'intention.

Il faut faire preuve de réalisme. Pour que ce système de garde profite à toutes les familles, qui ont vu leurs avantages amputés, le Québec aurait besoin à moyen terme de près de trois milliards de dollars. S'engager dans cette voie supposerait que nous disposions de ressources importantes – ce qui, à l'évidence, n'est pas le cas – et qu'un tel système de garde soit ce qu'il y a de meilleur pour tous les enfants du Québec, un autre point discutable sur lequel nous reviendrons. Les coûts ont progressé de 30 % annuellement, en moyenne. Les crédits budgétaires augmenteront de 11,5 % d'ici 2006; cette augmentation ne tient pas compte cependant des éléments tels que l'équité salariale, les augmentations salariales et le régime de retraite.

Évidemment, lorsque le système est remis en question, les hauts cris proviennent des bénéficiaires du régime : les parents d'enfants qui ont enfin obtenu une place en garderie et les syndicats qui ont vu leur effectif s'accroître sensiblement, de l'ordre de 10 000 membres, selon Claude Laferrière, professeur à l'UQAM<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> CLAUDE LAFERRIÈRE. *Les garderies à cinq dollars (5 \$) sont-elles une aubaine?* mars 2003.

Malgré les récriminations au nom de la qualité des services offerts, ce qui n'est absolument pas en cause, le gouvernement doit avoir le courage d'examiner la situation en profondeur. Tout en considérant sa marge de manœuvre, le contraire relèverait de l'hérésie; il devrait opter pour une mesure qui soit juste pour toutes les familles, dans le respect des besoins des enfants et des possibilités de choix que leurs parents font pour eux.

## *2. Faire payer davantage les familles riches pour les mêmes services?*

Le CPQ s'écarte de cette avenue, d'ailleurs mise de côté dans le programme du Parti libéral. Soulignons qu'au Québec, sont considérés comme riches ceux qui gagnent un revenu annuel de plus de 40 000 dollars. Ils représentent 34,6 % du total des payeurs d'impôt et ils assument près de 70 % du total de l'impôt québécois. Ceux dont le revenu annuel excède 100 000 dollars ne représentent que 2 % de la population et paient 20 % de tous les impôts. La progressivité de nos impôts qui prend aux riches pour donner davantage aux moins fortunés, en comptant que 43 % de la population au Québec ne paie pas d'impôt, taxe énormément la classe moyenne. Il serait injuste d'ajouter à ce fardeau fiscal déjà lourd un coût additionnel pour les services, quel que soit le revenu des ménages.

D'un point de vue économique et social, les enfants constituent la source principale du renouvellement d'une société. La collectivité qui tire avantage du choix des parents de guider leurs enfants dans la vie devrait compenser les familles, sans égard au revenu des parents. La redistribution verticale est déjà effectuée par les impôts; elle ne devrait pas se faire par un financement des services de garde.

### 3. Combien de familles ont perdu au change?

Depuis le début de l'année, plusieurs articles sont parus sur les coûts cachés des garderies à 5 \$, notamment deux études : celle du professeur Laferrière citée précédemment, actualisée en 2003, et celle de l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP), en 1997<sup>2</sup>. Il appert que, pour les familles dont le revenu familial se situe entre 25 000 et 40 000 dollars, les garderies à 5 \$ ne les avantagent pas sur le plan comptable. À titre indicatif, en 2000, 35,8 % des contribuables du Québec gagnaient un revenu annuel entre 20 000 et 50 000 dollars. Pour les familles dont le revenu est de moins de 20 000 dollars, de telles garderies demeurent une option intéressante. Ceux à qui le régime profiterait le plus seraient les familles dont les revenus annuels se chiffrent à plus de 45 000 dollars, en raison du fait que le crédit d'impôt québécois décroît à mesure que les revenus augmentent.

De plus, selon les estimations conservatrices du professeur Laferrière, pour l'année 2003, on peut évaluer à plus de 225 millions la somme épargnée par Ottawa en raison du nombre d'enfants qui fréquentent une garderie à 5 \$ plutôt qu'à plein tarif. La conséquence générale est que les contribuables paient plus d'impôt et reçoivent moins en allocations familiales du fédéral. Comme le dit le professeur Laferrière, la valeur du cadeau pour Ottawa ne pourra que croître avec l'ajout de places planifiées pour 2006.

Le CPQ demande au gouvernement de donner l'heure juste aux parents. Si la société veut faire un choix bien éclairé, il ne suffit pas de se convaincre que les Québécois budgètent à la petite semaine et qu'ils ne sont pas capables d'établir la différence entre ce qui est avantageux pour eux et ce qui ne l'est pas. La situation financière d'une famille qui ne lui permet pas de déboursier 24 ou 28 dollars par jour pour un service de garde, et d'attendre ensuite des remboursements du fédéral et du provincial, peut être réglée autrement.

---

<sup>2</sup> BARIL, R., LEFEBVRE, P., MERRIGAN, P. « La politique familiale ses impacts et les options », dans *Choix*, vol. 3, n° 3, décembre 1997, Institut de recherche en politiques publiques.

Les moyens financiers des familles au Québec en comparaison avec ceux des familles canadiennes ne sont pas à ce point différents pour justifier que notre province fasse cavalier seul sans nous demander pourquoi personne d'autre ne s'engage dans la même voie. Si les garderies à 5, 6 ou 10 \$ par jour étaient si avantageuses, notre modèle n'aurait-il pas été calqué par nos voisins envieux de notre sort?

### **LES TROIS SCÉNARIOS DE FINANCEMENT**

Des trois scénarios de financement présentés pour la consultation, le CPQ retient surtout le troisième, qui a pour logique de faire payer à tous les parents qui choisissent d'envoyer leurs enfants dans une garderie à contribution réduite, une fraction égale à, par exemple, 20 % des coûts réels engagés. Si le gouvernement devait poursuivre cette voie, le CPQ suggère de la bonifier en sollicitant l'apport du secteur privé.

Dans une optique de gestion des finances publiques, le CPQ milite fortement pour que l'État favorise des partenariats avec l'entreprise privée. Aussi, pour éviter la hausse des coûts sur le plan des infrastructures, le CPQ suggère de cesser complètement le développement de CPE publics et, parallèlement, confier au privé le soin de développer les autres places requises selon l'échéancier projeté.

La demande de places en garderie ira en s'accroissant, à l'instar des coûts, mais les effets conjugués de cette progression pourront être neutralisés plus facilement si l'État se désengage du béton. Rien ne justifie des coûts plus élevés, excédant la capacité de payer des contribuables, du seul fait que des tenants syndicaux prônent une nationalisation des services de garde, dont, bien évidemment, le personnel viendra s'ajouter à l'effectif syndical de la fonction publique.

Toujours est-il que si nous considérons notre questionnement, exposé dans les pages précédentes de ce mémoire, ce scénario demeure bien imparfait. Nous nous permettons donc d'ajouter comme piste de réflexion un quatrième scénario qui mérite d'être étudié avec attention.

## **UN QUATRIÈME SCÉNARIO : POUR UNE POLITIQUE UNIVERSELLE ET HORIZONTALE**

De l'avis du CPQ, il faut revenir à un système d'allocations familiales, disparu au profit du système de garde actuel. Selon nos calculs, une somme non imposable d'environ 5 000 dollars pourrait être accordée annuellement, par enfant, jusqu'à ce qu'il entre à la maternelle, à cinq ans. Si l'on s'en réfère aux 373 191 enfants qui composent la catégorie d'âge visée, la somme s'élève à un peu plus de 1,8 milliard de dollars, à laquelle s'ajouterait un crédit fédéral majoré en fonction des paramètres établis. Une telle proposition aurait l'avantage d'être simple, universelle et de profiter à tous, sauf à Ottawa. En somme, une telle politique ne serait pas plus coûteuse pour l'État que le prolongement du système actuel, mais elle aurait le grand mérite d'offrir une allocation financière pour toutes les familles, et non seulement pour 50 % d'entre elles.

Une mesure de cette nature réglerait les problèmes liés au budget des familles puisque l'argent serait disponible avant que les services de garde ne soient requis. Elle serait universelle et elle profiterait à toutes les familles en se basant sur le principe que les enfants ont intrinsèquement tous la même valeur pour la société et que l'aide gouvernementale ne doit pas être calculée en fonction du revenu des parents. La progressivité de l'impôt assure cet objectif et le fardeau à supporter pour les familles les mieux nanties est déjà suffisamment élevé.

Pour des élus qui militent contre le déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et le Québec, une bataille pourrait être gagnée sans délai et sans frais pour les parents en faisant en sorte de ne pas donner de cadeau de 225 millions dollars et plus au gouvernement fédéral, en privilégiant les garderies à contribution réduite.

À ceux qui prétendent que l'État doit gérer l'offre de services des garderies parce que, autrement, la qualité des services d'éducation et des soins prodigués risque d'être moindre, le CPQ oppose que le service éducatif d'une maternelle à cinq ans est bien suffisant pour préparer les enfants à l'école. Entre zéro et quatre ans, les enfants nécessitent attention, amour et stimulation, qui peuvent être prodigués admirablement

bien par les personnes dévouées qui ne détiennent pas pour autant de diplôme pour s'investir dans leur rôle. Il appartient aux parents de juger s'ils préfèrent confier leurs enfants à des personnes qui possèdent des qualifications reconnues par les institutions d'enseignement.

Fondamentalement, le CPQ croit qu'il est plus sage de laisser aux familles le soin de définir leurs besoins en fonction de l'intérêt de leurs enfants. Certaines voudront utiliser leur argent pour des services de garde du type CPE ou d'une garderie privée, auquel cas, les services offerts dans les garderies, telles que nous les connaissons, subsisteront et répondront à la demande du marché. D'autres préféreront utiliser cet argent pour confier leurs enfants à un proche, par exemple, ou, encore, de demeurer plus longtemps au foyer. Il ne nous appartient pas de porter un jugement de valeur sur ces choix. Une chose est certaine cependant, les parents québécois ont besoin d'une offre diversifiée, qui prend en compte leurs besoins variés résultant tant de la connaissance profonde qu'ils ont de leurs enfants que de leur disponibilité en raison de leurs obligations professionnelles. Il est important de considérer que de plus en plus de personnes composent avec des horaires variables qui n'ont plus rien à voir avec le traditionnel 9 à 5, du lundi au vendredi. La rareté des places en garderie n'a pas permis des services à proximité pour tous les parents, loin de là. L'effet pervers de la mesure mise en place en 1997 a été de pénaliser ceux qui déviaient du chemin tracé par Québec avec les meilleures intentions du monde. Le problème de l'administration précédente, qui se répercute dans toute l'ingénierie de l'État, relève du fait qu'elle reléguait au second plan l'initiative personnelle. L'État décidait pour ses citoyens en intervenant dans leur vie par des systèmes basés sur un dénominateur commun. Le Parti libéral a toujours été un fervent défenseur de la liberté d'action. Le CPQ recommande qu'il redonne aux parents la possibilité de faire des choix éclairés dans l'intérêt de leurs enfants.

À ceux qui opposeraient qu'un certain nombre d'enfants se verraient ainsi pénalisés parce que leurs parents détourneraient l'allocation familiale à d'autres fins qu'au bien-être des enfants, le CPQ considère que ces cas sont marginaux. Le choix d'un système de garde ou d'allocation familiale ne doit pas être dicté par l'exception.

Pour faciliter, le cas échéant, la réinsertion au marché du travail des parents bénéficiaires de l'aide sociale, qui bénéficient gratuitement du système de garderie étatisé, le gouvernement pourrait maintenir des CPE pour cette clientèle. Cependant, l'allocation familiale de 5 000 dollars suggérée dans notre scénario ne leur serait pas attribuée.

## **CONCLUSION**

L'expérience des CPE aura été marquante pour la société québécoise; elle s'est s'inscrite dans le mouvement social qui a permis aux femmes un retour massif sur le marché du travail. S'il est devenu socialement acceptable de confier son jeune enfant au personnel d'une garderie, idéalement près de chez soi ou dans une garderie intégrée au milieu de travail, les contraintes reliées à la conciliation travail-famille n'ont pas diminué pour autant. Elles se seraient même accrues selon ce qu'ont pu révéler les entreprises membres du CPQ.

La grande lacune de ce système de garde est qu'il ne permet pas de flexibilité et qu'il est financé en partie par tous les parents pour le bénéfice des enfants d'environ la moitié d'entre eux, qui ont vu l'aide gouvernementale qui leur était versée auparavant détournée à cette fin.

Il est temps de redonner aux Québécoises et aux Québécois une liberté de choix par une mesure réellement universelle et horizontale.

L'État québécois ne doit pas indirectement taxer davantage pour l'aide gouvernementale ou les services qu'il offre. La progressivité de l'impôt s'en charge déjà abondamment.