



Groupe de recherche sur le capital humain

Série de cahiers de recherche

Le modèle québécois des services de garde après 25 ans :
défectueux et inachevé, comment le réparer et le bonifier

Cahier de recherche n° 26-01

Pierre Lefebvre

Mai 2026



Groupe de recherche sur le
CAPITAL HUMAIN
ESG UQÀM

<https://grch.esg.uqam.ca/serie-de-cahiers-de-recherche/>

Le modèle québécois des services de garde après 25 ans : défectueux et inachevé, comment le réparer et le bonifier#

Pierre Lefebvre*
Sciences économiques, ESG-UQAM
Mai 2026

Résumé

La province de Québec a introduit une transformation majeure de la politique des services de garde de 1997 à 1999. L'aide aux familles avec enfants s'est réorientée pour développer un système de garde universel visant tous les enfants de 0 à 4 ans. Elle fut financée par une réduction d'un panier d'aides monétaires aux parents, contrebalancée par un tarif très modeste pour l'époque de 5 \$ par place et par jour, offrant 261 jours de garde à temps plein par les établissements reconnus et subventionnés. Au cours des 25 ans, plusieurs changements ont été apportés à la politique (opérations, subventions, tarifs). Cependant, malgré la diffusion de plusieurs analyses scientifiques critiques évaluant la pertinence, l'efficacité, l'équité et ses impacts sur la société, peu de résultats ont percolés dans les médias publics et les décideurs afin de corriger lacunes ou défauts. Ce texte propose dans la section 1 les questions de fond qui devraient être abordées. La section 2 identifie les faits connus et inconnus sur les services offerts, leurs coûts par âge et mode sur la base des données les plus récentes. La question importante de la qualité des services est balisée à la section 3. Les défis que posent la garde parentale et non parentale ainsi que les arbitrages soulevés par les comportements de travail des mères sont mis de l'avant dans les sections 4 et 5. La section des réparations et bonifications de la politique sont décrites à la section 6. Une courte conclusion fait l'histoire du déroulement des services de garde et les caractéristiques actuelles de son état.

Abstract

#The Québec childcare policy after 25 years: defective and unfinished, how to repair and improve it

The Canadian province of Québec implemented over years 1997 to 1999 a new universal childcare plan intended for all children ages 0 to 4 years. A reduction of a large basket of monetary aids to families with children financed the model. The counterbalance was, for its time, a very modest fee of 5\$ per space and day, by accredited and subsidised daycare institutions offering full-time care for 261 days. Over the last twenty-five years, many conditions of the plan were changed (operating rules, funding, subsidies, and fees). However, although some critical analyses disseminated in scientific publications over the efficiency, equity, and social impacts of the policy, few eventually percolated in the public media and policy makers to correct defects and rectify any fault noted. Section 1 enounces the substantive matters discussed in the text. Section 2 identifies the unknown facts (coverage, public cost) of the childcare services. The important question of the childcare quality levels is addressed in section 3. The challenges of parental and non-parental childcare as well as the technical issues raised by mothers' work force behaviours are set forth in sections 4 and 5. Section 6 describes the reparations and enhancements of the childcare policy. A short conclusion recalls the story of the childcare policy movement, and the characteristics of its state.

*L'auteur est professeur associé de l'UQAM et membre du Groupe de recherche en capital humain de l'ESG-UQAM

1. Introduction : doit-on s'interroger sur cette politique et sur quoi ?

Dans trois articles publiés dans le quotidien La Presse (6-7 décembre 2025), la journaliste Nathalie Collard s'interroge sur le modèle québécois des services de garde, pour faire suite à un article britannique et une lettre d'opinion publiée dans le journal Le Devoir.

Un numéro récent (novembre 2025), de l'hebdomadaire britannique 'The Economist' dans sa section 'Finance & economics', a un article de 2 pages écrit par un journaliste britannique basé à Washington et intitulé 'Don't rock the cradle'. Un titre malin avec une portée culturelle, comme ils le sont souvent dans cet hebdomadaire, pour attirer l'attention sur les défis et problèmes des services de garde universels visant les très jeunes enfants. Ce n'est pas une phrase commune, mais elle est une citation célèbre tirée d'un poème de 1865. Elle signifie que les mères, les premières « aide soignantes » des enfants, façonnent avec force leur futur, mettant en garde sur la rupture des soins pour ceux-ci, qui entraînent forcément les services de garde.

L'article avance d'une part que les services de garde universels sont très coûteux, et d'autre part, que souvent ils n'ont pas les forts effets attendus pour les parents (mères, pères) et les enfants, lorsque ces derniers sont très jeunes. Le problème est la qualité des interactions enfant-adulte qui laisse à désirer dans un contexte où les mères substituts disponibles sont rares sur le marché du travail, par forcément bien formées, et assignées à un nombre trop important de très jeunes enfants, dont les parents sont incités à travailler par les politiques publiques avec des tarifs pour services de garde fortement subventionnés. Les statistiques des tableaux 1, 2, 3, 4 et 5 illustrent ces points sans jugement explicite, et notamment au Québec en 2024 où il y a environ 25 000 (plus de 50 000) enfants entre 5 et 11 mois (incluant le 12-17 mois) en services de garde.

L'article n'est pas du style académique, avec de nombreux travaux scientifiques cités et reconnus par les chercheurs et une méthodologie explicite. Il s'en tient à quelques références bien connues mais qui datent un peu. Le journaliste rappelle les travaux de l'économiste américain 'nobélisé' James Heckman (2010) qui a documenté empiriquement les effets sur le très long terme d'une expérience randomisée conduite dans un milieu social très défavorisé¹ et les retombées sociales associées aux enfants de 3-4 ans pris en charge par des éducatrices formées pour ce défi, soit une année complète d'école avec visites hebdomadaires des parents

¹ Les chiffres sont tirés de l'intervention (High/Scope Perry Preschool Project) faite il y a 40 ans auprès de 123 enfants noirs de 3-4 ans vivant dans un ghetto avec une famille à très faible statut économique et QI faible (entre 70 et 85). En plus de services de garde de très haute qualité, cette intervention comprenait deux visites à domicile par semaine pour guider les parents dans leurs pratiques vis-à-vis de leurs enfants. Des données individuelles ont été recueillies régulièrement depuis cette époque sur presque tous les enfants ayant participé au projet Perry. Les quatre-vingtième des bénéfices identifiés sont liés à la réduction de la criminalité (arrestation, prison, etc.) et de leur présence comme adultes à l'assistance sociale. Le rendement du programme est estimé à 7-10% sur la vie entière des enfants. Ce rendement est certes mieux que celui d'un compte d'épargne, mais il est lié à un contexte qui est à des années lumières de celui du Québec.

pour des conseils sur les comportements parentaux. L'impact de la qualité : en grande partie, ces enfants devenus plus vieux et adultes plus tard, sont peu à l'aide sociale, sont plus scolarisés, travaillent plus, sont beaucoup moins souvent arrêtés par la justice et en détention. Leçon de la randomisation : Il faut cibler les groupes défavorisés et investir intelligemment les bonnes ressources pour des succès clairs selon le milieu social. Certains psychologues du Québec ont mal compris et propagé sans prudence ce résultat et son contexte après 40 ans de suivi : « 1\$ génère 7-10\$ » de bénéfices sociaux. Les Centres de la petite enfance (CPE) à 5\$ sont donc une intervention universelle miraculeuse pour « développer » tous les enfants !

La journaliste Nathalie Collard s'en trouve fortement inspiré, et pose avec justesse la question : le modèle québécois est-il bien fondé ? Deux économistes, dans une lettre d'opinion publiée dans le journal *Le Devoir*, avancent que l'article britannique de cet hebdomadaire qualifié de « conservateur » est obtus (selon le dictionnaire, borné, bouché ou débile), est une attaque du modèle québécois cité par Heckman, et qu'il faut juger le programme québécois avec amour malgré des faiblesses. Celles-ci ne sont pas identifiées, et on laisse entendre que si est prise en compte celles qui sont sous-entendues, on va trouver en cherchant bien des travaux qui disent le contraire des effets négatifs identifiés empiriquement dans plusieurs travaux scientifiques publiés, ou encore semblent identifier la présence d'effets positifs. Ce qui représente très bien la position générale de l'opinion publique qui n'entretient aucune circonspection des impacts sur les enfants exposés au nouveau programme et sa qualité organisationnelle.

On ne semble pas avoir compris le vrai enjeu de la citation, et implicitement adopté la perception que cette politique conduit essentiellement les mères (hors marché du travail ou travaillant peu), à travailler générant un revenu pour la famille, ainsi que du PIB et des retrées fiscales. Bien que les effets, qui sont généralement calculés, sont inférieurs, notamment au coût net (après réductions des programmes monétaires de soutien des familles). Selon un modèle causal qui repose sur aucun échantillon général ou stratifié le calcul peut changer (Fortin *et al.*, 2013)². Les sections 4 et 5, présentent autrement la hausse du travail des mères, dont les effets multiplicateurs externes qui améliorent le parcours des carrières des femmes.

Il y a une vaste littérature publiée dans les revues scientifiques, récentes ou non, sur les effets associés à la diversité des politiques publiques des services de garde d'enfants de 0 à 4 ans, dans les pays riches (Europe, Canada et Québec, USA). Compte tenu de la mise-en-place au Québec d'une politique divergente, les chercheurs canadiens en s'appuyant sur les enquêtes sociales de Statistique Canada ont réalisé plusieurs analyses empiriques originales des effets de celle-ci sur le travail des mères, les comportements parentaux et leur bien-être, et les

² Ils utilisent simplement une série de règles-de-trois, pour imputer à l'année repère 2008, au nouveau programme des services de garde, d'avoir permis à 69 700 mères – si enfant de 0 à 14 ans - de plus d'occuper un emploi, une addition de 3,8 % à l'emploi des femmes et de 1,8 % à l'emploi total du Québec. Le PIB du Québec a ainsi été supérieur de 1,7 %, soit de 5,1 G\$. L'effet induit par la hausse du travail s'est répercuté sur les différentes dépenses de programme (certaines en baisse) des deux paliers de gouvernement. Le programme à contribution réduite se traduirait par un apport budgétaire net de 919 M\$, mais seulement 25 pourcent pour le Québec, le reste pour le gouvernement fédéral.

comportements ou habilités cognitifs ou non des enfants (Backer *et al.*, 2008, 2019 ; Kottelenberg et Lehrer, 2017 ; Lefebvre et Merrigan, 2002, 2008, ou avec d'autres co-auteurs, Lefebvre *et al.*, 2008, 2009, 2011 ; Haeck *et al.*, 2015, 2016, 2018, 2022).

À la lecture de son article, on garde l'impression que le journaliste britannique soulève des questions difficiles mais sans prendre position claire sur plusieurs questions de politique publique. Celle des retombées tangibles de services universels – ciblés ou non. Celui du meilleur arbitrage du temps disponible des familles pour leurs jeunes enfants. Le travail des mères (la recherche canadienne indique que le modèle québécois, qui n'a eu aucun ou peu d'effet sur le travail des pères présents dans les familles, a forcément des conséquences sur le développement des enfants, par les arbitrages des temps parentaux et des revenus induits. Les arbitrages sont liés aux situations socio-économiques des familles, dont l'âge des enfants. Au total, l'expansion de l'offre des services de garde ainsi que la stimulation de la demande par les subventions (tarifs qui ne reflètent pas le coût social du service)³ n'incitent pas les parents à compenser le temps de travail par des investissements monétaires supplémentaires. Pour les enfants spécifiquement, ou encore par plus de temps d'interactions de qualité avec les enfants, mais en diminuant le temps à d'autres tâches et les dépenses supplémentaires de bien-être plus personnelles de loisir rendues possibles avec plus de revenu de travail disponible. Les aspects potentiellement plus négatifs pour les enfants découlent des interactions qualitatives parent-enfant où les réductions peuvent venir du support émotif et de la réduction du nombre et de l'intensité des activités éducatives des enfants les plus jeunes. Les arbitrages jouent également sur la conciliation des bons comportements parentaux avec les exigences du travail qui exigent du temps contraint.

Enfin, les affirmations faites par le journaliste britannique que des services de garde universels sont coûteux lorsque les enfants sont très jeunes, qu'ils soulèvent la question des subventions implicites masquées ou fiscales et leur équité pour la fréquentation des différents services, sont factuelles. La question essentielle se résume à la qualité des mères substituts : les ressources humaines nécessaires pour générer des services de nature collective (interactions, sécurité, bien-être) de qualité auprès d'enfants de 0, 1, ou 2 ans. S'ajoute à ceci le dilemme des interventions pour les mères désavantagées (statut conjugal, éducation, revenu, etc.). Alors quoi privilégier ? Cibler plus comme le suggère souvent les expériences randomisées, trouver des mères substituts bien formées pour développer les enfants vivant dans des milieux jugés vulnérables, privilégier et valoriser les bons comportements parentaux, compter uniquement sur le travail des mères pour les retombées fiscales et produire de la croissance économique ?

2. Les faits : connus et inconnus

Idéalement, pour éclairer ces questions, il faut des données administratives et socioéconomiques facilement accessibles et complètes dans le temps, sur les familles et les enfants traçant leurs parcours de vie économique (revenu, travail, impôts) et sociale (services

³ Un service de garde pour un enfant de 6 mois n'est pas similaire à celui d'un enfant de 3 ans. Dans le reste du Canada, le marché des services impose, à tort ou à raison, cette vérité des prix pour les coûts et les tarifs.

de garde, éducation, milieu de vie) ainsi que leurs comportements. Plus intéressant sont celles provenant de données longitudinales sur les familles et les enfants comme l'Enquête longitudinale sur les enfants et les jeunes (ELNEJ) réalisée par Statistique Canada (SC) qui était représentative par les larges échantillons choisis des enfants de toutes les provinces canadiennes par âge exact. Entre 1994 et 2009 (sur 16 ans), on a recueilli des informations détaillées sur le développement, la famille et le milieu de vie de chacun de ces enfants. Elle a eu 8 cycles de données réalisées sur 16 ans de 1994-95 à 2008-09. Les effets documentés de façon rigoureuse associés aux politiques de garde dont celle du Québec proviennent pour la plupart de ces données dont certains travaux cités ici qui les ont exploitées et analysées. C'est la voie aussi suivie par plusieurs pays européens à l'exemple d'une vieille et longue tradition de recherches américaines sur plusieurs groupes d'âges différents, et britanniques par cohorte de naissance.

La vraie question, la plus pertinente que soulève le titre de l'article de la journaliste Collard est le fait que le Québec n'a jamais tranché sur le modèle avec le plus de valeur ajoutée, ni non plus discerné parmi les objectifs et les atteintes à réaliser les plus importants. Le modèle des services à 5\$/jour fut un succès pour le travail des mères, avec des paramètres plutôt imposés pour facilités administratives, mais un échec pour les retombées sociales. Notamment avec des modalités exigeant par des règles administratives sur papier : (a) la présence temps plein sur 261 jours des enfants de 0 à 4 ou 5 ans (si non admissible à la maternelle publique), une contrainte appliquée de façon très arbitraire et bureaucrate sur le terrain ; (b) une durée journalière souvent de 7-8 heures le matin à 18 heures en fin de journée (CPE, garderies privées et garderies familiales, subventionnées) peu importe l'âge et le statut de travail des parents ; (c) un tarif sous le coût social raisonnable et non différencié par mode de garde et revenu parental. On n'a pas anticipé l'énorme demande de places pour la garde à faible tarif, et la mobilisation conséquente des ressources humaines nécessaires pour offrir des services éducatifs compétents et de qualité minimale. La politique, pour répondre aux demandes des familles avec très jeunes enfants, devient inconséquente en appuyant une diversité de modes, des subventions publiques, et des subventions officielles : CPE, garderie privée subventionnée, garderie familiale subventionnée, garderie 'de marché libre' subventionnée fiscalement pour être concurrentielle, avec des iniquités d'accès, de coût et de qualité pour les familles.

Ensuite, le Québec pensait innover en créant son propre régime de congé parental, même durée mais plus généreux (avec de forte hausse des cotisations universelles sur le travail) pour ses prestations que celui du fédéral (un modèle innovant parmi les pays riches) qui avait augmenté régulièrement le nombre de semaines de congé jusqu'à 1 an. Un régime avec une modalité unique (dans le monde) et contradictoire de plus de bénéfices si congés plus courts choisis par les mères. Une errance importante par rapport aux modèles européens, dont ceux des pays nordiques où il n'y a pas de services publics de garde financés avant l'âge de 1 ans. Un congé essentiel avec des retombées sociales de santé et de bien-être importantes pour les mères et les enfants nouveau-nés.

Enfin, dernier changement au modèle, celui pour les enfants de 4 ans, la maternelle publique (ou privée si pas d'école avec une classe accessible) à 4 ans. De fait, c'est un modèle en défaut

faute de ressources humaines et matérielles pour des services de garde hors la classe, ces dernières en partie pompées vers le réseau scolaire depuis l'entente de 2023 avec les enseignants. Elle est totalement en place à l'école publique en Ontario depuis près de 10 années, avec accès si l'enfant à 3 ans avant décembre ; en place en Nouvelle Écosse, et en développement dans plusieurs autres provinces sur une base de temps partiel à l'école publique. La France a fait un choix radical (motivé en partie pour intégrer les enfants des minorités culturelles et de l'immigration) depuis quelques années, les enfants de 3 et 4 ans doivent fréquenter les écoles maternelles publiques ou privées. À 5 ans, ils sont obligatoirement à l'école, c'est leur première année au primaire (en France il y a une année de moins au primaire, à la différence des provinces canadiennes).

Si l'énorme recherche sociale américaine (psychologie, sociologie, économie) sur les services de garde a eu des effets concrets, c'est la mise en place du programme fédéral 'Head Start' pour les enfants de 4 ans des familles à faible revenu visant le développement global, soit pour couvrir plusieurs sphères interdépendantes (physique / moteur / social / affectif / cognitif / langagier). Dans certains États, le programme a été étendu pour les 3 ans. Mais ces dernières années, ce sont les programmes appelés 'Pre-K (Kindergarten)' pour les 4 ans qui ont été développés dans plus de 45 États américains, mais de façon très hétérogène : allant de l'accès universel à l'école pour tous, à l'accès limité aux faible-revenus, visant les 3 ou 4 ans, avec ou sans financement public, des standards de qualité différents, des modalités diverses d'heures et d'accès. Aux USA, Il y a aussi une troisième vitesse très importante, soit les services privés qui sont coûteux pour les familles avec enfant de moins de 5 ans, la maternelle étant universelle. Les parents qui travaillent et les plus scolarisés (pays où le revenu médian des familles avec jeunes enfants est d'environ 110 000\$US ou 150 000\$CA en 2023), bénéficiant de crédits d'impôt modestes, sont le groupe utilisateur dominant.

Néanmoins, le journaliste met indirectement en valeur le « modèle français » récent en citant une bonne étude avec des données longitudinales françaises qui suggère que les services de garde pour les enfants très jeunes (moins de 3 ans) sont généralement avec des effets négatifs pour mère et enfant selon l'organisation (Berger *et al.*, 2021). En revanche, pour les très jeunes, vaut mieux « assistants maternels et la garde à domicile, crèches, halte-garderie » jusqu'à l'entrée en maternelle à 3 ans. Il aurait pu identifier le modèle différent britannique (Blinden *et al.*, 2022) où en Angleterre est garantie une place en garderie éducative gratuite de 15 heures (30 heures si le ou les parents travaillent) par semaine pour les enfants âgés de 3 et 4 ans.⁴

Une dimension méconnue de la politique des services de garde est celle de leur financement et des données permettant de calculer leurs modalités (l'incidence fiscale, l'équité, les effets d'incitation). Bien que les gouvernements construisent des statistiques fiscales, d'une part leur accès est difficile et leur traitement soumis à des règles discrétionnaires parfois arbitraires. D'autre part, les données fiscales ont peu de caractéristiques socio-économiques et des

⁴ Autrement il y a un supplément d'allocation familiale pour réduire les frais de garde en fonction du tarif payé jusqu'à un maximum annuel de 2 000 livres (environ 4 000\$).

interprétations correctes doivent être mises en phase avec les données d'enquêtes familles-enfants si elles existent, et leur croisement avec la fiscalité accessible.

On ne réalise pas que le Québec a financé sa nouvelle politique des services de garde les premières années par l'abolition (1997-1999) de plusieurs programmes monétaires d'aide aux familles et de transferts fédéraux spécifiques⁵ le plus souvent versés au fonds général. Plusieurs études scientifiques publiées (s'appuyant sur micro-données fiscales et sur le travail, non publiques) ont montré que ce programme ne se finançait pas (ce qui ne peut être un objectif) par la hausse du travail des mères et leurs impôts, mais qu'il se traduit surtout par des inégalités de traitement (accès) des familles et des tarifs. Le changement dans la tarification des services de garde par le dernier gouvernement libéral a été fortement critiqué par le parti d'opposition CAQ (accusant le gouvernement de « taxer » les tarifs de garde). Pourtant, il rétablissait un peu d'équité verticale dans une politique qui aide principalement les familles avec deux parents qui gagnent un revenu élevé surtout avec un enfant en CPE. Une fois élue, la CAQ est revenue en arrière en bonifiant fortement le crédit d'impôt remboursable. Curieusement, certains ont avancé que si les mères plus attachées au marché du travail (les pères modifient peu ou pas leurs modalités de travail) ont un revenu plus élevé, comme elles paient plus d'impôt au Québec, contribuent fortement au financement du régime. Il est vrai qu'une partie du coût total des services provient de l'impôt des mères qui intègrent ou reviennent plus rapidement sur le marché après un accouchement (adoption). Mais la proportion supplémentaire n'a aucune mesure avec la valeur de la subvention selon un astucieux mémoire de maîtrise très documenté par les données non publiques de l'impôt, de l'ELNEJ et de données longitudinales sur le marché du travail, fait-il y a 20 ans. On évaluait (Grenier, 2005) à au moins 40 000\$ la subvention publique pour un enfant qui fréquentent un CPE pour 4 ans (à temps plein, 261 jours de 1 à 4 ans), et la valeur de la contribution fiscale supplémentaire nette à 2 984\$ sur 4 ans, au début des années 2000, compte tenu de la déduction fiscale fédérale pour les frais de garde et des allocations familiales.

Qu'en est-il maintenant ? Le ministère des Finances du Québec a comptabilisé (2025) le financement par le Québec d'une place subventionnée de garde par jour selon 3 modes (abstraction du coût public des crédits fédéraux d'impôt remboursable pour des services de garde éducative ou des dépenses pour camps de vacances qui ont aussi un effet positif sur le montant des allocations familiales). Pour l'année 2023-2024 le coût public moyen par jour est respectivement estimé par mode à : 1) CPE 71\$; 2) responsable en garde familiale éducative subventionné (RSGE) 45\$; et 3) garderie privé subventionnée (GS) 61\$, où les infrastructures ne sont pas subventionnées. Comme ces modes doivent fonctionner 261 jours par année pour leur subvention, on peut constater une différence moyenne annuelle d'environ 3 000\$ par place par rapport à un CPE, où les éducatrices travaillent 4 jours pour un salaire temps plein avec 6 semaines de vacances payées (2024), alors qu'en garderie privée subventionnée, l'horaire est de 5 jours, avec 15 jours de vacances en moyenne. En outre, le gouvernement à partir de la COVID-19 pour « accommoder » le financement a décidé de verser le même montant moyen par jour

⁵ Le rôle, par exemple, de « l'Initiative de développement de la petite enfance » plan du premier ministre Martin, durant les années 2000, dont les données étaient non publiques, sauf de vagues sommations.

sans distinction d'âge pour le groupe des moins de 18 mois et le groupe des enfants de 18 à 29 mois (en d'autres mots, en a augmenté la subvention par place). Le document des Finances, ne fait pas la distinction selon l'âge de l'enfant, c'est donc un coût moyen par place. Il est évident qu'un enfant de 6 à 17 mois doit être encadré par plus d'éducateurs, qualifiés ou non, sur une journée (semaine) complète de 40 heures (5 jours) qu'un enfant de 28 mois, s'ajoute le coût total des autres personnels et de l'infrastructure générale de fonctionnement.

On peut retenir avec assurance, sur la base de paramètres très conservateurs (selon la formule administrative pour demander le financement qui tient compte de l'âge), le coût à respectivement environ entre 150\$/jour/place et 100\$/jour/place pour un enfant en CPE âgé de 6 à 17 mois, et retenir le 71\$/jour estimé par le gouvernement pour les 18 à 29 mois. Il importe peu qu'un enfant soit présent 3 ou 4 jours, on suppose que la place est occupée tous les jours à cause d'une demande excédentaire pour les places des très jeunes (pour justifier les modalités de fonctionnement). Le tableau 1 associe le coût social par jour/place avec l'âge et le mode de garde avec les statistiques publiques du ministère de la Famille.

[Insérer le Tableau 1 ici]

Il s'ensuit, que le coût annuel public est de 60 110\$ pour une place en CPE de moins de 6 mois à 23 mois, peu importe que le même enfant fréquente ou non une place de chaque âge tout le temps en CPE à partir de moins de 6 mois à 4 ans révolu (il y aura toujours des enfants fréquentant les places offertes car il y a une demande excédentaire). On suppose, pour simplifier, qu'il n'y a pas de hausse du coût public dans le temps (ce qui est faux pour le coût des salaires et les autres dépenses). Pour un enfant en CPE de l'âge de 3 ans à 4 ans, pour les 2 années à ces âges, le coût public annuel est de 37 062\$.

Au total une place en services de garde CPE de l'âge de mois de 6 mois à 4 ans terminé et occupée tous les jours (261 jours), peu importe qui est cet enfant qui occupe la place, signifie un coût annuel public de 97 000\$, selon les coûts estimés par le ministère des Finances et les modalités de fonctionnement et de financement des services de garde selon l'âge de l'enfant. Le tableau 1 montre que subventionnées ou non, les garderies privées, et les milieux familiaux reconnus ont un coût social plus faible qu'un CPE. D'où un traitement tarifaire différencié des parents selon leur choix de mode de garderie en supposant qu'ils sont tous accessibles, ce qui n'est pas le cas. Admettons que la qualité varie selon le mode, peu importe l'ampleur et l'âge de l'enfant, il s'ensuit aussi un traitement des soins différencié de l'enfant. Une double différenciation selon le revenu familial.

Pour les enfants plus vieux de 3 et 4 ans, le coût social est de 18 531\$ par année (37 062\$ au total). Il est difficile d'avoir une estimation plausible du coût social annuel d'un enfant en maternelle dite 4 ans, école où les parents paient pour le matériel éducatif et les activités extrascolaires, et une partie des services de garde s'ils sont utilisées (9,35\$/jour en 2025 comme ailleurs). Les statistiques disponibles sur les sites web sont disparates et associées aux coûts des écoles au primaire. La statistique la plus souvent mentionnée est de 9 000\$ par place et environ 400-500 millions en supposant une fréquentation élevée par les enfants admissibles.

Il n'est pas plausible de penser que le programme des services de garde peut faire plus que s'autofinancer et plutôt saugrenu (selon la même méthode utilisée pour critiquer l'impact sur le PIB des droits de douanes américains récents) de vouloir mettre en place un programme pour les seuls impôts qui seraient générés par le travail des mères. Le ministère des Finances a évalué pour 2023-2024 à 3,8 milliards le coût direct pour le gouvernement des services de garde à tarif réduit et à 474 millions les tarifs payés par les familles. Le document d'analyse n'identifie pas le coût public des crédits remboursables d'impôts directement associés aux garderies non subventionnées de 0-4 ans. Revenu Québec évalue à 993 millions en 2022 ces crédits, mais pour plus d'une quinzaine de catégories de dépenses admissibles. On supposera ici que les crédits remboursables sont de 500 millions \$ pour les garderies des 0-4 ans (y compris le 'baby-nanny-sitter' si facture disponible). Le coût public total est de 4,3 milliards \$ pour 2023.

S'il fallait financer le modèle décrit plus haut avec les tarifs, la marche serait trop haute et réduirait fortement la demande des services de garde et leur coût. De même, pour illustrer son ampleur, il faudrait augmenter les prélèvements de toutes les assiettes de revenu (impôts personnels, taxes de vente, impôts des sociétés, droits et permis, et compter sur une hausse des transferts fédéraux), car les revenus générés par le travail des mères avec de jeunes enfants au fil de leur cycle de vie (via les impôts, les taxes et contributions diverses) seraient insuffisants.

Un gouvernement, lorsqu'il met en place un nouveau programme et décide de le bonifier pour accroître ses retombées sociales, agit avec discernement en prévoyant les revenus pour le financer et projetant les changements de comportements et leurs conséquences comme la demande de places et le travail des parents. Pour l'année fiscale 2024, les revenus autonomes du gouvernement du Québec sont évalués à 126 milliards \$. Ceci suppose que toutes les assiettes de revenus devraient être mises à contribution de 3,4 % (4,3 milliards/126 milliards) pour assurer minimalement (sans réaction défensive) une autre année de financement avec les mêmes parts. Un effort fiscal plausible et raisonnable pour toutes les activités productives.

3. La question de la qualité

Juger de la qualité des services de garde implique d'évaluer deux dimensions : 1) les éléments structurels (ratios éducateur-enfants, compétences du personnel, sécurité et convenance des installations physiques) ; 2) les processus d'apprentissage (qualité des interactions éducateur-enfants-parents, la nature stimulante et l'à-propos des activités), le tout dans un cadre chaleureux et sécurisant pour favoriser l'autonomie et la confiance de l'enfant. Estimer la qualité des processus est très difficile car l'opération consiste à observer et noter sur des échelles les interactions à l'aide idéalement d'outils standardisés sur au moins 1 jour complet. Une telle opération est fort complexe car elle doit se dérouler sur le terrain avec du personnel qualifié et la mobilisation des services et des groupes d'enfants sélectionnés.

L'Institut de la statistique du Québec (ISQ) a réalisé pour la première fois en 2003 une évaluation de la qualité des services de garde selon l'approche mentionnée ci-haut. Plusieurs centaines d'enfants ont été sélectionnées pour les CPE et les garderies privées subventionnées

pour deux groupes d'âge, moins de 18 mois et plus de 18 mois, s'ajoutent le milieu familial subventionné. Il ressortait de l'étude une large hétérogénéité entre les modes pour la qualité globale, les CPE (plus fortement subventionnés) prédominent sur les autres ; l'étude montrait des différences prononcées pour la qualité des dimensions avec des fréquences importantes selon les 4 niveaux définis (inadéquat, minimal, bien, très bien).

Malheureusement, une seule enquête beaucoup plus restreinte a été conduite par l'ISQ en 2014 pour deux types de services de garde, les CPE et les garderies non subventionnées selon deux groupes d'âge, les poupons et les 18 mois à 5 ans. La qualité d'ensemble, s'appuyait sur 4 dimensions (structuration des lieux, structuration et variation des types d'activités, interaction de l'éducatrice avec les enfants, et avec les parents) ; et selon 6 activités de base (l'accueil, les repas, les soins personnels, les jeux extérieurs, les périodes transitoires, et la fin de la journée). Dans les CPE, environ 90 % des enfants à part égale bénéficient de services dont la qualité est considérée comme passable ou bonne, les deux partis extrêmes (excellent, faible) étaient marginaux. L'étude présentait aussi des facteurs dits associés à la qualité de la composante structurelle (par exemple, les caractéristiques des groupes d'enfants, des éducatrices et des gestionnaires). Pour la plupart des mesures des garderies non subventionnées (GNS) la qualité se répartissait entre faible et acceptable. Ces résultats ont accrédité le jugement que les garderies non subventionnées étaient de moins bonne qualité que les CPE. L'étude a ignoré deux modes de garde très importants pour les nombre des enfants, les garderies privées subventionnées et les milieux familiaux subventionnés, et n'a pas pris en considération les fortes différences entre les subventions.

Que sait-on de la qualité aujourd'hui (22 et 11 ans plus tard) ? À notre connaissance, il n'y pas d'enquête terrain récente sur la qualité des services de garde au Canada ou au Québec. En revanche, on retrouve sur les sites WEB des gouvernements des informations sur les éléments structurels de la qualité. Notamment, les gouvernements ont adopté des directives sur les ratios éducateur-enfants, la formation du personnel, et des règles sur la formation des groupes d'âges des enfants.

Le tableau 2 présente pour 2023-2024 les ratios des éducateurs spécialisés et le nombre d'enfants selon le groupe d'âges et les provinces canadiennes sélectionnées et les pays Nordiques. Le tableau fait la distinction entre les services de garde usuels, qui visent les familles avec enfants de moins de 6 mois à 24-35 mois, et la maternelle scolaire qui s'adresse plutôt aux enfants âgés de 3 ans à 5 ans. On constate que le Québec est la province canadienne avec les ratios les plus élevés des provinces pour les services de garde et la maternelle scolaire. Les pays Nordiques ont les ratios les plus faibles pour les deux groupes d'âges. Quelques recherches portant sur les effets développementaux estimés des services de garde sur les très jeunes enfants concluent qu'au total une hausse de la qualité structurelle est faible mais que les effets associés à des inspections des processus de la qualité sont substantiellement plus élevés.

[Insérer le Tableau 2 ici]

4. Temps de garde parentale et non parentale

Il y a des approches complémentaires pour caractériser la qualité de l'environnement des enfants. L'explication scientifique générale qui justifie un modèle empirique et des modalités justifiables et défendables, selon leur valeur sociale ajoutée, repose sur le constat que le développement des enfants vient : 1) des bonnes interactions entre ceux-ci et leurs parents adultes (ou un autre adulte éducateur ou non) ; 2) des bons comportements parentaux (mesurés empiriquement dans l'ELNEJ par la réponse à plusieurs questions posées aux parents).

Les bons comportements parentaux incluent l'écoute active, l'empathie, le respect mutuel, l'établissement de règles claires et cohérentes, l'encouragement des efforts, le fait d'être un modèle positif, et privilégier la réparation plutôt que la punition. Le tout dans un cadre chaleureux et sécurisant pour favoriser l'autonomie et la confiance de l'enfant. Certaines recherches canadiennes, s'appuyant sur les données de l'ELNEJ ont observé que certains comportements parentaux changent favorablement quand les enfants atteignent les 5 à 8 ans (Haeck, Lebihan, Marrigan, 2018). Les enfants fréquentent alors l'école avec son horaire régulier plutôt que d'avoir à s'ajuster aux contraintes des services de garde, ils sont moins anxieux et agressifs. Pour les parents, il semble plus facile de se concilier à ces horaires et avec les hauts et les bas d'enfants toujours en développement. Ce sont ces interactions qu'on enseigne aux éducateurs et qui veulent capter les enquêtes terrain de la qualité.

Deux enquêtes internationales en éducation (TIMSS et PIRLS), conduites depuis plusieurs années et pays (dont au Québec) ont une section visant les enfants de 10 ans en 4^{ème} année avec des tests normés en lecture, math et science. Elles illustrent ex-post ce qui peut conduire aux habiletés développementales et illustrent empiriquement les bonnes interactions (Felteau et Merrigan, 2023 ; Lefebvre et Merrigan, 2023). La question posée aux parents est la fréquence (souvent, parfois, presque jamais) d'environ 18 activités de littératie et de numératie avant l'entrée à l'école primaire. Tous les parents connaissent une plusieurs de ces interactions : lire des livres enfants, chanter des chansons, jouer avec des blocs d'alphabet (lettres), écrire des lettres ou des mots ; compter les chansons ou les rythmes, jouer avec des blocs de chiffres, compter les choses différentes, jouer avec des formes (puzzles), jouer avec blocs et des planches de jeux, écrire des nombres, dessiner des formes, mesurer ou peser les choses (comme en cuisine). Ce sont là aussi selon l'âge les activités qu'on enseigne aux éducateurs et qui veulent capter les enquêtes terrain de la qualité des interactions. L'enquête ELNEJ a administré un test normé, l'échelle de vocabulaire en images de Peabody (EVIP), **pour** mesurer la maturité scolaire des enfants de 4 et 5 ans (Lefebvre, Merrigan, 2002 ; Haeck *et al.*, 2015).

Il y a deux autres sources de données utilisables afin de qualifier l'environnement des parents avec de jeunes enfants et leurs interactions ou présences. L'Enquête sur l'emploi du temps, réalisée par SC au cinq ans depuis 1986 (7 vagues), la dernière porte sur l'année 2022 (Lefebvre et Merrigan, 1999). Les répondants sélectionnés (hommes ou femmes) pour le ménage enregistrent finement le temps consacré à toutes leurs activités sur les 24 heures d'une journée sélectionnée par SC pour couvrir toutes les journées et les semaines de l'année, ainsi

que les personnes présentes lors de chaque activité. Outre, les différentes activités typiques (travail, loisir, transport, sommeil, etc.) d'une journée, est noté le temps (heures, minutes) au travail non rémunéré et avec les enfants, dont les soins physiques personnels, de garde, de transport, et les activités d'éducation (par exemple les jeux et la lecture). En 2022, l'analyse est restreinte par la taille des échantillons : il y bien 12 300 répondants hommes ou femmes représentatifs de toutes les provinces et des groupes socioéconomiques, mais il y a seulement 751 ménages qui ont un enfant de 0 an à 4 ans (approximativement environ 150 répondants par âge). Une analyse avec les données des 7 vagues indique que les mères du Québec avec très jeunes enfant(s) passent significativement plus d'heures au travail rémunéré (en hausse dans le temps) que les mères similaires du reste-du-Canada depuis 1998, avec la « nouvelle » politique de garde. Compte tenu de changements dans les catégories d'activités avec ces enfants avec les vagues, il est difficile au plan statistique de tirer des conclusions avec un certain niveau de confiance certain. Idéalement, il faudrait une enquête annuelle avec plus de familles avec enfants comme aux États-Unis.

L'Institut de la statistique du Québec (ISQ) a initié une nouvelle enquête Grandir au Québec (la précédente remonte à 1997-1998)⁶ sur les enfants. L'étude longitudinale du développement des enfants du Québec (ELDEQ 2) s'intéresse à une cohorte d'environ 4 000 enfants nés en 2020-2021. Au total, 3 879 familles ont participé à la deuxième collecte de données qui a eu lieu un an plus tard (2021-2022), lorsque les enfants avaient environ un an et demi (17 mois) de mai 2022 à mars 2023. L'ISQ (2025) a produit un rapport qui brosse un premier portrait récent et unique de la fréquentation des milieux de garde de cette cohorte à 17 mois. De plus, l'enquête a recueilli au même moment la situation d'emploi des parents, quelques caractéristiques du congé de maternité, de paternité et parental pris par les parents, de même que certaines caractéristiques de l'emploi. Plusieurs statistiques descriptives ressortent de l'enquête.

Concernant les congés parentaux (du régime québécois) les statistiques marquantes sont : 1. Pour environ 11 % de ces enfants, aucun des deux parents n'a reçu de telles prestations. Selon les statistiques de l'enquête annuelle sur les congés parentaux par SC, au régime Québécois, presque 15 % des mères avec un enfant de moins de 1 an en 2024 n'ont pas eu de prestations (non admissible, non demandé, non travail) ; 2. pour les enfants dont au moins un parent a reçu des prestations, la durée des prestations en pourcentage varie avec l'âge de l'enfant en mois : 18 % pour 12 mois ou plus, 67 % entre 9 et 11 mois, 12 % entre 6 et 8 mois, 2,6 % mois de 6 mois ; 3. Dans 15 % des cas, les parents ont choisi ce régime particulier avec un congé plus court et des prestations plus élevées.

Concernant la situation d'emploi des parents, l'enquête de l'ISQ fait les constats statistiques suivants : 1. au moment de l'enquête, mai 2022 à mars 2023, respectivement 72 % et 93 % des mères et des pères présents, avec enfant de 17 mois travaillaient ; 2. La majorité des mères et des pères en emploi (respectivement 72 % et 93 %) travaillaient généralement entre 35 et 40 heures par semaine (il n'y a pas d'informations sur les temps associés comme le transport au

⁶ Étude longitudinale du développement des enfants du Québec, 1^{re} édition (ELDEQ 1) réalisée auprès d'environ 2 000 enfants nés en 1997-1998 (naissances simples) de mères résidentes au Québec.

travail ou avec les enfants pour une garderie) ; 3. La vaste majorité des parents avait un horaire de travail régulier de jour.

Concernant la fréquentation d'un milieu de garde, l'enquête produit des statistiques jamais faites depuis l'enquête fédérale ELNEJ des années 1990 : 1. Environ 26 % ont commencé à en fréquenter de moins de 6 mois à entre 6 mois et 8 mois, 42 %, entre 9 et 11 mois, 33 %, entre 12 et plus de 15 mois ; 2. les proportions sont les suivantes selon le mode de garde : 25 % milieu familial, 23 % CPE, 18% GNS, 11 % GS, et 20 % garde familiale non subventionnée, et à domicile ; 3. au moment de l'enquête, près de 83 % des 17 mois fréquentent un milieu de garde ; 4. environ 40 % des enfants avaient une éducatrice qui travaillait moins de 5 jours par semaine, une proportion variant beaucoup selon le mode, soit 75 % en CPE à 10 % en milieu familial ; les changements d'éducatrice principale varient selon le mode, alors que les changements de mode conduisent aussi à des changement d'éducatrice principale ; 5. une large majorité (83 %) fréquentait leur milieu de garde 5 jours par semaine, (9 % 4 jours par semaine et 7 %, entre 1-3 jours par semaine) ; 6. Environ 62 % des enfants fréquentaient leur milieu de garde de 40 heures à plus de 45 heures par semaine, 19 %, de 35 à 39 heures par semaine et 20 %, moins de 35 heures par semaine.

Il y a des tendances très fortes qui ressortent dans les comportements d'utilisation des services de garde au Québec découlant des choix de travail des parents. Ces derniers sont modulés par la politique publique relative à l'offre des services et leur tarification. Soulignons que ces changements se dessinent à travers des aspirations de fond présentes dans tous les pays à revenu élevé : les femmes poursuivent leurs études plus longtemps ; plus scolarisées elles sont plus attachées au marché du travail ; elles décalent leurs décisions de fécondité et les revoient à la baisse ; et, retournent plus rapidement sur le marché du travail, malgré la petite enfance de l'enfant le plus jeune, comportement influencé par les modalités des politiques publiques de congés parentaux et les subventions pour la garde formelle hors du foyer.

[Insérer le Tableau 3 ici]

Le tableau 3 présente la fréquentation des services de garde à contribution réduite (CPE, garderie privée, milieu familial subventionné) selon l'âge des enfants (0 an, 1, 2, 3, 4 ans) de 2000 à 2013. Pour chacune des 14 années, on constate un modèle commun adopté par les parents et on peut le penser validé par les mères : autour des années 2000, les nouveau-nés sont peu en services de garde, soit autour de 20 % avec des sauts importants en pourcentage pour chacun des âges suivants, et une égalité entre les 3 et 4 ans (sans doute associée en partie à la venue d'un deuxième enfant). Pour chacune des années suivantes les proportions augmentent sensiblement pour les 1 an ou plus, ce qui reflète une hausse de l'offre des services de garde et de leur tarification. La dernière ligne du tableau 1 pour l'année 2024 fait le pont avec la dernière ligne pour l'année 2013 au tableau 3, même s'il n'y a pas coïncidence exacte entre les nombres des enfants selon l'âge et leur fréquentation des services où l'offre est plus diversifiée en 2024. On constate que les proportions sont respectivement de 25, 58, 61, 69, et 70 % en 2013, elles deviennent respectivement de 33, 76, 79, 75, et 87 % en 2024,

respectivement pour les âges 0, 1, 2, 3, 4 ans. La création d’une maternelle 4 ans explique le saut pour les 4 ans.

5. La question du travail

Plusieurs recherches académiques publiées, s’appuyant sur des données longitudinales,⁷ ont montré de façon causale les effets de la politique des services de garde du Québec sur le travail des mères avec de jeunes enfants. Il est plus difficile de documenter finement l’évolution temporelle du statut de travail des familles avec enfants compte tenu des contraintes de Statistique Canada sur l’accès aux données non publiques et leur confidentialité. Le tableau 4 (Choi, 2023) présente en pourcentage le statut emploi à temps plein des familles à deux revenus selon l’âge des enfants les plus jeunes (pas d’enfant, 0-1 an, 2-3 ans, 4-5 ans, et 6-12 ans) et la province de résidence, pour l’année 2021. L’échantillon sélectionné pour respecter les tailles minimales de confidentialité, couples à deux revenus de travail et femmes de 25 ans et plus, peut paraître particulier mais une large majorité de couples avec des enfants de ces groupes d’âges sont dans une telle situation (statistiques non présentées ici). On constate pour les trois groupes d’enfants les plus jeunes que les familles du Québec se caractérisent par plusieurs points supérieurs pour le taux de travail à temps plein.

[Insérer le Tableau 4 ici]

Les figures 1 et 2, en Annexe, viennent de données publiques annuelles compilées par Statistique Canada de l’Enquête sur la population active pour les années 1997 à 2024 et trois régions : le Canada incluant le Québec, le Québec et l’Ontario. Les échantillons sont moins restrictifs que le précédent : elles tracent l’évolution temporelle des taux de participation au marché du travail et les taux d’emploi des femmes de 25 ans ou plus, peu importe le type de conjoint présent ou non, dont l’enfant le plus jeune à la maison est respectivement de 0, 1, 2, ou 3 ans, et de 4 ou 5 ans. Ces chiffres montrent que les deux taux pour les années 1997-2000 au Québec sont inférieurs, puis augmentent pour toutes les années suivantes, sauf pour la période COVID-19, en se distanciant fortement de ceux des autres régions. C’est pour le groupe d’âge 0-3 ans des enfants que les comportements de travail sont les plus marqués.

Sur le travail on peut noter qu’au Québec, avec la mise en place des services subventionnés de garde d’enfants, la participation des femmes avec un jeune enfant au marché du travail a fortement augmentée. Le taux d’activité sur le marché du travail des mères du Québec qui ont des enfants de 0 à 5 ans est passé de 67 % en 1997 à 87 % en 2024. Néanmoins, dans les autres provinces en moyenne la progression est du même ordre de grandeur.

Ces changements dans le comportement de travail des mères sont parfois considérés comme la principale avancée pour jauger d’une politique de subvention des services de garde, dans la

⁷ Les enquêtes longitudinales nationales de Statistique Canada sur Les enfants et les jeunes, et celle sur la Dynamique du travail et du revenu.

mesure où le travail domestique se déplace vers d'autres usages stimulant la croissance économique (générant des rentrées fiscales finançant en partie la subvention). Au contraire, d'autres chercheurs ont soutenu que de trop fortes subventions publiques peuvent générer distorsions et pertes sociales pour l'économie, dans la mesure où des subventions trop importantes, par exemple comme en Suède, auraient « monétisé ou nationalisé » les services familiaux. Les subventions payées par l'État, incitent des femmes avec enfants à fournir des services pour les aînés et les enfants de d'autres femmes en travaillant alors souvent dans le secteur public ou par le biais d'emplois publics (Rosen, 1995, 1996). La préoccupation du temps consacré par les parents à leurs jeunes enfants devient moins importante conjointement avec le poids du nombre. Pour accepter ces deux positions plus extrêmes, il faut négliger certains des paramètres qui impliquent des arbitrages difficiles entre temps de travail et de soins aux enfants. De plus, les externalités positives et les effets distributifs engendrées par des services de garde de qualité qui viennent colorer ces positions sont reprises à la fin de la section.

Un modèle statique simple de l'économie de la fécondité (Willis, 1975) balise les paramètres importants qui modulent les comportements. Le niveau de vie de la famille (U) dépend des X, la consommation des biens matériels et des Z les biens de consommation de la famille :

$$(1) U = U(X, Z)$$

Les X comprennent disons les voitures utiles pour aller au travail et en vacances, et d'autres biens matériels valorisés par les parents comme une maison confortable et propre, une alimentation saine et agréable, des vêtements bien fait et de belle apparence. Par simplicité, supposons que le point de vue de la femme a plus de poids et que seuls les enfants et les services de garde composent les Z. Les « services des enfants » pour utiliser la terminologie économique de ces modèles sont des biens de consommation, les parents profitent d'enfants en santé, bien éduqués et aimants. En d'autres mots, c'est la « qualité » de chacun de leurs enfants qui compte.

Le deuxième aspect du modèle indique que les services des enfants (Z) peut être produit par son propre temps (h), chaque jour génère 24 heures moins un temps de repos, ou du temps acheté (M) de sorte que la production des services des enfants devient :

$$(2) Z = g(h, M)$$

Il est important pour baliser les coûts sociaux d'efficacité de savoir qu'elle est l'importance de l'élasticité de substitution (σ_p), soit l'ampleur de la substitution de temps propre de la mère (h) pour du temps acheté (M) lorsque le prix baisse par les subventions aux services de garde. Par ailleurs, l'élasticité de la consommation (σ_c), ou la facilité avec laquelle les biens marchands et les voitures (X) peuvent être substitués pour des enfants (ou plus de dépenses consacrées pour ceux-ci, comme la santé, l'éducation, le loisir) quand ceux-ci deviennent plus coûteux jouent un rôle important.

Un troisième aspect consiste à séparer les effets de la taxation du revenu et les subventions. La taxation agit comme une subvention implicite de l'utilisation de son propre temps (h) pour produire des services d'enfants plutôt que d'offrir du temps marchand au marché du travail (1-h). Le temps domestique h n'est pas taxé, lorsque que h est utilisé pour produire Z, mais utiliser du temps M est taxable. Le temps de travail offert (1-h) est taxable par l'impôt sur le revenu. Les subventions aux services de garde compensent en partie la subvention implicite du temps de travail domestique. Il s'ensuit une contrainte budgétaire simple, mais qui identifie plusieurs paramètres importants dont les taxes et les subventions :

$$(2) (w-t)(1-h) = X + (p + r) M, \quad \text{où } (1-h) \text{ est l'offre de travail}$$

Offrir des heures de travail signifie moins d'heures de garde domestique pour son enfant par hypothèse et construction ici (oublions l'existence d'un conjoint ou qui a un rôle quelconque pour les services aux enfants). Il faudra supposer que les heures de garde enfant ont la même valeur (qualité) que les heures de garde similaires achetées sur le marché. L'équation (3) comprend un taux de salaire w, un taux de taxation du revenu et, un prix de marché pour les services de garde p ou le prix M, et r le taux de taxe (ou de subvention si négatif) de M. Pour maximiser son niveau de vie, la mère doit atteindre l'équilibre entre son taux de salaire net de l'impôt et les biens matériels et les services de garde achetés.

Il serait difficile de calculer empiriquement pour le Québec, le coût social d'une subvention aux services de garde, d'autant plus qu'il y en a plusieurs (voir le tableau 5). Outre, les paramètres w, t, p et r, d'autres paramètres exogènes viennent influencer le bien-être (U), dont la part personnelle du temps (maternel) pour produire des services d'enfants, l'élasticité de la substitution dans la production entre temps propre (h) et temps acheté (M), la part des dépenses pour les enfants dans la consommation, l'élasticité revenu et la part du temps domestique (h/1-h). À notre connaissance, il n'y a pas d'informations empiriques connues pour ces paramètres dans le contexte du Québec. La tentation d'évaluer le bien-être découlant d'une baisse importante de frais de garde et ses impacts sur le travail fait donc face aux défis empiriques d'un programme de recherche important. Le modèle simple présenté néglige la question de la qualité des services de garde par les mères et ceux achetés sur le marché.

Ces contraintes, néanmoins tirées du monde réel, ont deux implications. La première signifie que les parents reconnaissent l'arbitrage existant entre les trois grands types de temps parental passé avec les enfants : le temps orienté sur les activités éducatives partagés (p. ex. lettres, lectures, chiffres, cinéma, parc) ; le temps dans des activités structurées qui offre aux enfants des engagements actifs et des échanges verbaux (p. ex. cuisine, sports, dessins, repas sans écran) ; le temps dans des activités non structurées (p. ex. télévision, magasinage, ménage, ne rien faire, travailler à la maison ou ailleurs). Les deux premières sont corrélées avec les habiletés cognitives à la différence du troisième type. La deuxième indique que les parents pondèrent avec difficulté l'arbitrage entre les trois activités, dans la mesure où les institutions extérieures viennent les moduler, volontairement ou non par divers instruments de politique publique.

Les décisions publiques concernant les taux de taxation et de subvention dépassent leurs implications pour le bien-être des familles et de leurs enfants (sur le développement de l'enfant et la réussite scolaire future). Plusieurs externalités positives leurs sont associées. Dans cette direction, Baker, Gruber et Milligan (2026) s'appuient d'abord sur les données annuelles de l'Enquête sur la population active de SC pour la période 1990-2024. Selon une approche de différence-en-différence, les mères des enfants de 0-4 ans totalement exposés au programme québécois ont un taux de participation 5 % plus élevé que les mères similaires du Reste du Canada (ROC), et l'effet emploi persiste jusqu'à l'âge de 15 ans de l'enfant le plus jeune. Ensuite, l'analyse utilise les données longitudinales non publiques et anonymes des fichiers de l'impôt de SC pour tracer l'histoire fiscale des mères pour la période 1982 à 2022. Les mères exposées au programme du Québec ont eu des revenus qui ont augmenté plus rapidement par un attachement plus important au marché du travail qui a réduit la probabilité de perdre des compétences lorsque leurs enfants étaient jeunes. L'effet du programme sur le travail des mères se manifeste également sur les revenus de travail à long terme (documenté par Lefebvre, Merrigan et Verstrate, 2008). Ultimement, ils croissent deux fois plus que l'effet participation. Sur cette longue période, cela découle de la croissance de l'intensité de la participation au marché du travail et de la hausse de la rémunération horaire dans le temps. Ces résultats suggèrent que les investissements initiaux dans le travail génèrent des effets multiplicateurs plus tard dans les carrières des femmes. Selon les estimations tirées des données fiscales, il apparaît que pour les mères couvertes par le programme les hausses de l'emploi et des rémunérations combinées avec la croissance de leurs impôts, la baisse des prestations de chômage et d'assistance sociale, couvrent entre 75 % et 117 % le coût total des subventions (selon le taux d'escompte retenu). Les estimations précédentes (Baker *et al.*, 2008 ; Lefebvre *et al.*, 2008) le rendement fiscal étaient plutôt de 40 %.

La participation des mères au marché du travail augmente leurs qualifications comme travailleurs, génère des revenus pour la famille, soutient la croissance économique. Les subventions supportant le fonctionnement de services de garde de qualité et accessibles ont aussi des bénéfices externes pour les mères en réduisant la « pénalité » associée à maternité, ou d'avoir un enfant (Connolly, Fontaine, Haeck, 2023). Les impacts distributifs associés réduisent potentiellement les écarts de revenu et de bien-être (coûts et bénéfices familiaux) entre les sexes et les classes sociales. L'autonomisation (« empowerment ») des mères favorise les choix de consommation intrafamiliaux en faveur des enfants, et agit sur le support cohésif et sécuritaire de la communauté (Haeck, Lefebvre, Merrigan, 2014 ; Haeck *al.*, 2016). Il y a aussi des bénéfices externes pour les enfants dans la mesure où des services de garde de bonne qualité et accessibles peuvent mieux soutenir leurs apprentissages. C'est-à-dire, lorsque les indicateurs de leur milieu socio-économique familial et communautaire par leurs revenus, leurs éducations, et leurs professions, les classent au niveau faible ou défavorable. L'État doit prendre en considération ces dimensions pour décider de l'ampleur des subventions aux services de garde. Mais en contrepartie il doit disposer d'informations qui permettent de les évaluer et de mesurer ex-post de la taille de leurs effets, dont leur rendement fiscaux et effets externes.

6. Réparations et Bonifications

L'analyse économique met en lumière l'arbitrage général entre l'effet de revenu (les ressources économiques) et l'effet de substitution (temps et qualité de l'interaction parent-enfant) sur le développement cognitif et comportemental de l'enfant (Bastian et Lockner, 2022 ; Fort *et al.*, 2020). Toute la littérature en sciences humaines affirme que ces interactions, leur nature et intensité, sont la clé. Le défi d'une politique publique est de les maintenir, de les encourager et souvent de les générer s'il y a des déficiences. Le défi est de les adapter selon l'âge de l'enfant, ce qui explique l'intérêt porté à la modulation des services éducatifs et leurs effets sur enfants et parents. Quelles seraient les caractéristiques d'un modèle émérite ?

- A. Celui qui module les interventions selon l'âge des enfants, car les investissements fondamentaux diffèrent sensiblement avec le développement physique, langagier, cognitif, émotionnel et social. Sur la page Web 'Naître et Grandir'⁸ au Québec développée par des psychologues, spécialistes du développement de l'enfant, on décrit pour chaque mois, associé à un nouveau-né de moins de 12 mois les caractéristiques de chacun des 5 stades suivants : développement affectif, motricité fine, motricité globale, développement cognitif-langagier, développement social ; et, précisant que chaque enfant est différent et se développe à son rythme, on avance comment le parent peut l'aider à progresser en mettant en pratique l'approche réconforter, jouer et enseigner. On donne des exemples de gestes, conçus pour s'intégrer facilement à une routine quotidienne, adaptés à l'âge de l'enfant (selon le mois), et bénéfiques au développement de chacune des habiletés. Pour les 1 an à 3 ans, stades et comportements parentaux sont conçus par tranche de 6 mois. Par la suite, les 5 stades et gestes bénéfiques au développement à faire sont décrits par tranche d'année pour les 3 et 4 ans. Pour ces derniers, leur formation neuro-psycho-sociale les prépare à faire les premiers apprentissages scolaires.
- B. Celui qui permet aux parents, (particulièrement les mères) de participer au marché du travail, le réintégrer après un congé de maternité, poursuivre une carrière, en contribuant financièrement à assurer des services de garde sécuritaire et offrant les apprentissages complémentaires à ceux des parents aux jeunes enfants, ce qui réduit le stress familial et l'insécurité financière. Le congé parental est une étape essentielle pour permettre aux parents de s'occuper d'un nouveau-né (ou d'un enfant adopté), favorisant ainsi le lien familial, la santé et le bien-être de l'enfant et de la mère (Larose *et al.*, 2024 ; Haeck *et al.*, 2018, 2019 ; Lefebvre et Merrigan, 2024 ; Lapierre, Lefebvre, Merrigan, 2017).
- C. Celui qui soutient plus intensivement les familles plus vulnérables et en situation précaire et les enfants ayant des besoins spécifiques de développement, par la formation de personnels et de programmes spécifiques.
- D. Celui qui à l'aide d'une étude, longitudinale ou de cohorte répétée, recueille des informations sur les enfants nouveau-nés afin de suivre leur croissance et leur bien-être de la naissance au début de l'âge adulte ; ainsi que des renseignements sur les facteurs de premier rang qui influent sur le développement social et émotionnel. De façon complémentaire, le ou les

⁸ 'Naître et Grandir' est une marque déposée de la Fondation Lucie et André Chagnon.

programmes d'interventions visant le développement des enfants doivent être évalués régulièrement pour mesurer leurs retombées sociales et efficacité économique, puis les retirer ou bonifier.

Par rapport au modèle actuel, les six changements et bonifications suivants se justifient pour accroître les retombées sociales et l'équité du soutien aux familles avec jeunes enfants.

1. Trois changements pour le Régime de congé parental du Québec (RCPQ). Les prestations du RCPQ, en tandem ou non (selon l'admissibilité au congé)⁹ avec l'allocation canadienne pour enfant (plus le supplément pour moins de 6 ans) et l'allocation familiale du Québec, donnent aux parents et au nouveau-né (enfant adopté) le temps de faire étroitement ensemble les premiers pas sans recours à des services universels de garde. Il est difficile de rationaliser que des enfants très jeunes (moins de 6 mois et entre 6 et 11 mois) qui ne marchent et ne babillent pas, mais peuvent néanmoins rire, et crier pour attirer l'attention, puissent profiter pleinement des services de garde selon les règles actuelles. En CPE, la structure affichée est de 1 éducateur qualifié par 5 enfants mais de fait plus d'éducateurs doivent être présents sur les 5 jours de fonctionnement, compte tenu des horaires de travail négociés. En revanche, en milieu familial subventionné, la règle est 1 éducateur-responsable pour pas plus de 2 enfants de moins de 12 mois et un nombre maximal d'enfants par milieu à moins de la présence d'un assistant. Il y a une pratique « masquée » qui semble courante pour réduire en réalité le ratio est d'accepter l'absence d'un enfant 1 journée par semaine, mais en contrepartie des tarifs payés pour 5 jours. Le tableau 3 indique pour les juridictions sélectionnées que les ratios pour très jeunes enfants (moins de 1 an, 1 an et 2 ans) sont inférieurs à ceux du Québec.

Premièrement, ne pas subventionner publiquement les services de garde avant le premier anniversaire de l'enfant comme le font, par exemple, tous les pays nordiques, afin de favoriser une meilleure conciliation travail-vie personnelle pour les deux parents. Deuxièmement, annuler l'option congé court-prestations supérieures, afin de valoriser plus les soins aux enfants, l'importance et le sentiment de compétence parentale. Troisièmement, afin de fournir un soutien économique pour compenser la perte de revenu pendant l'absence du travail ou l'absence d'un revenu conduisant à des prestations du RCPQ, les paramètres du régime seraient changés pour : a) augmenter légèrement le seuil maximal du revenu assurable admissible ; b) augmenter le seuil minimal de revenu assurable qui n'a pas été indexée depuis la mise en place du régime et considéré comme de base pour des prestations pour les familles à faible revenu de travail ; c) une autre option secondaire serait de prévoir des prestations spéciales s'ajoutant aux allocations familiales (non taxables) du Québec pour les parents (mères) pour les premiers mois de l'arrivée d'un enfant (Haeck *et al.*, 2019).

Deux autres raisons justifient de tels changements. Le coût social d'une place en services de garde pour un enfant de moins de 12 mois est extrêmement élevé. Il y a un peu plus de 25 400

⁹ En 2024, environ 10-15 % des mères avec un enfant de 1 an ou moins ne sont pas qualifiées pour une prestation de congé parental selon l'Enquête sur la couverture de l'assurance-emploi de Statistique Canada. Un pourcentage similaire à celui de l'étude *Grandir au Québec* de l'ISQ.

enfants en services de garde en 2024 et on peut supposer que la place est occupée tous les 261 jours, par forcément par le même enfant. Comme la subvention varie avec le mode (entre 71\$ et 150\$ par jour selon notre estimation au tableau 1, soit entre 19 000\$ et 39 000\$ pour une place à cet âge). Consacrer une partie de ces dépenses publiques à d'autres interventions en faveur de ces enfants se défend facilement. En outre, l'évaluation actuarielle du RCPQ prévoit pour l'année 2025-2026 un surplus d'environ 500 millions \$ que le gouvernement prévoit distribuer très partiellement (environ 100 millions \$ en 2026) par une baisse des cotisations au régime. Évidemment surtaxer le revenu de travail implique des distorsions sur les comportements qu'il vaut mieux éliminer. Cependant, mieux compenser légèrement les familles à la marge est un arbitrage indiqué (Lefebvre et Merrigan, 2024 ; Lapierre, Lefebvre, Merrigan, 2016).

2. Développer totalement la politique de la maternelle 4 ans. Les objectifs éducatifs visés par ce programme ont fait l'objet d'un désistement ou d'abandon. La priorité est de combler le retard du Québec par rapport à l'Ontario par un déploiement universel complet de la maternelle 4 ans, l'âge où les éducateurs peuvent détecter les retard d'apprentissage, les vulnérabilités développementales et obtenir des gains de long terme inestimables selon les retombées sociales estimées par la recherche scientifique. En général, ces programmes éducatifs s'adressent autant aux enfants de 3 ans, 4 ans que 5 ans, prévoient le développement de cinq compétences, similaire à celles énoncées plus haut (voir le site Web Naître et Grandir). Le développement social prend plus d'importance compte tenu de l'âge des enfants, avec l'objectif de bien fonctionner avec les autres enfants de la classe, d'apprendre à respecter ses besoins et ceux des autres, d'apprendre à partager et à travailler en groupe. Les compétences sont transmises notamment par le jeu, des activités guidées, la discussion et la routine de groupe. Le travail des enseignants ou éducateurs est principalement d'observer leurs élèves, de les guider et de trouver des trucs pour les aider quand des difficultés se présentent. Il ne semble pas y avoir de pénurie pour le personnel enseignant désirant travailler à ce niveau scolaire.

La maternelle 4 ans possède quelques avantages par rapport à la garderie traditionnelle. Les activités d'apprentissage sont plus structurées, plus spécialisées pour les habilités avec des enseignants formés pour ce niveau, avec une emphase sur les compétences académiques (chiffres, lettres, formes) et socio-émotionnelles. Les services de garde donnent priorité à une supervision plus large, flexible, avec plus d'heures de garde régulières et uniformes pour les parents qui travaillent. La maternelle publique comporte un encadrement sans tarif direct (sauf la garde avant et après l'école) pour toute une année scolaire, ouverte à tous les ménages sans restriction, et un cadre structuré pour le vivre ensemble, peu importe ses caractéristiques socioéconomiques (Cascio, 2023).

3. Restructurer et élargir les services de garde selon l'âge : l'étape 3 ans. En lien avec la priorité précédente, au départ à mi-temps, il s'agit de bonifier les activités d'apprentissage qui sont plus structurées selon les 5 dimensions principales du développement des enfants (p. ex. site Web Naître et Grandir). Idéalement, l'horaire de fonctionnement d'une petite école pour les plus jeunes conviendrait mieux. L'état actuel des infrastructures scolaires ne semble pas le permettre. En revanche, les ressources humaines et matérielles des installations de garde

existantes (CPE, GS, GNS) sont importantes : a) il y a environ 3 800 garderies ; b) elles emploient 29 800 éducateurs dits qualifiés et 18 000 éducateurs sans ce titre ; c) environ 52 000 enfants de 3 ans, soit 60 % fréquentent ces installations ; d) on néglige ici la place occupée par les 3 ans dans les 11 900 installations familiales, question reprise plus bas.

Premièrement, plutôt que d'adopter les qualifications académiques demandées pour les enseignants du primaire, l'objectif est de valoriser et rémunérer les formations postsecondaires de 1-2-3 ans exigées dans les services de garde subventionnés (plus de s'assurer les qualités personnelles demandées et affichées (notamment les comportements d'interactions) sur les sites Web pour ces emplois). Deuxièmement, pour mettre à contribution la valeur ajoutée des éducateurs, leur temps de travail rémunéré pour 5 jours, doit être affecté à plus de groupes d'enfants de 3 ans, en demi-séance d'activités par jour. Troisièmement, les ratios éducatrice-enfants devraient être sensiblement moins élevés que ceux visés et affichés par le Québec. Quatrièmement, les règles de financement et de fonctionnement inciteraient les parents à choisir des horaires de garde plus flexibles conditionnellement à l'inscription de l'enfant à des demi-journées d'activités éducateur-enfant. Cinquièmement, le changement de l'emphase implique que tous les types de garderie (CPE, GS, GNS) seraient subventionnées de la même façon pour les 3 ans.

Le changement de modèle pour les 3 ans ouvre à de meilleures conditions de travail (ratio, salaire, prestige). Se poserait la question de l'adaptation ou non du personnel éducatif et des infrastructures pour les services de garde familiaux, où presque 17 % des enfants de 3 ans sont inscrits. Dans les services de garde en milieu familial, le ratio maximal est de 1 éducatrice pour 6 enfants (dont maximum 2 bébés de moins de 18 mois) ou pour 9 enfants (dont maximum 4 bébés de moins de 18 mois) quand la responsable a le soutien d'une assistante.

4. Revoir les ratios éducateur-enfants pour le groupe des enfants de 12-35 mois (1-2 ans). Selon les statistiques officielles (2024) du ministère de la Famille, 68 et 75 pourcent des enfants de 1 an (12 -23 mois) et 2 ans (24-36 mois) sont respectivement en service de garde. Le site Web 'Naître et Grandir' décrit les 5 dimensions du développement de l'enfant et l'approche parentale (réconforter, jouer et enseigner) pour l'aider à progresser spécifique à chacune pour 4 tranches d'âge de 1 an à 1 1/2 à 2 1/2 à 3 ans.

Premièrement, dans la mesure où les places pour les enfants de moins de 12 mois ne sont pas subventionnées, mais disponibles sur le marché privé à tarif libre, il y aurait une proportion importante des 15 000 places actuellement occupées par les enfants de moins de 12 mois (tableau 1). Dans les installations CPE, GS et GNS pour les enfants plus âgés, de 1 et 2 ans, les ratios pourraient alors être réduits selon ceux que l'on observe dans d'autres pays à revenu élevé. Par exemple, la Suède, qui n'a pas de ratios enfants-éducateur stricts, laisse les municipalités (responsables des services) à atteindre généralement 1 adulte pour 5-6 enfants avec une modulation pour l'âge ; pour les plus jeunes (de moins de 3 ans) on observe le plus souvent le ratio 1 pour 4 (pour les plus vieux de 3 ans c'est environ 1 adulte pour 7 enfants), avec des variations en moyenne de 1 adulte pour 5 enfants lorsque les journées de garde sont plus courtes.

Deuxièmement, toutes les installations devraient être subventionnées de la même façon et ouvrir la porte à plus de flexibilité pour l'horaire de garde des enfants avec des tarifs reflétant mieux le coût social d'une place (incluant demi et temps plein) et incitant les parents à mieux calculer leur arbitrage temps parental et temps de travail.

Ces dernières modifications vont dans la direction des résultats récents de la recherche s'appuyant sur les données longitudinales, les échantillons de très jeunes enfants, des méthodes d'analyse plus sophistiquées et les pays européens. Contrairement aux États-Unis (le royaume des politiques ciblées) en Europe, les services de garde, considérés comme de très bonne qualité, se sont développés dans la perspective de la garde universelle avec une emphase sur les plus jeunes enfants. Les expériences européennes (et canadienne avec le Québec) permettaient de qualifier les effets sur le développement des enfants. De façon troublante, une synthèse large des travaux scientifiques publiés, plus cités, conclut sur les très faibles retombées des politiques de garde universelle pour les enfants (Blau, 2020). Les enfants de milieux défavorisés profitent le plus, au plan cognitif ou comportemental, de ces services universels à faible tarif, mais les parents sont moins portés à les inscrire. Il y a une sélection inversée selon les gains de traitement et les caractéristiques observées des parents et des enfants. Dans les milieux les plus favorisés, les enfants fréquentent plus (une tendance en forte hausse) les services de garde universels, qui disproportionnellement subventionnent les familles favorisées, et génèrent pour les premiers des effets de traitement nuls ou faibles (Cornelissen *et al.*, 2018). Ces observations valent aussi pour les très jeunes enfants (Fort *et al.*, 2020 ; Felfe et Lalive, 2018 ; Felteau et Lefebvre, 2023¹⁰).

5. Retenir et bonifier la stratégie "Tout pour nos enfants" [‘Everything for our Children’]. Le gouvernement du Canada dans le cadre du budget 2021 prévoyait des dépenses de plus de 27 milliards de dollars sur 5 ans pour bâtir un système pancanadien d'apprentissage et de services de garde abordables et de qualité. En collaboration avec les provinces, les territoires et les peuples autochtones, on visait une réduction des frais à 10 \$/jour facturés aux familles admissibles en 2026 ; et la création de 250 000 nouvelles places de haute qualité d'ici 2026-2027 pour des jeunes enfants. Ces investissements devaient soutenir le programme d'apprentissage et de garde des jeunes enfants conformément au Cadre multilatéral d'apprentissage et de garde des jeunes enfants (CMAGJE) /CWELCC¹¹ devenu plus tard Loi en 2024.

Le gouvernement du « Québec n'a pas adhéré à ce cadre, car il entend conserver la responsabilité exclusive dans ce domaine (le développement de l'enfant, l'autonomie des

¹⁰ L'analyse, s'appuyant sur 5 enquêtes internationales en éducation (PIRLS et TIMSS), analyse les effets de traitements sur les scores cognitifs d'enfants de 10 ans à l'école et leur participation aux services de garde avant l'entrée à l'école dans 9 juridictions (Danemark, Finlande, Norvège, Suède, France, les deux Belgique, française et flamande, et deux provinces, Ontario et Québec).

¹¹ Le programme sous le nom Anglais est : le 'Canada-Wide Early Learning and Child Care (CWELCC)'.

familles et la croissance économique [!]) sur son territoire. » Selon le long texte du protocole signé en 2017, le gouvernement du Québec précise sa position :

« Dans le cadre de l'entente asymétrique convenue entre le Canada et le Québec en matière de financement de la santé le 10 mars 2017, le Québec s'attendait à recevoir une somme d'approximativement 1,2 milliards de dollars pour la période de 2017 à 2020 et 2020 à 2028. Cette somme, qui varierait en fonction des projections démographiques,¹² proviendrait du volet de la petite enfance des infrastructures sociales du plan fédéral, étant entendu que le Québec utiliserait cette somme pour financer ses priorités en matière de services directs aux familles. »

Pour chacune des 5 années 2017-2018 à 2021-2022, le transfert fédéral est de 87 millions \$, et pour chacune des 6 années 2022-2023 à 2027-2028 le transfert démarre à 116 millions \$ et croît à 141,1 millions \$ en 2027 et 2028.

L'accord porte sur des années différentes : 2017-2020, 2020-2021, 2021-2025 et 2021-2026, pour financer des services additionnels directs aux familles dont certains sont identifiés par le Québec à titre d'exemples dans l'Annexe 1 de l'accord.¹³ L'accord contient plusieurs dispositions dont celle que le Québec fournira au Canada les rapports publics conformes aux pratiques comptables du Québec, notamment au sujet de son système de services de garde éducatifs. Les interventions illustratives adoptent de multiples directions qu'on peut toujours associer aux familles, mais qu'il est difficile de quantifier monétairement comme liées à la garde des jeunes enfants.¹⁴ Avec le changement de gouvernement en 2020, les initiatives illustrées changent quelque peu et reflètent plus les préoccupations politiques du moment pour le nouveau gouvernement élu.

¹² De fait, le groupe contrôle de la population est le nombre d'enfants âgés de 0 à 12 ans qui a diminué et est en baisse au Québec par rapport aux autres provinces et implique une réduction importante en millions \$ pour 2026.

¹³ <https://www.canada.ca/fr/accord-apprentissage-garde-jeunes-enfants/accords-provinces-territoires/quebec-2017.html>

¹⁴ L'annexe 1 identifie les interventions suivantes dans l'ordre des années de l'accord revisité au fil des années : création de 5 800 nouvelles places en garderies ; améliorer les services aux familles touchées par le trouble du spectre de l'autisme ; plus de services pour les jeunes en difficulté et leur famille avec l'ajout de 100 postes de psychologues jeunesse ; plan d'action sur les fugues en centre de réadaptation ; soutien des organismes communautaires qui œuvrent auprès des familles ; agir tôt et de manière concertée ; protection des personnes vulnérables et lutte contre l'intimidation ; la création de 37 000 places subventionnées additionnelles ; consolider l'action communautaire famille et soutenir le déploiement d'un programme en milieu autochtone ; améliorer les services de garde en milieu scolaire ; diminuer le ratio éducatrice/éducateur-enfants en maternelle 4 ans en embauchant des techniciennes et techniciens en éducation spécialisée ; augmenter le nombre d'éducatrices qualifiées en services de garde ; favoriser l'offre de garde atypique ainsi que l'offre d'activités des haltes garderies communautaires ; opération main-d'œuvre avec des mesures ciblées pour financer de la main-d'œuvre de la petite enfance.

Lors de l'accord asymétrique initial (2017-2020), l'Annexe 1 mettait de l'avant la stratégie du Québec « Tout pour nos enfants » relative aux services éducatifs offerts aux enfants de 0 à 8 ans afin d'outiller les parents, de favoriser une transition harmonieuse vers l'éducation préscolaire et de favoriser la réussite éducative des enfants. On affirmait que l'intervention dès la petite enfance aurait d'importants impacts sur la réussite éducative des enfants lors de leur entrée à l'école et la poursuite de leur parcours scolaire. En ce sens, le gouvernement voulait privilégier les investissements suivants :

« Bonifier la mesure exceptionnelle de soutien à l'intégration dans les services de garde à l'enfance pour les enfants ayant d'importants besoins ; augmenter les allocations spécifiques aux bureaux coordonnateurs pour réaliser des projets visant l'amélioration de la qualité éducative des services de gardes éducatifs à l'enfance en milieu familial ; augmenter le financement accordé aux organismes communautaires familles et aux haltes garderies communautaires dans le but de renforcer leurs capacités à accompagner les parents ayant les plus grands besoins de soutien pour assumer leurs rôles dans le développement global et la réussite éducatives de leurs enfants ; financer des projets d'aménagement ou de réaménagement des aires de jeux extérieurs des centres de la petite enfance ; soutenir financièrement différents organismes afin qu'ils puissent rejoindre les parents des enfants qui ne fréquentent pas de services éducatifs, en particulier ceux de milieux défavorisés et ceux issus de l'immigration et leur offrir un service éducatif adéquat ».

Les investissements annoncés devaient permettre, notamment : d'augmenter le nombre d'enfants de moins de 5 ans bénéficiant du programme d'intervention comportementale intensive ; d'affecter systématiquement un intervenant pivot aux jeunes dès l'accès aux services.

Ce sont ces types d'investissements qu'il faut mettre de l'avant afin d'agir pour les milieux vulnérables et la qualité éducative des services de garde. Le plan d'apprentissage et de garde des jeunes enfants poursuivi conjointement avec les subventions du gouvernement fédéral et les interventions de toutes les provinces avec les communautés autochtones est plus loquace sur d'autres objectifs qui pourraient se réaliser. Par exemple, en Ontario le Bureau de la responsabilité financière (BRF) estime que la subvention des tarifs des services de garde pourrait faire passer le taux d'activité des femmes de 84 % en 2022, à une fourchette de 85,6 à 87,1 % d'ici 2027. Cette mesure ferait augmenter la main-d'œuvre de l'Ontario de 50 900 à 98 600 femmes de plus. Les gains des femmes et l'écart entre les salaires des hommes et des femmes pourrait s'atténuer dans le temps. En outre, on pense que cela encourage les mères de l'Ontario à prendre des congés de maternité d'une durée plus courte ; et on peut s'attendre à ce que des congés de maternité plus courts réduisent la pénalité liée à la maternité sur les gains à vie.

Selon le groupe de recherche 'Canadian Centre for Policy Alternatives' (Rapport Août 2025) cinq provinces (Ontario, Nouvelle Écosse, Alberta, Colombie Britannique et Nouveau Brunswick) ne pourront pas satisfaire la réalisation en 2026 de deux de ces objectifs qui sont un tarif moyen de 10 \$/jour et la création de plusieurs milliers de places, malgré que dans toutes les provinces

le nombre de places augmente. Ces cinq provinces ont déjà dépensé tous les transferts fédéraux promis sur 10 ans.

6. Garderie éducative familiale. La personne responsable d'un service de garde éducatif en milieu familial (RSGE) offre généralement des services de garde dans une résidence privée.¹⁵ Dans presque tous les cas, les services de garde offerts sont subventionnés. La RSGE doit obtenir une reconnaissance délivrée par un Bureau coordonnateur de la garde éducative en milieu familial (BC) qui offre tout le soutien pédagogique et technique. On reconnaît à ces garderies quelques avantages comme un cadre plus intime et chaleureux, une meilleure socialisation grâce aux groupes multi-âges (entraide, partage), une plus grande stabilité relationnelle (même responsable), des horaires potentiellement plus flexibles. Compte tenu des nombreux changements proposés plus haut, il n'a pas lieu de revoir leur fonctionnement.

7. Conclusion : l'histoire des services de garde en raccourci

C'est en 1974 que le gouvernement du Québec décide de participer au plan fédéral reconfigurant les allocations familiales, accrues pour les familles à faible revenu. On introduit pour la première fois des subventions aux services de garde¹⁶ : le premier dollar/jour est payé par la famille et le gouvernement assume un maximum de 4\$/jour (1,50\$/jour) pour un centre de garderie (une garderie familiale) ; si le revenu familial dépasse 7 800 \$, la subvention est de 0 \$. Pour les familles dont le tarif n'est pas réduit, le tarif exigé par le service peut être utilisé pour une déduction fiscale qui avait été introduite par les deux paliers de gouvernement en 1972. Les tarifs sont décidés par le « marché » et la subvention utilisable seulement pour les services régulés (reconnues). En rendant financièrement plus accessibles et abordables les services de garderies, on visait à accroître le revenu des familles avec jeune enfant et réduire la pauvreté, notamment des familles monoparentales. Un des points de vue de l'époque était que les garderies étaient trop coûteuses et disponibles que par le biais de la garde informelle plus accessible mais de plus faible qualité et pas reconnue par le régime fiscal sans reçus (favorisant le travail au noir des femmes).

En 1980, le Québec crée un Office des services de garde à l'enfance (dépendant du ministère du Travail) pour réguler les services et les subventions, ainsi que pour verser et administrer des subventions directes de base aux centres et garderies familiales à but non lucratif. La subvention est de 2\$/jour/place pour un maximum de 250 jours. La subvention est augmentée au fil des années, à 4,5\$/jour/place en 1988. En 1995, la subvention atteint 10\$/jour/place, divisée entre la subvention de base et 30 % payé par les parents, abstraction du crédit d'impôt pour frais de garde. En 1996, les garderies à but lucratif (privées) deviennent admissibles aux

¹⁵ Un CPE classique a généralement 100 places avec l'infrastructure nécessaire, et les ressources humaines qui comprennent : un directeur, un directeur adjoint, un assistant administratif, un enseignant principal, un assistant enseignant, un cuisinier et du personnel d'entretien. Il peut également y avoir des superviseurs pour chaque groupe d'âge (bébés, tout-petits, enfants d'âge préscolaire).

¹⁶ Au début des années 1970, le Programme d'initiatives locales fédéral a été utilisé la mise sur pied d'un réseau de quelque 70 garderies.

subventions. Et, en 1997-1998, le modèle est en transition vers une formule où tous les enfants de 0 à 4 ans deviendraient tous admissibles sur quatre années aux services de garde de trois types d'institutions (CPE, garderie privée, garderie familiale), financées par le gouvernement et des tarifs payés par les familles, de 5\$/jour/place, et ouvertes 261 jours par année. Le gouvernement adopte un double message : 1. Les subventions monétaires directes versées aux familles sont pour la plupart abolies mais compensées par des frais en services de garde à tarif faible (5\$/jour/place) ; 2. Le nombre de places de garde est limité mais en croissance et de bonne qualité pour s'occuper des enfants et surtout les « développer ».

Le modèle actuel des services de garde a 25 ans depuis l'année de son application initiale complète, (année 2000-2001, 5\$/jour/place pour les 0 à 4 ans). Il y a eu peu de changements sauf des variations du tarif journalier et des crédits fiscaux accrus et fortement bonifiés par le gouvernement actuel pour rendre les garderies privées non subventionnées concurrentielles avec les CPE, les GS et les RSGE. Essentiellement, la tendance fut pour le gouvernement de subventionner la création de plusieurs milliers de nouvelles places de garde, accessibles presque uniquement à temps plein selon l'offre des services, avec 4 modes, mais toutes avec des listes d'attente (queues pour les CPE et les GS), et accès monétaire difficile à cause des règles fiscales (GNS). En 2025, Le tarif est de 9,25\$/jour/place, une valeur similaire à 2001 en termes réels, malgré des hausses passées plus importantes. Cependant, la part des usagers pour les services de garde a significativement changé. De près de 30 % payés par les parents en 1995, elle baisse à 16,5 % en 2006, 19,6 % en 2017, et 11,1 % en 2023 selon les calculs du ministère des Finances du Québec, malgré une hausse de l'intensité de garde à temps plein selon l'âge des enfants et les années.

Le tableau 5 présente des statistiques contrastantes selon les années budgétaires 2001-2002 et 2024-2025 pour le nombre d'enfants de 0-4 ans en services de garde, les subventions en millions et par place-année ainsi que les personnels employés. Le nombre d'enfants de 0-4 a augmenté de 1,6 mais le nombre en services de garde a doublé, soit 74 % des enfants en 2024 contre 50 % en 2001. Les subventions publiques en centaines de millions ont augmenté de 3,7 fois. La subvention annuelle moyenne par place est passée de 7 025 \$ à 14 312 \$, mais avec de fortes variables en termes de \$ moyen entre les CPE (18 500 \$) et les garderies non subventionnées (8 600\$), et le milieu familial (11 700 \$). Cependant, compte tenu de la ventilation accrue des places selon l'âge, on constate d'importantes variations du coût social moyen par place/jour. Le personnel employé, dans toutes les catégories, a aussi augmenté de 2,6 fois, à 71 000 personnes, procurant un encadrement un peu plus élevé.

[Insérer le Tableau 5 ici]

Le modèle à son arrivée en 2024-2025 se caractérise par : a) une faible contribution des parents aux coûts, d'autant plus faible que l'enfant est très jeune, favorisant le travail des mères et son intensité; b) une participation au marché du travail favorisant le travail et la garde non-parentale à temps plein ; c) des subventions aux services de garde qui soutiennent tous les modes sans lien fort avec la qualité et favorisent les familles à plus haut revenu ; d) une emphase sur le travail des mères au détriment des interactions parent-enfant, lorsque les

enfants sont très jeune (moins de 17 mois) ; e) une formule de maternelle 4 ans en pause de développement à la mi-route.

Références

- Baker, M., Gruber, J., Milligan, K., (2026). Investing in Mothers? The Long-Run Impact of a Universal Child Care Program on Maternal Work and Income, Report, University of British Columbia.
- Baker, M., Gruber, J., Milligan, K., (2019). The Long-Run Impacts of a Universal Child Care Program." American Economic Journal: Economic Policy, 11 (3): 1–26.
- Baker, M., Gruber, J., Milligan, K., (2008). Universal Child Care, Maternal Labor Supply, and Family Well-being, Journal of Political Economy, 116(4): 709–745.
- Bastian, J., Lochner, L., (2022). The Earned Income Tax Credit and Maternal Time Use: More Time Working and Less Time with Kids? Journal of Labor Economics, 40(3): 573-611.
- Berger, L., Panico L., Solaz, A., (2021). The Impact of Center-Based Childcare Attendance on Early Child Development: Evidence from the French Elfe Cohort, Demography, 58(2): 419-450.
- Blanden, J., Del Bono, E., Hansen, K., Rabe, B., (2022). Quantity and quality of childcare and children's educational outcomes, Journal of Population Economics, 35: 785–828.
- Blanden, J., Del Bono, E., McNally, S., Rabe, B., (2016). Universal Pre-school Education: The Case of Public Funding with Private Provision, The Economic Journal, V126, Issue 592: 682–723.
- Blau, D., (2020). The Effects of Universal Preschool on Child and Adult Outcomes: A Review of Recent Evidence from Europe with Implications for the United States, Early Childhood Research Quarterly, 55: 52-63.
- Cascio, E., (2023). Does Universal Preschool Hit the Target? Program Access and Preschool Impacts, Journal of Human Resources, 58 (1): 1-42.
- Cornelissen, T., Dustmann, C., Raute, A., Schoenberg, U., (2018). Who Benefits from Universal Child Care? Estimating Marginal Returns to Early Child Care Attendance, Journal of Political Economy, 126(6): 2356-2409.
- Choi, Y., (2023). Participation au marché du travail des parents ayant de jeunes enfants, Statistique Canada, Rapports économiques et sociaux, Vol. 3, no 11.
- Connolly, M., Fontaine, M., Haeck, C., (2023). Child Penalties in Canada, Canadian Public Policy, 49(4): 399-420.
- Felfe, C., Lalive R., (2018). Does early childcare affect children's development? Journal of Public Economics, 159(1): 33-53.
- Felteau, C., Lefebvre, P., (2023). Can universal preschool education intensities counterbalance parental socioeconomic gradients? Repeated international evidence from Fourth graders skills achievement (Math, Reading, Science), Research Group on Human Capital, Université du Québec à Montréal, (ESG UQAM). <https://grch.esg.uqam.ca/en/working-papers-series/>
- Fort, M., A., Ichino, G. Zanella, (2020). Cognitive and non-cognitive costs of daycare at age 0–2 for children in advantaged families, Journal of Political Economy, 128(1): 158–205.
- Fortin, P., Godbout, L., St-Cerny, S., (2013). L'impact des services de garde à contribution réduite du Québec sur le taux d'activité féminin, le revenu intérieur et les budgets gouvernementaux, Revue Interventions économiques, 47 : 1-38.
- Grenier, M., (2005). Les effets distributifs de la politique de garde à 5\$: les résultats de 3 enquêtes différentes avec micro-données. Mémoire de maîtrise, Sciences économiques, UQAM. Directeurs : P. Lefebvre et P. Merrigan. <https://economie.esg.uqam.ca/diplomes/diplomes-repertoire-des-memoires>

- Haeck, C., Lebihan, L., Merrigan, P., (2018). Universal Child Care and Long-Term Effects on Child Well-Being: Evidence from Canada, Journal of Human Capital, 12(1): 38-98.
- Haeck, C., Lefebvre, P., Merrigan, P., (2015). Canadian Evidence on Ten Years of Universal Preschool Policies: The Good and the Bad, Labour Economics, 36: 137-157.
- Haeck, C., Lefebvre, P., Merrigan, P., Paré, S., (2019). Paid Parental Leave: Leaner Might Be Better, Canadian Public Policy, 45(2): 212-238.
- Haeck, C., Lebihan, L., Lefebvre, P., Merrigan, P., (2022). Long-term impact of a universal childcare policy on parental health, behaviors and parenting practices, The B.E. Journal of Economic Analysis and Policy, 22(2): 311-360.
- Haeck, C., Lebihan, L., Lefebvre, P., Merrigan, P., (2016). Does Childcare Policy Affect Expenditures within the Family? Evidence from a Canadian natural experiment, Cahier de recherche, ESG-UQAM.
- Haeck, C., Lefebvre, P., Merrigan, P., (2016). La politique des services de garde à contribution réduite (SGCR) : retombées probantes, faiblesses et pistes d'améliorations. Commission Petite Enfance INM.
- Haeck, C., Lefebvre, P., Merrigan, P., (2014). The power of the purse: New evidence impact on the distribution of income and expenditures within the family from a Canadian natural experiment. Cahier de recherche, ESG-UQAM.
- Heckman, J., Moon, S., Pinton, R., Savelyey, P., Yavitz, A., (2010). The rate of return to the High Scope Perry Preschool Program, Journal of Public Economics, 94 (1-2): 114-128.
- Institut de la statistique du Québec (ISQ), 2025. La fréquentation d'un milieu de garde chez les tout-petits d'un an et demi : Un portrait à partir de l'étude Grandir au Québec, Étude longitudinale du développement des enfants du Québec, 2e édition.
- Institut de la statistique (ISQ), (2004, 2015). Enquête québécoise sur la qualité des services de garde éducatifs (Grandir en qualité) 2004 et 2015.
- Kottelenberg, M., Lehrer, S., (2017). Targeted or universal coverage? Assessing heterogeneity in the effects of universal childcare, Journal of Labor Economics, 35 (3): 609-653.
- Larose, M.-P., Haeck, C., Lefebvre, P., Merrigan, P., (2024). Examining the impact of a change in maternity leave policy in Canada on maternal mental health care visits to the physician, Archives of Women's Mental Health, 27(5): 775-783.
- Lefebvre, P., Merrigan, P., Roy-Desrosiers, F., (2011). Québec's Childcare Universal Low Fees Policy 10 Years After: Effects, Costs and Benefits, Cahiers de recherche 1101, CIRPEE.
- Lefebvre, P., Merrigan, P., Verstraete, M., (2009). Dynamic Labour Supply Effects of Childcare Subsidies: Evidence from a Canadian Natural Experiment on Universal Child Care, Labour Economics, 15(5): 461-598.
- Lefebvre, P., Merrigan, P., Verstraete, M., (2008). Childcare Policy and Cognitive Outcomes of Children: Results from a Large Scale Quasi-Experiment on Universal Childcare in Canada, [CIRPÉE - Working Paper: 08-23, (<http://www.cirpee.org>).
- Lefebvre, P., Merrigan, P., (2024). « Estimations de l'impact du RPAQ sur les comportements d'épargne des familles à la suite de l'arrivée d'un nouveau-né dans la famille et sur la consommation des ménages ». Conseil d'assurance parentale du Québec, 2023-2024
- Lefebvre, P., Merrigan, P., (2023). Enseignement du PIRLS-2021 sur la littéracie en lecture des élèves de 4e année : Comparaisons Québec, trois provinces canadiennes, et six pays européens, Cahier de recherche GRCH-ESG-UQAM, septembre 2023.
- Lefebvre, P., Merrigan, P., (2008). Child-care Policy and the Labor Supply of Mothers with Young Children: A Natural Experiment from Canada, Journal of Labor Economics, 26(3): 519-548.
- Lefebvre, P., Merrigan, P., (2003). Assessing Family Policy in Canada: A New Deal for Families and Children, Choices, Investing in Our Children, vol. 9, no. 5, IRPP, pages 1-100

- Lefebvre, P., Merrigan, P., (2002). The Effects of Child Care and Early Education Arrangements on Developmental Outcomes of Young Children, Canadian Public Policy, 2002, 28(2): 159-186. Mention for John Vanderkamp Prize, best article in 2002.
- Lefebvre, P., Merrigan, P., (1999). Comportements d'utilisation du temps non marchand des familles au Canada et au Québec : une modélisation sur les microdonnées du Budget-temps de 1986 et 1992, L'Actualité économique : Revue d'analyse économique, 75(4) : 625-663.
- Lefebvre, P., Brouillette, L., Felteau, C., (1994a). Les effets des impôts et des allocations familiales sur les comportements de fécondité et de travail des Canadiennes, 1975-1987: résultats d'un modèle de choix discrets », Population, 54(2) : 415-456.
- Ministère des Finances (2025). Rapport sur le financement des services publics 2023-2024, Gouvernement du Québec, juin 2025.
- Rosen, S., (1995). Taxes and the Welfare State in Sweden. NBER Working Paper No. w5003, SSRN: <https://ssrn.com/abstract225782>
- Rosen S., (1996). Public Employment and the Welfare State in Sweden, Journal of Economic Literature, 34: 729–740.
- Willis, R., (1973). A new approach to the economic theory of fertility behavior, Journal of Political Economy, 81(2), Part II: s14-64.

Tableau 1 : Répartition des enfants inscrits en services de garde en milliers, les 18-24 mars 2024, selon le type, l'âge au 30 septembre 2023, la subvention en dollars 2023 par jour, les types de personnel, le nombre de classes et d'enfants en maternelle scolaire 4 ans en 2023, et le nombre d'enfants au 1^{er} juillet 2024 par âge, Québec 2024

Type, subvention, personnel	Nombre de services et des personnels	Nombre d'enfants en milliers selon l'âge en mois ou en nombre d'années						
		<6 mois	6-11 mois	12-17 mois	18-23 mois	2 ans	3 ans	4 ans
CPE et BC	1716	1,2	5,5	8,7	10,5	23,7	26,9	25,7
Subvention \$/jour	-	150 \$	125 \$	100 \$	71 \$	71 \$	71 \$	71 \$
Types de personnel	18408 4983 2035 4504	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
GS	939	0,9	3,5	5	7,3	14,1	15,5	13,2
Subvention \$/jour	-	129 \$	107 \$	71 \$	61 \$	61 \$	61 \$	61 \$
Types de personnel	7128 5132 1358 1071	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
GNS	1077	0,6	3,3	4,9	6,6	10,3	9,2	9,2
Subvention \$/jour	-	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Types de personnel	4254 4672 1388 1046	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
RSGE	11893	3,4	7	8,2	8,4	16	14,5	8
Subvention \$/jour	-	71 \$	71 \$	71 \$	45 \$	45 \$	45 \$	45 \$
Types de personnel	11893 3198	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Maternelle 4 ans	1691	NP	NP	NP	NP	NP	NP	20,3
Enfants en garde	-	6,1	19,3	26,8	32,8	64,1	66,1	56,1
Enfants âge, juillet 1	-	76 975 -0 an		78 271 -1 an		81 217 -2 ans	87 764 -3 ans	87 696 -4 ans
Enfants garde-école	-	25 400		59 600		64 100	66 100	76 400
Proportion en %	-	33 % 0 an		76 % 1 an		79 % 2 ans	75 % 3 ans	87 % 4 ans

Sources : 1. Ministère de la Famille : nombre d'enfants selon âge et services de garde ; les catégories du personnel employé (ne sont pas très explicites ou cohérentes après 2021). 2. Ministère des Finances : subvention par jour, avec adaptation pour les 5-11 mois selon la subvention des 0-18 mois et directives demande de subventions ministère de la Famille. Il n'existe pas de données publiques qui recensent en détail les subventions fiscales pour services de garde, de gardiennage, ou camps de vacances. 3. Statistique Canada : nombre d'enfants au 1er juillet. 4. Ministère de l'Éducation : nombre de classes et d'enfants en garderie scolaire 4 ans. Les subventions fiscales fédérales aux parents pour les services de garde et leur impact sur les prestations fiscales pour les enfants, ni non plus les transferts fédéraux aux provinces pour le plan des services de garde à 10 \$ par jour sont pris en considération. **Notes :** 1. Les types de personnel sont dans l'ordre des nombres : a) éducateur qualifié, b) éducateur non qualifié, c) catégories de direction, d) autres catégories (secrétaire, commis, aide-éducateur, préposé, responsable alimentation). 2. Le personnel éducateur possède un diplôme d'études collégiales en techniques d'éducation à l'enfance (DEC en TEE) ou une équivalence reconnue. 3. Le nombre total d'enfants selon les services est la somme pour les 4 services ; le nombre des enfants en services de garde et maternelle est la somme services de garde et maternelle 4 ans ; la dernière ligne, proportion en pourcentage est le résultat du nombre des enfants en services de garde et maternelle divisé par le nombre des enfants par âge au 1er juillet de l'année. CPE : Centre de la petite enfance ; BC-CPE : Bureau coordonnateur des responsables des services de garde familiaux ; GS : garderie privée subventionnée ; GNS : garderie privée non subventionnée ; RSGE : responsable services de garde éducatif familial. ND : non disponible. NP : non pertinent.

Tableau 2 : Ratio éducateur spécialisé et enfants selon le groupe d'âge, les juridictions canadiennes sélectionnées et les pays Nordiques

Ratio éducateur spécialisé- enfants	Québec	Ontario	Colombie- Britannique	Alberta	Nouvelle Écosse	Danemark-Finlande Norvège-Suède-Islande	
	Services de garde					Services de garde	
5 mois-17 mois	1 pour 5	3 pour 10	1 pour 4	1 pour 4	1 pour 3-4	Moins 36 mois	1 pour 3-4-5
18 mois - 36 mois	1 pour 8	1 pour 5	1 pour 8	1 pour 6	1 pour 4-5-6	Maternelle préscolaire	
3 - 4 ans	1 pour 10	1 pour 8	1 pour 10	1 pour 8	1 pour 8	3 ans	1 pour 6-7
	Maternelle scolaire					4 ans	1 pour 7
4 ans	1 pour 10-14	1 (2) pour 8 (24)	demi-journée	1 pour 10	1 pour 10	5 ans	1 pour 13-14
5 ans	1 pour 16-19	1 pour 13	1 (2) pour 10 (20)	1 pour 15	1 (2) pour 10 (20)	6 ans	École

Sources : Informations sur le Web par province et pays.

Notes : 1. Il s'agit du ratio enfants par éducateur qualifié. Toutes les juridictions fixent généralement un nombre d'enfants par groupe d'âges et le nombre minimal d'éducateurs qualifiés. La mixité des âges des enfants ainsi que le type de programme (plein-temps, centre, etc.) influencent les ratios. Par exemple, au Québec, 2 éducateurs sur 3. 2. Dans les pays Nordiques les services de garde sont sous la responsabilité des villes qui fixent les ratios, subventionnent les services et décident des tarifs qui tiennent compte du revenu familial et du nombre d'enfants. Les activités obligatoires dans les groupes préscolaires doivent suivre les 190 jours d'école par année et pas plus de 6 heures par jour. La taille des groupes doit être de 6 à 12 si les enfants ont 1 à 3 ans et de 9 à 15 pour des enfants de 4 à 5 ans. 4. Les services de garde sont assurés approximativement (en pourcentage) par les villes (80), le secteur privé (20), et des familles offrant la garde à leur domicile (5). Les heures d'ouverture sont typiquement de 7-9 heures le matin à 16-17 heures en après-midi.

Tableau 3 : Nombre d'enfants au 1^{er} juillet de l'année et pourcentage qui fréquente un service de garde à contribution réduite (SGCR) – CPE, garderie publique et milieu familial subventionné - en mars et selon leur âge au mois de septembre précédent, Québec 2000 à 2023

Âge	Âge des enfants						Âge des enfants					
N année	0	1	2	3	4	1-4	0	1	2	3	4	1-4
Année	mars 2000						mars 2012					
N enfants	74,157	74,902	78,902	83,488	88,699	325,269	87,970	89,111	88,885	89,427	88,053	355,476
Ratio SGCR	16,5	25,9	36,5	43,6	42,6	38,6	24,1	53,9	60,5	65,6	66,5	61,6
	mars 2001						mars 2013					
N enfants	71,664	73,957	74,641	78,119	83,123	309,84	88,630	88,599	89,870	89,632	90,119	358,22
Ratio SGCR	17,8	30,8	43,3	47,7	49,7	43,1	24,5	57,8	61,4	69,4	69,5	64,6
	mars 2002						mars 2014					
N enfants	72,522	72,649	74,774	75,244	78,597	301,364	87,895	89,095	89,282	90,330	90,174	446,779
Ratio SGCR	19,7	36,3	48,1	53,3	51,1	47,3	24,0	57,0	54,0	69,4	69,5	64,6
	mars 2003						mars 2015					
N enfants	72,083	73,542	73,452	75,581	75,847	298,422	86,533	88,102	89,639	89,749	90,721	444,840
Ratio SGCR	20,3	36,9	50,5	54,8	54,8	49,3	24,5	57,8	61,4	69,4	69,5	64,6
	mars 2004						mars 2016					
N enfants	74,287	73,319	74,207	73,853	75,579	296,958	86,541	87,039	88,912	90,474	90,561	443,527
Ratio SGCR	20	50,2	53,9	60	58,2	55,8	24,4	50,2	55,5	59,4	53,5	48,7
	mars 2005						mars 2017					
N enfants	75,207	75,087	74,012	74,723	74,372	298,199	84,444	87,121	87,782	89,730	91,274	440,381
Ratio SGCR	21,8	53,9	57,3	61,9	61,1	58,5	24,7	50,8	57,3	61,3	58,5	50,8
	mars 2006						mars 2018					
N enfants	77,765	74,848	74,938	74,14	75,245	299,171	84,000	87,039	88,912	90,474	90,561	440,381
Ratio SGCR	22,3	56,9	59,4	64,8	62,2	60,8	ND	ND	ND	ND	ND	ND
	mars 2007						mars 2019					
N enfants	82,847	78,457	75,403	75,43	74,613	303,903	83,671	84,280	86,005	89,198	90,703	433,657
Ratio SGCR	21,9	54,3	60	65,9	64	61	ND	ND	ND	ND	ND	ND
	mars 2008						février 2020					
N enfants	85,406	83,703	79,296	76,176	76,096	315,27	84,076	84,051	85,085	86,884	90,154	430,350
Ratio SGCR	21,7	52,9	58,9	65,6	64,2	60,2	21,2	50,4	57,5	62,1	57,6	37,9
	mars 2009						mars 2021					
N enfants	88,272	86,247	84,563	80,085	76,911	327,806	81,557	84,557	84,178	85,027	86,776	421,670
Ratio SGCR	20,9	53,2	57,3	61,1	64,4	58,9	21,2	47,7	55,1	59,2	42,7	46,4
	mars 2010						mars 2022					
N enfants	87,760	88,5	86,533	84,23	80,29	339,573	81,216	82,813	84,892	86,544	86,489	421,934
Ratio SGCR	20,3	53,4	58,3	64,4	65,2	60,2	23,5	54,5	59,2	59,0	46,1	46,8
	mars 2011						février 2023					
N enfants	88,429	87,993	88,636	87,318	84,468	348,415	77,000	78,273	79,300	85,037	86,776	383,538
Ratio SGCR	22,1	56,2	58,6	64,5	64,3	60,9	24,8	57,7	63,4	67,0	54,1	56,1

Source : Situation des centres de la petite enfance et des garderies au Québec, Ministère de la Famille ; Statistique Canada pour le nombre d'enfants.

Tableau 4 : Pourcentage du statut emploi à temps plein des familles à deux revenus selon l'âge de l'enfant le plus jeune, régions canadiennes sélectionnées 2021

Type de famille	Total	Région Atlantique	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie Britannique
Aucun enfant	84,2	82,4	87,0	83,4	83,5	84,6	82,9	83,5
0 et 1 an	67,2	69,3	71,5	65,8	62,9	69,7	61,6	69,9
2 et 3 ans	69,7	70,3	75,6	69,8	67,0	75,6	61,3	66,6
4 et 5 ans	68,4	72,8	77,5	68,1	71,0	80,5	56,4	62,0
6 à 12 ans	74,8	74,3	79,5	73,4	76,1	77,6	69,8	74,8

Source : Calculs de Choi (2023) à partir des données non publiques de l'Enquête sur la population active de Statistique Canada.

Tableau 5 : Nombre d'enfants de 0-4 ans, et en services de garde, subvention totale et moyenne par place (\$ jour) et par an, personnels employés selon le type de services, Québec 2001-2002 et 2024-2025

Période et type de services de garde	Nombre enfants 0-4 ans		Subventions millions \$ (par jour/place)	Subventions moyenne \$ par place/an	Personnels employés
	Total	Services garde			
2001-2002	309 840	145 195	1 201 (32\$)*	7 025 \$	27 169
CPE-BC		59 050	872# (30\$)*	7 249 \$	12 441
GS		24 900	148 (23\$)*	5 943 \$	4 044
GNS		976	ND	ND	ND
RSGE		62 955	#	#	10 684
2024-2025	420 133	311 417	4 488 (55\$)*	14 412 \$	71 070
CPE-BC		110 338	2 045 (71\$)	18 531 \$	29 930
GS		67 994	1 083 (61\$)	15 921 \$	14 689
GNS		58 650	505 (33\$)	8 621 \$	11 360
RSGE		72 773	855 (45\$)	11 745 \$	15 091

Sources : Situation des centres de la petite enfance et des garderies au Québec en 2002 : Analyse des rapports d'activités, ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille ; pour 2024-2025, ministère de la Famille, Tableau de bord – Données au 30 novembre 2025, Développement du réseau des services de garde éducatifs à l'enfance ; Statistique Canada pour le nombre d'enfants par âge 1^{er} juillet 2024 ; pour les crédits budgétaires 2001-2002, Conseil du Trésor.

Notes : 1. Les subventions sont en centaines de millions et calculées selon le coût moyen par jour par mode (entre parenthèses) du ministère des Finances pour 2023, fois le nombre de places et 261 jours. 2. Pour l'année 2001-2002, le conseil du Trésor ne présente pas la ventilation des crédits entre PCE et RSGE ; le symbole # indique la somme des crédits budgétaires CPE et RSGE. 3. Pour 2024-2025, les personnels employés sont la somme des éducateurs qualifiés ou non, des catégories de direction, et des autres catégories, selon des données sous-estimées du tableau 1. 4. Les types de services de garde sont : CPE : Centre de la petite enfance ; BC-CPE : Bureau coordonnateur des responsables des services de garde familiaux ; GS : garderie privée subventionnée ; GNS : garderie privée non subventionnée ; RSGE : responsable services de garde éducatif familial. Le symbole * indique que le coût moyen est calculé avec le nombre d'enfants en services de garde et la somme totale en millions selon les modes et en supposant 261 jours.

Annexe

Figure 1 : Taux de participation au marché du travail 1997-2024 - Canada, Québec, Ontario - Femmes de 25 ans ou plus, enfant le plus jeune 0, 1, 2, ou 3 ans ; et de 4 ou 5 ans

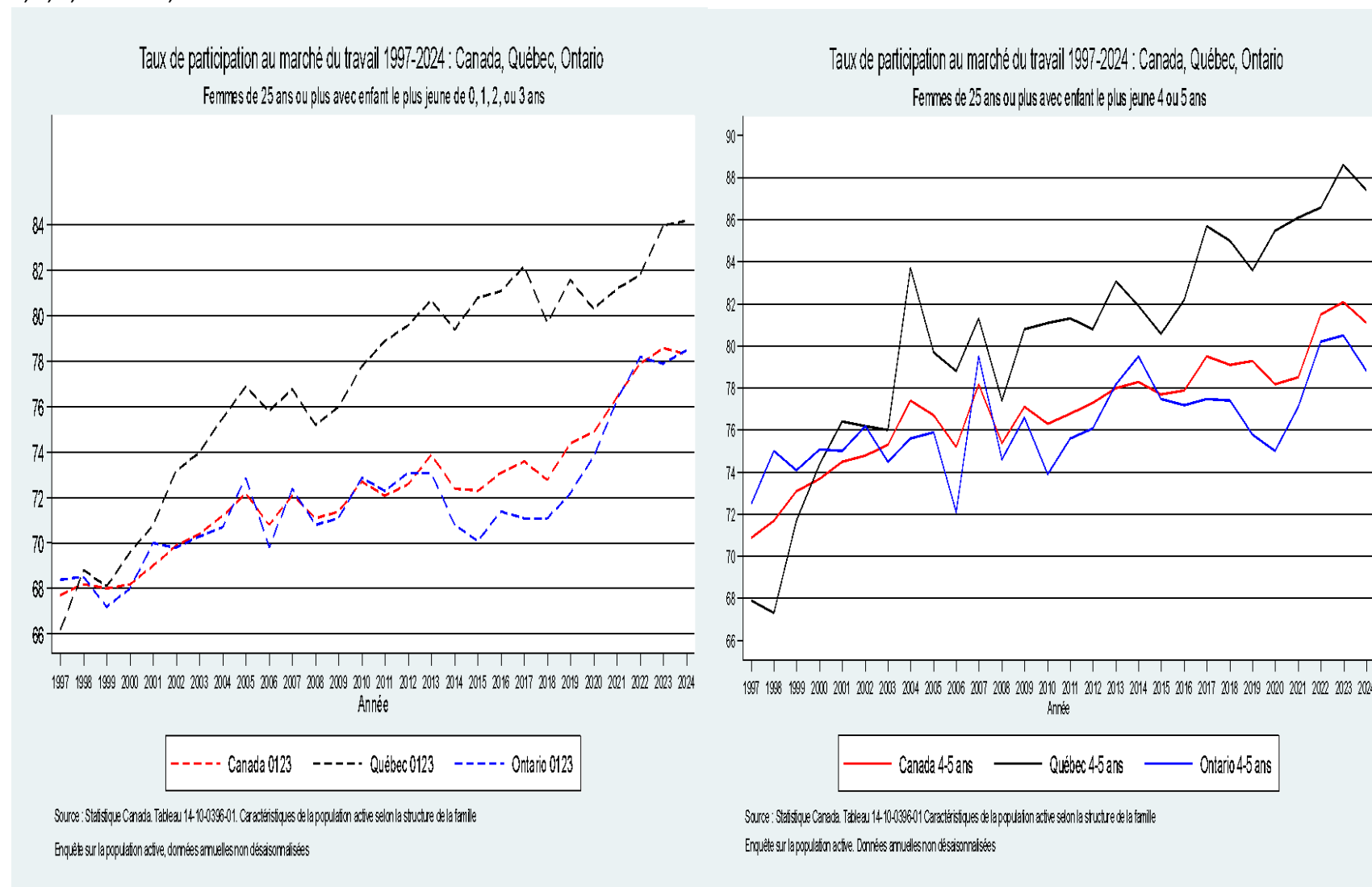
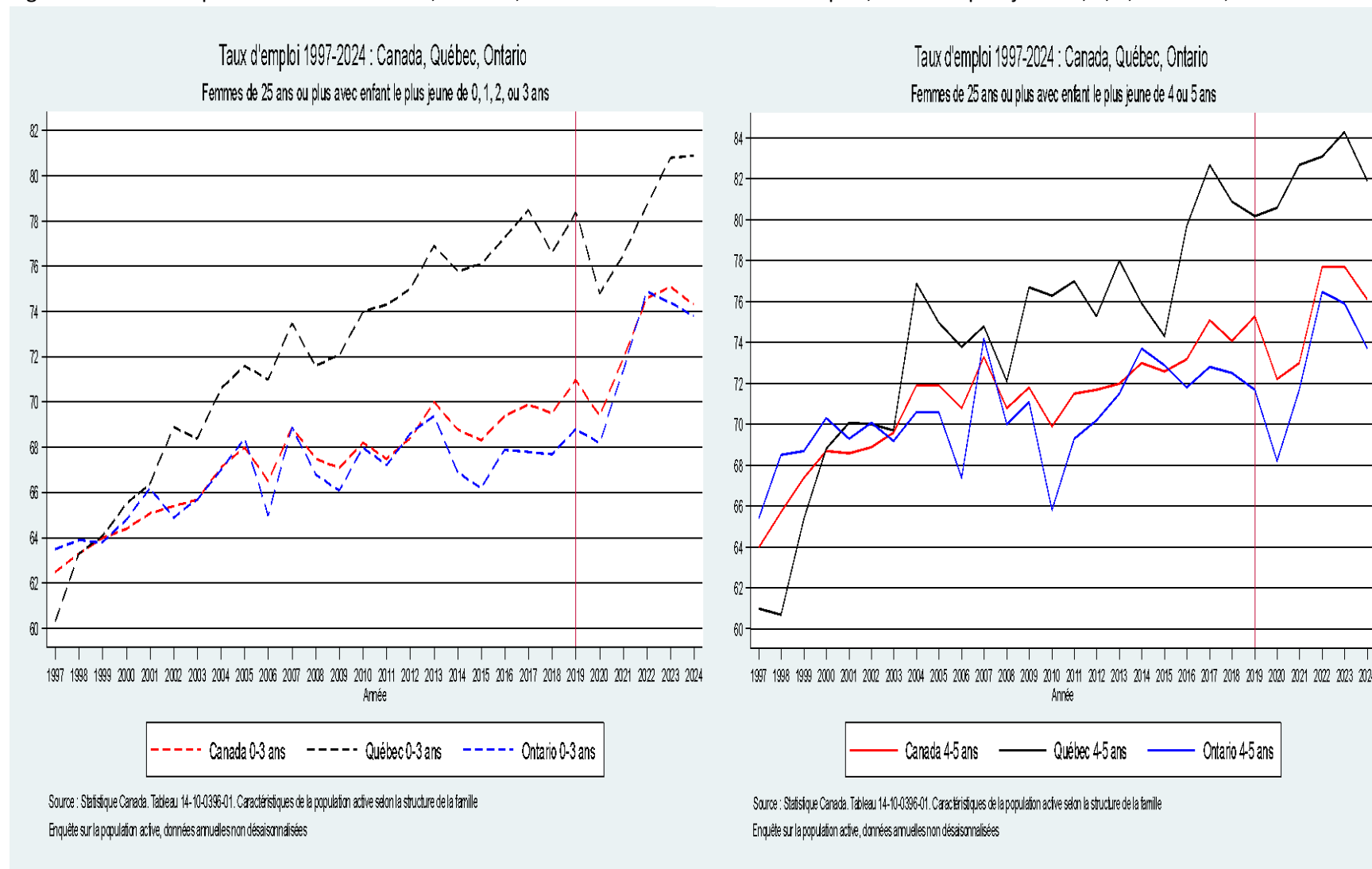


Figure 2 : Taux d'emploi 1997-2024 - Canada, Québec, Ontario - Femmes de 25 ans ou plus, enfant le plus jeune 0, 1, 2, ou 3 ans ; et de 4 ou 5 ans



Source : Figures 1 et 2, à partir des données du Tableau 14-10-0396-01, Caractéristiques de la population active selon la structure de la famille, données annuelles non désaisonnalisées, Statistique Canada.