

## L'impact des services de garde à contribution réduite du Québec sur le taux d'activité féminin, le revenu intérieur et les budgets gouvernementaux

*The Impact of Quebec's Low-Cost Child Care on Women's Participation Rates, Domestic Income and Government Budgets*

Pierre Fortin, Luc Godbout et Suzie St-Cerny

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/1858>

DOI : [10.4000/interventionseconomiques.1858](https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.1858)

ISBN : 1710-7377

ISSN : 1710-7377

### Éditeur

Association d'Économie Politique

### Référence électronique

Pierre Fortin, Luc Godbout et Suzie St-Cerny, « 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* [En ligne], 47 | 2013, mis en ligne le 13 février 2013, consulté le 18 juin 2019. URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/1858> ; DOI : [10.4000/interventionseconomiques.1858](https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.1858)

---

Ce document a été généré automatiquement le 18 juin 2019.



Les contenus de la revue *Interventions économiques* sont mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution 4.0 International.

---

# L'impact des services de garde à contribution réduite du Québec sur le taux d'activité féminin, le revenu intérieur et les budgets gouvernementaux

*The Impact of Quebec's Low-Cost Child Care on Women's Participation Rates, Domestic Income and Government Budgets*

Pierre Fortin, Luc Godbout et Suzie St-Cerny

---

## Mise en contexte

- 1 Au sein de la fédération canadienne, le Québec se démarque des autres provinces par une politique familiale plus étendue. Son soutien financier aux familles est plus important, son régime de congés parentaux est plus généreux, et son programme de services de garde à contribution réduite est unique. L'objet de la présente étude consiste à estimer l'impact de ce dernier programme, qui fut lancé en 1997 par le gouvernement du Québec, sur le taux d'activité féminin, le revenu intérieur (PIB) et les budgets gouvernementaux<sup>1</sup>.
- 2 Au Canada, dans les provinces autres que le Québec, les parents usagers des services de garde paient le plein tarif, puis bénéficient ensuite d'une déduction fiscale non remboursable à l'impôt sur le revenu fédéral et provincial. Des subventions directes d'importance variable sont également accordées par les provinces aux familles à faible revenu et aux établissements prestataires de services. Le programme de services de garde du Québec, quant à lui, est de conception plus « scandinave ». Un petit tarif uniforme (5 \$ par jour de 1997 à 2003 et de 7 \$ depuis 2004) est prélevé auprès de tous les parents usagers de services agréés en garderie et en milieu familial. Au lieu de reposer principalement sur les subventions fiscales aux usagers comme dans les autres provinces,

le programme québécois est avant tout basé sur les subventions directes à ces services en garderie et en milieu familial, lesquelles rendent possible le tarif universel réduit. En même temps, il reste un petit secteur de garderies privées réglementées, mais non subventionnées, dont les usagers bénéficient d'un crédit d'impôt provincial remboursable pour frais de garde en plus de la déduction fiscale fédérale.

- 3 Que le régime des services de garde repose surtout sur les subventions directes, comme au Québec, ou sur les subventions fiscales, comme dans les autres provinces canadiennes, son impact économique découle de la réduction du prix que les parents finissent par payer effectivement pour les services reçus, après prise en compte de tous les avantages tarifaires et fiscaux<sup>2</sup>. Cette réduction du prix de la garde fait augmenter le salaire que les mères peuvent obtenir au net en allant travailler, ce qui encourage leur entrée dans la population active. En additionnant tous les avantages directs et fiscaux qui s'appliquent au prix payé par une famille biparentale pour les services de garde, Baker, Gruber et Milligan (2008) ont calculé que la réforme québécoise a fait passer le taux de subvention du prix de la garde par les mesures gouvernementales de 47 % en 1997, alors que les subventions étaient surtout fiscales, à 80 % en 2002, après qu'elles soient devenues surtout directes. Ils ont constaté, par la même occasion, que le régime principalement fiscalisé qui est en vigueur ailleurs au Canada subventionnait le prix de la garde à un taux d'environ 32 %, très semblable d'une province à l'autre et relativement stable dans le temps.
- 4 L'intérêt scientifique pour les conséquences économiques de la réforme québécoise de 1997 n'est pas nouveau. Nous relevons quatre études statistiques qui se sont penchées sur cette question, soit celles de Lefebvre et Merrigan (2008), Baker, Gruber et Milligan (2008), Lefebvre, Merrigan et Verstraete (2009) et Lefebvre, Merrigan et Roy-Desrosiers (2012). Il s'agit d'études microéconomiques qui ont exploité les données d'enquêtes longitudinales canadiennes, notamment pour estimer les effets du programme québécois sur le taux de présence des enfants en services de garde, le taux d'emploi des mères, certains revenus et transferts fiscaux et le développement des enfants.
- 5 Dans la présente étude, nous grimpons, pour ainsi dire, sur les épaules de ces chercheurs afin d'aller plus loin. Nous procédons en trois étapes. Premièrement, après avoir confirmé la cohérence de leurs estimations, nous les additionnons de façon à répondre à la question suivante : au total, combien de mères de plus détiennent un emploi par suite de l'introduction du programme québécois ? Nous portons une attention particulière à l'effet de persistance du programme, découvert par Lefebvre, Merrigan et Verstraete (2009). Ils ont trouvé non seulement que l'utilisation des services de garde à contribution réduite permet au taux d'emploi des mères d'augmenter pendant que leurs enfants sont d'âge préscolaire, mais également que cet effet positif sur l'emploi maternel persiste ultérieurement, une fois qu'ils ont fait leur entrée à l'école. Tout compte fait, nous estimons que, dans l'année repère 2008, le programme de services de garde a permis à 69 700 mères de plus d'occuper un emploi, ce qui représente une addition de 3,8 % à l'emploi des femmes et de 1,8 % à l'emploi total du Québec.
- 6 Deuxièmement, nous tenons compte du fait que l'impact économique de l'intégration au travail de ces 69 700 femmes est plus large que son seul effet sur le marché du travail. Il a modifié l'équilibre général de l'économie. Il y a eu des répercussions sur les salaires et la rentabilité des entreprises qui ont, à leur tour, eu un effet favorable sur l'investissement en équipement productif. L'arrivée des nouvelles recrues a fait augmenter non seulement la masse salariale du Québec, mais l'activité économique dans son ensemble et les revenus

de propriété comme les revenus d'emploi. Nous estimons qu'en 2008 le PIB du Québec a ainsi été supérieur de 1,7 %, soit de 5,1 G\$, au niveau qu'il aurait atteint si le Québec avait conservé l'approche traditionnelle encore en vigueur dans les autres provinces plutôt que de s'engager dans son nouveau programme.

- 7 Troisièmement, nous procédons à une synthèse des avantages et des coûts du programme du Québec du point de vue des finances publiques. L'objectif est d'estimer son effet net sur les soldes budgétaires des administrations fédérale et provinciale en 2008. Ici encore, le scénario alternatif auquel nous comparons le programme québécois est celui qui prévaudrait si, au lieu de procéder à la réforme de 1997, le Québec avait continué à suivre l'approche canadienne traditionnelle. Nous distinguons trois effets du programme sur les dépenses et les revenus gouvernementaux : 1) l'augmentation des subventions directes du Québec aux divers services de garde à contribution réduite, 2) la réduction des subventions fiscales accordées par les administrations aux parents usagers des services de garde, et 3) la hausse des revenus autonomes et la baisse des transferts gouvernementaux qui résultent de la hausse du revenu d'emploi des mères et du PIB du Québec. Nous concluons qu'au net le programme québécois a eu un impact favorable de 919 M\$ sur les soldes budgétaires gouvernementaux en 2008.
- 8 Avant de présenter en détails ces trois étapes, la section qui suit va décrire l'évolution comparative des services de garde à l'enfance et de l'activité féminine au Québec et dans les autres provinces canadiennes depuis le milieu des années 1990. À la fin de l'étude, la conclusion va sopeser brièvement la portée et les limites de nos résultats démontrant les effets favorables du programme québécois des services de garde sur les soldes budgétaires des administrations. Il reste naturellement beaucoup à faire pour améliorer le bon fonctionnement du régime québécois et la qualité des soins prodigués aux enfants.

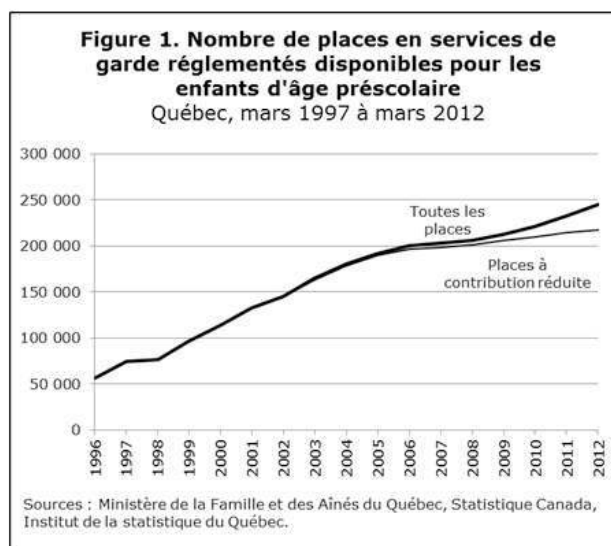
## Analyse descriptive de l'évolution des services de garde et de l'activité féminine au Canada

- 9 Au Canada, les provinces sont les premières responsables des services de garde à l'enfance. Le gouvernement fédéral est néanmoins intervenu dans ce domaine par ses transferts aux provinces au titre des programmes sociaux à partir de 1966 et par sa fiscalité à partir de 1972. Dans ce dernier cas, il accorde aux parents de toutes les provinces une déduction pour frais de garde non remboursable à l'impôt sur le revenu<sup>3</sup>. Dans les provinces autres que le Québec, la déduction pour frais de garde s'applique tant à l'impôt provincial qu'à l'impôt fédéral. Enfin, des subventions d'importance variable sont offertes aux familles à faible revenu et aux établissements prestataires de services.
- 10 Jusqu'en 1993, l'impôt sur le revenu du Québec soumettait lui aussi les frais de garde à une déduction fiscale non remboursable. En 1994, le Québec a remplacé cette déduction par un crédit d'impôt remboursable plus généreux, dont le taux varie entre 75 % des frais de garde pour les plus bas revenus et 26 % pour les plus hauts. De 1994 à 1997, les familles à revenu modeste et les garderies et agences de garde en milieu familial ont continué à recevoir des subventions comme dans les autres provinces.
- 11 Les choses ont changé à partir de septembre 1997 avec l'introduction par le Québec d'un programme de services de garde à contribution réduite. Un tarif quotidien uniforme de 5 \$ a commencé à être appliqué à tous les parents usagers de services agréés en garderie et en milieu familial. Ce nouveau tarif équivalait à moins du tiers de la contribution

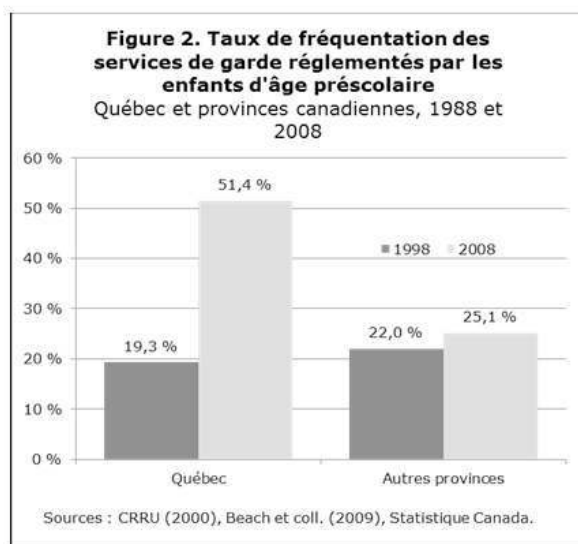
antérieure des parents en garderie et en agence. Cette contribution était en moyenne de 17,60 \$ par jour en mars 1997 (Office des services de garde à l'enfance 1997). Une exception a été faite pour les parents à l'assistance sociale, qui ont obtenu un accès gratuit aux services de garde pendant l'équivalent de deux journées et demie par semaine. Afin d'assurer l'implantation de la contribution parentale uniforme de 5 \$, le gouvernement a accru considérablement ses subventions directes aux garderies et aux services en milieu familial admissibles. En matière fiscale, les parents ont continué à bénéficier de la déduction fédérale pour frais de garde. Cependant, depuis septembre 1997, ceux qui ont accès aux services de garde à tarif réduit du Québec n'ont plus droit au crédit d'impôt provincial remboursable pour frais de garde. Seuls les parents d'enfants en garderie formelle non subventionnée ou en garde non parentale informelle peuvent l'obtenir. Ce crédit d'impôt a été bonifié deux fois, en 2000 et en 2009.

- 12 Au départ, en septembre 1997, le nouveau programme visait les enfants de 4 ans. Au cours des années suivantes, il a été étendu aux enfants de plus en plus jeunes, jusqu'à son ouverture définitive à tous les enfants de 0 à 4 ans en septembre 2000. En milieu scolaire, la maternelle à temps plein a été offerte à tous les enfants de 5 ans à partir de septembre 1997, et des services de garde à 5 \$ par jour ont été mis à la disposition de tous les enfants de 5 à 12 ans avant et après les heures de classe à la maternelle et à l'école primaire. En janvier 2004, le tarif uniforme a été porté à 7 \$ par jour. Il était encore à ce niveau en 2012.
- 13 Le nouveau régime québécois a entraîné une importante diminution de la contribution des parents au coût des services de garde. Afin de tracer le portrait entier des subventions gouvernementales au coût de la garde, Baker, Gruber et Milligan (2008) ont additionné l'aide financière pour la garde d'enfants aux familles à revenu modeste, la subvention requise pour maintenir la contribution parentale au taux uniforme de 5 \$ par jour, la déduction fiscale fédérale et le crédit d'impôt remboursable du Québec. Ils ont trouvé qu'entre 1997 et 2002 la réforme québécoise a entraîné une baisse de 62 % de la contribution moyenne des familles biparentales au coût de la garde et une baisse de 39 % de celle des familles monoparentales<sup>4</sup>. La baisse de tarif plus modérée dans le cas de ces dernières s'explique par le fait qu'un grand nombre bénéficiaient déjà d'une aide financière avant la réforme.
- 14 L'importante diminution du coût des services de garde pour les parents québécois a déclenché une ruée des familles vers les places à contribution réduite de 5 \$, puis de 7 \$. La figure 1 illustre la progression du nombre de places occupées en services de garde réglementés (en installation et en milieu familial) par les enfants d'âge préscolaire de mars 1997 à mars 2012. De 1998 à 2006, le nombre de places à contribution réduite a crû à vive allure, soit de 12,5 % par année, et les garderies non subventionnées ont pratiquement disparu. Toutefois, la création de nouvelles places à 7 \$ a ralenti après 2006, leur nombre n'ayant augmenté que de 1,7 % par année de 2006 à 2012. Le rationnement de la demande de places à tarif réduit qui s'en est suivi a poussé un nombre croissant de parents du côté des garderies non subventionnées, qui ont ainsi connu un regain de vie. Le gouvernement ne s'est pas opposé à ce déplacement, mais l'a au contraire encouragé en annonçant dans son Budget du printemps 2008 qu'il hausserait le crédit d'impôt pour frais de garde, auquel seuls les usagers des garderies non subventionnées et de la garde non parentale informelle ont droit (sur présentation de reçus). La hausse est entrée en vigueur en 2009.

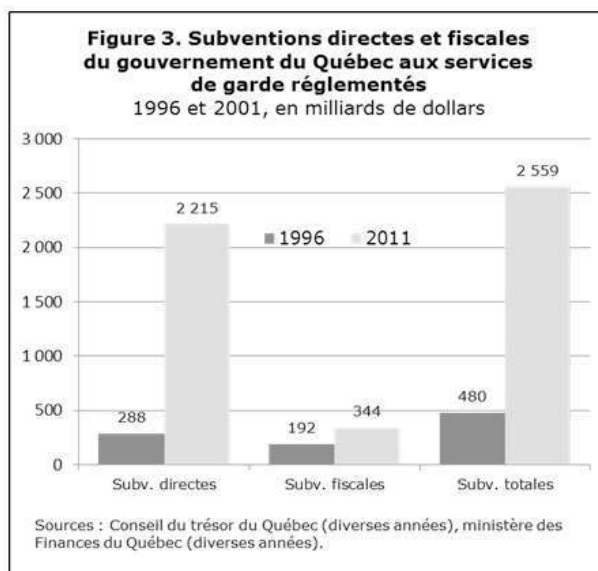
- 15 La figure 1 indique qu'en mars 1997, quelques mois avant le lancement du programme des places à contribution réduite, 79 000 enfants, soit 18 % de tous les enfants de 0 à 4 ans du Québec, fréquentaient les garderies et les agences en milieu familial réglementées. Quinze ans plus tard, en mars 2012, le nombre de places occupées en services de garde réglementés avait triplé, atteignant 245 000 (55 % des 0 à 4 ans). À cette date, on comptait 217 000 places à tarif réduit de 7 \$ par jour, où seule la déduction fiscale fédérale pouvait être obtenue<sup>5</sup>, et 28 000 places à plein tarif dans des garderies réglementées, mais non subventionnées, où les parents avaient accès au crédit d'impôt remboursable du Québec en plus de la déduction fédérale.



- 16 Comment la situation a-t-elle évolué dans les neuf autres provinces canadiennes ? Baker, Gruber et Milligan (2008) ont estimé que la contribution moyenne des familles biparentales au coût des services de garde n'a guère changé dans ces provinces de 1997 à 2002. Alors qu'au Québec le taux de subvention pour ces familles passait de 47 % à 80 % du coût de la garde, ailleurs au Canada il s'est maintenu autour de 32 %. La figure 2 montre que l'évolution comparative du taux de fréquentation des services de garde réglementés par les enfants d'âge préscolaire de 1998 à 2008 est conforme à cette divergence notable entre le taux de subvention du Québec et celui des autres provinces. Au Québec, le taux de fréquentation est passé de 19 % à 51 % ; ailleurs au Canada, de 22 % à 25 % (CRRU 2000 ; Beach et coll. 2009)<sup>6</sup>.

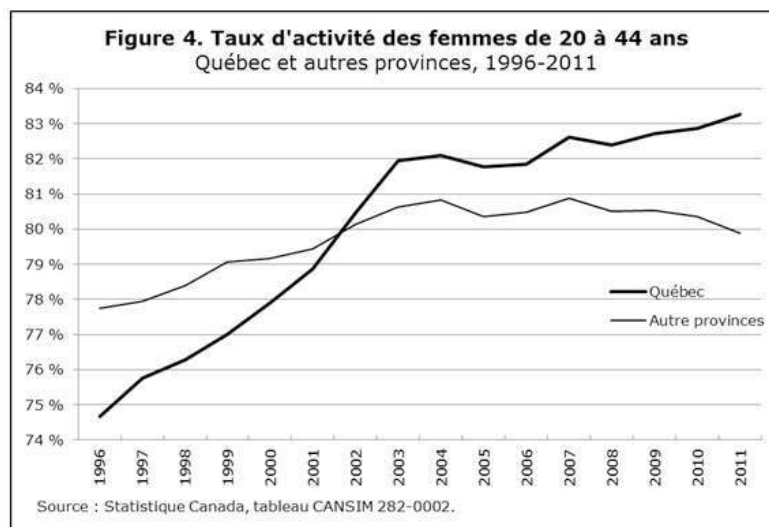


- 17 La multiplication du nombre de places à contribution réduite au Québec depuis 1997 a entraîné une augmentation considérable des subventions directes du gouvernement du Québec aux services de garde pour enfants d'âge préscolaire. Ces subventions étaient sept fois et demie plus importantes en 2011 (2 215 M\$) qu'en 1996 (288 M\$). Dans les autres provinces, la progression a été beaucoup plus lente. Les données disponibles pour fin de comparaison interprovinciale portent ici sur les subventions directes pour la garde des enfants de 0 à 12 ans de 1998 à 2008. Pour ce groupe et pour cette période, elles indiquent une augmentation cumulative des subventions de 477 % au Québec et de 81 % dans les autres provinces (CRRU 2000 ; Beach et coll. 2009).
- 18 Au Québec, la hausse des subventions directes a été légèrement atténuée pendant une dizaine d'années par une baisse des subventions fiscales en provenance du crédit d'impôt remboursable du Québec pour frais de garde. Les parents bénéficiant du tarif réduit de 5 \$, puis de 7 \$, ayant perdu le droit à ce crédit d'impôt, la dépense fiscale du gouvernement à ce titre est passée de 192 M\$ en 1996 à 166 M\$ en 2005. Par la suite, avec la bonification du crédit en 2009 et l'accroissement corrélatif du nombre de places occupées en garderie non subventionnée, le coût du crédit a recommencé à augmenter. À 344 M\$ en 2011, son niveau dépassait de 79 % les 192 M\$ de 1996. La figure 3 résume le changement cumulatif dans le coût des subventions directes et fiscales du gouvernement du Québec, ainsi que du total des deux, entre 1996 et 2011.



- 19 Il fallait s'attendre à ce que la croissance rapide du nombre de places à contribution réduite occupées au Québec s'accompagne d'une forte augmentation du nombre de mères de jeunes enfants dans la population active. Les baisses de prix des services de garde de 62 % pour les familles biparentales et de 39 % pour les monoparentales (enregistrées par Baker, Gruber et Milligan 2008) ont forcément dû entraîner une hausse significative de la présence des mères sur le marché du travail. Les études jugées les plus crédibles par Blau et Currie (2007) dans leur synthèse de la littérature sur la question rapportent des élasticités-prix de l'emploi de l'ordre de -0,1 à -0,3 : chaque réduction de 10 % du prix des services de garde payé par les parents ferait augmenter l'emploi des mères de 1 % à 3 %. Si elles s'avèrent, ces estimations prédisent que le nombre de mères québécoises de jeunes enfants au travail en 2008 aurait été supérieur de 24 600 à 60 600 à celui qu'on aurait observé en l'absence du programme de services de garde<sup>7</sup>.
- 20 La prochaine section va confirmer à partir des études microéconomiques que la réaction des mères de jeunes enfants au programme des services de garde à contribution réduite du Québec se situe bel et bien dans cet intervalle de confiance. Auparavant, nous allons faire quelques observations de portée générale sur la progression comparative de l'emploi féminin et de l'activité économique générale dans les diverses régions du Canada au cours de la période écoulée depuis l'année 1996, année qui a immédiatement précédé l'introduction du programme québécois.
- 21 La figure 4 souligne d'abord l'évolution distinctive de l'activité des jeunes femmes du Québec dans l'ensemble canadien<sup>8</sup>. La catégorie d'âge retenue, 20 à 44 ans, comprend 98 % de toutes les mères de jeunes enfants. La hausse tendancielle de l'activité a été généralisée de 1996 à 2011, mais deux fois plus importante au Québec (8,6 points) que dans les autres provinces (3,7 points).





- 22 Le tableau 1 affine ce portrait d'ensemble. Il compare les changements cumulatifs dans les taux d'activité masculins et féminins (selon l'âge du plus jeune enfant à la maison) et dans les volumes réels de production (PIB réels) par habitant des quatre grandes régions du Canada de 1996 à 2008<sup>9</sup>. Il apparaît, tout d'abord, que c'est en Atlantique et au Québec que la hausse du taux d'activité féminin a été la plus importante (10,6 et 10,3 unités de pourcentage, respectivement). Mais la source de l'augmentation n'a pas été la même dans les deux régions. En Atlantique, l'essor de l'activité des femmes (et des hommes) a résulté du boom des hydrocarbures à Terre-Neuve. Ce boom a aussi eu des retombées dans les trois autres provinces de la région, comme en témoigne la hausse moyenne du PIB réel par habitant de 42 % dans l'Atlantique de 1996 à 2008<sup>10</sup>. Au Québec, ce n'est pas la hausse de l'activité économique générale qui peut expliquer une progression de l'activité féminine aussi importante qu'en Atlantique, puisque le PIB réel par habitant n'y a crû que de 28 %. Le Québec s'est plutôt démarqué par le fait que le gain d'activité des mères par rapport aux autres femmes et par rapport aux hommes a été le plus prononcé des quatre régions. Cette constatation vise non seulement les mères qui ont des enfants d'âge préscolaire, mais aussi celles dont les enfants vont à l'école. Enfin, on peut observer que la hausse de l'activité féminine plus rapide au Québec qu'en Ontario et dans l'Ouest a été accompagnée par une hausse du PIB réel par habitant également plus rapide au Québec que dans ces deux régions.

**Tableau 1. Taux d'activité des hommes et des femmes de 15 à 64 ans selon l'âge du plus jeune enfant à la maison et volume (PIB) réel de production par habitant, quatre régions canadiennes en 1996 et en 2008**

	1996	2008	Variation
<b>Atlantique</b>			
Le plus jeune enfant de 0 à 5 ans (%)	62,5	74,0	+11,5
Le plus jeune enfant de 6 à 15 ans (%)	69,6	82,0	+12,5
Aucun enfant de 15 ans ou moins (%)	58,1	69,2	+11,1
Toutes les femmes (%)	61,1	71,7	+10,6
Tous les hommes (%)	73,4	78,2	+4,8
PIB réel par habitant (\$2002)	22 880	32 517	+42,1 %
<b>Québec</b>			
Le plus jeune enfant de 0 à 5 ans (%)	63,1	74,3	+11,2
Le plus jeune enfant de 6 à 15 ans (%)	73,4	86,9	+13,5
Aucun enfant de 15 ans ou moins (%)	60,9	70,8	+9,9
Toutes les femmes (%)	63,4	73,7	+10,3
Tous les hommes (%)	79,0	81,0	+2,0
PIB réel par habitant (\$2002)	27 007	34 457	+27,6 %
<b>Ontario</b>			
Le plus jeune enfant de 0 à 5 ans (%)	66,9	71,1	+4,2
Le plus jeune enfant de 6 à 15 ans (%)	78,8	83,7	+4,9
Aucun enfant de 15 ans ou moins (%)	67,8	73,5	+5,7
Toutes les femmes (%)	69,5	74,7	+5,2
Tous les hommes (%)	82,0	82,4	+0,4
PIB réel par habitant (\$2002)	32 840	40 211	+22,4 %
<b>Ouest</b>			
Le plus jeune enfant de 0 à 5 ans (%)	65,9	67,5	+1,7
Le plus jeune enfant de 6 à 15 ans (%)	80,6	82,7	+2,1
Aucun enfant de 15 ans ou moins (%)	70,4	74,8	+4,5
Toutes les femmes (%)	71,4	74,9	+3,5
Tous les hommes (%)	84,6	85,4	+0,8
PIB réel par habitant (\$2002)	33 497	42 684	+27,4 %

Note : La région de l'Atlantique comprend Terre-Neuve-et-Labrador, l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick. La région de l'Ouest comprend le Manitoba, la Saskatchewan, l'Alberta et la Colombie-Britannique.

Source : Statistique Canada (Enquête sur la population active 1996 et 2008; tableaux CANSIM 051-0001, 282-0002 et 384-0002).

- 23 Le tableau 2 complète l'exploration des données régionales canadiennes en comparant le changement dans l'emploi des mères des deux grandes régions centrales du Canada, le Québec et l'Ontario, entre 1996 et 2008. La question précise qui est posée est celle de savoir combien il y aurait eu de mères québécoises en moins au travail en 2008 si leur taux d'emploi avait suivi une trajectoire parallèle à celle du taux d'emploi des mères ontariennes de 1996 à 2008 plutôt que de le prendre de vitesse comme ce fut le cas dans les faits. Un tel calcul ne permet pas d'identifier l'effet quantitatif du programme québécois des services de garde à contribution réduite sur le travail féminin, puisqu'on ne sait pas quel chemin aurait emprunté le taux d'emploi des mères québécoises en l'absence de ces services. Néanmoins, il peut donner une indication utile de l'ordre de grandeur de l'impact auquel on pourrait s'attendre. La réponse donnée par le calcul du tableau 2 est que le nombre de mères québécoises d'enfants de 15 ou moins qui étaient effectivement au travail en 2008 dépassait d'environ 60 800 le nombre qui aurait été observé si leur taux d'emploi avait évolué parallèlement au taux d'emploi des mères ontariennes depuis 1996.

**Tableau 2. Calcul du nombre de mères québécoises d'enfants de 0 à 15 ans en moins au travail en 2008 dans l'hypothèse où leur taux d'emploi aurait évolué parallèlement au taux d'emploi des mères ontariennes plutôt que d'emprunter la trajectoire effectivement observée**

	Nombre de mères
Nombre de mères québécoises qui auraient été au travail en 2008 si leur taux d'emploi était resté le même qu'en 1996	459 940
<b>Plus :</b> Hausse du nombre de mères québécoises au travail qui aurait été observée entre 1996 et 2008 si leur taux d'emploi avait augmenté parallèlement au taux d'emploi des mères ontariennes	54 884
<b>Égale :</b> Nombre de mères québécoises qui auraient été au travail en 2008 si leur taux d'emploi avait évolué parallèlement au taux d'emploi des mères ontariennes	514 824
<b>Moins :</b> Nombre de mères québécoises qui étaient effectivement au travail en 2008	575 579
<b>Égale :</b> Nombre de mères québécoises <u>en moins</u> au travail dans l'hypothèse où leur taux d'emploi aurait évolué parallèlement au taux d'emploi des mères ontariennes plutôt que d'emprunter la trajectoire effectivement observée	60 755

Note : Le groupe statistique précis qui est visé ici est celui des femmes de 15 à 64 ans vivant dans une famille où il y a au moins un enfant âgé de 0 à 15 ans.

Sources : Statistique Canada (2009) ; calcul des auteurs.

- 24 Le fait que, depuis 15 ans, le Québec se soit écarté des tendances observées dans les autres provinces canadiennes en matière de participation des mères à la population active en même temps que de présence des enfants en services de garde réglementés ne constitue pas en lui-même une preuve qu'on doive attribuer le premier phénomène au second. D'autres facteurs que l'implantation des services de garde à contribution réduite étaient présents en même temps et ont pu attirer plus (ou moins) de femmes et de mères dans la population active au Québec. Seule une analyse statistique fine peut révéler l'importance réelle du rôle qu'a pu jouer le programme québécois. Dans la section qui suit, nous nous référons à quatre études de ce type qui sont disponibles dans la littérature récente.

## L'impact des services de garde à contribution réduite sur le taux d'emploi des mères québécoises

- 25 Pour faire une analyse complète de l'impact d'un programme de dépense gouvernemental sur l'activité économique et l'emploi, il faut considérer deux aspects : son effet sur la capacité de produire de l'économie et son effet sur le taux d'utilisation de cette capacité.
- 26 Comment mesurer l'effet du programme de services de garde du Québec sur le taux d'utilisation de la capacité de produire de l'économie, en supposant que cette capacité est donnée au départ ? En 2011, le gouvernement du Québec a dépensé 2 215 M\$ en subventions directes à la garde, en plus de subventions fiscales au titre de son crédit d'impôt remboursable pour frais de garde. Il a subventionné les CPE, les autres garderies réglementées et les services en milieu familial, lesquels ont acheté les services d'éducatrices, des fournitures et du matériel et de l'équipement permettant de faire fonctionner le système de garde québécois. À leur tour, les revenus que ces achats ont permis d'encaisser ont été dépensés par leurs bénéficiaires. Et ainsi de suite. Les crédits d'impôt pour frais de garde versés aux parents ont aussi injecté un pouvoir de dépenser supplémentaire dans l'économie. Ces dépenses directes, indirectes et induites ont fait « tourner » l'économie. Les subventions directes et fiscales ont ainsi engendré un effet multiplicateur et des retombées sur l'activité économique, le revenu national et l'emploi. Il est tentant d'en conclure que la dépense totale au Québec a augmenté et que cela a permis à l'économie d'utiliser plus intensivement sa capacité existante de produire, au revenu national d'augmenter, au chômage de diminuer et au gouvernement lui-même de

bénéficiaire d'un retour fiscal, puisque le revenu national accru lui a procuré plus d'impôts et de taxes.

- 27 Malheureusement, cette conclusion est erronée. Le problème, c'est qu'elle ne tient pas compte de la Loi sur l'équilibre budgétaire qui est en vigueur au Québec depuis 1996. Cette loi fait en sorte qu'afin de dépenser 2,4 G\$ en subventions directes et fiscales au poste de la garde d'enfants le gouvernement a été obligé de réduire ses dépenses exactement du même montant dans d'autres postes budgétaires, ou encore d'augmenter ses impôts et taxes de façon équivalente, forçant ainsi les contribuables à réduire leurs propres dépenses d'autant. Au net, la dépense supplémentaire du gouvernement n'a pas créé d'activité économique, mais produit un simple déplacement de l'activité entre les secteurs de l'économie.
- 28 Si le programme de dépense du gouvernement ne peut améliorer le taux d'utilisation de la capacité de produire de l'économie, peut-il faire augmenter cette capacité de produire elle-même ? Oui, sans nul doute, et de diverses manières. Les plus connues sont ses dépenses en éducation et en formation, ses investissements en infrastructures et ses politiques encourageant les entreprises à innover et à investir. Dans cette optique précisément, un programme de services de garde à contribution réduite peut avoir un effet favorable sur la capacité de produire de l'économie lui aussi, d'une part en procurant des services éducatifs de qualité aux enfants d'âge préscolaire, et d'autre part en permettant à plus de mères qui le désirent de rejoindre les rangs de la population active. Le premier de ces deux effets se manifeste à long terme. Le second arrive à brève échéance. C'est celui que nous cherchons à évaluer dans la présente section : un plus grand nombre de mères au travail fait augmenter la capacité de produire de l'économie<sup>11</sup>.
- 29 Notre évaluation n'est donc pas basée sur un quelconque effet global de dépense sur l'activité économique et l'emploi, puisque la dépense annuelle du gouvernement du Québec en subventions directes et fiscales à la garde ne produit, en tant que dépense, aucune création nette d'emploi. Nous nous basons plutôt sur l'impact qu'a eu sur le comportement microéconomique des mères québécoises la baisse du prix relatif des services de garde et l'expansion progressive du nombre de places à contribution réduite disponibles à partir de 1997, qui ont convaincu un plus grand nombre d'entre elles d'aller travailler et augmenté ainsi la capacité de produire de l'économie.
- 30 Notre analyse s'appuie sur quatre études statistiques de l'impact du programme québécois de services de garde sur le taux d'emploi des mères. L'introduction de ce nouveau programme par le Québec étant le seul changement d'importance à avoir touché le domaine des services de garde au Canada depuis vingt ans, l'approche commune des auteurs de ces études a consisté à appliquer la méthode statistique des « différences de différences » à des micro-données d'enquêtes longitudinales canadiennes<sup>12</sup>. Il s'est agi pour eux d'estimer de combien la différence entre le taux d'emploi des mères québécoises et celui des mères des autres provinces canadiennes a changé entre la période qui a précédé et celle qui a suivi l'introduction du programme au Québec.
- 31 Deux de ces études, soit celles de Lefebvre et Merrigan (2008) et de Lefebvre, Merrigan et Verstraete (2009), ont utilisé les données annuelles de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR), respectivement pour les années 1993 à 2002 (28 000 observations) et 1996 à 2004 (47 000 observations). Les deux autres, soit celles de Baker, Gruber et Milligan (2008) et de Lefebvre, Merrigan et Roy-Desrosiers (2012), ont employé les données biennales de l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes (ELNEJ). Ces données sont tirées des cycles 1994-1995 à 2002-2003 de l'ELNEJ dans le

premier cas (34 000 observations), et des cycles 1994-1995 à 2008-2009 dans le second cas (157 000 observations)<sup>13</sup>.

- 32 Afin de s'assurer que leur estimation du changement dans le temps de la différence interprovinciale de taux d'emploi identifiait bel et bien l'impact du programme québécois et non quelque autre influence, les auteurs ont simultanément tenu compte de l'effet sur l'emploi d'un grand nombre de variables socio-économiques, comme l'âge, l'origine et le niveau d'éducation de la mère, le type de famille, le sexe et le rang de l'enfant, la taille du lieu de résidence, les revenus autres que le salaire de la mère, la langue parlée à la maison, la province de résidence, etc. Leur méthode des « différences de différences » leur a également permis de purger l'impact estimé sur le taux d'emploi des mères de l'effet confondant de facteurs communs à l'ensemble des provinces, comme la conjoncture économique générale et les politiques fédérales touchant l'assurance-emploi (1996), les prestations pour enfants (1993, 1998 et 2007) et les congés parentaux (2001).
- 33 Une difficulté que pose l'identification correcte de l'effet du nouveau programme québécois de services de garde sur l'emploi des mères provient de la diversité des changements apportés par les provinces à leurs régimes d'allocations familiales et d'assistance sociale en réaction aux modifications majeures introduites par le gouvernement fédéral à la Prestation fiscale canadienne pour enfants en 1998. Au Québec, par exemple, les allocations d'aide aux familles et la partie « enfant » de la prestation d'assistance sociale ont alors été abolies et remplacées par une allocation familiale sélective selon le revenu qui a attribué des montants plus élevés à toutes les familles à revenu modeste, et non seulement aux familles bénéficiaires de l'assistance. Ces changements, au Québec et ailleurs, étaient notamment destinés à encourager la participation à la population active. Comme ils se sont produits en même temps que le programme québécois des services de garde à contribution réduite était introduit, il existait un danger que les études confondent leur impact sur l'emploi des mères avec celui du programme québécois de services de garde à contribution réduite, particulièrement dans le cas des mères monoparentales. Afin d'obvier à cette difficulté, l'étude de Baker, Gruber et Milligan (2008) a omis les familles monoparentales de son analyse statistique. Celle de Lefebvre, Merrigan et Roy-Desrosiers (2012) les a conservées parmi les observations traitées, mais elle n'a pu, pour l'année 2008, identifier qu'un impact faible et peu significatif du programme des services de garde comme tel sur l'emploi des mères monoparentales.
- 34 Notons enfin deux innovations plus récentes de la politique familiale du Québec. En janvier 2005, diverses mesures à l'égard des familles ont été fusionnées dans un crédit d'impôt remboursable appelé paiement de Soutien aux enfants. Mais la bonification associée à ce changement ne paraît pas assez importante pour avoir pu biaiser les estimations de l'effet du programme des services de garde sur l'emploi des mères. Enfin, le nouveau Régime québécois d'assurance parentale a été lancé en janvier 2006. Il est plus généreux et plus souple que celui qui est géré par l'assurance-emploi fédérale, en vigueur dans les autres provinces. Lefebvre, Merrigan et Roy-Desrosiers (2012) ont estimé que l'effet du programme des services de garde sur l'emploi des mères d'enfants de moins d'un an a diminué à partir de 2006. Ils ont soulevé la possibilité que l'allongement des congés parentaux pris à la maison en soit la cause.
- 35 Les quatre études statistiques citées se distinguent par le choix de la catégorie d'âge des enfants et du type de famille d'appartenance des mères, ainsi que par la période étudiée. Le tableau 3 relève ces différences. Une première caractéristique des résultats est que les

estimations sont très voisines et de précision comparable aux alentours de l'année 2002 d'une étude à l'autre, pour les trois d'entre elles qui visent les mères d'enfants d'âge préscolaire, que la source des données soit l'EDTR ou l'ELNEJ et que le groupe de mères retenu pour l'analyse soit l'ensemble de toutes les mères ou seulement les mères de familles biparentales. L'estimation de la hausse du taux d'emploi varie entre 7,7 et 8,8 points de pourcentage de la population totale des mères, avec des écarts-types de 2 ou 3 points.

**Tableau 3. Estimation de la hausse du taux d'emploi des mères québécoises résultant du programme des services de garde à contribution réduite, selon quatre études statistiques (en points de pourcentage de la population totale des mères)**

	Lefebvre et Merrigan 2008	Baker, Gruber et Milligan 2008	Lefebvre, Merrigan et Roy-Desrosiers 2012	Lefebvre, Merrigan et Verstraete 2009
<b>Source des données</b>	EDTR	ELNEJ	ELNEJ	EDTR
<b>Groupe d'enfants étudié</b>	1 à 5 ans	0 à 4 ans	0 à 5 ans	6 à 11 ans
<b>Groupe de mères retenu</b>	Toutes	Biparentales	Toutes	Toutes
<b>Période visée par l'estimation</b>	2002	2000-2003	2002-2003	2008-2009
<b>Effet estimé sur le taux d'emploi pour cette période (écart-type)</b>	8,1 (3,4)	7,7 (1,8)	8,8 (2,0)	12,0 (2,0)
				7,0 (2,3)

Note : Les études sont basées sur les données de deux enquêtes de Statistique Canada, soit l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR) et l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes (ELNEJ). Le taux d'emploi des mères est le pourcentage de la population totale des mères qui occupe un emploi. L'impact estimé qui est rapporté à la dernière ligne s'interprète comme suit : si le taux d'emploi de départ du groupe est, par exemple, de 50 % et qu'il augmente de 7 points de pourcentage de la population totale du groupe (comme dans la colonne d'extrême droite), cela signifie qu'il passe de 50 % à 57 %.

Sources : Lefebvre et Merrigan (2008, tableau 5) ; Baker, Gruber et Milligan (2008, tableau 2) ; Lefebvre, Merrigan et Roy-Desrosiers (2012, tableau 1) ; Lefebvre, Merrigan et Verstraete (2009, tableaux 3 et 4).

- 36 Une deuxième caractéristique est que l'effet sur le taux d'emploi des mères estimé par l'étude la plus récente, soit celle de Lefebvre, Merrigan et Roy-Desrosiers (2012), est plus important pour 2008-2009 (12,0 points) que pour 2002-2003 (8,8 points). Ce renforcement de l'effet du programme six ans plus tard concorde avec l'accroissement notable du nombre de places à contribution réduite mises à la disposition des parents au cours de cette période, lequel est passé de 163 000 en mars 2003 à 206 000 en mars 2009. Il faut en effet garder à l'esprit que le programme québécois ne repose pas seulement sur une baisse de tarif, mais sur le développement concomitant de nouvelles places subventionnées. La baisse du prix des services de garde a enflammé la demande de places, mais la demande n'a pu être satisfaite que par une expansion continue de l'offre de places.
- 37 Une troisième caractéristique des résultats, identifiée par la même étude de Lefebvre, Merrigan et Roy-Desrosiers (2012), mais non rapportée au tableau 3 ci-dessus, est que l'effet du programme des services de garde à contribution réduite sur le taux d'emploi des mères qui ont un diplôme universitaire s'est fait sentir avec force dès l'année 2000. L'effet sur le taux d'emploi des mères qui ont tout au plus un diplôme secondaire paraît avoir été plus lent à émerger, mais il a fini par acquérir plus d'importance à partir de 2004. L'enquête de 2009 de l'Institut de la statistique du Québec auprès des familles (ISQ 2011b, tableau 6.1) confirme cette tendance. Elle a estimé que le taux de participation aux services de garde à contribution réduite des familles dont le revenu était inférieur à



60 000 \$ variait de 66 % à 70 %, tandis que celui des familles dont le revenu était situé entre 60 000 \$ et 140 000 \$ variait de 73 % à 78 %.

- 38 Une quatrième caractéristique des résultats est que l'utilisation des services de garde à contribution réduite lorsque l'enfant est d'âge préscolaire fait augmenter le taux d'emploi de la mère non seulement pendant cette première période de la vie de l'enfant, mais également plus tard, une fois que l'enfant a fait son entrée à l'école. Autrement dit, l'effet du programme sur l'activité féminine a un prolongement dynamique : il persiste à long terme. C'est ce qui ressort de l'étude que Lefebvre, Merrigan et Verstraete (2009) ont réalisée sur le comportement des mères d'enfants de 6 à 11 ans qui avaient utilisé les services de garde à contribution réduite quand ces derniers étaient d'âge préscolaire. Comme l'indique le tableau 3, ces auteurs ont estimé qu'en 2004 le taux d'emploi des mères d'enfants du primaire était plus élevé de 7,0 points de pourcentage si elles avaient utilisé les services de garde à contribution réduite lorsque leurs enfants étaient d'âge préscolaire. Ils ont aussi été capables d'éliminer l'hypothèse, a priori plausible, que cet effet de persistance pouvait être dû à l'introduction, en 1997, de la garde en milieu scolaire à contribution réduite avant et après les heures de classe pour les enfants de la maternelle et de l'école primaire. Enfin, ils ont trouvé que la hausse de 7,0 points du taux d'emploi est surtout attribuable au comportement des mères qui ont tout au plus un diplôme secondaire. Il fallait s'attendre à ce résultat puisque la probabilité qu'une mère qui détient un diplôme plus avancé retourne au travail une fois ses jeunes enfants entrés à l'école était sans doute déjà élevée avant même l'avènement des services de garde à contribution réduite.
- 39 Au total, à combien de mères québécoises de plus le programme des services de garde permet-il de détenir un emploi<sup>14</sup> ? Pour répondre à cette question, nous utilisons 2008 comme année repère et nous prenons appui sur les deux études les plus récentes, soit celles de Lefebvre, Merrigan et Roy-Desrosiers (2012) et de Lefebvre, Merrigan et Verstraete (2009), dont les résultats apparaissent dans les deux dernières colonnes du tableau 3. En 2008, le Québec comptait environ 347 200 mères d'enfants de 0 à 5 ans et 400 100 mères dont le plus jeune enfant avait entre 6 et 14 ans<sup>15</sup>. En appliquant à ces chiffres les hausses d'emploi respectives de 12,0 % et de 7,0 % qui sont rapportées pour ces deux groupes de mères au tableau 3, on obtient une estimation de 69 700 mères de plus au travail pour cette année-là, soit 41 700 parmi les mères d'enfants de 0 à 5 ans (effet « statique ») et 28 000 parmi les mères d'enfants de 6 à 14 ans qui ont antérieurement bénéficié des services de garde à contribution réduite (effet « dynamique »)<sup>16</sup>.
- 40 Nous estimons donc qu'en 2008 le programme a permis d'ajouter 69 700 mères au niveau d'emploi qui aurait été atteint en l'absence de ce programme<sup>17</sup>. Comme l'emploi au Québec comptait 1 852 400 femmes et 2 028 000 hommes cette année-là, ces 69 700 mères de plus en emploi ont fait augmenter l'emploi total des femmes de 3,79 % et l'emploi total du Québec de 1,78 %. Ces ordres de grandeur sont compatibles avec les calculs préliminaires présentés précédemment. L'estimation d'une addition à l'emploi de 41 700 mères d'enfants de 0 à 5 ans, que nous déduisons des résultats de Lefebvre, Merrigan et Desrosiers (2012) rapportés au tableau 3, est compris dans l'intervalle de 24 600 à 60 600 que les élasticités-prix extraites de la littérature prédisent lorsqu'on les applique à la baisse du prix de la garde induite par le nouveau programme québécois<sup>18</sup>. De plus, notre estimation d'une addition à l'emploi de 69 700 mères d'enfants de 0 à 14 ans ne s'écarte

pas beaucoup du chiffre de 60 800 qui résulte de la comparaison sommaire avec la tendance de l'emploi des mères ontariennes effectuée au tableau 2.

- 41 Jusqu'ici, seules les mères âgées de 50 ans ou moins ont pu avoir accès aux services de garde à contribution réduite et accroître leur présence sur le marché du travail. On peut supposer que, dans 15 ans, l'effet dynamique sur le taux d'emploi des mères de plus de 50 ans se sera manifesté, puisqu'être plus actif avant 50 ans devrait inciter à l'être aussi après 50 ans. Bien que cette hypothèse soit plausible, nous jugeons préférable d'attendre l'évolution des choses avant de conclure de manière définitive sur l'importance qu'aura la prolongation de cet effet de persistance.

## L'impact des services de garde à contribution réduite sur le PIB du Québec

- 42 L'estimation de l'impact du programme des services de garde à contribution réduite sur le taux d'activité féminin est l'étape nécessaire qu'il faut franchir pour apprécier correctement son impact macroéconomique et budgétaire. La présente section va tout d'abord produire une estimation de son impact macroéconomique, c'est-à-dire de son effet sur le PIB du Québec. La section suivante va, quant à elle, évaluer son impact budgétaire, c'est-à-dire son effet sur les soldes budgétaires des administrations fédérale et provinciale lorsqu'on le compare au solde que ces administrations afficheraient s'il n'avait pas été mis en place et que le Québec avait simplement continué à se conformer à l'approche traditionnelle restée en vigueur dans les autres provinces.
- 43 Quelles peuvent être les répercussions économiques de l'entrée de plusieurs dizaines de milliers de femmes dans la population active québécoise ? Il va de soi que la masse salariale de l'économie va augmenter, mais la chaîne des réactions ne s'arrête pas là. Par effet de concurrence sur le marché du travail, il est inévitable que, relativement aux travailleurs, les travailleuses subissent initialement une pression à la baisse sur leurs salaires et à la hausse sur leur taux de chômage. Le tableau 4 contient des éléments de preuve. On y observe que, pendant les cinq premières années qui ont suivi l'introduction du nouveau programme de services de garde, soit de 1998 à 2002, le retard salarial des femmes par rapport aux hommes a cessé de se refermer comme il avait fait dans les années antérieures et l'avantage des femmes sur les hommes en matière de taux de chômage a reculé.

**Tableau 4. Écarts de salaire horaire moyen et de taux de chômage pour les femmes et les hommes de 25 à 54 ans, Québec, moyennes de 1997, 1998-2002 et 2003-2008**

Période	Salaire horaire moyen :	Taux de chômage :
	retard des femmes p. r. aux hommes (en pourcentage)	différence femmes moins hommes (en points de pourcentage)
<b>1997</b>	-15,9	-1,6
<b>1998-2002</b>	-16,5	-0,5
<b>2003-2011</b>	-12,8	-1,4

Source : Statistique Canada (tableaux CANSIM 282-0002 et 282-0072).

- 44 Dans une économie en croissance, les salaires des travailleuses ne vont pas diminuer en niveau absolu, mais ils vont augmenter temporairement un peu moins vite qu'ils



l'auraient fait sans cet afflux de personnel supplémentaire. Le ralentissement des hausses salariales et la disponibilité accrue des travailleuses donne le signal aux entreprises qu'il vaut la peine d'investir dans du nouvel équipement de production (machines, matériel, bâtiments, ouvrages) qui sert à rendre les nouvelles recrues aussi productives que les travailleurs déjà en place. Il y a donc augmentation non seulement des revenus de travail, mais également des « revenus de propriété » (bénéfices des sociétés, partie profits du revenu net des entreprises non incorporées, intérêts et revenus divers de placements), de sorte que ce sont toutes les composantes du PIB qui bénéficient de l'arrivée des nouvelles travailleuses. En même temps, parce que le nouvel équipement installé finit par permettre aux recrues de produire autant de valeur par heure travaillée – de produire aussi *productivement* – que leurs collègues de travail, on assiste à une remontée à niveau de leurs salaires et à un retour de la rentabilité des entreprises au niveau « normal » qu'impose le coût du capital établi par la concurrence locale et mondiale. Le tableau 4 montre bien que, de 2003 à 2011, le retard salarial des femmes a recommencé à diminuer et l'avantage des femmes en matière de taux de chômage s'est rétabli.

- 45 Dans ces conditions, un corollaire immédiat de l'approche de Solow (1956) à l'équilibre général de la croissance économique est que la réaction du PIB à une augmentation du nombre de personnes employées est essentiellement proportionnelle, pourvu que les nouveaux arrivés travaillent autant d'heures et soient aussi productifs que ceux qui étaient déjà au travail<sup>19</sup>. Cela signifie, par exemple, que si l'emploi s'accroît de 2 %, le PIB finira par augmenter lui aussi de 2 %. La validité empirique de ce corollaire a été confirmée à maintes reprises dans la littérature contemporaine portant sur les économies développées (voir, par exemple, Blanchard 2000).
- 46 Qu'en est-il donc du nombre d'heures de travail et de la rémunération des mères que la disponibilité de services de garde à contribution réduite a convaincues d'entrer dans la population active, si on les compare aux travailleurs déjà en emploi ? Trois dimensions sont ici impliquées : les heures de travail, le niveau d'éducation et l'expérience. Baker, Gruber et Milligan (2008) ont trouvé que 81 % des mères d'enfants de 0 à 4 ans qui s'ajoutent à la population active occupent des emplois à temps plein, ce qui est supérieur à la moyenne pour l'ensemble des travailleuses (74 % en 2008) et correspond à la moyenne pour l'ensemble de toutes les personnes en emploi (81 % en 2008). A fortiori, cela devrait continuer à être le cas plus tard quand l'enfant est entré à l'école.
- 47 En ce qui concerne le niveau d'éducation, Lefebvre, Merrigan et Roy-Desrosiers (2012) ont estimé que, parmi les mères d'enfants de 0 à 5 ans en 2006, la hausse de l'activité engendrée par le programme des services de garde était plus importante parmi les mères qui ont un grade universitaire, lesquelles sont mieux rémunérées que la moyenne d'ensemble de tous les travailleurs. Par contre, parmi les mères d'enfants plus âgés, Lefebvre, Merrigan et Verstraete (2009) ont trouvé que ce sont les moins scolarisées qui haussent leur niveau d'activité.
- 48 Enfin, pour ce qui est de l'âge, la médiane est de 32 ans pour les mères québécoises qui ont des enfants de 0 à 5 ans et de 39 ans pour celles qui ont un enfant de 6 à 14 ans. Les mères additionnelles sont donc plus jeunes que la moyenne des travailleurs, puisque l'âge médian de l'ensemble des travailleurs québécois est de 43 ans. Étant plus jeunes, les nouvelles arrivées ont moins d'années d'expérience au travail. Mais l'effet négatif de cette ancienneté plus faible sur le salaire trouve par contre une compensation dans le fait que les nouvelles générations sont plus scolarisées que celles qui les précèdent.

49 Tous ces résultats sur le nombre d'heures de travail et la rémunération des mères que la disponibilité de services de garde à contribution réduite a incitées à rejoindre les rangs de la population active en 2008 nous font estimer la valeur de leur production par employée à 95,6 % de la moyenne d'ensemble des travailleurs québécois<sup>20</sup>. Comme les 69 700 mères de plus au travail ont fait augmenter l'emploi total du Québec de 1,78 %, c'est de 95,6 % de 1,78 %, c'est-à-dire de 1,7 %, que le programme a finalement dû faire augmenter le PIB du Québec en 2008. En dollars, l'augmentation du PIB induite par le programme des services de garde à contribution réduite est estimée à 5,1 G\$<sup>21</sup>. Il s'ensuit également que, sans le programme, la hausse cumulative du PIB réel par habitant du Québec inscrite au tableau 1 pour la période de 1996 à 2008 aurait été de 25,5 % au lieu de 27,6 %<sup>22</sup>. Un avantage par rapport à la croissance de 22,4 % de l'Ontario aurait encore été réalisé, mais il aurait été moins important.

## L'impact des services de garde à contribution réduite sur les soldes budgétaires gouvernementaux

- 50 Par les effets qu'ils entraînent sur le revenu d'emploi des mères et le PIB, les services de garde à contribution réduite du Québec ont également des conséquences pour les finances publiques. Dans la présente section, nous procédons à estimer leurs effets sur les soldes budgétaires des administrations fédérale et provinciale en 2008. Il importe de rappeler le scénario alternatif auquel nous comparons le programme québécois : il s'agit de la situation qui prévaudrait si, au lieu de procéder à sa réforme en 1997, le Québec avait simplement continué à suivre l'approche traditionnelle restée en vigueur dans les autres provinces.
- 51 Nous allons distinguer trois catégories d'effets du programme sur les dépenses et les revenus gouvernementaux : 1) l'augmentation des subventions directes du Québec aux divers services de garde à contribution réduite, 2) la réduction des dépenses fiscales (déduction fédérale non remboursable et crédit d'impôt remboursable du Québec) due à l'expansion du nombre de places dans ces services, et 3) la hausse des revenus autonomes (impôts, cotisations, taxes, etc.) et la baisse des transferts (prestations familiales, assistance sociale, etc.) des gouvernements dues à la hausse du revenu d'emploi des mères et, plus généralement, du PIB du Québec. Il faut ici reconnaître que la hausse du revenu intérieur découlant du remplacement du système traditionnel par le système des services de garde à contribution réduite a, en toute probabilité, engendré une certaine augmentation de la consommation de biens et de services publics par la population. En principe, pour mesurer l'amélioration nette véritable de la marge de manœuvre financière des gouvernements, il faudrait soustraire cette augmentation de consommation publique (peut-être modeste, mais réelle) de nos estimations d'impact sur les soldes budgétaires. Cependant, même après plusieurs décennies de recherche, la littérature scientifique sur la demande de biens et de services publics demeure très incertaine au sujet de l'importance réelle de l'élasticité revenu de la consommation publique. Bien que cette omission ne soit pas de nature à fausser nos résultats, il faut garder à l'esprit qu'elle en atténue la portée dans une certaine mesure.

## L'augmentation des subventions directes aux services de garde à contribution réduite

- 52 Les subventions directes du Québec aux services de garde à contribution réduite offerts aux enfants d'âge préscolaire (0 à 4 ans) sont rapportées chaque année dans le Budget de dépenses du gouvernement (Conseil du trésor du Québec, années diverses). Nous avons indiqué plus haut que ces subventions directes ont atteint 2 215 M\$ en 2011. Pour l'année 2008, qui sert de repère dans nos calculs d'impact, elles sont estimées à 1 796 M\$. Comment s'y prendre maintenant pour estimer le montant que le gouvernement aurait dépensé en subventions directes aux garderies, aux agences en milieu familial et aux familles à faible revenu s'il avait continué à suivre la même approche que celle des autres provinces depuis 1996 plutôt que de réformer ses services de garde à l'enfance ? Nous le faisons en établissant le parallèle avec l'évolution des subventions directes dans les autres provinces. Les données disponibles indiquent que, de 1998 à 2008, les subventions directes par enfant des provinces autres que le Québec à la garde réglementée ont crû au taux moyen de 7,0 % par année (CRRU 2000 ; Beach et coll. 2009). En appliquant ce taux de croissance annuel pro forma aux subventions directes de garde du Québec par enfant d'âge préscolaire pour les 12 années allant de 1996 à 2008, on obtient une projection de subventions directes de 564 M\$ en 2008<sup>23</sup>. Il s'ensuit de l'exercice que les 1 796 M\$ dépensés par le gouvernement du Québec ont dépassé de 1 232 M\$ ce montant de 564 M\$ estimé pour le scénario alternatif. C'est notre estimation du coût supplémentaire en subventions directes qu'a dû absorber le Québec en 2008 pour financer son approche particulière aux services de garde plutôt que de s'être conformé au modèle des autres provinces.

## La réduction des dépenses fiscales due à l'expansion du nombre de places à contribution réduite

- 53 Les subventions ou dépenses fiscales des gouvernements pour frais de garde d'enfants dépendent du mode de garde choisi par les parents. En plus de la garde parentale proprement dite, trois modes doivent être distingués : la garde formelle admissible à la contribution réduite (en CPE, en autre garderie subventionnée ou en milieu familial), la garde formelle non subventionnée et la garde non parentale informelle<sup>24</sup>.
- 54 Au niveau provincial, la subvention ou dépense fiscale du Québec prend la forme d'un crédit d'impôt remboursable en vigueur depuis 1994, dont le taux varie entre 75 % des frais de garde pour les plus bas revenus et 26 % pour les plus hauts. Une disposition du programme de services de garde mis en place en septembre 1997 stipule toutefois que les parents qui bénéficient de la contribution réduite n'ont pas droit à ce crédit d'impôt. Seuls les parents d'enfants en garde formelle non subventionnée ou en garde non parentale informelle peuvent l'obtenir sur présentation de reçus.
- 55 Cette disposition du programme fait en sorte que, dans le nouveau régime, la dépense fiscale du gouvernement du Québec est plus faible qu'elle le serait dans le régime traditionnel encore en vigueur dans les autres provinces. De combien ? Pour l'année 2008, Finances Québec estime à 200 M\$ la subvention fiscale totale découlant du crédit d'impôt remboursable pour frais de garde et à 80 M\$ la part de ce montant qui est spécifiquement attribuable à la garde des enfants d'âge préscolaire<sup>25</sup>. Sous le régime traditionnel, il y

aurait eu beaucoup plus d'enfants de 0 à 4 ans en garde formelle non subventionnée et en garde non parentale informelle. Nous estimons qu'au total, en 2008, la dépense fiscale du gouvernement du Québec pour la garde de ces jeunes enfants aurait été d'environ 250 M\$, c'est-à-dire plus élevée de 170 M\$ que sous le programme actuel à contribution réduite. Nous arrivons à ce chiffre en estimant le nombre de jeunes enfants en garde non parentale informelle à partir des données de l'ELNEJ, en croisant les résultats de Baker, Gruber et Milligan (2008) et de Lefebvre, Merrigan et Roy-Desrosiers (2012) quant à l'effet du programme québécois sur le taux d'utilisation de la garde non parentale, et en imputant à la garde non parentale informelle un tarif égal à la moitié de celui de la garde formelle non subventionnée.

- 56 Au niveau fédéral, la dépense fiscale provient d'une déduction du revenu imposable pour frais de garde d'enfants. Pour l'année 2008, l'Agence du revenu du Canada (ARC 2010) attribue aux contribuables imposables du Québec 18,2 % de toutes les déductions pour frais de garde au Canada<sup>26</sup>. Appliqué à son évaluation de 790 M\$ pour la dépense fiscale de l'ensemble du pays, ce pourcentage permet d'estimer la subvention fiscale aux parents québécois pour frais de garde à environ 144 M\$. Nous imputons 55 % de ce montant à la garde des jeunes enfants<sup>27</sup>, de sorte que la part de la dépense fiscale fédérale qui lui est associée est estimée à 79 M\$.
- 57 Maintenant, quel impact l'introduction du programme de services de garde à contribution réduite a-t-elle eu sur le montant de cette subvention fiscale aux parents québécois ? Deux effets ont joué en sens opposés. D'une part, les parents sont plus nombreux à utiliser la garde non parentale et à demander la déduction fédérale, la contribution réduite de 7 \$ étant admissible. Mais, d'autre part, la forte expansion du nombre de places demandant ce tarif réduit a fait diminuer le montant moyen de la déduction demandée. C'est ce dernier effet qui domine. En utilisant les mêmes hypothèses que ci-dessus sur le nombre de jeunes enfants en garde non parentale informelle, sur l'effet du programme québécois sur le taux d'utilisation de la garde non parentale et sur le prix relatif de la garde non parentale informelle, nous pouvons estimer qu'en 2008 la subvention fiscale fédérale versée aux parents québécois de jeunes enfants aurait été 54 % plus élevée sous l'ancien régime toujours en vigueur dans les autres provinces que sous le programme québécois réformé. Elle aurait coûté 122 M\$ au lieu de 79 M\$. Le programme québécois a ainsi fait économiser un montant estimatif de 43 M\$ au gouvernement fédéral.
- 58 Le tableau 5 rassemble les estimations présentées jusqu'ici. Il montre que le choix effectué au Québec quant au programme de services de garde pour les enfants d'âge préscolaire a induit une hausse finale de la dépense de 1 019 M\$ en 2008.

**Tableau 5. Hausse de la dépense induite par le choix québécois du programme de service de garde (en millions de dollars)**

	Niveau de gouvernement		
	Fédéral	Québec	Total
Hausse des subventions directes	-	1 232	<b>1 232</b>
Baisse des dépenses fiscales	(43)	(170)	<b>(213)</b>
Hausse de la dépense nette gouvernementale découlant de la mise en place du programme de garde du Québec	(43)	1 062	<b>1 019</b>

## La hausse des revenus autonomes et la baisse des transferts des administrations : considérations préliminaires

- 59 La hausse des subventions directes aux services de garde et la baisse des subventions fiscales aux parents usagers ne sont pas les seules conséquences financières du programme québécois. La poussée sur le revenu d'emploi des mères et le PIB du Québec a eu des répercussions majeures sur les finances publiques. Les revenus des administrations fédérale et provinciale ont augmenté et leurs paiements de transfert aux familles ont diminué. Leurs soldes budgétaires en ont grandement profité.
- 60 Pour ce qui est des revenus gouvernementaux, les analystes font généralement l'hypothèse que l'élasticité fiscale est unitaire, c'est-à-dire que les recettes augmentent de façon à peu près proportionnelle au PIB (voir, par exemple, Dungan et Murphy 2011 ; Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques 2010 ; Finances Québec 2009). Si on retient cette hypothèse, il faut conclure que la hausse de 1,7 % du PIB québécois qu'a fini par entraîner la participation accrue des mères au marché du travail et que nous avons estimée plus tôt a dû s'accompagner d'une augmentation à peu près du même ordre des revenus autonomes des administrations publiques opérant au Québec, soit d'environ 2,2 G\$ en 2008<sup>28</sup>. Nous allons examiner plus loin la validité de ce résultat approximatif par une analyse plus détaillée de l'impact sur les revenus des divers niveaux de gouvernement.
- 61 Pour ce qui est des transferts gouvernementaux, plusieurs mesures de soutien financier aux familles ont été conçues de façon à être moins généreuses à mesure que le revenu familial augmente, d'où une économie pour les gouvernements lorsque la participation des mères au marché du travail s'accroît. Les exemples sont nombreux : crédits pour la TPS et la TVQ, prestation fiscale canadienne pour enfants, prime au travail, paiement de Soutien aux enfants, etc.
- 62 À l'aide d'un outil de calcul fiscal, Baker, Gruber et Milligan (2008) ont estimé le pourcentage du coût de la subvention québécoise directe à la garde qui est couvert par le retour fiscal favorable. Leur calcul a cependant été restreint à l'effet de la hausse du revenu d'emploi des mères sur les impôts fédéral et provincial sur le revenu des particuliers, sur les taxes sur la masse salariale et sur les prestations pour enfants. Ils ont trouvé qu'en 2002 les deux ordres de gouvernement ont pu ensemble recouvrer ainsi 40 % du coût brut de la subvention québécoise directe à la garde<sup>29</sup>. À leur tour, Lefebvre, Merrigan et Roy-Desrosiers (2012) ont utilisé cet outil de calcul fiscal pour estimer la hausse des impôts sur le revenu des particuliers et la baisse des transferts et crédits d'impôt consécutives à la hausse du revenu d'emploi des mères en 2004. Pour les mères gagnant des salaires de niveau médian, le taux de recouvrement de la subvention brute qu'ils ont calculé pour les deux gouvernements ensemble est d'environ 35 %, donc assez voisin de celui qu'ont estimé Baker, Gruber et Milligan<sup>30</sup>.
- 63 L'analyse préliminaire de l'impact budgétaire des services de garde à contribution réduite présentée par ces auteurs est un bon point de départ, mais elle ne couvre pas la totalité des changements fiscaux qui découlent du programme québécois. Quatre considérations additionnelles doivent être prises en compte. Premièrement, il appert que la hausse du taux d'emploi des mères qui ont bénéficié du programme à contribution réduite persiste à long terme une fois que l'enfant est entré à l'école. Lefebvre, Merrigan et Verstraete (2009) ont trouvé qu'il s'agissait bien d'une conséquence retardée du programme de

services de garde au niveau préscolaire et non pas de la disponibilité de garde, également à contribution réduite, en milieu scolaire. Or, cette persistance va aussi ajouter aux effets sur la fiscalité et les transferts. Deuxièmement, le retour fiscal que la masse salariale féminine accrue procure aux gouvernements ne se limite pas aux impôts sur le revenu des particuliers, aux taxes sur la masse salariale et à divers transferts, crédits et prestations. Les familles des mères nouvellement employées vont forcément consommer plus et payer plus de taxes indirectes (TPS, TVQ, taxes sur l'essence, etc.) Troisièmement, l'introduction des services de garde à contribution réduite ne fait pas augmenter seulement la masse salariale de l'économie. C'est la totalité du PIB qui est en hausse. Cela veut dire encore plus de revenus autonomes gouvernementaux, par exemple sous forme d'impôts des sociétés et autres revenus autonomes du gouvernement. Quatrièmement, l'impact doit être calculé sur le changement de politique et non pas sur le coût brut de garde, car c'est le changement de politique qui a eu des impacts sur la participation des mères au marché du travail.

- 64 Nous allons maintenant expliquer comment nous avons complété, en tenant compte de ces quatre considérations, l'analyse de l'impact budgétaire qui a été produite par Baker, Gruber et Milligan (2008) et Lefebvre, Merrigan et Roy-Desrosiers (2012).

## La hausse des revenus autonomes et la baisse des transferts des administrations : calculs détaillés

### Répartition des femmes selon le type de famille et le revenu d'emploi

- 65 Le premier exercice a consisté à reproduire le plus fidèlement possible la répartition des femmes québécoises dans quatre types de familles, selon qu'elles ont un conjoint ou non et selon que le plus jeune enfant est âgé de 0 à 5 ans ou de 6 à 14 ans. Dans chacun de ces quatre types de familles, les femmes sont réparties en cinq niveaux de revenu d'emploi annuel. Au total, nous distinguons donc vingt catégories.
- 66 Pour effectuer cette répartition des femmes en vingt catégories, nous avons eu recours à l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR) de Statistique Canada. L'EDTR est une enquête longitudinale annuelle qui est réalisée depuis 1993 sur l'emploi et le revenu des personnes et des ménages au Canada. Elle est basée sur un échantillon tiré de l'Enquête sur la population active. Elle fournit des renseignements détaillés sur un vaste ensemble de caractéristiques et d'activités comme la composition du ménage, l'âge et le sexe de ses membres, leurs liens familiaux, leur niveau d'éducation, leur expérience en emploi et leur revenu (Statistique Canada 2010a).
- 67 Nous retenons comme étant susceptibles d'avoir réagi aux services de garde à contribution réduite les femmes dont le revenu d'emploi observé après coup était situé entre 10 000 \$ et 60 000 \$ en 2008. Il nous a paru raisonnable de supposer que les services de garde à contribution réduite n'ont pas eu d'effet sur l'emploi des mères dont le revenu d'emploi a été inférieur à 10 000 \$ ou supérieur à 60 000 \$. Nous avons fait la même hypothèse d'absence d'effet du programme sur l'emploi des femmes dont l'apport au revenu familial dépassait 75 % dans les familles biparentales.
- 68 Le résultat de cette opération basée sur l'EDTR est présenté au tableau 6. Chaque colonne du tableau indique la répartition des femmes selon leur revenu d'emploi (entre 10 000 \$ et 60 000 \$) au sein de l'un des quatre types de familles étudiés. On observe que 70 % à 80 % des mères, selon le type de famille, ont gagné moins de 40 000 \$ en 2008.

**Tableau 6 : Répartition des femmes selon le type de famille et le revenu d'emploi, Québec, 2008 (en pourcentage)**

Revenu d'emploi	Type de famille			
	Femmes avec conjoint		Femmes sans conjoint	
	Âge du plus jeune enfant		Âge du plus jeune enfant	
	0 à 5 ans	6 à 14 ans	0 à 5 ans	6 à 14 ans
<b>10 000 \$ à 20 000 \$</b>	33	33	30	22
<b>20 000 \$ à 30 000 \$</b>	27	21	30	30
<b>30 000 \$ à 40 000 \$</b>	19	18	21	21
<b>40 000 \$ à 50 000 \$</b>	12	19	13	18
<b>50 000 \$ à 60 000 \$</b>	9	9	6	10
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Sources : Statistique Canada (2010b) ; calcul des auteurs.

### Effets sur les impôts sur le revenu d'emploi des particuliers et les prestations fiscales et d'assistance sociale

- 69 Ici, notre procédure a consisté à calculer de combien les impôts sur le revenu d'emploi des particuliers fédéral et provincial auraient diminué et de combien les diverses prestations fiscales et les prestations d'assistance sociale auraient augmenté si les femmes nouvellement employées par suite de l'introduction des services de garde à contribution réduite n'avaient pas travaillé du tout en 2008.
- 70 La réalisation de ce calcul dépend de deux éléments. Le premier est le nombre total de mères que le programme ajoute à l'emploi au Québec. Nous reprenons ici la distinction entre l'effet « statique » du programme sur le nombre de mères d'enfants de 0 à 5 ans au travail, d'une part, et son effet « dynamique » (ou effet de persistance) sur le nombre de mères d'enfants de 6 à 14 ans qui ont bénéficié des services de garde à contribution réduite antérieurement, d'autre part. Pour l'année 2008, nous avons estimé plus haut l'addition de mères en emploi à 41 700 selon l'effet statique et à 28 000 selon l'effet dynamique, ce qui donne un effet total de 69 700 mères d'enfants de 0 à 14 ans de plus au travail. Pour aider à la compréhension, nous présentons tous nos résultats sur le retour fiscal en deux volets distincts, soit ceux de l'effet statique seul et ceux de l'effet total, égal à la somme des deux effets, statique et dynamique. Le second élément du calcul concerne la répartition des mères nouvellement employées dans les types de familles et les catégories de revenu d'emploi. Nous avons fait l'hypothèse que cette répartition reproduit celle que nous venons d'établir au tableau 6 à partir des données de l'EDTR de 2008.
- 71 Les lignes 1 à 3 du tableau 7 présentent les estimations de cette première rétroaction sur les impôts tirés du revenu d'emploi des particuliers et sur les prestations fiscales et d'aide sociale. On constate que l'effet statique estimé pour l'ensemble de ces trois éléments et les deux ordres de gouvernement réunis est de  $355 + 102 + 47 = 504$  M\$ et l'effet total, statique et dynamique, de  $580 + 162 + 116 = 858$  M\$.
- 72 Une fois réalisé ce calcul, nous avons estimé la réaction des autres revenus gouvernementaux à la hausse de l'activité économique induite par le programme de services de garde. Ces estimations sont rapportées dans les sous-sections suivantes. À



moins d'indication contraire, ces autres estimations sont basées sur l'hypothèse générale que les assiettes fiscales pertinentes ont augmenté dans la même proportion que le PIB, soit de 1,1 % pour l'effet statique seul et de 1,7 % pour l'effet total<sup>31</sup>.

### Effets sur les impôts sur les revenus de propriété des particuliers

- 73 Nous avons observé précédemment que l'entrée de nouvelles mères dans la population active québécoise n'a pas seulement eu pour conséquence de faire augmenter la masse salariale de l'économie, mais la totalité du PIB. Ainsi, elle a eu des répercussions favorables sur les autres types de revenu (bénéfices des sociétés, partie profits du revenu net des entreprises non incorporées, et intérêts et autres revenus divers de placements), que nous avons regroupés sous le titre « revenus de propriété ». Les impôts fédéral et provincial perçus sur ces revenus de propriété des particuliers ont donc augmenté. La ligne 4 du tableau 7 présente les résultats de nos estimations, qui sont basées sur les montants rapportés dans les statistiques fiscales des particuliers pour l'année 2008 (ARC 2010 ; Finances Québec 2010). L'effet statique estimé est de 47 M\$ et l'effet total, de 73 M\$<sup>32</sup>.

### Effets sur les impôts sur les bénéfices des sociétés

- 74 L'élément de revenu fiscal suivant qui est pris en compte est l'ensemble des impôts sur les bénéfices des sociétés. La hausse estimée pour cet élément est présentée à la ligne 5 du tableau 7. Pour les deux ordres de gouvernement, elle atteint 108 M\$ dans le cas de l'effet statique et 173 M\$ dans le cas de l'effet total.

### Effets sur les impôts indirects et les autres revenus autonomes

- 75 La ligne 6 du tableau 7 rapporte la hausse estimée pour les impôts indirects et les autres revenus autonomes des administrations. Dans les comptes économiques, les impôts indirects sont constitués de l'ensemble des prélèvements fiscaux sur les produits et sur les facteurs de production (travail et capital). Ils comprennent les agrégats tels que les taxes à la consommation comme la TPS et la TVQ, les impôts fonciers, les taxes sur l'essence, les taxes sur le capital des entreprises et les cotisations des employeurs au Fonds des services de santé. L'exercice d'estimation est répété ici selon la même logique d'augmentation proportionnelle à la hausse du PIB que pour les impôts sur les bénéfices des sociétés.
- 76 L'autre agrégat que nous prenons en compte est celui des « autres revenus autonomes » des administrations. Il regroupe 1) les remises de fonds ou dividendes qu'elles reçoivent des entreprises publiques et 2) les « autres transferts courants des particuliers aux administrations ».
- 77 La hausse des remises de fonds ou dividendes est proportionnelle à la hausse du PIB tout comme celles des impôts indirects et des impôts sur les bénéfices des sociétés. Notons ici que sont exclus du calcul les diverses redevances et les intérêts et autres revenus de placements perçus par les administrations publiques. Dans le cas des redevances, nous avons jugé les effets a priori négligeables compte tenu de la très faible présence des femmes dans les secteurs des forêts, de la pêche et des mines. Pour ce qui est des intérêts et autres revenus de placements des administrations, il s'agit de conséquences de leurs opérations financières et non de revenus liés à l'évolution du PIB comme tel.



- 78 Les « autres transferts courants des particuliers aux administrations » forment un agrégat comptable constitué de divers transferts sans contrepartie. Ils comprennent 1) les primes d'assurance médicaments prélevées à l'impôt du Québec sur le revenu des particuliers, 2) les licences et permis pour les véhicules automobiles (part des particuliers), 3) les dons et subventions aux gouvernements, aux collèges publics et aux universités, et 4) divers autres transferts aux administrations comme les licences et permis autres que pour les véhicules automobiles et les amendes et pénalités (infractions routières, pénalités à l'impôt, etc.). Pour les deux premiers éléments, nos estimations sont basées sur les renseignements disponibles en matière de fiscalité et d'élasticité de la demande. Pour les deux derniers, nous avons joué de prudence en faisant l'hypothèse générale que l'élasticité de ces revenus gouvernementaux par rapport au PIB était de 0,5.
- 79 Les résultats inscrits à la ligne 6 du tableau 7 pour la hausse des impôts indirects et des autres revenus autonomes (remises de fonds ou dividendes, et autres transferts courants des particuliers aux administrations) indiquent un effet statique de 520 M\$ et un effet total de 833 M\$ pour l'ensemble des administrations.

### Effets sur les cotisations sociales

- 80 Le dernier agrégat fiscal à considérer est celui des cotisations sociales. Il comprend les cotisations des employeurs et des employés à l'assurance-emploi, à l'assurance parentale et au Régime des rentes du Québec, ainsi que les cotisations des employeurs à la santé et sécurité du travail. Les cotisations sociales s'accompagnent d'une contrepartie : l'obligation des autorités de payer des prestations en cas de chômage, de grossesse, de naissance, de retraite et d'accident de travail. Il est cependant impossible de déterminer avec quelque précision l'importance réelle des engagements gouvernementaux pour le groupe particulier des nouvelles mères au travail. Dans le passé, le gouvernement fédéral a utilisé les cotisations à l'assurance-emploi comme source générale de revenu dans une certaine mesure, ce qui les assimilait en partie à une simple taxe sur la masse salariale. Mais, au total, il est clair qu'une grande partie des cotisations sociales donne lieu à des engagements futurs.
- 81 C'est pourquoi nous jugeons que la hausse des cotisations sociales engendrée par le taux d'activité accru des mères ne doit pas être ajoutée à l'estimation de la rétroaction budgétaire. La ligne 7 du tableau 7 présente donc la rétroaction budgétaire finale qui cumule les six éléments précédents sans y ajouter les effets sur les cotisations sociales. Les montants estimés pour les deux ordres de gouvernement sont de 1 179 M\$ dans le cas de l'effet statique et de 1 938 M\$ dans le cas de l'effet total. La ligne 8 du tableau rapporte, pour mémoire, les effets estimés sur les cotisations sociales.

**Tableau 7. Estimation de la hausse des revenus autonomes et de la baisse des transferts du gouvernement fédéral et du gouvernement du Québec résultant de l'adoption du programme des services de garde à contribution réduite, Québec, 2008 (en millions de dollars)**

Source de l'impact budgétaire	Nature de l'effet					
	Statique			Total (statique et dynamique)		
	Niveau de gouvernement		Total	Niveau de gouvernement		Total
	Fédéral	Québec		Fédéral	Québec	
<b>1 Hausse des impôts sur le revenu d'emploi des particuliers</b>	142	213	355	231	349	580
<b>2 Baisse des prestations fiscales</b>	58	44	102	100	63	162
<b>3 Baisse des prestations d'assistance sociale</b>	...	47	47	...	116	116
<b>4 Hausse des impôts sur les revenus de propriété des particuliers</b>	22	25	47	34	39	73
<b>5 Hausse des impôts sur les bénéfices des sociétés</b>	59	49	108	95	78	173
<b>6 Hausse des impôts indirects et des autres revenus autonomes</b>	106	414	520	170	663	833
<b>7 Rétroaction budgétaire incluant tous les revenus (lignes 1 à 6), mais non les cotisations sociales</b>	387	792	1 179	630	1 308	1 938
<b>8 Pour mémoire : Hausse des cotisations sociales</b>	34	199	234	55	318	373

Notes : La nomenclature suivie est celle des comptes des revenus et dépenses de Statistique Canada. Les impôts indirects incluent notamment les taxes à la consommation, les impôts fonciers municipaux et scolaires, les impôts des sociétés autres que sur les bénéfices (comme la taxe sur le capital des entreprises), ainsi que les taxes sur la masse salariale autres que les cotisations sociales (comme les cotisations au Fonds des services de santé). Les « autres revenus autonomes » regroupent les remises de fonds ou dividendes versés par les entreprises publiques aux administrations et les autres transferts courants que leur versent les particuliers. Les revenus attribués au gouvernement du Québec incluent ceux des municipalités, des commissions scolaires, des collèges publics, des universités et des établissements de santé et de services sociaux. Le total peut être différent de la somme en raison des arrondissements.

Source : Statistique Canada (2010b) ; ISQ (2011a) ; calcul des auteurs.

- 82 Les résultats présentés au tableau 7 sont d'un ordre de grandeur comparable à l'approximation de 2,2 G\$ déduite plus haut de l'hypothèse que l'élasticité des revenus autonomes par rapport au PIB est égale à 1. En effet, si on ajoute la hausse des cotisations sociales de 373 M\$ (ligne 8) à la rétroaction budgétaire globale constatée de 1 938 M\$ (ligne 7) et qu'on soustrait du résultat les économies de 162 M\$ en prestations fiscales (ligne 2) et de 116 M\$ en prestations d'aide sociale (ligne 3), on obtient un montant de 2 033 M\$ qui est inférieur de 10 % à l'approximation de 2,2 G\$ calculée antérieurement.
- 83 On constate enfin à la ligne 7 du tableau 7 que les 630 M\$ du gouvernement fédéral lui font bénéficier de 33 % de la rétroaction budgétaire (sans les cotisations sociales) de 1 938 M\$ et que le gouvernement du Québec et ses municipalités encaissent le complément de 1 308 M\$, soit 67 % des 1 938 M\$.

## Synthèse des effets sur les soldes budgétaires gouvernementaux

- 84 À partir de septembre 1997, le Québec a opté pour un programme de services de garde à contribution réduite. Pendant ce temps, les provinces autres que le Québec ont continué à suivre l'approche traditionnelle basée sur une déduction fiscale à l'impôt sur le revenu des particuliers fédéral et provincial et des subventions d'importance variable offertes aux familles à faible revenu et aux établissements prestataires de services. Quelles sont les conséquences financières de ce choix pour les administrations fédérale et provinciale au Québec ? Prenant 2008 comme année repère, nous avons estimé ci-dessus, que le programme québécois a entraîné un accroissement considérable des subventions directes du Québec aux services de garde, une réduction des dépenses fiscales des administrations fédérale et provinciale, une forte augmentation de leurs revenus autonomes et une diminution de leurs transferts aux familles.

- 85 Le tableau 8 résume nos estimations de tous ces effets pour l'année 2008, lorsque nous tenons compte de l'effet « dynamique » comme de l'effet « statique », c'est-à-dire de la réaction de toutes les mères d'enfants de 0 à 14 ans qui est attribuable au remplacement du régime traditionnel de services de garde à la petite enfance par le nouveau régime à contribution réduite. L'avant-dernière ligne du tableau indique que, globalement, les deux administrations ensemble tirent du remplacement de l'approche traditionnelle par le programme à contribution réduite un avantage budgétaire net de 919 M\$.

**Tableau 8. Sources de variation des soldes budgétaires du gouvernement fédéral et du gouvernement du Québec résultant de l'introduction du programme des services de garde à contribution réduite en remplacement de l'approche encore suivie par les autres provinces, Québec, 2008 (en millions de dollars)**

Source de l'impact budgétaire	Niveau de gouvernement		
	Fédéral	Québec	Total
<b>Hausse de la dépense due au choix du programme de garde du Québec</b>	43	(1 062)	(1 019)
<b>Hausse des impôts sur le revenu des particuliers et baisse des prestations</b>	365	567	931
<b>Hausse des impôts sur les bénéficiaires des sociétés</b>	95	78	173
<b>Hausse des impôts indirects et des autres revenus autonomes</b>	170	663	833
<b>Variation nette du solde budgétaire, la hausse des cotisations sociales étant exclue</b>	673	246	919
<b>Pour mémoire : Hausse des cotisations sociales</b>	55	318	373

Note : Le total peut être différent de la somme en raison des arrondissements.

Source : Sous-sections 4.1 à 4.3.

## Conclusion

- 86 En 1997, le gouvernement du Québec a lancé un programme de services de garde à contribution réduite qui visait initialement les enfants de 4 ans et qui a fini par être ouvert à tous les enfants d'âge préscolaire en septembre 2000. Depuis quinze ans, le pourcentage des enfants québécois de cette catégorie d'âge qui occupent une place en garderie réglementée (subventionnée ou non) a triplé. Il est passé de 18 % en mars 1997 à 55 % en mars 2012. Ce phénomène est unique au Québec. Dans les autres provinces, le taux de fréquentation des garderies réglementées a légèrement augmenté, de 22 % en 1998 à 25 % en 2008.
- 87 Le Québec s'est simultanément démarqué en ce qui regarde l'évolution de l'activité féminine. En 1996, le taux d'activité des femmes de 20 à 44 au Québec était inférieur de 2,5 points de pourcentage à celui des autres Canadiennes. Quinze ans plus tard, le taux des Québécoises est plus élevé de 2,5 points. C'est aux mères d'enfants de moins de 15 ans que le Québec est particulièrement redevable pour la progression plus rapide de l'activité de ses jeunes femmes. L'activité féminine a aussi augmenté rapidement depuis quinze ans dans les provinces de l'Atlantique en raison du boom des hydrocarbures.
- 88 Au Québec, c'est plutôt le programme des services de garde à contribution réduite qui a soutenu l'expansion de l'emploi des femmes. Notre revue des études publiées jusqu'ici sur la question nous a conduits à estimer à environ 69 700, pour l'année 2008, le nombre de mères au travail qui peut être attribué spécifiquement au programme québécois. Ce nombre comprend non seulement des mères d'enfants d'âge préscolaire (41 700) que la

disponibilité de places à tarif réduit a amenées à occuper des emplois, mais également plus de mères d'enfants d'âge scolaire (28 000) qui ont été des usagers des services de garde et ont pris l'habitude du travail avant que leur enfant entre à l'école. Un effet dynamique ou de persistance s'ajoute ainsi à l'effet statique ou immédiat du programme. Nous avons estimé que cet afflux de femmes en emploi a entraîné une majoration d'environ 5,1 G\$ du PIB du Québec dans la même année.

- 89 Le fait pour le Québec d'avoir adopté un régime de services de garde différent du régime principalement fiscalisé auquel il adhérerait avant 1997 et qui continue d'être en vigueur dans les autres provinces a eu des conséquences importantes pour les finances publiques. Les subventions directes du Québec aux services de garde se sont considérablement accrues. À l'inverse, les dépenses fiscales des administrations fédérale et provinciale ont diminué. Les revenus autonomes des gouvernements ont fortement augmenté par suite de la hausse des revenus d'emploi et du PIB. Et les transferts des gouvernements aux familles ont baissé parce que ces dernières se sont enrichies. Au net, nous estimons que la somme de tous ces effets a eu un impact favorable de 919 M\$ sur les soldes budgétaires gouvernementaux en 2008.
- 90 La rentabilité financière du programme des services de garde à contribution réduite pour les gouvernements, bien qu'intéressante et rassurante, n'est ni une condition nécessaire ni une condition suffisante pour qu'il s'agisse d'un « bon programme »<sup>33</sup>. S'il est incontestable que le programme facilite la conciliation des responsabilités parentales et professionnelles, il faut reconnaître par ailleurs que sa croissance rapide a soulevé des difficultés. La demande de places en garderie subventionnée dépasse encore largement l'offre. De plus, l'implantation des nouvelles garderies, les règles d'attribution des places, la souplesse des horaires, la qualité des services éducatifs (notamment auprès des enfants de milieux défavorisés), la vulnérabilité du système à des arrêts de travail, le rythme d'investissement dans la formation du personnel, le gel de la contribution parentale et l'universalité du programme font régulièrement l'objet de débats. Mais comme la popularité du programme est très grande auprès des jeunes familles, il apparaît hautement probable qu'il est là pour rester.
- 91 Il faut donc voir ces difficultés comme des défis de croissance à relever plutôt que comme des obstacles qui pourraient mettre sa survie en danger. Nul doute que, parmi ces défis, le plus important est celui d'améliorer constamment la qualité des services de garde éducatifs afin de favoriser le développement physique, intellectuel, sensoriel et moral des enfants. Et même au niveau le plus bêtement financier, la démonstration n'est plus à faire que des services de bonne qualité à la petite enfance engendrent d'importantes économies à long terme dans le système scolaire, dans le système de santé, dans le système de justice et dans le système de protection sociale.

## Remerciements

*Les trois auteurs collaborent aux travaux de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, qu'ils remercient pour l'appui financier qui a rendu possible la réalisation de cette étude. Ils expriment leur reconnaissance à Nathalie Bolduc, Marco De Nicolini, Karine Dumont, Pierre Lefebvre, Paul Marchand, Kerry McCuaig, Philip Merrigan, Kevin Milligan, Lars Osberg et Hélène Parisé pour leurs conseils, ainsi qu'à Dan Finnerty et à Steve West, de Statistique Canada, pour leurs précisions sur les comptes économiques. Les commentaires critiques de Martin Coiteux, Jean-Yves Duclos et François Leroux ont été pris en compte dans la version finale de ce texte. Les auteurs*

sont enfin grandement redevables aux lecteurs ou lectrices anonymes de la revue pour leur examen particulièrement perspicace d'une version antérieure du manuscrit. Ils dégagent évidemment toutes ces personnes de quelque responsabilité que ce soit pour le produit final.

---

## BIBLIOGRAPHIE

ARC – Agence du revenu du Canada. 2010. *Statistiques finales – Données d'échantillon*. Édition de 2010 (année d'imposition 2008). Adresse : <http://www.cra-arc.gc.ca/gncy/stts/gb08/sfp/fnl/menu-fra.html>.

Angrist, Joshua et Jörn-Steffen Pischke. 2009. *Mostly Harmless Econometrics : An Empiricist's Companion*. Princeton : Princeton University Press.

Baker, Michael, Jonathan Gruber et Kevin Milligan. 2008. « Universal childcare, maternal labor supply, and family well-being. » *Journal of Political Economy*, vol. 116, n° 4, août, p. 709-745.

Beach, Jane, Martha Friendly, Carolyn Ferns, Nina Prabhu et Barry Forer. 2009. *Early Childhood Education and Care in Canada 2008*. Toronto : Childcare Resource and Research Unit.

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

Blau, David et Janet Currie. 2007. « Pre-school, daycare, and after school care : who's minding the kids ? » Dans E. Hanushek et F. Welch (dir.), *Handbook of the Economics of Education*, vol. 2. Amsterdam, North-Holland, chapitre 20.

Cleveland, Gordon, Barry Forer, Douglas Hyatt, Christa Japel et Michael Krashinsky. 2008. « New evidence about child care in Canada : use patterns, affordability and quality. » *IRPP Choices*, vol. 14, n° 12, octobre, p. 2-42.

Clavet, Nicholas-James et Jean-Yves Duclos. 2012. « Le financement des services de garde des enfants :

effets sur le travail, le revenu des familles et les finances publiques. » Document de recherche, CIRPÉE, Université Laval, mai.

CRRU -- Childcare Resource and Research Unit. 2000. *Early Childhood Care and Education : Provinces and Territories 1998*. Toronto : Childcare Resource and Research Unit.

Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques. 2010. *Le Québec face à ses défis. Fascicule 3 : Une voie durable, pour rester maîtres de nos choix*. Gouvernement du Québec, février.

Conseil du trésor du Québec. Années diverses. *Budget de dépenses. Volume II : Crédits des ministères et organismes*. Gouvernement du Québec.

Desjardins, Ghislaine. 2002. *Faire garder ses enfants au Québec : une histoire toujours en marche*. 3e édition. Sainte-Foy, Les Publications du Québec.

Dungan, Peter et Steve Murphy. 2011. *Long Term Outlook for the Canadian Economy : National Projection Through 2040*. Policy Study 2011-4, Policy and Economic Analysis Program, University of Toronto, juillet.

- Finances Canada. 2010. *Dépenses fiscales et évaluations 2010*, Gouvernement du Canada, Ottawa.
- Finances Québec. Années diverses. *Dépenses fiscales*. Gouvernement du Québec, Québec.
- Finances Québec. 2009. *Plan budgétaire. Budget 2009-2010*. Gouvernement du Québec, Québec.
- Finances Québec. 2010. *Statistiques fiscales des particuliers, année d'imposition 2008*. Gouvernement du Québec, Québec.
- ISQ -- Institut de la statistique du Québec. 2011a. *Comptes économiques des revenus et dépenses*, Québec.
- ISQ -- Institut de la statistique du Québec. 2011b. *Enquête sur l'utilisation, les besoins et les préférences des familles en matière de services de garde, 2009*. Gouvernement du Québec.
- Lefebvre, Pierre, et Philip Merrigan. 2008. « Child-care policy and the labor supply of mothers with young children: a natural experiment from Canada. » *Journal of Labor Economics*, vol. 26, n° 3, août, p. 519-548.
- Lefebvre, Pierre, Philip Merrigan et Francis Roy-Desrosiers. 2012. « Québec's childcare universal low fees policy 10 years after : positive and negative effects, high costs and limited benefits. » CIRPÉE-UQAM, Révision du cahier de recherche 1101, janvier.
- Lefebvre, Pierre, Philip Merrigan et Matthieu Verstraete. 2009. « Dynamic labour supply effects of childcare subsidies : evidence from a Canadian natural experiment on low-fee universal child care. » *Labour Economics*, vol. 16, n° 5, octobre, p. 490-502.
- Ministère de la Famille et des Aînés. 2012. *Création de places en services de garde*. Gouvernement du Québec. Adresse : <http://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/services-de-garde/portrait/places/Pages/index.aspx>.
- Office des services de garde à l'enfance et Secrétariat à la famille. 1997. *Rapport annuel 1996-1997*. Gouvernement du Québec.
- Rosen, Sherwin. 1997. « Public employment, taxes, and the welfare state in Sweden. » Dans Richard Freeman, Robert Topel et Birgitta Swedenborg (dir.), *The Welfare State in Transition : Reforming the Swedish Model*. Chicago : University of Chicago Press, chapitre 2.
- Solow, Robert. 1956. « A contribution to the theory of economic growth. » *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, n° 1, février, p. 65-94.
- Statistique Canada. 2009. *Enquête sur la population active 2008*. Banque de microdonnées. Ottawa.
- Statistique Canada. 2010a. *Enquête sur la dynamique du travail et du revenu : un aperçu de l'enquête 2008*. À l'adresse [www.statcan.gc.ca/pub/75f0011x/75f0011x2010001-fra.htm](http://www.statcan.gc.ca/pub/75f0011x/75f0011x2010001-fra.htm).
- Statistique Canada. 2010b. *Enquête sur la dynamique du travail et du revenu 2008*. Banque de microdonnées. Ottawa.
- Wetzels, Cecile. 2005. « Supply and price of childcare and female labor force participation in the Netherlands. » *Labour*, vol. 19, numéro spécial, décembre, p. 171-209.

## NOTES

1. Desjardins (2002) contient une excellente revue historique de l'évolution des politiques gouvernementales en matière de garde à l'enfance.
2. L'aspect économique du régime est évidemment loin d'être le seul qui importe. La santé, la sécurité, le développement et le bien-être des enfants et l'égalité des chances sont des

préoccupations primordiales de la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* du Québec (2005). Les parents souhaitent également la proximité, la fiabilité et la flexibilité des services. Comme pour tout service, la qualité importe, pas seulement le prix.

3. Une prestation fédérale universelle pour la garde d'enfants (100 \$ par mois par enfant de moins de 6 ans) existe aussi depuis 2007, mais elle n'est rien d'autre qu'une allocation familiale générale, accordée aux parents indépendamment de leur choix de mode de garde.

4. Selon ces auteurs, le taux moyen de la subvention gouvernementale au coût total de la garde pour les familles biparentales québécoises est passé de 47 % en 1997 à 80 % en 2002. On en déduit que la baisse de contribution a été de  $(0,80 - 0,47)/(1 - 0,47) = 62\%$ . Dans le cas des familles monoparentales, ils ont estimé que le taux moyen de la subvention est passé de 67 % en 1997 à 80 % en 2002, de sorte que la baisse de tarif a été de  $(0,80 - 0,67)/(1 - 0,67) = 39\%$ . La hausse du tarif à 7 \$ en janvier 2004 a naturellement atténué l'importance de ces baisses, mais le gel à 7 \$ par la suite l'a reconstituée.

5. Trois types de services de garde se partagent cette clientèle à 7 \$ : les « centres de la petite enfance » (ou CPE, 85 000 places en mars 2012), les autres garderies subventionnées (41 000 places) et les services en milieu familial (92 000 places) (Ministère de la Famille et des Aînés 2012). Les CPE sont des garderies dirigées par un conseil d'administration composé de sept membres ou plus dont au moins les deux tiers sont des parents usagers. Les « autres garderies subventionnées » n'ont pas ce type de structure administrative, mais ont l'obligation de former un comité consultatif de parents. Les services en milieu familial sont gérés par des personnes responsables et reconnues par un bureau coordonnateur sur le territoire concerné.

6. Cleveland et coll. (2008) présentent des estimations compatibles basées sur l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes (ELNEJ), mais pour des années antérieures.

7. Formellement, soit  $ep = \log(E_1/E_0)/[\log(P_1/P_0)]$ , l'élasticité-prix de l'emploi, où  $E_0$  et  $E_1$  sont les niveaux d'emploi avant et après la baisse du prix des services de garde de  $P_0$  à  $P_1$ . Pour les familles biparentales, on a  $P_1/P_0 = (1 - 0,80)/(1 - 0,47)$  et  $E_1 = 252\,400$  mères d'enfants de 0 à 5 ans en 2008 ; pour les monoparentales, c'est  $P_1/P_0 = (1 - 0,80)/(1 - 0,67)$  et  $E_1 = 24\,500$ . Si  $ep = -0,1$ , on obtient  $E_0 = 229\,000$  mères pour les premières, d'où un niveau d'emploi plus élevé de  $E_1 - E_0 = 23\,400$  ; pour les secondes, on tire  $E_0 = 23\,300$  mères et  $E_1 - E_0 = 1\,200$ . Au total, cela donne 24 600 mères de plus au travail. Si  $ep = -0,3$ , le calcul analogue donne 60 600 mères de plus.

8. Le taux d'activité d'un groupe démographique ( $a$ ) est le pourcentage de sa population qui désire travailler. Le pourcentage qui occupe effectivement un emploi est son taux d'emploi ( $e$ ). Le taux de chômage ( $u$ ) est l'écart entre les deux. On a  $u = (a - e)/a$ . Pour les comparaisons, on utilise le taux d'activité de préférence au taux d'emploi lorsqu'on veut atténuer les distorsions causées par les variations conjoncturelles du taux de chômage.

9. L'année 2008 va servir de repère pour les estimations dans les sections suivantes.

10. Le PIB réel par habitant a crû de 77,1 % à Terre-Neuve et de 33 % dans les Provinces maritimes.

11. Un sophisme répandu consiste à croire que le nombre d'emplois dans l'économie est fixe et que de nouveaux arrivants ne peuvent occuper des emplois qu'en déplaçant les travailleurs qui détiennent les emplois existants et en les expédiant ainsi au chômage. L'hypothèse que le nombre d'emplois disponibles est indépendant du nombre de personnes qui désirent travailler est manifestement fausse historiquement. Par exemple, de 1978 à 2008, le nombre de Québécois qui désirent travailler a augmenté de 2 900 000 à 4 200 000, mais le taux de chômage a diminué de 11 % à 7,2 %. Nous décrivons sommairement, dans la section suivante, comment le fonctionnement normal du marché du travail lui permet d'accueillir de plus en plus de personnes sans que le taux de chômage augmente.

12. Pour une description de la méthode, voir, par exemple, Angrist et Pischke (2009, chapitre 5).

13. En plus d'estimer l'impact des services de garde à contribution réduite sur le taux d'emploi des mères, ces études ont examiné d'autres phénomènes, comme les effets du programme sur le

taux de présence des enfants en garderie et sur certains indicateurs de bien-être et de développement des enfants.

14. Lefebvre, Merrigan et Roy-Desrosiers (2012) rapportent aussi un effet statistiquement positif du programme sur l'emploi des pères, mais cet effet est petit en comparaison de l'effet sur l'emploi des femmes.

15. Sources : Statistique Canada (2009 ; Recensement du Canada 2006).

16. Nous appliquons aux mères d'enfants de 6 à 14 ans le pourcentage de 7,0 % estimé par Lefebvre, Merrigan et Verstraete (2009) pour celles dont le plus jeune enfant est âgé de 6 à 11 ans. Il est peu probable que cela entraîne une erreur d'estimation importante.

17. Tenant compte des écarts-types rapportés au tableau 3, on obtient une estimation de de 11 500 mères pour l'écart-type autour du niveau calculé de 69 700 mères. On a en effet :  $((347\ 200)^2 \times (0,02)^2 + (400\ 100)^2 \times (0,023)^2)^{1/2} = 11\ 528$ .

18. Une analyse économétrique récente de Clavet et Duclos (2012, tableau 4) basée sur un éventail d'hypothèses structurelles estime que l'abolition du programme de services de garde à contribution réduite aurait fait diminuer de 2 % seulement, soit d'environ 4 500, le nombre de mères d'enfants d'âge préscolaire occupant un emploi au Québec en 2004. Cette estimation est sept fois et demie plus faible que celle que nous avons déduite de l'étude de Lefebvre, Merrigan et Roy-Desrosiers (2012). L'addition de 41 700 au nombre de mères d'enfants de 0 à 5 ans occupant un emploi en raison du programme représente en effet 15 % de l'emploi total de ces mères en 2008. Nous préférons nous appuyer sur les résultats des études indiquées au tableau 3, dont l'analyse impose a priori moins d'hypothèses de structure aux données et dont les résultats, contrairement à ceux de Clavet et Duclos, sont plus compatibles avec les élasticités de l'emploi par rapport au prix de la garde estimées dans la littérature (voir Blau et Currie 2007).

19. Pour les amants de l'algèbre, écrivons  $y = f(k)$ , la fonction de production agrégée de l'économie, où  $y$  est le PIB réel par travailleur ( $Y/E$ ),  $k$  est le stock d'équipement productif par travailleur ( $K/E$ ), et  $f$  est une fonction croissante et concave. Le comportement dans un milieu concurrentiel va conduire à l'égalité  $r = f'(k)$ , où  $r$  est le taux de rendement concurrentiel sur le marché local et international et où  $f'(k)$  mesure le taux de rendement de l'équipement implanté à la marge. Cela laisse  $w = f(k) - kf'(k)$  comme salaire réel au travailleur moyen. Il s'ensuit immédiatement qu'au niveau extérieur de  $r$  auquel doit s'adapter une économie petite et ouverte comme celle du Québec correspondront des niveaux donnés de  $k$ , de  $w$  et de  $y$ . Ainsi, pour que  $k = K/E$ ,  $y = Y/E$  et  $w$  maintiennent ces correspondances face à une augmentation exogène de la population active  $E$ , le stock d'équipement  $K$  et le PIB réel  $Y$  doivent augmenter dans la même proportion que  $E$ . La logique économique est exposée dans le texte.

20. Pour les 41 700 mères d'enfants de 0 à 5 ans qui s'ajoutent à l'emploi, aucun ajustement net pour les heures ou la rémunération ne nous paraît justifié. Pour les 28 000 mères d'enfants de 6 à 14 ans de plus au travail, nous tenons compte du fait que le rapport entre le salaire moyen des employés féminins qui n'avaient pas de diplôme universitaire et la moyenne générale des salaires était de 89 % au Québec en 2008 (Statistique Canada 2009). Un ajustement de 89 % au revenu d'emploi nous semble approprié. On a finalement :  $(41\ 700 \times 100\ \% + 28\ 000 \times 89\ \%) / 69\ 700 = 95,6\ \%$ .

21. Le PIB du Québec était de 304 479 M\$ en 2008. Sans la hausse de 1,7 %, il aurait été de  $304\ 479 / 1,017 = 299\ 389$  M\$. D'où une augmentation estimée de 5 090 M\$.

22. Puisque  $1,278 / 1,017 = 1,257$ .

23. Le montant des subventions directes du Québec à la garde préscolaire inscrit au Budget de dépenses pour l'année 1996 étaient de 288 M\$.

24. Cette dernière désigne la garde au foyer familial ou dans un autre foyer par une personne autre que les parents.

25. L'estimation de 200 M\$ provient de Finances Québec (2012). Le chiffre de 80 M\$ nous a été transmis par le ministère.



26. Ces déductions ont atteint 620 M\$ au Québec et 3 402 M\$ dans l'ensemble du Canada. Les données de l'EDTR offrent une confirmation de ce pourcentage. Elles indiquent que 18,1 % des dépenses en frais de garde des parents canadiens en 2008 proviennent du Québec.

27. Nous venons de voir qu'au niveau provincial, en 2008, la dépense fiscale associée au crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants d'âge préscolaire atteignait 80 M\$, soit 40 % du montant total de 200 M\$ de la dépense fiscale totale du Québec. Au niveau fédéral, le pourcentage estimatif de 55 % que nous utilisons pour la part de la dépense fiscale relative aux jeunes enfants dans le montant total est plus élevé en raison du fait que les frais de garde admissibles à la déduction incluent la contribution réduite de 7 \$ et non seulement les frais associés à la garde formelle non subventionnée et à la garde non parentale informelle.

28. Le montant des recettes de l'ensemble de ces administrations en 2008 a été de 128,2 G\$ (Statistique Canada, tableau CANSIM 384-0004). Sans cette hausse de 1,7 %, le montant récolté aurait été de  $128,2/1,017 = 126,0$  G\$. D'où la hausse estimée de  $128,2 - 126,0 = 2,2$  G\$.

29. À ce titre, le recouvrement de 40 % a été calculé sur un coût de garde brut de 1 796 millions \$ et non pas sur un coût net de 1034 millions \$.

30. Encore une fois, le recouvrement calculé ici de 35% s'appuie sur un coût de garde brut de 1 796 millions \$ et non pas sur un coût net de 1034 millions \$.

31. Les données pertinentes sont tirées des *Comptes économiques provinciaux* de Statistique Canada pour l'année 2008 (tableaux CANSIM 384-0006 et 384-0007). La formule utilisée est la suivante : si T est le montant des revenus visés et g est le pourcentage d'augmentation du PIB (1,1 % ou 1,7 % selon le cas), alors l'augmentation de T due à cette hausse du PIB est égale à  $g \times T / (1 + g)$ .

32. Nous ne tenons pas compte d'effets possibles sur les retenus fiscaux des non-résidents.

33. Rosen (1997) a présenté une analyse structurée de l'incidence du programme suédois des services de garde à contribution réduite sur le bien-être. Wetzels (2005) a fait de même pour le programme néerlandais, mais en adressant plusieurs critiques à l'étude de Rosen. Une telle analyse reste à faire pour le programme québécois.

---

## RÉSUMÉS

Au Québec, un programme de services de garde à contribution réduite pour les enfants d'âge préscolaire a été introduit en 1997. Sur la base d'études antérieures, nous estimons qu'en 2008 ce programme a permis à environ 69 700 mères (ou 3,8 %) de plus de détenir un emploi que si le Québec avait plutôt continué à suivre l'approche traditionnelle (surtout fiscalisée) qui est restée en vigueur dans les autres provinces canadiennes. Nous calculons que cette addition de mères au marché du travail a entraîné une majoration de 5,1 G\$ (ou 1,7 %) du revenu intérieur (PIB) du Québec. Nous estimons ensuite les effets du programme sur les subventions directes aux services de garde, sur les dépenses fiscales fédérales et provinciales pour frais de garde et sur les revenus autonomes et les transferts gouvernementaux qui résultent de la hausse du revenu d'emploi des mères et du PIB. En comparaison de l'approche traditionnelle, nous estimons qu'au net le programme québécois a eu un impact favorable de 919 M\$ sur les soldes budgétaires gouvernementaux en 2008.

A low-fee child care program for pre-school children began to be implemented in Quebec in September 1997. Based on earlier studies, we estimate that in 2008 this program induced about 69 700 more mothers (a 3.8 % increase) to hold jobs than if the province had instead continued to

follow the traditional approach based mainly on tax incentives that is still in force in other Canadian provinces. We calculate that Quebec's domestic income (GDP) was higher by about \$ 5.1 billion (1.7 %) as a result. We then estimate the impact that the childcare program has had on direct government subsidies to childcare facilities, federal and provincial child care tax subsidies, and own-source government revenues and family transfers resulting from the increases in mothers' employment income and GDP. On net, relatively to the traditional approach, we estimate that the Quebec program had a favorable impact of \$ 919 million on government fiscal balances in 2008.

## INDEX

**Mots-clés** : finances publiques, modèle québécois, politique familiale, services de garde

**Keywords** : childcare, family policy, public finance, Quebec model

## AUTEURS

### PIERRE FORTIN

Pierre Fortin est professeur émérite à l'Université du Québec à Montréal

### LUC GODBOUT

Luc Godbout est professeur titulaire à l'Université de Sherbrooke

### SUZIE ST-CERNY

Suzie St-Cerny est professionnelle de recherche à l'Université de Sherbrooke