

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

L'IMPACT DES SERVICES DE GARDE À CONTRIBUTION RÉDUITE DU QUÉBEC SUR LE TAUX D'ACTIVITÉ FÉMININ, LE REVENU INTÉRIEUR ET LES BUDGETS GOUVERNEMENTAUX

Document de travail 2012/02

Pierre FORTIN
Luc GODBOUT
Suzie ST-CERNY

13 avril 2012

REMERCIEMENTS

La *Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques* de l'Université de Sherbrooke tient à remercier de son appui renouvelé le ministère des Finances du Québec et désire lui exprimer sa reconnaissance pour le financement dont elle bénéficie afin de poursuivre ses activités de recherche.

LA MISSION DE LA CHAIRE DE RECHERCHE EN FISCALITÉ ET EN FINANCES PUBLIQUES

La **Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques** (CFFP) a été mise sur pied le 15 avril 2003. Au Québec, les lieux communs et officiels où praticiens, cadres de l'État et chercheurs peuvent échanger sur les nouveaux défis touchant la fiscalité et les finances publiques sont rares. De plus, la recherche dans ces domaines est généralement de nature unidisciplinaire et néglige parfois l'aspect multidisciplinaire des relations entre l'État et ses contribuables. La **Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques** tire sa raison d'être de ces deux réalités. La mission principale de la Chaire est de stimuler la recherche et la formation interdisciplinaires par le regroupement de professeurs et de chercheurs intéressés par la politique économique de la fiscalité. Pour plus de détails sur la **Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques**, vous pouvez consulter son site officiel à l'adresse suivante : <http://www.usherbrooke.ca/adm/recherche/chairefiscalite/>.

Pierre Fortin est professeur émérite à l'UQAM, **Luc Godbout** est professeur titulaire à l'Université de Sherbrooke et **Suzie St-Cerny** est professionnelle de recherche à l'Université de Sherbrooke.

Les trois 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.

Nous sommes vivement reconnaissants à Nathalie Bolduc, Marco De Nicolini, Karine Dumont, Pierre Lefebvre, Kerry McCuaig, Philip Merrigan, Kevin Milligan, Lars Osberg et Hélène Parisé pour leurs commentaires et leurs conseils. Nous les dégageons évidemment de toute responsabilité pour le produit final.

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

Faculté d'administration, Université de Sherbrooke

2500, boul. de l'Université

Sherbrooke (Québec) J1K 2R1

Téléphone : (819) 821-8000, poste 61353

Télécopieur : (819) 821-7396

Courriel : cffp.adm@usherbrooke.ca

TABLE DES MATIÈRES

Précis.....	iv
Mise en contexte	1
1. L'évolution récente des services de garde et de l'activité féminine au Québec et au Canada	3
2. L'impact des services de garde à contribution réduite sur le taux d'emploi des mères québécoises	10
3. L'impact des services de garde à contribution réduite sur le revenu intérieur (PIB) du Québec	15
4. L'impact des services de garde à contribution réduite sur le solde budgétaire des gouvernements	18
Conclusion.....	26
Références.....	28

PRÉCIS

Nous estimons qu'en 2008 la disponibilité de services de garde à contribution réduite au Québec a incité près de 70 000 mères de plus à détenir un emploi qu'en l'absence d'un tel programme. Sur cette base, nous calculons que le revenu intérieur (PIB) du Québec a été majoré de 5 G\$. Nous procédons ensuite à une simulation de la rétroaction favorable sur les revenus autonomes perçus et les prestations versées par le gouvernement fédéral et celui du Québec. Nous en concluons que, du point de vue budgétaire, le programme des services de garde à contribution réduite est financièrement rentable pour ces deux gouvernements.

MISE EN CONTEXTE

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 universel de services de garde à contribution réduite est unique. C'est sur ce dernier programme que porte la présente étude. Nous visons à estimer son impact sur le taux d'activité féminin, le revenu intérieur et les budgets gouvernementaux.

Le programme de services de garde a été lancé par le gouvernement du Québec en septembre 1997. Il coûtait à l'époque 5 \$ par jour aux parents et visait initialement les enfants de 4 ans. À la même date, la maternelle à temps plein a été rendue disponible pour tous les enfants de 5 ans. En septembre 1998, ces services de garde à faible tarif ont été offerts à tous les enfants de 5 à 12 ans avant et après les heures de classe à la maternelle et à l'école primaire. Le programme a ensuite été étendu aux enfants de plus en plus jeunes. Il a fini par être ouvert à l'ensemble des enfants d'âge préscolaire (0 à 4 ans) en septembre 2000. En janvier 2004, le tarif quotidien a été porté à 7 \$. En mars 2011, le programme accueillait 215 000 enfants d'âge préscolaire, soit près de la moitié de tous les enfants québécois de cette catégorie d'âge. De ce nombre, 38 % fréquentaient des « centres de la petite enfance » (CPE), 43 % des services en milieu familial et 19 % d'autres garderies subventionnées (Ministère de la Famille et des Aînés 2011). La dépense gouvernementale prévue au Budget de 2011-2012 pour subventionner les services de garde à contribution réduite était de 2 215 M\$, un montant équivalant à 0,7 % du PIB québécois (Conseil du trésor du Québec 2011, p. 115).

Dans la section 1 de la présente étude, nous brossons un portrait sommaire de l'évolution récente des services de garde et de l'activité féminine au Québec en la comparant, plus spécifiquement, avec celle du Canada et de l'Ontario. La section 2 attire ensuite l'attention sur quatre études récentes qui ont trouvé que les garderies subventionnées ont entraîné une

augmentation significative du nombre de mères québécoises au travail à court et à long terme¹. Un bilan des résultats de ces études nous amène à conclure que dans l'année repère 2008, la disponibilité des services de garde à contribution réduite a eu un effet positif sur le nombre de mères québécoises au travail. Dans la section 3, nous poussons plus loin l'analyse en estimant de combien le taux d'emploi accru des mères a relevé le revenu intérieur (PIB) du Québec en 2008. Enfin, dans la section 4, nous présentons une estimation de l'impact de la hausse de l'emploi des mères et du revenu intérieur sur les revenus perçus et les transferts versés par les gouvernements fédéral et du Québec. Nous concluons qu'en 2008 le programme des services de garde à contribution réduite a amélioré le solde budgétaire de l'ensemble des administrations publiques et qu'il est, en ce sens, financièrement rentable pour ces gouvernements.

¹ Il existe une abondante littérature empirique sur la sensibilité de l'offre de travail des mères aux variations du coût de la garde des enfants. Baker, Gruber et Milligan (2008) en présentent une utile synthèse. L'OCDE (2011) rapporte des estimations du coût net de la garde dans plusieurs de ses pays membres et en confirme l'importance pour la décision de travailler.

1. L'ÉVOLUTION RÉCENTE DES SERVICES DE GARDE ET DE L'ACTIVITÉ FÉMININE AU QUÉBEC ET AU CANADA

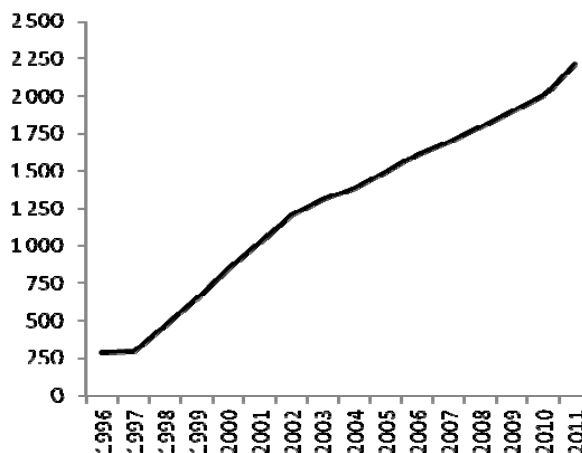
Nous décrivons d'abord l'évolution récente des services de garde et de l'activité féminine au Québec et au Canada au cours des 15 dernières années.

Le programme des services de garde à contribution réduite s'est développé rapidement depuis sa création. Le nombre de places à contribution réduite (CPE, milieu familial et autres garderies subventionnées) prend son essor dès après la mise en place officielle des services de garde à contribution réduite en septembre 1997. De 1998 à 2005, la croissance est très rapide, soit en moyenne de 16 000 nouvelles places par année. La croissance ralentit par la suite. En mars 2011, 215 000 places à contribution réduite sont disponibles. En garderie non subventionnée, le nombre de places s'effondre à la fin des années 1990, mais remonte peu à peu par la suite, et plus rapidement depuis 2009. En pourcentage du nombre total de places disponibles en services de garde au Québec, les places non subventionnées sont passées de 2 % en 2008 à 8 % en 2011. Cette remontée récente de la garde non subventionnée reflète, d'une part, la demande insatisfaite de places à contribution réduite et, d'autre part, l'effet incitatif d'une bonification du crédit d'impôt provincial remboursable pour frais de garde en 2009.

Les deux figures suivantes permettent de suivre l'évolution du coût brut des subventions à la garde pour le gouvernement du Québec.

La figure 1 montre que le coût annuel des subventions gouvernementales aux garderies a augmenté rapidement après leur lancement en 1997, passant de 300 M\$ en 1997-1998 à 2,2 G\$ en 2011-2012.

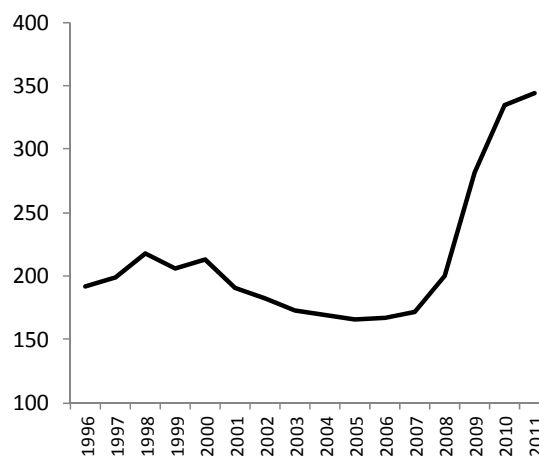
Figure 1 : Coût brut des subventions aux garderies, 1996-2011 (en M\$)



Source : Conseil du trésor du Québec (années diverses).

De son côté, la figure 2 montre que le coût pour le gouvernement du Québec de son crédit d'impôt remboursable pour frais de garde a sensiblement diminué jusqu'en 2005. Ce phénomène s'explique par le fait que la contribution quotidienne payée par les usagers des garderies subventionnées ne donne pas droit à ce crédit d'impôt du Québec. Après 2005, le coût du crédit d'impôt a de nouveau coûté plus cher au gouvernement, d'une part parce que le nombre de places occupées en garderie non subventionnée a augmenté (tel qu'expliqué plus haut), et d'autre part parce que la générosité du crédit d'impôt lui-même a été haussée en 2009.

Figure 2 : Coût du crédit d'impôt remboursable pour frais de garde du Québec, 1996-2011 (en M\$)

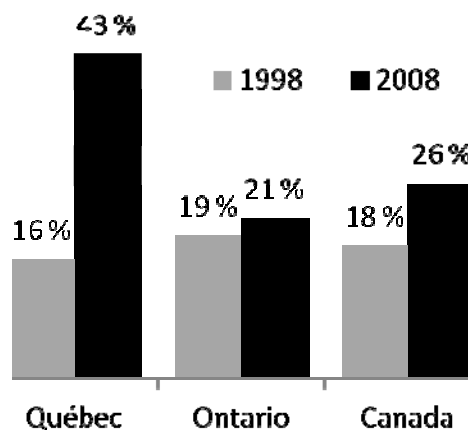


Source : Finances Québec (2012).

Pendant que la fréquentation des garderies réglementées croissait de façon spectaculaire au Québec, elle ne changeait pas beaucoup dans les autres provinces canadiennes.

La figure 3 permet de le constater en comparant l'évolution du taux de fréquentation des enfants de 0 à 5 ans dans les garderies réglementées (subventionnées ou non) dans les provinces canadiennes en 1998 et en 2008 (CRRU 2000 ; Beach et al. 2009). Au Québec, ce taux est passé de 16 % à 43 %². En Ontario et dans les autres provinces, il a continué à osciller autour de 20 %. La hausse au Québec a cependant permis au taux de fréquentation de passer de 18 % en 1998 à 26 % en 2008 au Canada dans son ensemble. Ainsi, entre ces deux dates, la hausse a été de 27 points de pourcentage au Québec, de 2 points en Ontario et de 8 points dans l'ensemble du pays.

Figure 3 : Pourcentage des enfants de 0 à 5 ans qui occupent des places en service de garde, 1998 et 2008



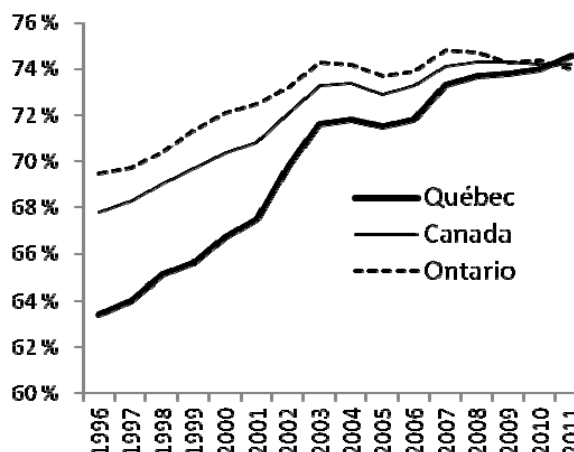
Sources : CRRU (2000); Beach et al. (2009); Statistique Canada, tableau CANSIM 051-001.

Le développement rapide du nombre de places à contribution réduite au Québec a été accompagné par une forte augmentation du nombre de femmes québécoises dans la population active.

² En proportion des enfants qui sont véritablement d'âge préscolaire au Québec (0 à 4 ans), le pourcentage est passé de 18 % en 1998 à 51 % en 2008.

En effet, comme l'illustre la figure 4, le taux d'activité des femmes de 15 à 64 ans au Québec est passé de 63 % en 1996 à 75 % en 2011. Le taux d'activité des femmes de cette catégorie d'âge a aussi augmenté dans les autres provinces, mais le taux des Québécoises a augmenté encore plus vite, de sorte que l'écart de 6 points qui le séparait du taux des autres Canadiennes en 1996 avait complètement disparu en 2011.

Figure 4 : Taux d'activité des femmes âgées de 15 à 64 ans, Québec, Ontario et Canada, 1989-2011 (en pourcentage)



Source : Statistique Canada, tableau CANSIM 282-0002.

Le tableau 1 compare les augmentations du taux d'activité des femmes de 15 à 64 ans entre 1996 et 2008 au Québec, en Ontario et au Canada. Il est clair qu'au Québec ce sont les mères, et non les femmes sans enfants, qui ont connu les hausses d'activité les plus marquées. Cela n'a pas été le cas en Ontario ou au Canada dans son ensemble tiré lui-même à la hausse par la forte augmentation au Québec.

Tableau 1 : Taux d'activité des femmes âgées de 15 à 64 ans selon l'âge du plus jeune enfant à la maison, Québec, Ontario et Canada, 1996 et 2008 (en pourcentage)

<u>Québec</u>			
	1996	2008	Variation
Moins de 6 ans	63,1	74,3	11,2
6 à 15 ans	73,4	86,9	13,5
Aucun enfant	60,9	70,8	9,9
<u>Ontario</u>			
	1996	2008	Variation
Moins de 6 ans	66,9	71,1	4,2
6 à 15 ans	78,8	83,7	4,9
Aucun enfant	67,8	73,5	5,7
<u>Canada</u>			
	1996	2008	Variation
Moins de 6 ans	65,3	70,9	5,6
6 à 15 ans	77,2	84,1	6,9
Aucun enfant	66,0	72,9	7,0

Source : Statistique Canada (2009).

Le tableau 2 va plus loin en indiquant que parmi les mères québécoises, ce sont les chefs de famille monoparentale ayant des enfants d'âge préscolaire qui ont enregistré la hausse d'activité la plus importante entre 1996 et 2008, soit presque 22 points. Au cours de cette période, le nombre de familles monoparentales à l'aide sociale (dirigées par des femmes dans la grande majorité des cas) est passé de 99 000 à 45 000. De plus, le taux de pauvreté relative des familles monoparentales avec une femme à leur tête est passé de 36 % à 22 % et leur revenu réel médian après impôts a bondi de 81 %³.

³ Sources : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale pour le nombre de familles à l'aide sociale; Institut de la statistique du Québec pour le pourcentage des familles dont le revenu est inférieur à la moitié du revenu médian du Québec; Statistique Canada, tableau CANSIM 202-0605, pour le revenu réel médian après impôts.

Tableau 2 : Taux d'activité des femmes âgées de 15 à 64 ans selon la situation familiale et l'âge du plus jeune enfant à la maison, Québec, 1996 et 2008 (en pourcentage)

Familles biparentales			
	1996	2008	Variation
Moins de 6 ans	65,6	75,3	9,7
6 à 15 ans	73,4	87,2	13,8
Familles monoparentales			
	1996	2008	Variation
Moins de 6 ans	46,2	67,8	21,6
6 à 15 ans	73,5	86,3	12,8

Source : Statistique Canada (2009).

En considérant que les services de garde à contribution réduite sont susceptibles d'influencer surtout le comportement des mères et que le taux d'activité de ces dernières a augmenté plus rapidement au Québec qu'en Ontario et au Canada dans son ensemble entre 1996 et 2008, comme démontré dans le tableau 1, il est intéressant de se demander 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 peut assurer l'identification de l'effet quantitatif 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.

Le tableau 3 présente le calcul en question. Il en ressort que le nombre de mères québécoises qui étaient effectivement au travail en 2008 était supérieur d'environ 61 000 au nombre qui aurait été observé si leur taux d'emploi avait évolué parallèlement au taux d'emploi des mères ontariennes de 1996 à 2008.

Tableau 3 : Calcul du nombre de mères québécoises 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

	<u>Nombre de mères</u>
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
<u>Plus</u> : 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
<u>Égale</u> : 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
<u>Moins</u> : Nombre de mères québécoises qui étaient effectivement au travail en 2008	575 579
<u>Égale</u> : 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

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

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 garderie réglementée, ne constitue pas en lui-même une preuve qu'on doit 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 aux analyses de ce type qui sont disponibles dans la littérature récente.

2. L'IMPACT DES SERVICES DE GARDE À CONTRIBUTION RÉDUITE SUR LE TAUX D'EMPLOI DES MÈRES QUÉBÉCOISES

Jusqu'à maintenant, la littérature de recherche a produit quatre tentatives d'estimation statistique de l'impact des services de garde à contribution réduite sur le taux d'emploi des mères québécoises. Leur approche commune a consisté à appliquer la méthode des « différences de différences » à des microdonnées d'enquêtes longitudinales canadiennes. Grosso modo, ces études ont cherché à estimer comment la différence entre le taux d'emploi des mères au Québec et ailleurs au Canada a varié entre la période qui a précédé et celle qui a suivi l'introduction du programme au Québec.

Deux études, soit celle de Lefebvre et Merrigan (2008) et celle 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 et 1996 à 2004. Les deux autres, soit celle de Baker, Gruber et Milligan (2008) et celle de Lefebvre, Merrigan et Roy-Desrosiers (2011), 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, et des cycles 1994-1995 à 2006-2007 dans le second cas. 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. Nombre de facteurs pouvant exercer une influence sur tous ces phénomènes en même temps que le programme sont pris en compte, 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.

Les quatre études 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 d'estimation retenue. Le tableau 4 indique ces différences entre les études. Une première caractéristique des résultats est qu'ils sont entièrement compatibles 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 (Lefebvre et Merrigan 2008, Baker, Gruber et Milligan 2008 et Lefebvre, Merrigan et Roy-Desrosiers 2011). Elles rapportent, pour cette période, des effets estimés sur le taux d'emploi qui sont assez précis et semblables en grandeur, peu importe la source des données soit l'EDTR ou l'ELNJ ou peu importe le groupe de mères retenu pour l'analyse soit l'ensemble de toutes les mères ou les mères de famille biparentale seulement. 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 4 : Estimation de la hausse du taux d'emploi des mères québécoises résultant du programme des services de garde à contribution réduite, selon quatre études (en points de pourcentage de leur population totale)

	Lefebvre et Merrigan 2008	Baker, Gruber et Milligan 2008	Lefebvre, Merrigan et Roy-Desrosiers 2011		Lefebvre, Merrigan et Verstraete 2009
Source des données	EDTR	ELNEJ	ELNEJ		EDTR
Groupe d'enfants étudié	1 à 5 ans	0 à 4 ans	0 à 5 ans		6 à 11 ans
Groupe de mères retenu	Toutes	Biparentales	Toutes		Toutes
Période visée par l'estimation	2002	2000-2003	2002-2003	2006-2007	2004
Effet estimé sur le taux d'emploi pour cette période (écart-type)	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 détient 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 %. Dans le cas de Lefebvre, Merrigan et Roy-Desrosiers (2011), les effets rapportés pour chaque année sont les moyennes simples des effets individuels estimés séparément pour chacune des six années d'âge.

Sources : Lefebvre et Merrigan (2008, tableau 5); Baker, Gruber et Milligan (2008, tableau 2); Lefebvre, Merrigan et Roy-Desrosiers (2011, tableau 6); Lefebvre, Merrigan et Verstraete (2009, tableaux 3 et 4).

Une deuxième caractéristique est que l'effet des services de garde à contribution réduite sur le taux d'emploi des mères estimé par l'étude la plus récente, soit celle de Lefebvre, Merrigan et Roy-Desrosiers (2011), est plus important pour 2006-2007 (12,0 points) que pour 2002-2003 (8,8 points). Ce renforcement de 35 % de l'effet du programme avec le temps concorde avec

l'évolution du nombre de places à contribution réduite mises en disponibilité dans l'intervalle, qui a lui aussi augmenté de 35 %. Il est passé de 146 000 en 2002 à 197 000 en 2006⁴.

Une troisième caractéristique des résultats, identifiée par la même étude de Lefebvre, Merrigan et Roy-Desrosiers (2011), mais non rapportée au tableau 4, 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. De son côté, l'effet sur le taux d'emploi des mères qui sont moins scolarisées paraît avoir été plus lent à émerger. Mais, après 2004, il a fini par acquérir la même force que dans le cas des mères plus scolarisées⁵. Ainsi, en 2006-2007, l'impact du programme sur le taux d'emploi des mères semblait assez également distribué à travers les niveaux d'éducation.

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 du tout-petit, 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 préscolaire⁶. Comme l'indique le tableau 4 ci-dessus, 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. Les chercheurs ont aussi trouvé que cette hausse du taux d'emploi est surtout attribuable au comportement des mères qui ont moins qu'un diplôme universitaire. Ce résultat est plausible puisque la probabilité qu'une mère qui détient un diplôme plus avancé retourne au travail une fois ses jeunes enfants entrés à l'école

⁴ La même étude de Lefebvre, Merrigan et Roy-Desrosiers (2011) note, en 2006-2007, un impact accru des services de garde à contribution réduite sur le taux d'emploi des mères d'enfants de 5 ans qui viennent d'entrer à la maternelle et un impact affaibli sur l'emploi des mères d'enfants de 0 à 11 mois. Dans ce dernier cas, il pourrait s'agir d'une réaction à l'introduction, en 2006, du Régime québécois d'assurance parentale, qui offre des congés parentaux plus généreux que le régime fédéral en vigueur dans les autres parties du Canada.

⁵ Un résultat de l'enquête de 2009 de l'Institut de la statistique du Québec auprès des familles (ISQ 2011b, tableau 6.1) confirme indirectement cette tendance. Il indique que le taux de participation des familles à faible revenu au programme des services de garde à contribution réduite (66 %) n'était pas beaucoup plus faible que celui des familles à moyen ou à haut revenu (75 %).

⁶ Voir le tableau 4 de cette étude.

était sans doute déjà élevée même avant l'avènement des services de garde à contribution réduite.

Au total, à combien de mères québécoises de plus le programme permet-il de détenir un emploi⁷? Nous allons répondre à cette question en donnant l'exemple de l'année 2008, et utiliser à cette fin les deux études les plus récentes, soit celle de Lefebvre, Merrigan et Roy-Desrosiers (2011) et celle de Lefebvre, Merrigan et Verstraete (2009), dont les résultats apparaissent dans les deux dernières colonnes du tableau 4. 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 était âgé de 6 à 14 ans⁸. 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 4, 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 »)⁹.

Nous estimons donc qu'en 2008 le programme a permis d'ajouter 69 700 mères au niveau d'emploi qui aurait été atteint au Québec en l'absence de ce programme¹⁰. 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 %¹¹. Ces ordres de grandeur sont importants et ils sont compatibles avec les résultats sommaires présentés au tableau 3.

⁷ Le programme a sans doute eu également un impact sur l'emploi des pères. Par exemple, l'emploi des pères chefs de famille monoparentale a pu augmenter et, dans certaines familles biparentales, le nouvel emploi d'une mère a pu remplacer l'emploi du père. Aucune des études mentionnées au tableau 4 n'en a tenu compte. L'effet net sur l'emploi des hommes est donc incertain, mais il est en toute probabilité très faible en comparaison de l'effet sur l'emploi des femmes.

⁸ Sources : Statistique Canada (2009) et Recensement 2006.

⁹ On a : $12,0\% \times 347\,200 = 41\,664$ et $7,0\% \times 400\,100 = 28\,007$, de sorte que $41\,664 + 28\,007 = 69\,671$. 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.

¹⁰ Tenant compte des écarts-types rapportés au tableau 4, on obtient une estimation de 11 500 mères pour l'écart-type autour du niveau calculé de 69 700 mères. On a en effet : $((347\,200)^2 \times (0,02)^2 + (400\,100)^2 \times (0,023)^2)^{1/2} = 11\,528$.

¹¹ On a : $69\,671 / (1\,852\,400 - 69\,671) = 3,79\%$ et $69\,671 / (1\,852\,400 + 2\,028\,000 - 69\,671) = 1,78\%$.

Jusqu'ici, seules les mères âgées de 50 ans ou moins ont pu avoir accès aux garderies à contribution réduite et accroître leur présence sur le marché du travail. On peut supposer que, dans 15 ans, l'effet des services de garde à contribution réduite sur le taux d'emploi des mères sera encore plus important qu'en 2008. Mais bien que cette hypothèse soit plausible, il faudra attendre d'observer l'évolution des choses avant de conclure de manière définitive sur l'intensité qu'aura ce phénomène.

3. L'IMPACT DES SERVICES DE GARDE À CONTRIBUTION RÉDUITE SUR LE REVENU INTÉRIEUR (PIB) DU QUÉBEC

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 l'impact macroéconomique et budgétaire du programme. La présente section va tout d'abord produire une estimation de son impact macroéconomique, c'est-à-dire de son effet sur le revenu intérieur global (PIB) du Québec. La section suivante va ensuite évaluer son impact budgétaire, c'est-à-dire son effet sur les revenus et les dépenses des gouvernements provincial et fédéral.

Quelles peuvent être les répercussions 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 qu'une pression initiale à la baisse s'exerce sur les salaires des travailleuses. Dans une économie en croissance, leurs salaires ne vont pas diminuer en niveau absolu, mais ils vont augmenter un peu moins vite dans l'ensemble qu'ils l'auraient fait sans cet afflux supplémentaire de travailleuses. Le ralentissement des hausses salariales donne alors le coup de pouce nécessaire à la rentabilité des entreprises pour convaincre ces dernières 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 salariaux, mais également des revenus de propriété (profits d'entreprise, revenus de placements, etc.), de sorte que ce sont toutes les composantes du revenu intérieur 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.

Dans ces conditions, un théorème fondamental de la théorie de la croissance économique, dû à Robert Solow (1956), stipule que la réaction du revenu intérieur (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. Cela signifie, par exemple, que si l'emploi s'accroît de 2 %, le PIB finira par augmenter lui aussi de 2 %. Solow lui-même (1957) a vérifié la validité empirique de son théorème. Elle a été reconfirmée à maintes reprises dans la littérature contemporaine portant sur les économies développées¹².

Qu'en est-il du nombre d'heures de travail et de la productivité¹³ des mères que la disponibilité de services de garde à contribution réduite a convaincus d'entrer dans la population active? Les résultats de Lefebvre et Merrigan (2008)¹⁴, de Baker, Gruber et Milligan (2008)¹⁵ et de Lefebvre, Merrigan et Verstraete (2009)¹⁶ présentent des estimations de l'impact des services de garde à contribution réduite à la fois sur le nombre de semaines et sur le nombre d'heures annuelles de travail. Ces estimations portent à croire que les mères qui se sont ajoutées à la population active occupent essentiellement des emplois à temps plein et travaillent autant d'heures dans l'année que la moyenne des autres travailleurs québécois.

La productivité et le salaire, eux, sont étroitement liés à l'éducation et à l'expérience¹⁷. À ce sujet, les estimations de Lefebvre, Merrigan et Roy-Desrosiers (2011) indiquent que l'effet du programme sur l'activité des mères d'enfants de 0 à 5 ans était aussi important pour celles qui détenaient un diplôme universitaire que pour celles qui étaient moins scolarisées. Par contre, dans le cas des mères dont le plus jeune enfant avait plus de 6 ans, Lefebvre, Merrigan et Verstraete (2009) ont trouvé que l'incidence des services de garde à contribution réduite sur le taux d'emploi était concentrée parmi celles qui étaient moins scolarisées. Comme indiqué à la section 2, aucun effet significatif n'a pu être identifié dans le cas des diplômées universitaires. Comme le rapport entre le salaire moyen des employés qui n'avaient aucun diplôme universitaire et la moyenne générale des salaires était de 89 % au Québec en 2008¹⁸, nous

¹² Voir, par exemple, la démonstration simplifiée du théorème qu'a présentée Olivier Blanchard (2000) et la validation statistique qu'il a réalisée pour plusieurs pays avancés.

¹³ La productivité se définit ici comme la valeur produite *par personne au travail*.

¹⁴ Voir le tableau 5 de cette étude.

¹⁵ Voir le tableau 2 de cette étude.

¹⁶ Voir les tableaux 3 et 4 de cette étude.

¹⁷ Les travaux fondamentaux sur ce lien sont dus à Mincer (1974). Lemieux (2006) en présente une revue contemporaine.

¹⁸ Source : Statistique Canada (2009).

concluons que le rapport entre les productivités respectives de ces deux groupes était aussi de 89 %.

Tous ces résultats sur le nombre d'heures de travail et la productivité des mères d'enfants de 0 à 5 ans et de plus de 6 ans que la disponibilité de services de garde à contribution réduite a incitées à rejoindre les rangs de la population au travail en 2008 entraînent que leur productivité moyenne équivalait à 95,6 % de la productivité de l'ensemble des travailleurs québécois¹⁹. 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 revenu intérieur (PIB) du Québec en 2008. L'augmentation du PIB induite par le programme des services de garde à contribution réduite est finalement estimée à 5,1 G\$²⁰.

¹⁹ On a : $(12,0 \% \times 347\,200 \times 100 \% + 7,0 \% \times 400\,100 \times 89 \%) / 69\,700 = 95,6 \%$.

²⁰ Le PIB du Québec était de 304 479 M\$ en 2008. On a donc : $0,0170 \times 304\,479 / 1,017 = 5\,089$ M\$.

4. L'IMPACT DES SERVICES DE GARDE À CONTRIBUTION RÉDUITE SUR LE SOLDE BUDGÉTAIRE DES GOUVERNEMENTS

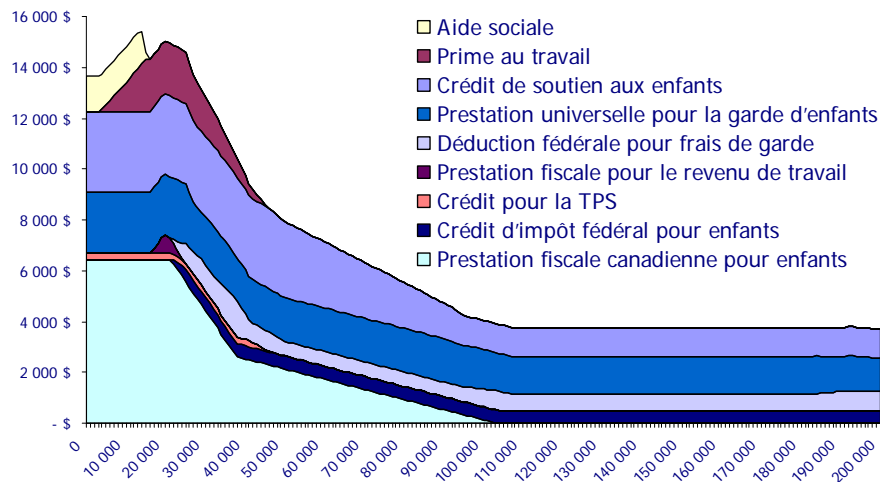
Bien évidemment, par les effets qu'ils entraînent sur l'activité économique globale, les services de garde à contribution réduite ont également des conséquences pour les finances publiques. Les deux principaux effets budgétaires sont une augmentation des recettes fiscales et une baisse de certains transferts, prestations et mesures fiscales.

Pour ce qui est des recettes, 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, page C.17). Si on retient cette hypothèse, il faut conclure que le PIB plus élevé de 1,7 % découlant de la participation accrue des femmes au marché du travail que nous avons estimé à la section 3 a dû entraîner une augmentation à peu près identique de 1,7 % des revenus autonomes des administrations publiques opérant au Québec : soit de l'ordre de 2,2 G\$ en 2008²¹. 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.

Pour ce qui est des transferts, prestations et mesures fiscales, certains d'entre eux diminuent lorsque les revenus des familles augmentent. En effet, plusieurs mesures de soutien financier aux familles profitent moins à celles qui ont des revenus plus élevés qu'à celles qui ont des revenus plus faibles. La figure 5 illustre la chose en traçant le cumul de ces mesures pour un couple avec deux petits enfants dont les deux conjoints travaillent. On voit très bien que les mesures fiscales sont moins généreuses à mesure que le revenu familial augmente d'où une économie pour le gouvernement lorsque la participation des femmes au marché du travail s'accroît.

²¹ On a $2,2 \text{ G\$} = 128,2 \text{ G\$} \times 1,7 \%$, où 128,2 G\$ est le montant des recettes de l'ensemble de ces administrations en 2008 selon le tableau CANSIM 384-0004 de Statistique Canada.

Figure 5 : Exemple du cumul des mesures de soutien financier aux familles selon le revenu familial pour un couple avec deux revenus et deux enfants de moins de 6 ans, Québec, 2008



Source : Calcul des auteurs.

À l'aide d'un outil de calcul fiscal, Baker, Gruber et Milligan (2008) ont estimé le pourcentage du coût de la subvention québécoise à la garde qui est couvert par la rétroaction budgétaire favorable engendrée par la hausse du revenu salarial des mères. Ils ont trouvé qu'en 2002 les deux ordres de gouvernement ont pu ensemble récupérer 38 % du coût brut de la subvention québécoise à la garde, essentiellement par suite de la hausse des impôts sur le revenu des particuliers et des cotisations sociales et de la baisse des mesures fiscales pour enfants. À leur tour, Lefebvre, Merrigan et Roy-Desrosiers (2011) 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 salarial des mères. Ils ont trouvé que ces changements fiscaux ont permis aux deux ordres de gouvernement de récupérer ensemble un montant qui se situait entre une borne inférieure de 11 % et une borne supérieure de 79 % du coût brut de la subvention en 2004, selon qu'ils supposaient que les nouvelles mères au travail gagnaient un très bas ou un très haut salaire. Lorsqu'ils ont envisagé plutôt l'hypothèse dite « réaliste » que ces mères gagnaient un salaire de niveau médian, le taux de récupération qu'ils ont estimé était d'environ 35 %. Ce résultat est voisin de celui qu'ont estimé Baker, Gruber et Milligan (2008).

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. Trois considérations additionnelles doivent être prises en compte. Premièrement, il appert que la hausse du taux d'emploi des mères qui ont bénéficié du programme persiste à long terme une fois que l'enfant est entré à l'école (Lefebvre, Merrigan et Verstraete 2009). Cette persistance a aussi des conséquences fiscales. Deuxièmement, l'introduction des services de garde à contribution réduite a fait augmenter non seulement la masse salariale de l'économie, mais, comme nous l'avons souligné à la section 3, la totalité du PIB, qui comprend divers éléments sur lesquels sont prélevés, en plus des impôts sur le revenu des particuliers, les impôts indirects, les impôts des sociétés et les dividendes des sociétés d'État. Enfin, troisièmement, une distinction doit être faite entre le coût *brut* du programme, qui se résume au montant des subventions gouvernementales à la garde, et son coût *net*, qui soustrait du coût brut l'économie réalisée par le gouvernement du Québec en vertu de l'utilisation moindre de son crédit d'impôt remboursable pour frais de garde.

Dans le reste de la présente section, nous expliquons comment nous avons complété, en tenant compte de ces trois considérations, l'analyse préliminaire de l'impact budgétaire qui a été produite par Baker, Gruber et Milligan (2008) et Lefebvre, Merrigan et Roy-Desrosiers (2011). Nous continuons d'utiliser l'année 2008 comme année repère.

Nous avons procédé en trois étapes. La première a consisté à reproduire le plus fidèlement possible la répartition des femmes québécoises dans quatre types de familles, selon qu'elles sont biparentales ou monoparentales et selon que le plus jeune enfant est âgé de moins de 6 ans ou de 6 à 14 ans. Dans chacun de ces types de familles, les femmes sont de plus réparties en cinq niveaux de revenu annuel d'emploi. Au total, nous distinguons 20 catégories (4 types de familles x 5 niveaux de revenu).

Pour effectuer cette répartition des femmes en 20 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).

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 \$ cette année-là. 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.

Le résultat de cette opération basée sur l'EDTR est présenté au tableau 5. 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 5 : Répartition des femmes selon le type de famille et le revenu d'emploi, Québec, 2008

	Familles biparentales		Familles monoparentales	
	moins de 6 ans	entre 6 et 14 ans	moins de 6 ans	entre 6 et 14 ans
10 000 \$ à 20 000 \$	33 %	33 %	30 %	22 %
20 000 \$ à 30 000 \$	27 %	21 %	30 %	30 %
30 000 \$ à 40 000 \$	19 %	18 %	21 %	21 %
40 000 \$ à 50 000 \$	12 %	19 %	13 %	18 %
50 000 \$ à 60 000 \$	9 %	9 %	6 %	10 %
	100 %	100 %	100 %	100 %

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

La deuxième étape de notre procédure a consisté à calculer de combien les impôts sur le revenu des particuliers auraient diminué et de combien les prestations fiscales (crédits pour la TPS et la TVQ, prestation fiscale canadienne pour enfants, soutien aux enfants et primes au travail) et les prestations d'aide sociale (principalement dans le cas des familles monoparentales) 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. Ce calcul fournit une estimation de la rétroaction budgétaire au programme sous cette forme directe.

La réalisation de ce calcul dépend de deux éléments. Le premier est le nombre total de femmes que le programme ajoute à l'emploi au Québec. Nous reprenons ici la distinction faite à la section 2 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 femmes 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 plus bas nos résultats sur la rétroaction budgétaire en deux volets distincts, soit ceux de l'effet statique seul et ceux de l'effet total (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 5 à partir des données de l'EDTR de 2008.

Une fois réalisé, au moyen de ces deux éléments, le calcul d'impact direct sur les impôts sur le revenu des particuliers et sur les prestations fiscales et d'aide sociale, nous sommes passés à une troisième étape. Elle a consisté à estimer la rétroaction budgétaire globale à la hausse de l'activité économique induite par le programme de services de garde à contribution réduite en incluant ses effets sur les autres agrégats des revenus autonomes fédéraux et québécois. Il s'agit des cotisations sociales des employeurs et des employés à l'assurance-emploi, à l'assurance parentale, au Régime des rentes du Québec et à la santé et sécurité du travail; des impôts indirects (taxes à la consommation, impôts fonciers, taxes sur l'essence, taxe sur le capital des entreprises, cotisations des employeurs au Fonds des services de santé, etc.); et des autres revenus autonomes (impôts sur les bénéficiaires des sociétés, revenus de placement des administrations, etc.). L'estimation est alors basée sur l'hypothèse générale que tous ces

revenus 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 total²².

Les résultats des calculs basés sur les trois étapes que nous avons décrites sont résumés au tableau 6, toujours pour l'année 2008. La rétroaction budgétaire estimée est présentée en trois dimensions : selon que l'on ne tient compte que de l'effet statique ou qu'on y ajoute l'effet dynamique; selon que l'on mesure la rétroaction directe seulement ou la rétroaction globale; et selon que l'on envisage l'impact sur le budget fédéral ou sur le budget du Québec.

Tableau 6 : Estimation de la rétroaction des revenus autonomes, des prestations et du solde budgétaire du gouvernement fédéral et du gouvernement du Québec au programme des services de garde à contribution réduite, Québec, 2008 (en M\$)

	Effet statique			Effet total (statique et dynamique)		
	Fédéral	Québec	Total	Fédéral	Québec	Total
Hausse des impôts sur le revenu des particuliers	142	213	355	231	349	580
Baisse des prestations fiscales	58	44	102	100	63	162
Baisse des prestations d'aide sociale	-	47	47	-	116	116
Rétroaction budgétaire directe	200	304	503	330	528	859
Hausse des cotisations sociales	34	199	234	55	318	373
Hausse des impôts indirects	96	366	463	154	585	739
Hausse des autres revenus autonomes	107	169	275	171	269	440
Rétroaction budgétaire globale	437	1 038	1 475	710	1 701	2 411

Note : La nomenclature suivie est celle de Statistique Canada. Les impôts indirects incluent notamment les impôts fonciers, 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 impôts sur les bénéfices des sociétés, les revenus de placement des administrations et les autres transferts que leur versent les particuliers. Les revenus attribués au gouvernement du Québec comprennent ceux des municipalités et des commissions scolaires.

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

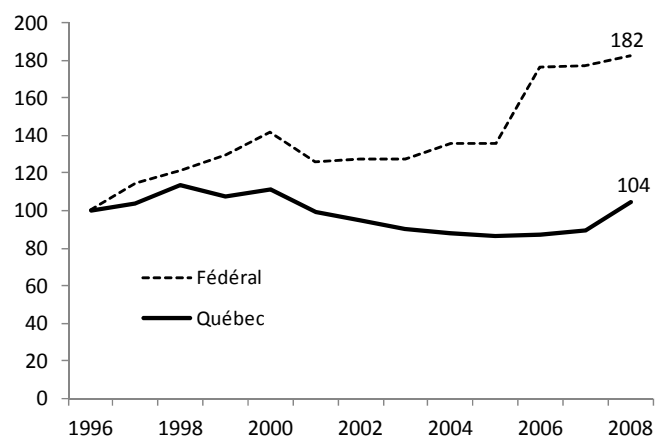
Si on se limite à l'effet statique, on constate que les deux ordres de gouvernement récupèrent ensemble 503 M\$ en rétroaction budgétaire directe et 1 475 M\$ en rétroaction globale. Si on y ajoute l'effet dynamique pour obtenir l'effet total, on obtient 859 M\$ en rétroaction directe et

²² 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 $g \times T / (1 + g)$.

2 411 M\$ en rétroaction globale pour l'ensemble des deux administrations. Le gouvernement fédéral a encaissé 29 % de ces montants et le gouvernement du Québec, 71 %. On observe enfin qu'à 2 411 M\$ la rétroaction budgétaire globale estimée pour l'effet total excède d'environ 240 M\$ l'estimation approximative obtenue antérieurement (note 21) sous l'hypothèse que l'élasticité des revenus autonomes par rapport au PIB est égale à 1. Pour l'essentiel, cet excédent s'explique par la prise en compte de la baisse des prestations en plus de la hausse des revenus autonomes.

Cette rétroaction budgétaire estimative de 2 411 M\$ se compare à un coût *brut* des subventions à la garde de 1 796 M\$ inscrite aux comptes du gouvernement du Québec en 2008. Il faut toutefois observer qu'étant donné que les parents dont les enfants fréquentent des garderies à contribution réduite n'ont pas accès au crédit d'impôt remboursable du Québec pour frais de garde, l'utilisation de ce crédit d'impôt a considérablement diminué et a également permis au gouvernement de faire une économie non négligeable. Nous estimons cette économie à 150 M\$ en 2008. Pour arriver à ce chiffre, nous avons recours à la figure 6, qui présente deux trajectoires partant d'un niveau indiciel commun de 100 dans l'année précédant l'introduction du programme (1996). La trajectoire inférieure trace l'évolution du coût, pour le gouvernement du Québec, de son crédit d'impôt remboursable pour frais de garde. Son profil temporel est plutôt stable et l'indice s'établit à 104 en 2008. La trajectoire supérieure, elle, représente l'évolution du coût, pour le gouvernement fédéral, de sa déduction fiscale pour frais de garde. Elle est en croissance et l'indice affiche 182 en 2008.

Figure 6 : Évolution du coût des mesures fiscales pour frais de garde 1996 à 2008, 1996 = 100



Sources : Finances Québec (2012); Finances Canada (2010).

Notre hypothèse d'estimation consiste alors à supposer qu'en l'absence de services de garde à contribution réduite le coût du crédit d'impôt remboursable du Québec pour frais de garde aurait connu une progression semblable à celle du coût de la déduction fédérale pour frais de garde au Canada, soit une hausse de 82 % de 1996 à 2008. Avec une telle croissance, le coût du crédit québécois en 2008 aurait été de 350 M\$ plutôt que de 200 M\$ comme il a été effectivement observé. Nous en déduisons que la présence des garderies à contribution réduite a fait économiser 150 M\$ au gouvernement du Québec au titre du crédit d'impôt remboursable pour frais de garde. Les services de garde à contribution réduite ont également pu avoir un impact sur l'utilisation de la déduction fédérale au Québec pour frais de garde par les contribuables québécois. Mais deux effets s'opposent dans ce cas : d'un côté, les parents sont beaucoup plus nombreux à l'utiliser; de l'autre, les frais qui sont déduits sont beaucoup plus faibles. L'effet net étant probablement très petit, nous n'en avons pas tenu compte.

Nous concluons qu'en 2008 le coût *net* des subventions à la garde pour le gouvernement du Québec a été de 1 646 M\$, c'est-à-dire un coût inférieur de 150 M\$ au coût *brut* de 1 796 M\$. Les estimations que nous avons rapportées au tableau 6 indiquent que l'effet statique du programme des services de garde à contribution réduite a permis à lui seul aux deux ordres de gouvernement de récupérer directement 31 % et globalement 90 % du coût net. En ajoutant l'effet dynamique à l'effet statique, nous trouvons que le programme leur aurait, au total, procuré un retour fiscal équivalant directement à 52 % et globalement à 147 % du coût net.

CONCLUSION

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 (0 à 4 ans) en septembre 2000. Depuis 15 ans, le pourcentage des enfants québécois de cette catégorie d'âge qui occupent une place en garderie réglementée a connu une ascension spectaculaire, étant passé de 18 % en 1998 à 53 % en 2011. Ce phénomène est unique au Québec au sein du Canada. Dans les autres provinces, le taux de fréquentation des garderies réglementées n'a pas beaucoup changé. De 1998 à 2008, il a oscillé autour de 20 % pour les enfants de 0 à 5 ans.

Le Québec s'est simultanément démarqué en ce qui regarde l'évolution de l'activité féminine. En 1996, le taux d'activité des mères²³ au Québec était inférieur de 4 points à celui de leurs compatriotes des autres provinces. Depuis cette date, il a progressé beaucoup plus rapidement qu'ailleurs, au point qu'en 2011 il avait dépassé la moyenne canadienne. La hausse de l'emploi des femmes au Québec a touché tout particulièrement les mères d'enfants de moins de 15 ans et les chefs de famille monoparentale.

Notre revue des études publiées jusqu'ici sur la question nous a conduits à estimer à environ 70 000, pour l'année 2008, le nombre de mères au travail qui peut être attribué spécifiquement au programme québécois des services de garde à contribution réduite. Nous avons estimé que cet afflux de femmes en emploi a entraîné une majoration d'environ 5,1 G\$ du revenu intérieur (PIB) du Québec dans la même année.

Ces résultats nous ont ensuite permis de calculer la rétroaction budgétaire associée à la hausse de l'emploi des mères et du PIB en 2008. En additionnant la hausse des impôts et taxes et la baisse des prestations qu'a entraînées l'activité économique accrue, nous avons estimé que les services de garde à contribution réduite ont procuré au gouvernement fédéral et à celui du Québec un retour fiscal totalisant entre 500 M\$ et 2,4 G\$, selon la rétroaction considérée directe

²³ C'est-à-dire des femmes âgées de 15 à 64 ans qui ont des enfants de moins de 16 ans.

ou globale et soit si on tient compte seulement de l'effet statique du programme ou que l'on ajoute aussi de son effet dynamique.

Nous avons enfin comparé ce retour fiscal au coût du programme. Pour l'année 2008, après avoir tenu compte de l'utilisation réduite du crédit d'impôt remboursable du Québec pour frais de garde, nous avons estimé à un peu plus de 1,6 G\$ le coût net de la subvention à la garde versée par le gouvernement du Québec. Cela nous a permis de conclure que la rétroaction directe découlant de l'effet statique du programme de services de garde à contribution réduite s'est traduite, pour les gouvernements fédéral et du Québec, par des retombées financières permettant de couvrir 31 % de ce coût net. Par ailleurs, lorsque nous ajoutons l'effet dynamique du programme à son effet statique et que nous estimons la rétroaction budgétaire globale (et non seulement directe), nous trouvons que ce dernier a fait mieux que s'autofinancer. La dépense nette de 1,6 G\$ du Québec a engendré une rétroaction budgétaire favorable de 2,4 G\$ pour les deux administrations, soit 1,7 G\$ pour Québec et 0,7 G\$ pour Ottawa. Autrement dit, chaque tranche de subvention de 100 \$ du gouvernement du Québec à la garde lui a procuré un retour fiscal de 104 \$ et a fait cadeau de 43 \$ au gouvernement fédéral.

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 ». 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, le développement 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), l'effet sur le développement des enfants, le rythme d'investissement dans la formation du personnel 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 de bon. 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.

RÉFÉRENCES

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.

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

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.

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, Québec, février.

Conseil du trésor du Québec. Années diverses. *Budget de dépenses. Volume II : Crédits des ministères et organismes*. Gouvernement du Québec, 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. 2012. *Dépenses fiscales – Édition 2011*. Gouvernement du Québec, Québec.

Finances Québec. 2009. *Plan budgétaire. Budget 2009-2010*. Gouvernement du Québec, Québec.

ISQ -- Institut de la statistique du Québec. 2011a. *Comptes économiques des revenus et dépenses*. Gouvernement du Québec, 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, 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. 2011. « Québec's childcare universal low fees policy 10 years after: effects, costs and benefits. » *CIRPÉE-UQAM*, 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.

Lemieux, Thomas. 2006. « The 'Mincer equation' thirty years after Schooling, Experience and Earnings. » Dans S. Grossbard (dir.), *Jacob Mincer: a pioneer of modern labor economics*. Berlin-Heidelberg, Springer, chapitre 11.

Mincer, Jacob. 1974. *Schooling, Experience and Earnings*. New York, Columbia University Press.

Ministère de la Famille et des Aînés. 2011. *Création de places en services de garde*. Gouvernement du Québec, Québec. À l'adresse www.mfa.gouv.qc.ca/fr/services-de-garde/portrait/places/Pages/index.aspx.

Organisation de coopération et de développement économiques. 2011. *Assurer le bien-être des familles*. Paris, chapitre 4.

Solow, Robert. 1956. « A contribution to the theory of economic growth. » *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, n° 1, février, p. 65-94.

Solow, Robert. 1957. « Technical change and the aggregate production function. » *Review of Economics and Statistics*, vol. 30, n° 3, août, p. 312-320.

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*. Ottawa. À l'adresse 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.