

# Étude IRPP



*Idées  
Analyses  
Débats*  
Depuis 1972

N° 67, avril 2018

[www.irpp.org](http://www.irpp.org)

---

## Les services de garde subventionnés

### L'exception du Québec dans le contexte fédéral

**Gabriel Arsenault, Olivier Jacques et Antonia Maioni**

Le large consensus entre les deux principaux partis politiques au Québec en matière de services de garde et l'appui ferme de la société civile à l'action provinciale en ce domaine comptent parmi les facteurs déterminants de la mise en œuvre et de la poursuite du programme. Ces conditions n'étaient pas réunies dans les autres provinces.

Broad agreement between Quebec's two leading political parties and strong civil society support for provincial government action help explain the establishment and continuation of its accessible, publicly-funded child care program. These conditions have not been present in the other provinces.



**ÉVOLUTION  
DE LA COMMUNAUTÉ  
FÉDÉRALE CANADIENNE**

## Table des matières

---

Résumé	1
Summary	2
Le Québec et le Canada	4
La diffusion des politiques publiques	8
Le fédéralisme et la capacité fiscale des provinces	11
Les conceptions différentes du fédéralisme des groupes d'intérêts au Canada	12
Les ressources de pouvoir	15
Conclusion	19
Remerciements	21
Notes	21
Références	21
À propos de cette étude	25

Les opinions exprimées dans ce document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l'IRPP ou celles de son conseil d'administration.

Chaque monographie publiée dans la collection Étude IRPP est évaluée de manière rigoureuse par des spécialistes internes et externes afin d'en assurer la qualité et la pertinence en matière de politiques publiques. Les études paraissent à intervalles irréguliers.

Si vous désirez obtenir de plus amples renseignements sur nos publications, veuillez nous contacter à l'adresse [irpp@irpp.org](mailto:irpp@irpp.org). Pour recevoir l'infolettre mensuelle de l'IRPP par courriel, vous pouvez vous abonner directement sur le site Web à [www.irpp.org/fr](http://www.irpp.org/fr).

ISSN 1920-9436 (en ligne)

ISSN 1920-9428 (texte imprimé)

ISBN 978-0-88645-321-3 (en ligne)

ISBN 978-0-88645-322-0 (texte imprimé)

## Résumé

En comparaison des autres pays occidentaux, le Canada a consacré peu de ressources aux services de garde à la petite enfance. Le Québec par contre, à partir de la fin des années 1990, a considérablement investi dans un programme de services de garde publics et accessibles qui, au début, limitait les frais pour les parents à 5 dollars par enfant par jour. Vingt ans plus tard, le Québec se distingue toujours nettement des autres provinces dans ce domaine.

Jusqu'à maintenant, les chercheurs se sont surtout attachés à comprendre pourquoi le gouvernement fédéral avait échoué à mettre en œuvre un programme ambitieux de services de garde. Très peu ont tenté d'expliquer pourquoi les gouvernements provinciaux, à l'exception de celui du Québec, n'avaient pas agi dans ce domaine, même si certaines études ont permis de comparer le Québec avec l'Ontario ou la Colombie-Britannique. Cette étude, puisque les auteurs s'y intéressent à l'ensemble des provinces, constitue la première tentative d'expliquer « l'exceptionnalisme québécois » en matière de services de garde.

En se basant sur une revue exhaustive et critique de la littérature, Gabriel Arsenault, Olivier Jacques et Antonia Maioni constatent ainsi que trois facteurs expliquent la trajectoire distincte du Québec : i) la présence d'un parti de centre gauche capable d'agir comme « protagoniste » en lançant une réforme majeure dans les services de garde ; ii) un système de partis caractérisé par l'absence d'un parti de droite capable de former le gouvernement et d'agir comme « antagoniste » en abolissant un programme progressiste créé par un parti de gauche ; iii) le fait que les services de garde sont considérés, par l'ensemble des partis politiques et des acteurs de la société civile, comme une compétence provinciale.

Le Québec est — pour le moment — la seule province canadienne où toutes ces conditions sont réunies. Ainsi, le Parti québécois a pu mettre en œuvre une réforme ambitieuse des services de garde, et celle-ci a largement été poursuivie par le Parti libéral du Québec. Au Québec, c'est au gouvernement provincial que les groupes d'intérêts expriment leurs revendications en matière de petite enfance. Dans le reste du Canada, les acteurs de la société civile tendent plutôt à se tourner vers le gouvernement fédéral dans ce domaine.

Cette étude permet également de faire avancer nos connaissances en matière de politiques publiques dans un contexte fédéral. Les auteurs démontrent ainsi que les débats sur les résultats mitigés de la politique québécoise de services de garde ont freiné la diffusion de cette politique dans les autres provinces. De plus, le déséquilibre fiscal entre le fédéral et les provinces et la structure des crédits d'impôt fédéraux n'incitent probablement pas les provinces à investir dans les services de garde. Par ailleurs, les auteurs réévaluent le rôle de la concertation entre État, syndicats et patronat dans ce contexte, puisqu'il n'est pas démontré qu'une telle concertation ait joué un rôle majeur dans la mise en œuvre de la politique québécoise de services de garde.

## Summary

Compared with other Western countries, Canada has devoted far fewer resources to child day-care services. In contrast, since the late 1990s, Quebec has invested a significant amount in an accessible daycare program, initially limiting the fee paid by parents to \$5 a day for each child. Twenty years later, Quebec is still a leader among the provinces in this field.

Until now, researchers have focused on understanding why the federal government has failed to implement an ambitious daycare program. Very few have looked at why the provinces, aside from Quebec, have not acted in this domain, even though some studies have compared Quebec with Ontario or British Columbia. This study is the first to attempt to explain “Quebec’s exceptionalism” in child care services.

Based on an exhaustive and critical survey of the literature, Gabriel Arsenault, Olivier Jacques and Antonia Maioni find that three factors explain Quebec’s distinct path: (1) the presence of a centre-left party that could act as the “protagonist” by introducing a major reform in child care; (2) a party system in which no right-wing party was able to form the government and act as the “antagonist” to abolish the progressive program created by a left-wing party; and (3) the fact that child care is considered a provincial responsibility by all political parties and civil society actors.

Quebec is the only province where all three conditions exist. Thus, the Parti Québécois was able to implement an ambitious child care reform, which the Quebec Liberal party has largely maintained. In Quebec, interest groups in the area of early childhood voice their demands to the provincial government. In the rest of Canada, civil society actors tend to turn to the federal government.

This study also advances our knowledge of public policy in a federal context. In this respect, the debate over the mixed results of Quebec’s child care policy has hindered the adoption of a similar policy by the other provinces. As well, the fiscal imbalance between the federal government and the provinces and the structure of federal tax credits probably do not encourage the provinces to invest in child care services. Finally, this study evaluates the role of cooperation between the state, unions and employers in the field of child care. Such cooperation does not seem to have played a major part in the implementation of Quebec’s child care policy.

# Les services de garde subventionnés : l'exception du Québec dans le contexte fédéral

Gabriel Arsenault, Olivier Jacques et Antonia Maioni

Quand on compare les politiques sociales des différentes provinces canadiennes, l'une d'entre elles se démarque par son audace : la politique de services de garde du Québec. Aucune autre politique sociale ne distingue aussi clairement une province des autres. En effet, bien qu'il existe des différences notables entre les services de garde des autres provinces canadiennes, tous ont en commun un faible financement public, des frais élevés et un taux d'utilisation moins important que dans les autres pays occidentaux.

Les chercheurs canadiens ont été nombreux à tenter de comprendre pourquoi le gouvernement fédéral avait échoué à mettre en œuvre une politique familiale ambitieuse (White, 2014; Mahon et Phillips, 2002; Collier, 2010). D'une perspective québécoise, cette interrogation étonne : l'éducation à la petite enfance n'est-elle pas une compétence provinciale? Ne faudrait-il pas plutôt se demander pourquoi les *provinces* n'ont pas déjà mis en œuvre une politique familiale ambitieuse? Des chercheurs ont également tenté de comprendre pour quelles raisons des provinces n'ont pas imité le Québec (p. ex. Haddow, 2015; Mahon, 2013; Collier, 2001 et 2006), mais personne n'a encore cherché à expliquer pourquoi *aucune* autre province n'a décidé d'investir massivement dans les services de garde. C'est l'énigme que cette étude vise à résoudre<sup>1</sup>.

Nous avançons ainsi que l'interaction entre un système de partis politiques moins polarisé sur l'axe gauche-droite, la présence au pouvoir d'un gouvernement de centre gauche (le Parti québécois) et un système de représentation des groupes d'intérêts axé sur le gouvernement provincial créent des conditions, pour le moment uniques au Québec, qui y ont favorisé l'émergence d'un programme de services de garde distinct.

Cette étude est divisée en six sections. D'abord, nous clarifions ce qui distingue le Québec des autres provinces canadiennes en matière de services de garde, tout en comparant le Canada avec d'autres économies développées. Ensuite, nous nous penchons sur les mécanismes de diffusion des politiques publiques et établissons les facteurs qui limitent le potentiel d'émulation de la politique du Québec dans les autres provinces : le débat qui perdure sur l'efficacité de la politique québécoise ; la faible utilisation de l'expertise scientifique en matière de services de garde par les décideurs publics ; et le manque de consensus social sur la question du financement des services de garde dans les autres provinces.

Puis, dans les troisième, quatrième et cinquième sections, nous présentons le cœur de notre argument. La troisième section aborde la difficulté de développer des programmes de services de garde dans le contexte du fédéralisme canadien, où le partage des compétences entre les deux ordres de gouvernement est parfois contesté. L'ampleur de cette difficulté ne doit toutefois pas être exagérée : comme nous le démontrons dans la quatrième section, quand les groupes d'intérêts, notamment les groupes féministes, orientent leurs actions vers un gouvernement

provincial, comme cela se fait au Québec, ils peuvent l'inciter à investir en services de garde ; or les groupes d'intérêts des autres provinces ont surtout concentré leurs efforts de promotion au niveau fédéral, en vue d'obtenir un programme pancanadien.

Dans la cinquième section, nous montrons que les partis de gauche sont plus susceptibles d'être réceptifs aux demandes des groupes féministes, mais aussi que c'est surtout la présence ou l'absence d'un parti de droite capable de gouverner qui détermine le niveau d'investissement public des provinces en services de garde. Les particularités du système de partis du Québec sont parmi les causes du caractère exceptionnel de la province sur ce plan : ce système est d'abord structuré par le clivage entre souverainistes et fédéralistes, ce qui diminue la polarisation sur l'axe gauche-droite entre les deux principaux partis. Ainsi, aucun parti de « droite dure » n'a pris les rênes du gouvernement depuis 1960, et cela a limité le désengagement de l'État, un phénomène plus présent dans d'autres provinces.

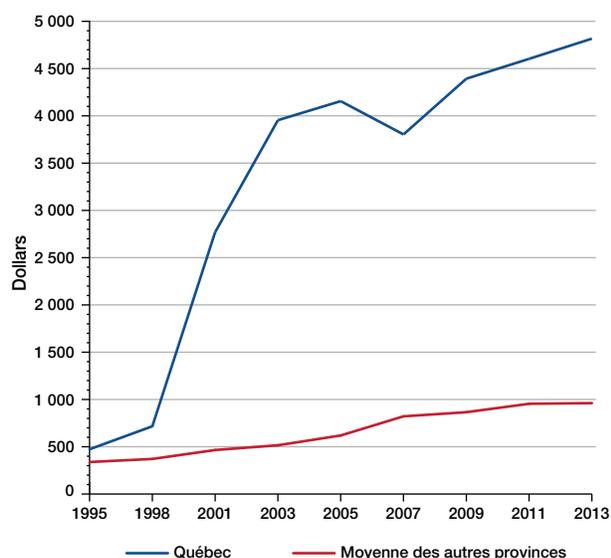
## Le Québec et le Canada

### Les provinces

Jusqu'au milieu des années 1990, les dépenses publiques en services de garde par enfant au Québec n'étaient pas tellement différentes de celles des autres provinces. Par exemple, en 1992, le pourcentage d'enfants pour qui il y avait une place dans un centre de services de garde réglementé était plus bas au Québec (9,2 p. 100) que dans le reste du pays (11,5 p. 100) (Friendly *et al.*, 2015, p. 138). C'est seulement après la mise en place de la politique familiale du gouvernement du Parti québécois, sous Lucien Bouchard en 1997, que le Québec s'est nettement distingué des autres provinces en matière de services de garde.

C'est ce que montre la figure 1 : les investissements en services de garde effectués par le gouvernement du Québec augmentent considérablement à partir de ce moment, passant de 716 dollars par enfant en 1998 à 3 954 dollars en 2003, à la fin du mandat péquiste ; ces investissements s'accroissent plus graduellement par la suite. L'autre augmentation importante, en 2009, est liée à la décision du gouvernement libéral de Jean Charest de hausser les crédits d'impôt liés aux frais de garde. En comparaison, au cours de la même période, les investissements des autres gouvernements provinciaux croissent très lentement, puis la croissance diminue considérablement à partir de 2008 pour atteindre à peine 20 p. 100 en moyenne du montant par enfant investi par le gouvernement du Québec.

Figure 1 — Évolution des dépenses provinciales en services de garde, par enfant, Québec et autres provinces, 1995-2013 (en dollars constants de 2009)



Source : Basée sur Friendly, M., B. Grady, L. Macdonald et B. Forer, *Early Childhood Education and Care in Canada 2014* (2015).

	Dépenses publiques annuelles par enfant de 0 à 5 ans (\$)	Frais mensuels moyens <sup>1</sup> (\$)	Taux d'utilisation des services de garde <sup>5</sup> (%)	Services de garde privés à but lucratif (%)
Terre-Neuve-et-Labrador	758	1 394	47	65
Île-du-Prince-Édouard	1 346	602	48	64
Nouvelle-Écosse	868	873	46	55
Nouveau-Brunswick	947	671	52	63
Québec	4 817	152	58	19
Ontario	1 106	1 210 <sup>2</sup>	43	24
Manitoba	1 648	651	34	5
Saskatchewan	842	800	47	0,6
Alberta	854	975 <sup>3</sup>	40	53
Colombie-Britannique	868	1 071 <sup>4</sup>	45	47

Sources : Statistique Canada (2014) pour le taux d'utilisation des services de garde. Les autres données sont tirées de Friendly *et al.* (2015).

<sup>1</sup> Pour les enfants de 2 ans et moins (*infants*). Les différences de frais avec ceux qui sont facturés pour les enfants de 2 à 5 ans (*toddlers*) ne sont pas significatives.

<sup>2</sup> Il s'agit de la moyenne des frais facturés dans les villes ontariennes.

<sup>3</sup> Il s'agit de la moyenne à Edmonton et à Calgary.

<sup>4</sup> Il s'agit de la moyenne à Vancouver, à Burnaby et à Surrey.

<sup>5</sup> Il réfère au pourcentage de parents qui envoient leurs enfants aux services de garde.

Le tableau présente pour sa part les données disponibles les plus récentes sur les politiques de services de garde dans les provinces canadiennes (Friendly *et al.*, 2015). Il révèle que la spécificité québécoise concerne en particulier deux dimensions : le financement public élevé et le haut taux d'utilisation des services grâce à des coûts modérés (et aussi, jusqu'à tout récemment, l'universalité en matière de tarifs). Sur d'autres plans, comme la place du secteur privé, par exemple, le Québec se distingue moins.

Selon les données colligées par le Childcare Resource and Research Unit, le Québec subventionne davantage les services de garde que toutes les autres provinces et tous les territoires réunis (y consacrant 2 485 milliards de dollars contre 1 790 milliards de dollars en 2013-2014). Le financement public par enfant est presque trois fois plus élevé au Québec que dans la deuxième province la plus généreuse, le Manitoba (Friendly *et al.*, 2015, p. 136).

En conséquence, les parents québécois paient moins cher leurs services de garde. Le coût des places dans les services de garde en milieu familial, les centres de la petite enfance (CPE) et les garderies privées subventionnées était ainsi, jusqu'en 2015, limité à 7 dollars par jour<sup>2</sup>. En 2016, les frais mensuels de services de garde étaient de 168 dollars à Montréal, de 1 292 dollars à Vancouver et de 1 758 dollars à Toronto pour les enfants de deux ans et moins (*infants*) (MacDonald et Friendly, 2017). Les frais de garde au Canada hors Québec sont d'ailleurs parmi les plus élevés des pays membres de l'OCDE (OCDE, 2017).

Godbout et St-Cerny (2008) ont calculé les coûts nets, pour les parents, des services de garde au Québec et les ont comparés avec ceux des autres provinces et de pays occidentaux. À 2 p. 100

### Les types de services de garde

Les **services de garde réglementés** sont des services de garde régis par la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* du Québec. Ils comprennent les centres de la petite enfance (CPE), la garde éducative en milieu familial dont les services sont reconnus par un bureau coordonnateur, et les garderies privées subventionnées et non subventionnées.

Les **centres de la petite enfance (CPE)** sont des garderies subventionnées ayant un statut d'organisme à but non lucratif ou de coopérative.

Les **garderies subventionnées** sont des garderies dont les places sont subventionnées et dont les tarifs par enfant sont fixés par le gouvernement. Elles peuvent être des centres de la petite enfance (CPE) ou des garderies privées à but lucratif.

Les **garderies privées non subventionnées** sont des garderies privées à but lucratif dont les places ne sont pas subventionnées et dont les tarifs par enfant sont fixés par les garderies elles-mêmes. (Elles sont indirectement subventionnées, notamment grâce au crédit d'impôt provincial pour frais de garde d'enfants.)

du revenu disponible d'une famille moyenne — la moyenne canadienne sans le Québec est de 12 p. 100 —, ces coûts sont plus bas au Québec que dans les pays nordiques et tous les autres pays du G7. Bien que la loi 28 du gouvernement libéral de Philippe Couillard, en 2015, ait modulé les frais de garde en les augmentant entre autres à 20 dollars par jour pour les familles dont les revenus annuels sont supérieurs à 155 000 dollars (Bourque et Turgeon, 2015), les frais mensuels des services de garde québécois demeurent les plus bas de toutes les provinces canadiennes (MacDonald et Friendly, 2017). Grâce à ces faibles coûts, les parents québécois sont ceux qui utilisent le plus les services de garde, leur taux d'utilisation étant de 58 p. 100. Il s'agit d'ailleurs de la seule province qui présente un taux considérablement plus élevé que la moyenne canadienne, qui est de 46 p. 100 (Statistique Canada, 2014).

Il existe par ailleurs des différences assez importantes entre les autres provinces. On peut parler d'un modèle plutôt néolibéral à Terre-Neuve-et-Labrador et en Alberta, où les investissements publics sont très faibles, les frais mensuels élevés, l'accès aux places réglementées plus difficile, et où les garderies privées à but lucratif sont la norme. Des provinces comme l'Île-du-Prince-Édouard et le Manitoba ont plutôt adopté un modèle relevant du «libéralisme inclusif» ou du «libéralisme social», et les investissements publics par enfant y sont plus élevés (McGrane, 2014; Mahon, 2009; Prentice, 2004). Toutefois, les différences entre ces deux modèles apparaissent moins importantes que celles qui distinguent le Québec des autres provinces.

### Le Canada

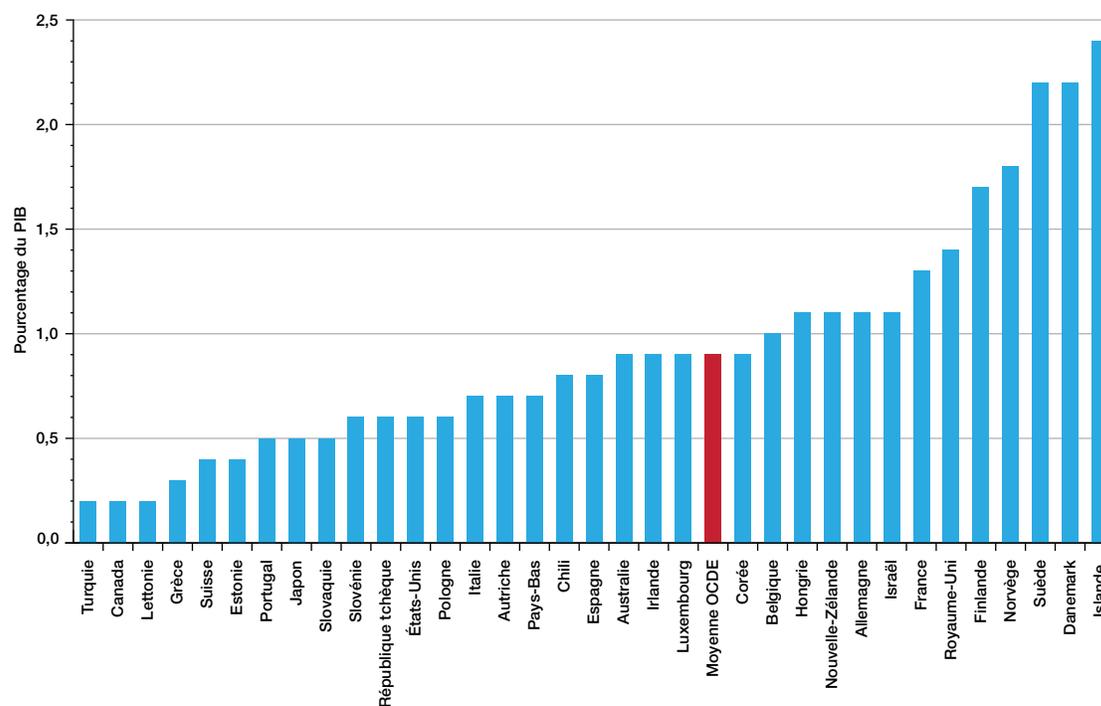
Quand on se limite aux provinces canadiennes, le Québec apparaît ainsi comme un cas exceptionnel, mais, si l'on prend plutôt comme point de comparaison les États-providence du monde anglo-saxon (États-Unis, Royaume-Uni, Canada, Australie et Nouvelle-Zélande), cet «exceptionnalisme» devient déjà plus relatif (White et Friendly, 2012a; White, 2012). Si l'on compare le Québec à l'ensemble des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), son caractère exceptionnel disparaît complètement (Haddow, 2015,

p. 268-269). En fait, quand on considère l'ensemble des démocraties développées, c'est plutôt le sous-financement des services de garde dans le Canada hors Québec qui intrigue (White et Prentice, 2016, p. 27).

En effet, comme le montre la figure 2, le Canada se situait au bas du classement des pays de l'OCDE en 2013 en matière de dépenses en politiques familiales sous forme de prestations en nature, une catégorie qui englobe principalement les dépenses en services de garde. Seules la Grèce, la Lettonie et la Turquie investissent aussi peu en services de garde que le Canada<sup>3</sup>. Les autres pays anglo-saxons, soit les États les plus comparables au Canada sur les plans institutionnel et politique, dépensent tous (les États-Unis y compris) considérablement plus que le Canada en services de garde. De son côté, le Québec dépense environ 0,7 p. 100 de son PIB en services de garde<sup>4</sup>, soit légèrement moins que la moyenne de l'OCDE, ce qui n'est donc pas particulièrement élevé d'un point de vue comparatif. Le Canada a choisi de privilégier les prestations en espèces plutôt que les services de garde, alors qu'il dépense 1 p. 100 de son PIB en prestations aux familles en espèces (ce qui comprend les congés parentaux), ce qui le place légèrement sous la moyenne de l'OCDE (1,2 p. 100 du PIB).

Le retard du Canada est surprenant pour au moins deux raisons. D'abord, il existe un consensus international sur l'importance de l'investissement en services de garde pour favoriser

Figure 2 — Dépenses publiques en politiques familiales, prestations en nature<sup>1</sup>, pays de l'OCDE, 2013



Source : OCDE, « Dépenses publiques en prestations familiales » (2018).

Note : Les données de la Grèce et de la Pologne sont celles de 2012.

<sup>1</sup> Les prestations en nature regroupent les dépenses publiques sous forme de services aux familles avec enfants, et incluent le financement direct et les subventions aux prestataires de services de garde, les versements préalablement réservés (*earmarked*) à la garde d'enfants et les dépenses publiques en services d'aide aux familles; elles excluent les transferts en espèces aux familles, les crédits d'impôt pour frais de garde et les dépenses publiques en congés parentaux.

l'emploi des femmes, augmenter le capital humain futur des enfants défavorisés, promouvoir l'égalité des chances, réduire la pauvreté infantile et même assurer la viabilité financière de l'État-providence à long terme (Esping-Andersen, 2008; OCDE, 2017). Des organisations internationales comme l'OCDE ont d'ailleurs jugé que les investissements publics canadiens en petite enfance étaient trop faibles, et ont suggéré au Canada de les augmenter; de plus, il existe une forte demande pour les services de garde, et une majorité de Canadiens souhaite davantage de financement public (White et Friendly, 2012b). Dans l'accord sur l'union sociale canadienne de 1999, les premiers ministres des provinces et du Canada reconnaissaient pourtant l'importance d'investir dans la petite enfance (Prince, 2003). Qu'aucune autre province canadienne que le Québec n'ait procédé à des investissements significatifs en matière de services de garde constitue donc une énigme.

## La diffusion des politiques publiques

Le fédéralisme est censé faciliter la diffusion de bonnes pratiques et le partage des connaissances en matière de politiques publiques, observent Kollman, Miller et Page (2000). Bednar (2011, p. 273) va dans le même sens: «When subnational governments innovate, successful solutions can diffuse to other subnational states with similar preferences and problems.» Il faut toutefois que des politiques soient perçues comme de bonnes pratiques pour que des gouvernements ou des États décident de s'en inspirer (Shipan et Volden, 2008). Même si le fédéralisme peut parfois exercer un effet négatif sur le développement de l'État-providence (Obinger, Leibfried et Castles, 2005), le fédéralisme canadien a montré dans le passé, notamment dans le domaine de la santé, qu'il pouvait favoriser la diffusion de bonnes pratiques (Banting et Corbett, 2002).

Alors, quels sont les facteurs qui limitent la diffusion de la politique québécoise de services de garde dans les autres provinces canadiennes? Nous en établissons trois: l'utilisation limitée de l'expertise scientifique lors de réformes des services de garde des provinces canadiennes (White et Prentice, 2016), les résultats mitigés, selon certains, de la politique québécoise, et, finalement, les incitatifs fiscaux fédéraux qui pénalisent les provinces réduisant les frais de garde.

C'est sur le plan de l'intégration des femmes au marché de l'emploi que la politique québécoise a le plus incontestablement réussi. En effet, toutes les recherches concluent que la politique québécoise de garderies à tarifs réduits a entraîné une hausse significative de la participation des femmes au marché du travail (Clavet et Duclos, 2014; Fortin, Godbout et St-Cerny, 2013; Baker, Gruber et Milligan, 2008), bien que l'ampleur de cet effet soit jugée plus importante dans certaines études (p. ex. Fortin, Godbout et St-Cerny, 2013) que dans d'autres (p. ex. Clavet et Duclos, 2014). Au Québec, le taux de participation au marché du travail des mères d'enfants de trois à cinq ans est passé de 67 p. 100 en 1998, soit à l'avant-dernier rang des provinces canadiennes, à 82 p. 100 en 2014, au deuxième rang des provinces canadiennes (Friendly *et al.*, 2015). Pendant cette période, la moyenne canadienne du taux a augmenté de 71 p. 100 à 77 p. 100.

Toutefois, malgré de faibles investissements publics en services de garde, le taux de participation des mères canadiennes au marché du travail (81 p. 100 en 2013) demeure assez élevé en comparaison avec celui d'autres pays (OCDE, 2016). En effet, la participation relativement faible des mères québécoises a été établie comme l'une des raisons qui ont poussé le gouvernement

Bouchard à investir massivement dans la petite enfance (Jenson, 2002; Turgeon, 2010). Ainsi, la politique québécoise répond à un problème (la faible participation des femmes au marché du travail) qui n'est pas nécessairement au cœur des préoccupations des décideurs des autres provinces, puisque la participation des mères au marché du travail y demeure élevée, même sans politique familiale ambitieuse. Les entrevues qu'a réalisées Turgeon il y a quelques années (Turgeon, 2010), par exemple, révèlent ainsi que les décideurs politiques ontariens se préoccupaient alors surtout de l'effet des services de garde sur les résultats scolaires des jeunes enfants plutôt que sur la participation des parents au marché du travail.

Ainsi, si l'on juge la politique québécoise d'un point de vue « féministe », c'est-à-dire en mettant l'accent sur l'incidence des politiques publiques sur l'émancipation des femmes et leur participation au marché du travail, son évaluation est dès lors plutôt satisfaisante. Cependant, depuis les années 1980 et 1990, les services de garde sont davantage considérés, au Canada, comme une politique liée à la petite enfance que comme une politique féministe (Jenson et Dobrowolsky, 2004); or, quand on évalue la politique québécoise comme une politique de la petite enfance, son appréciation est plus mitigée.

Depuis 1998, l'Étude longitudinale du développement des enfants du Québec recueille des données sur la qualité des services de garde dans la province. Dans une étude phare s'appuyant sur ces données, Japel, Tremblay et Côté (2005) ont conclu que seulement 27 p.100 des milieux de garde étaient de bonne qualité, alors que 61 p.100 étaient de qualité minimale et 12 p.100, de qualité inappropriée. Et, avec la multiplication des garderies privées non subventionnées depuis le milieu des années 2000 (Couturier et Hurteau, 2016), les choses ont empiré. La qualité des services est ainsi nettement supérieure dans les CPE, qui sont à but non lucratif, que dans les garderies privées (subventionnées ou non subventionnées), qui sont à but lucratif (Japel, Tremblay et Côté, 2005, p. 17; Pasolli, 2015). Alors que 93 p.100 des éducatrices des CPE sont qualifiées, seulement 53 p.100 le sont dans les garderies privées non subventionnées (voir Gingras, Lavoie et Audet, 2015a; 2015b). De plus, le taux de plaintes a été 4,5 fois plus élevé dans les garderies privées non subventionnées (1,82 plainte par 100 places) que dans les CPE (0,4 plainte par 100 places) (Couturier et Hurteau, 2016, p. 28).

Dans ce contexte, les nombreuses études portant sur les effets de la politique québécoise sur le développement cognitif et non cognitif des enfants ainsi que sur leur bien-être et celui de leurs parents arrivent à des conclusions qui varient (Baker, Gruber et Milligan, 2008; Haeck, Lefebvre et Merrigan, 2015; Laurin *et al.*, 2015). Jenson, Mahon et Phillips (2003) avancent que, jusqu'à la fin des années 1990, la plupart des études canadiennes soulignaient la supériorité de la garde d'enfant par la mère par rapport aux services de garde publics. Selon les entrevues de décideurs politiques qu'a faites Turgeon (2010), l'étude de Baker, Gruber et Milligan (2008), qui a conclu que la politique québécoise de services de garde a nui au bien-être des enfants québécois et a surtout profité aux parents aisés, a beaucoup influencé les décideurs canadiens à l'extérieur du Québec. D'ailleurs, l'argument selon lequel le programme québécois représente une subvention aux parents aisés est souvent utilisé par les groupes qui souhaitent limiter les investissements publics en services de garde et veulent s'assurer que leur utilisation soit réservée aux familles à faibles revenus<sup>5</sup>. Cependant, on doit ajouter quelques précisions en cette matière.

Certes, on sait que les familles de la classe moyenne utilisent les services de garde davantage que les familles à faibles revenus (Institut de la statistique du Québec, 2011)<sup>6</sup>. Et l'on peut certainement avancer que l'accès restreint des enfants défavorisés au réseau public de services de garde représente l'une des plus grandes failles du système québécois actuel, puisque l'incidence des services de garde est beaucoup plus important sur le développement cognitif des enfants défavorisés que sur celui des enfants de milieux plus favorisés (Bourque et Turgeon, 2015). Toutefois, il faut reconnaître que ce problème d'inégalité de l'utilisation des services de garde est une caractéristique qui s'applique aussi aux autres provinces canadiennes (Statistique Canada, 2006, p. 47)<sup>7</sup> et à la majorité des pays européens (Van Lancker, 2017). Il n'existe donc pas de preuve que l'accès aux services de garde soit plus ou moins inégalitaire au Québec que dans d'autres provinces<sup>8</sup>.

Les résultats des recherches sur l'effet de la politique québécoise de services de garde sur l'état des finances publiques sont également ambigus. Selon Clavet et Duclos (2014), l'abolition des subventions directes aux garderies améliorerait les finances publiques du Québec, alors que Fortin, Godbout et St-Cerny (2013) concluent que le programme québécois de services de garde a eu une incidence favorable sur les soldes budgétaires gouvernementaux en 2008. Ces deux études arrivent toutefois à la même conclusion sur un point important: avec sa déduction pour frais de garde d'enfants, le gouvernement fédéral pénalise les services de garde abordables du Québec (voir aussi Séguin *et al.*, 2002, p. 123, note 88). Parce que les frais de garde sont moins élevés au Québec que dans les autres provinces, les familles québécoises n'obtiennent pas systématiquement leur part de cette déduction d'impôt. Godbout et St-Cerny (2008, p. 185) confirment qu'à cause des crédits d'impôt moins élevés, une famille québécoise reçoit moins d'argent du gouvernement fédéral qu'une famille vivant dans n'importe quelle autre province. Pour l'année 2008 seulement, le programme québécois aurait fait économiser environ 43 millions de dollars au gouvernement fédéral (Fortin, Godbout et St-Cerny, 2013). Cette « iniquité » est vivement ressentie par plusieurs acteurs politiques du Québec, notamment Jean Charest (Arsenault, 2016, p. 149).

Le gouvernement fédéral décourage ainsi de manière implicite les autres provinces à aller de l'avant avec un programme ambitieux visant à rendre les services de garde plus accessibles. D'autres recherches sont toutefois nécessaires pour vérifier si ces mesures fiscales jouent vraiment un rôle dans la prise de décision des gouvernements provinciaux.

Enfin, il semblerait que l'opinion des experts a relativement peu d'importance dans la mise en œuvre de programmes de la petite enfance en ce qui a trait aux classes de maternelle. Se penchant sur les cas de l'Île-du-Prince-Édouard, du Québec, de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, White et Prentice (2016) montrent que les décideurs ne retiennent souvent que des études qui confirment leurs préférences politiques, et que les études sur les maternelles du Québec sont d'ailleurs rarement utilisées dans les délibérations sur la question.

L'étude de Fortin, Godbout et St-Cerny (2013) mentionnée plus haut illustre d'ailleurs ce phénomène de façon particulièrement claire. Pauline Marois, l'actrice politique la plus fortement associée aux « garderies à 5 dollars » (elle était la ministre responsable de ce dossier en 1997) endosse fièrement les conclusions de cette étude, convaincue qu'à terme, le soutien direct

aux garderies est « rentable » du point de vue des finances publiques (Arsenault, 2016, p. 129). Par contre, Martin Coiteux, qui allait par la suite devenir ministre libéral du Trésor, s'est montré particulièrement critique envers cet argument (Coiteux, 2012).

Les décideurs d'allégeance néolibérale peuvent d'ailleurs relativiser la pertinence même de ces études: ne revient-il pas aux parents plutôt qu'aux experts de déterminer comment s'occuper de leurs enfants? Ainsi, en misant sur cet argument du « choix », le gouvernement libéral britanno-colombien de Gordon Campbell est parvenu à évacuer la recherche des débats autour des services de garde et à privilégier une diminution des investissements publics (Kershaw, 2004). Il semblerait donc que les politiques de services de garde au Canada ne cadrent pas avec un modèle rationaliste où les décideurs basent les choix qu'ils font sur la recherche et des évaluations impartiales des politiques publiques (Kershaw, 2004; White et Prentice, 2016).

En somme, les recherches existantes autorisent des désaccords raisonnables sur l'évaluation de la politique québécoise de services de garde. De plus, une telle politique est coûteuse pour les provinces et entraîne une diminution des dépenses fédérales dans les provinces qui la mettent en œuvre. Turgeon (2010) avance d'ailleurs que les politiciens des autres provinces et au fédéral qu'il a interviewés ont perçu la politique québécoise comme étant trop onéreuse. En effet, la figure 1 révèle que les dépenses en services de garde ont augmenté considérablement au Québec après la mise en œuvre d'un programme ambitieux de services de garde publics. L'argument de Fortin, Godbout et St-Cerny (2013), selon lequel les investissements publics dans un tel programme permettent d'augmenter suffisamment les revenus de l'État pour en justifier les coûts, est loin d'être consensuel (p. ex. Clavet et Duclos, 2014). Dans ce contexte, des décideurs du Canada hors Québec idéologiquement réticents aux investissements publics dans les services de garde peuvent demeurer sceptiques par rapport à la thèse voulant qu'il s'agisse d'une « bonne pratique » à importer.

## Le fédéralisme et la capacité fiscale des provinces

Un grand nombre de chercheurs canadiens ont souligné qu'un obstacle majeur au développement d'une politique familiale fédérale était le fédéralisme lui-même, ou plus précisément le fait que les services de garde constituent d'abord une responsabilité provinciale (Prentice, 2001; Mahon et Collier, 2010; Mahon et Brennan, 2013). Le fédéralisme multiplie ainsi les droits de veto des provinces, érigeant autant de barrières à la réalisation d'une politique fédérale ambitieuse (Banting, 1987). Selon cet argument, si l'État canadien était unitaire (ou si les services de garde étaient une responsabilité fédérale exclusive), le gouvernement fédéral pourrait décider unilatéralement de mettre en œuvre une politique de services de garde, et il n'y aurait qu'un seul gouvernement à convaincre pour qu'une telle politique soit créée (Mahon et Collier, 2010).

Pourtant, d'une perspective provinciale, c'est plutôt le gouvernement fédéral qui limite la capacité des provinces à développer leurs propres politiques de services de garde. Comment est-ce possible? Nous avons discuté plus haut de la déduction fédérale d'impôt pour frais de garde, mais il y a plus. De 1966 à 1996, alors qu'était en vigueur le Régime d'assistance publique du Canada, le gouvernement fédéral contribuait au financement des services de garde des

provinces, mais à condition que ceux-ci ciblent les familles à faible revenu. Ce programme décourageait donc concrètement les provinces de mettre sur pied un programme universel de services de garde (Vaillancourt et Thériault, 2006). L'engagement récent du gouvernement fédéral de transférer aux provinces 7,5 milliards de dollars sur 11 ans pour les services de garde s'inscrit dans le même paradigme résidualiste, les sommes devant aller aux familles dans le besoin (EDS, 2017). De plus, cet investissement fédéral demeure somme toute marginal par rapport aux dépenses provinciales: l'investissement initial de seulement 1,2 milliard de dollars pour les trois premières années ne représente qu'entre 8 et 9 p. 100 des dépenses annuelles des gouvernements provinciaux en services de garde.

Les programmes de transfert qui ont immédiatement succédé au Régime d'assistance publique du Canada — le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (1996-2003), puis le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (depuis 2004) — étaient moins liés au revenu des familles, mais ils étaient aussi, du moins jusqu'à l'arrivée des conservateurs en 2006, beaucoup moins généreux. Les transferts aux provinces et aux territoires, en pourcentage des revenus fédéraux, ont ainsi chuté de 23 p. 100 à 15 p. 100 entre 1995 et 1997 (Statistique Canada, 2018). Dans le cadre du Transfert canadien en matière de programmes sociaux, le financement des programmes, qui étaient autrefois pris en charge par le Régime d'assistance publique du Canada (comme les services de garde), entre en concurrence avec celui d'autres programmes bien établis et populaires, notamment dans le domaine de la santé. Certains programmes sont donc nécessairement perdants, puisqu'il est difficile pour les provinces de faire de nouveaux investissements avec des transferts réduits (Mahon et Phillips, 2002; Turgeon, 2010).

Par ailleurs, les réductions des transferts du milieu des années 1990 ont entraîné, selon certains commentateurs, une période de déséquilibre fiscal, surtout au Québec, qui limitait fortement la capacité des provinces à mettre en œuvre des programmes sociaux, notamment dans le secteur des services de garde (Séguin *et al.*, 2002). Ce constat nous permet de cerner un angle mort dans la littérature sur les services de garde: alors que la recherche existante a abondamment documenté la thèse voulant que le fédéralisme canadien constitue un obstacle au développement d'une politique fédérale de services de garde, elle a moins souligné que le déséquilibre fiscal peut constituer un obstacle au développement de politiques provinciales de services de garde.

## Les conceptions différentes du fédéralisme des groupes d'intérêts au Canada

Pour plusieurs, en particulier à l'extérieur du Québec, le gouvernement fédéral peut légitimement agir comme maître d'œuvre en matière de politiques sociales relevant habituellement des compétences provinciales (DiGiacomo et Flumian, 2010). S'inscrivant dans cette perspective, la gauche canadienne-anglaise milite depuis les années 1960 pour que le gouvernement fédéral contribue davantage au financement des services de garde à la grandeur du pays (Mahon et Phillips, 2002; Vickers, 2010), et, aujourd'hui, l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance (ACPSGE) continue le combat. Fondée en 1982, l'ACPSGE est un organisme pancanadien, ayant ses bureaux à Toronto, qui milite pour l'amélioration des services de garde partout au Canada, mais en concentrant son action sur le gouvernement fédéral, ce qui, pour sa directrice, Morna Ballantyne, est justifié, puisqu'il est tout simplement

«impossible to expect provinces, territories and Indigenous communities to fix this cross-Canada problem on their own» (ACPSGE, 2016).

Cette orientation part de deux prémisses : il y a de l'argent à Ottawa pour financer le développement des services de garde, et cet argent devrait être dépensé directement par Ottawa. Au Québec, pourtant, plusieurs estiment que le gouvernement fédéral doit s'abstenir de s'ingérer dans des compétences provinciales comme les services de garde (Vaillancourt et Thériault, 2006). Ceux qui soulignent la présence d'un déséquilibre fiscal acceptent la première prémisse de l'ACPSGE, selon laquelle «il y a de l'argent à Ottawa pour les services de garde», mais rejettent la deuxième, c'est-à-dire qu'Ottawa pourrait légitimement dépenser directement cet argent dans les services de garde. Pour ces derniers, Ottawa devrait plutôt, de la façon la moins contraignante possible, augmenter ses transferts aux provinces pour qu'elles puissent pleinement s'acquitter de leurs responsabilités.

Le cas québécois montre que l'obstacle du déséquilibre fiscal n'est pas entièrement insurmontable. Plus que dans les autres provinces, il y a au Québec une croyance forte selon laquelle les services de garde constituent une compétence provinciale. Béland et Lecours (2008) rappellent que les nationalistes recherchent une congruence entre la communauté nationale et la communauté sociale. Selon Chapados (2008), les partis nationalistes utilisent la protection sociale en vue de construire une coalition nationaliste, de bâtir une solidarité nationale et de mettre en avant un projet social québécois différent de celui des autres provinces; la conception qu'a une province des relations intergouvernementales joue ainsi un rôle crucial dans son choix de politiques sociales. Les autonomistes privilégient ainsi une logique d'intervention sociale en rupture avec celle qui est promue par le gouvernement central, alors que les autres privilégient plus souvent une approche collaborative, sans rompre avec les priorités établies par le gouvernement central: même le Parti libéral du Québec (surtout dans sa mouture des années 1980) propose des politiques qui affirment le caractère distinct du Québec. Ce constat va dans le sens de l'argument de Fafard, Rocher et Côté (2010), qui démontrent que les fonctionnaires québécois gardent jalousement les compétences provinciales, alors que les fonctionnaires des autres provinces préfèrent une approche plus collaborative avec le gouvernement fédéral, quitte à ce que ce dernier empiète sur les compétences provinciales.

On retrouve des preuves de cette différence entre le Québec et les autres provinces également dans le rôle des groupes d'intérêts. Selon Coleman (1995), les groupes d'intérêts québécois se sont structurés à l'image de l'État québécois et se sont différenciés de leurs partenaires canadiens en n'agissant pas ou peu au niveau fédéral.

Dans presque toutes les provinces autres que le Québec, des associations provinciales de promotion des services de garde<sup>9</sup> militent simultanément pour une augmentation des investissements publics dans les services de garde aux niveaux provincial *et* fédéral (Mahon 2013; Turgeon 2010). Elles visent d'abord un programme pancanadien de services de garde pour des raisons tant idéologiques (un programme national de services de garde peut, comme le système de santé, constituer un outil de construction nationale) que stratégiques, puisque le gouvernement fédéral possède une meilleure capacité fiscale (Turgeon, 2010). Toutefois,

ces groupes, qui concentrent leur action sur le gouvernement fédéral, et qui ont longtemps été financés par celui-ci, ont été pris de court quand Ottawa a réduit son financement et décentralisé des dépenses sociales vers les provinces au cours des années 1990 (Mahon et Phillips, 2002).

Par contraste, les associations québécoises concentrent leur action à l'échelle provinciale (Mahon, 2013; Tougas, 2001). Par exemple, la Fédération des femmes du Québec milite depuis 1965 pour des investissements publics du gouvernement provincial dans les garderies au nom de l'émancipation des femmes (Jenson et Thompson, 1999, p. 12; Jenson, Mahon et Phillips, 2003). L'importance de la mobilisation des femmes au Québec est régulièrement soulignée dans la littérature (Arsenault, 2018; Haddow, 2015; Jenson, 2001; Mahon, 2013). D'ailleurs, quand les organisations féministes québécoises militent pour des programmes « nationaux », cela signifie pour plusieurs d'entre elles des programmes québécois, alors qu'un programme national est nécessairement pancanadien pour les féministes des autres provinces (Mahon et Collier, 2010; Mahon, 2013). De façon générale, les féministes canadiennes concentrent leurs efforts sur l'État fédéral, alors que les féministes québécoises se tournent plutôt vers l'État provincial (Vickers, 2010).

Il serait toutefois faux de prétendre que les organisations féministes canadiennes-anglaises ont concentré leur action uniquement sur le gouvernement fédéral (Turgeon, 2010). Leur capacité d'influencer les gouvernements provinciaux à des degrés divers est ainsi une variable importante qui permet d'expliquer certaines trajectoires provinciales (Collier, 2006). Au Manitoba et en Saskatchewan, par exemple, le mouvement féministe ne semble pas avoir réussi à influencer suffisamment les gouvernements néodémocrates pour qu'ils investissent davantage dans la petite enfance. En comparaison, la présence d'un mouvement féministe bien organisé en Colombie-Britannique a joué un rôle important dans l'engagement de financer massivement un programme universel de services de garde qu'a pris le gouvernement néodémocrate d'Ujjal Dosanjh, à la fin de son mandat (ces investissements n'ont toutefois pas été faits, parce que les néodémocrates n'ont pas été réélus); jusque-là, le mouvement féministe, moins uni, avait eu moins d'influence sur les gouvernements néodémocrates précédents, et ceux-ci n'avaient pas fait d'investissements significatifs en services de garde (Mahon et Collier, 2010).

On peut également observer un phénomène semblable dans le monde syndical. Ainsi, le Syndicat canadien de la fonction publique, qui est présent dans toutes les provinces et pourrait donc théoriquement tenter d'influencer les gouvernements provinciaux, milite en fait activement pour un programme pancanadien de services de garde (Gestwicki et Bertrand, 2012, p. 262), alors que la Confédération des syndicats nationaux, l'un des grands syndicats québécois, qui pourrait tenter d'influencer le gouvernement fédéral, concentre pourtant ses efforts au niveau provincial.

Rappelons aussi qu'au Québec, la création d'une politique familiale a été annoncée à la fin du Sommet sur l'économie et l'emploi de l'automne 1996, auquel participaient des représentants gouvernementaux, patronaux, syndicaux et communautaires. La forte présence syndicale

et communautaire a vraisemblablement forcé le gouvernement à proposer des politiques progressistes «en retour» d'un consentement à la poursuite du déficit zéro (Chapados, 2008; Haddow, 2015; Noël, 2013). Toutefois, notons que la politique familiale a en réalité été peu discutée au cours du Sommet: elle a, dans les faits, été conçue par des fonctionnaires proches du premier ministre entre la Conférence sur le devenir économique et social du Québec de mars et le Sommet sur l'économie et l'emploi d'octobre 1996. Le concept du CPE avait déjà été élaboré et était déjà défendu depuis quelques années par la principale association de garderies à but non lucratif d'alors, la Concertation interrégionale des garderies du Québec (Arsenault, 2018).

En somme, comme on vient de le voir, c'est surtout une conception «distincte» du fédéralisme, inspirée par le nationalisme, qui nous semble avoir joué un rôle dans la détermination du gouvernement Bouchard, et des gouvernements qui lui ont succédé, de doter le Québec d'un réseau fortement subventionné de services de garde abordables. Cette conception du fédéralisme est partagée par divers groupes d'intérêts, qui ont joué un rôle dans le choix du gouvernement.

## Les ressources de pouvoir

Selon la théorie des ressources de pouvoir (*power resource theory*), le fait que plusieurs gouvernements de gauche successifs sont au pouvoir constitue une condition nécessaire pour qu'un État-providence généreux se développe (Huber et Stephens, 2001; Korpi, 2006; Brady, 2009). Des recherches montrent également que l'exercice du pouvoir par la gauche est une condition pratiquement nécessaire à une augmentation importante des investissements dans la petite enfance (Bonoli, 2013; Bonoli et Reber 2010; Gingrich et Ansell, 2015). On sait aussi que la clientèle électorale des partis de centre gauche se compose de plus en plus de travailleurs des milieux socioculturels favorables au financement public des services de garde (Gingrich et Häusermann, 2015). Enfin, Collier (2006) suggère qu'en général, la gauche est plus proche des milieux féministes, ce qui l'incite à investir dans la petite enfance.

Dans le cas canadien, nous avançons que la présence d'un parti de gauche au pouvoir est certes une condition nécessaire à la mise en œuvre de services de garde publics bien subventionnés, mais qu'elle ne représente toutefois pas une condition suffisante: l'influence des groupes d'intérêts féministes ainsi que la faible polarisation du système de partis sur l'axe gauche-droite sont aussi des facteurs cruciaux qui conditionnent l'impact des partis de gauche sur l'investissement en services de garde. Or toutes ces conditions n'ont été réunies qu'au Québec.

En effet, c'est un gouvernement de centre gauche, mené par le Parti québécois (PQ), qui a lancé au Québec le réseau des CPE en 1997. Une telle réforme n'aurait probablement pas pu être pilotée par le Parti libéral du Québec (PLQ) à cette époque (Arsenault, 2018; Haddow, 2015). Toutefois, puisque le clivage dominant entre les partis au Québec concerne la question nationale plutôt que la redistribution de la richesse, l'écart entre le PQ et le PLQ sur l'axe gauche-droite est relativement mineur, puisque, dans le système québécois de partis qui existe depuis les années 1970, les deux principales formations sont de larges coalitions qui regroupent des acteurs de gauche et de droite unis d'abord par leurs préférences sur la question de la souveraineté du Québec (Pelletier, 2012).

Cette faible polarisation sur l'axe gauche-droite est l'un des facteurs qui expliquent l'«exceptionnalisme québécois» en services de garde. Les autres systèmes provinciaux de partis qui comportent un parti de centre gauche (Nouveau Parti démocratique [NPD]) ayant une force importante tendent à être plus polarisés, et les partis conservateurs (ou le Parti libéral dans le cas de la Colombie-Britannique) y sont assez farouchement opposés à l'investissement public dans les services de garde. Le PLQ, pour sa part, est traditionnellement assez centriste<sup>10</sup>, et c'est pourquoi le niveau de financement public par enfant des services de garde n'a pas diminué sous sa gouverne (Friendly *et al.*, 2015); précisons simplement que le PLQ tend à privilégier les garderies privées, alors que le PQ privilégie les garderies qui sont des organismes à but non lucratif (Arsenault, 2018). On ne retrouve dans aucune autre des grandes provinces un tel système de partis, caractérisé par l'alternance entre un parti de centre gauche, susceptible d'innover, et un parti centriste, susceptible de conserver les innovations sociales faites par ses prédécesseurs.

Un parti assez modéré comme le PLQ est d'autant moins incité à désengager l'État des services de garde que la politique mise en place par le PQ a rapidement bénéficié d'un large soutien populaire. La politique de services de garde bénéficie directement à la classe moyenne et même aux citoyens plus aisés, de sorte que des clientèles électorales influentes la soutiennent. Cela cadre avec ce que la littérature rapporte sur l'effet de rétroaction des politiques publiques: quand une politique a été mise en œuvre, les groupes qui en bénéficient ont tendance à la défendre face à des gouvernements qui voudraient l'altérer (Campbell, 2003; Pierson, 1993). Ainsi, à la suite de l'élection du gouvernement libéral de Jean Charest en 2003, un réseau de vigilance regroupant syndicats, groupes communautaires et mouvement féministe a été créé pour défendre la politique de services de garde contre les compressions des dépenses que le gouvernement voulait lui imposer (Boismenu, Dufour et Saint-Martin, 2004).

Une comparaison avec la Colombie-Britannique est particulièrement intéressante sur ce plan. Le système de partis de cette province est caractérisé par une forte polarisation sur l'axe gauche-droite. Le NPD a été au pouvoir pendant la presque totalité des années 1990, et des progrès certains ont été accomplis en matière de services de garde, notamment sous le gouvernement d'Ujjal Dosanjh (Collier, 2006)<sup>11</sup>; en 2000, on parlait même très sérieusement de mettre en œuvre des services de garde universels à 7 dollars par jour (Mickleburgh, 2000). Cela ne s'est pas réalisé, parce que les libéraux, qui ont pris le pouvoir en juin 2001, sont d'allégeance néolibérale. Ce gouvernement, dirigé par Gordon Campbell, a donc non seulement abandonné le projet de garderies à 7 dollars, mais aussi réduit les dépenses en services de garde de 25 p. 100 entre 2001 et 2005 (Prentice, 2004, p. 204; Kershaw, 2004; Collier, 2001).

Le nouveau gouvernement néodémocrate de John Horgan a récemment proposé un important investissement de un milliard de dollars en trois ans dans les services de garde de la province. Cependant, il faut relativiser l'importance de cet engagement et l'analyser à la lumière de notre cadre explicatif.

Le gouvernement de la Colombie-Britannique consacra la majeure partie du nouveau programme, soit 630 millions de dollars, aux services de garde actuels en vue de diminuer les frais de garde des parents; 237 millions seront réservés à la création directe de nouvelles

places en garderie, alors que 136 millions serviront à améliorer la formation des éducatrices en services de garde (Gouvernement de la Colombie-Britannique, 2018, p.25). Ce modèle est différent de celui du Québec, qui visait à créer de nouvelles places, souvent en CPE, plutôt que de subventionner des services de garde privés déjà existants. Selon nos calculs, basés sur les données de Friendly *et al.* (2015) pour l'année 2013-2014, les dépenses par enfant du gouvernement britanno-colombien atteindront un peu plus de 2000 dollars lorsque le programme sera en place (soit environ le double du montant actuel), alors que les dépenses par enfant du gouvernement du Québec avoisinent les 5 000 dollars.

Rappelons que le programme québécois de 1998 avait quintuplé les investissements publics en cinq ans. De plus, le Québec n'avait pas pu compter sur le financement fédéral à l'époque, alors que l'annonce de la Colombie-Britannique se fait au moment où le gouvernement fédéral s'est engagé à injecter 136 millions par année dans les services de garde. Néanmoins, en raison de la forte polarisation du système de partis en Colombie-Britannique, il est possible que le Parti libéral, s'il revient au pouvoir, propose de consacrer ces sommes à d'autres priorités. Donc, malgré l'annonce du gouvernement Horgan, le Québec conserve son exceptionnalisme en matière de services de garde.

La situation ontarienne dans les années 1990 était similaire à celle de la Colombie-Britannique. Les investissements en services de garde avaient principalement été faits sous un gouvernement libéral minoritaire, appuyé par le NPD, de 1985 à 1987, et sous le gouvernement néodémocrate de Bob Rae, de 1990 à 1995 (Collier, 2006). La crise économique avait toutefois limité les efforts du gouvernement Rae, sans compter que les projets du NPD en matière de services de garde étaient souvent associés à une plus grande participation fédérale, participation qui ne s'est pas matérialisée, les budgets Chrétien-Martin ayant plutôt considérablement réduit les dépenses sociales fédérales (Mahon, 2013). Le NDP a ensuite été remplacé par un gouvernement néolibéral du Parti progressiste-conservateur, dirigé par Mike Harris (1995-2003), qui a refusé d'augmenter les investissements en matière de services de garde et en a même délégué la responsabilité aux municipalités (Haddow, 2015).

En 2017 et 2018, le gouvernement ontarien de Kathleen Wynne a proposé un investissement public considérable en services de garde (Monsebraaten, 2017) et vise même à offrir, à compter de septembre 2020, des services de garde gratuits pour les enfants de deux ans et demi jusqu'ils commencent la maternelle (Gouvernement de l'Ontario, 2018, p. 21). Cet engagement reflète les priorités de la mouvance progressiste à l'intérieur du Parti libéral et la présence de plusieurs féministes. En fait, le gouvernement Wynne est pressé sur sa gauche qui, en fin de mandat — des élections auront lieu en juin 2018 —, cherche à se positionner en vue d'empêcher le NPD de le distancer en se présentant comme le rempart progressiste contre les conservateurs. Or le système de partis en Ontario est assez polarisé, et l'on peut croire que si le Parti progressiste conservateur gagne la prochaine élection, les investissements proposés par Kathleen Wynne ne se feront pas; en effet, la plateforme électorale de ce parti prévoit réorienter les investissements en services de garde du gouvernement Wynne vers des crédits d'impôt pour les familles (Ontario Progressive Conservatives, 2017). L'annonce du gouvernement Wynne en 2017 rappelle donc la situation de la Colombie-Britannique au début des années 2000.

La situation albertaine est plus simple. Les progressistes-conservateurs ont été au pouvoir de 1971 à 2015, et l'idéologie néolibérale dominante a constitué un frein certain au développement des politiques sociales, notamment dans le domaine des services de garde (Hayden, 1997; White, 1997). Les investissements du gouvernement néodémocrate — le NPD a été élu en 2015 — demeurent pour le moment relativement modestes: le gouvernement de Rachel Notley a annoncé un investissement de 10 millions dans un projet pilote visant à créer 1 300 places à 25 dollars par jour. Cela pourrait s'expliquer par l'état des finances publiques, fortement touchées par la baisse des cours du pétrole (Thomson, 2017).

Le cas du Manitoba révèle que la présence de la gauche au gouvernement n'est pas une condition suffisante pour qu'une province investisse massivement dans les services de garde. Cela ne peut se faire que si les gouvernements et les groupes d'intérêts estiment qu'une politique de services de garde ambitieuse peut et doit d'abord être la responsabilité de la province plutôt que celle du gouvernement fédéral. Les gouvernements néodémocrates — le NPD est plus souvent au pouvoir au Manitoba que le PQ ne l'est au Québec — ont traditionnellement été plus disposés à investir dans les services de garde que les progressistes-conservateurs qui, eux, tendent à diminuer les investissements publics dans ce domaine (Prentice, 2004). Le Manitoba est au deuxième rang des provinces qui dépensent le plus en services de garde proportionnellement au nombre d'enfants. D'importants investissements ont été réalisés sous des gouvernements néodémocrates (au pouvoir de 1999 à 2015), et les dépenses publiques par enfant ont alors augmenté de 654 dollars en 1996 à 1 513 dollars en 2009 (en dollars de 2009) (Friendly *et al.*, 2015). Le gouvernement néodémocrate a d'ailleurs réalisé une réforme majeure en 2002 qui a permis de limiter les frais de garde, et d'augmenter le salaire et d'améliorer la formation des personnes qui travaillent en services de garde (Turgeon, 2010).

Les dépenses par enfant stagnent toutefois depuis 2009, et les services de garde n'ont pas été un enjeu important à l'élection de 2016 (Prentice, 2016). Certains analystes, comme Prentice (2004), avancent que le principal obstacle au développement d'un vaste réseau de services de garde accessibles dans cette province est son statut de province « pauvre » (« *have-not province* »), qui rend nécessaire l'intervention du gouvernement fédéral; pourtant, le Manitoba n'est pas plus pauvre que le Québec, et la province aurait pu investir en services de garde sans l'aide du gouvernement fédéral si elle avait eu une volonté autonomiste. Prentice explique aussi la situation par l'absence d'un discours cadrant les services de garde dans une perspective féministe.

Le cas de la Saskatchewan, comme celui du Manitoba, montre aussi que la présence de gouvernements de gauche ne procure pas nécessairement de meilleurs services de garde à une province; mais la situation y est plus intrigante. C'est la province où les néodémocrates ont été le plus souvent au pouvoir (notamment durant toute la période 1991-2007), et, pourtant, les services de garde n'y sont pas plus développés qu'ailleurs au Canada. Martin (2001, p. 175) insiste sur le poids du sexisme dans les années 1970, notamment au sein du NPD, pour expliquer le phénomène. De plus, il semble que la stratégie des néodémocrates saskatchewanais ait été de coordonner leurs investissements avec le gouvernement fédéral, notamment au milieu des années 2000. Cette stratégie n'a pas porté fruit, puisque le gouvernement Harper a annulé les investissements fédéraux en services de garde promis par le gouvernement précédent.

Notre théorie ne permet toutefois pas d'expliquer la différence assez importante entre les investissements en services de garde de la Saskatchewan et du Manitoba. D'autres recherches sont nécessaires pour que l'on puisse mieux comprendre le cas de la Saskatchewan.

La recherche sur les plus petites provinces insiste nettement moins sur l'importance des partis politiques en matière de services de garde. Dans une analyse des quatre provinces de l'Atlantique, McGrane (2014) conclut que les systèmes de partis ne constituent tout simplement pas une variable clé pour expliquer les différences que l'on y observe. Ainsi, Terre-Neuve-et-Labrador a un modèle assez néolibéral, et l'Île-du-Prince-Édouard, un modèle « libéral inclusif », alors que le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse ont des modèles « hybrides ». Pourtant, ces quatre provinces ont un système de partis similaire, caractérisé par l'alternance libéraux/progressistes-conservateurs, et relativement peu polarisé sur l'axe gauche-droite (Bickerton, 2007). Ce sont aussi les provinces où les partis de centre gauche ont le moins de succès — le NPD n'y a été au pouvoir que pendant quatre ans, soit de 2009 à 2013 en Nouvelle-Écosse. Ces provinces ont une faible population et leurs finances publiques demeurent assez dépendantes du gouvernement fédéral. Il est donc difficile de distinguer ce qui explique la faiblesse de leurs investissements en services de garde, entre la dépendance envers le gouvernement fédéral et le système de partis.

La faible polarisation a néanmoins permis à l'Île-du-Prince-Édouard de développer un système de garderies qui se compare avantageusement à ceux des autres provinces, sans toutefois s'approcher des niveaux d'investissements du Québec. Dans le cas de cette province, un secteur de services de garde unifié et le leadership de fonctionnaires individuels ont permis la mise en œuvre d'une réforme progressiste (McGrane, 2014), mais cette politique n'aurait probablement pas pu être lancée et maintenue si le système de partis avait été plus polarisé.

En bref, la polarisation du système de partis sur l'axe gauche-droite et la présence de la gauche au gouvernement ont un effet sur les dépenses en services de garde. La situation unique du Québec, où ce système est faiblement polarisé et où un parti de centre gauche est au pouvoir en alternance avec un parti centriste modéré, favorise donc l'expansion des services de garde. La forte polarisation des systèmes de partis (Ontario et Colombie-Britannique) ou la quasi-absence de gouvernements néodémocrates (provinces de l'Atlantique et Alberta, jusqu'à récemment), freinent les investissements en services de garde. Et comme semblent en particulier l'illustrer le Manitoba et la Saskatchewan, il faut aussi une volonté autonomiste claire de la part des provinces pour instituer un système de services de garde audacieux.

## Conclusion

L'objectif de cette étude était d'expliquer « l'exceptionnalisme québécois », dans le contexte canadien, en matière de politiques de services de garde publics. Le premier élément que nous avançons est que seul le Québec a pu compter au cours des dernières décennies sur la confluence de certains facteurs clés. Il s'agit premièrement de la présence d'un parti de gauche ou de centre gauche au pouvoir ; le Parti québécois a ainsi joué un rôle crucial, en mettant en avant une politique de services de garde axée sur le financement public et à des coûts abordables pour les parents. Deuxièmement, le système de partis faiblement polarisé sur l'axe gauche-droite

au Québec a assuré le maintien de ces politiques une fois le Parti libéral, un parti centriste, au pouvoir, alors que la présence de gouvernements plus nettement à droite a limité les dépenses publiques dans les autres provinces et a surtout entraîné l'abolition de programmes ambitieux créés par des gouvernements progressistes, notamment en Colombie-Britannique après le gouvernement d'Ujjal Dosanjh.

Ensuite, nous observons au Québec un contexte assez exceptionnel quant à la structure et à l'organisation des groupes d'intérêts: ces groupes ont une orientation autonomiste et ciblent l'État provincial. C'est bien cette orientation des groupes d'intérêts et des gouvernements québécois, plutôt que la concertation des différents acteurs, qui constitue l'une des conditions nécessaires à la création d'une politique provinciale de services de garde ambitieux.

Bien que le souverainisme du Parti québécois le différencie des autres formations politiques québécoises, tous les partis du Québec moderne sont «nationalistes», dans le sens qu'ils considèrent que l'exercice des compétences provinciales est un objectif crucial. On peut par exemple noter que le gouvernement Bouchard a fait preuve d'une certaine audace en mettant en place la politique québécoise de services de garde sans attendre que le gouvernement fédéral ouvre ses coffres, même si la situation budgétaire de la province n'était alors pas très favorable. Dans les autres provinces, au contraire, les organismes de la société civile et les partis politiques sont plus susceptibles d'attendre que le gouvernement fédéral fasse les premiers pas.

De plus, nous constatons que le fédéralisme fiscal canadien n'incite pas les provinces à investir elles-mêmes dans la petite enfance, notamment à cause du déséquilibre fiscal et de la structure des crédits d'impôt dans ce domaine. D'autres recherches sont toutefois nécessaires pour que l'on puisse valider l'impact de ces facteurs sur les décideurs provinciaux<sup>12</sup>. Enfin, alors qu'en principe, le fédéralisme devrait faciliter la diffusion des politiques publiques au Canada parmi les différents gouvernements, la perception mitigée des résultats de la politique de services de garde québécois a certainement contribué à ce qu'elle ne soit pas imitée dans d'autres provinces.

En bref, plusieurs conditions doivent être réunies pour qu'une province investisse massivement dans les services de garde, et, pour le moment, ces conditions n'ont été réunies qu'au Québec. Notons toutefois que les systèmes de partis évoluent dans certaines provinces et que les attitudes par rapport aux services de garde changent: «l'exceptionnalisme québécois» pourrait donc ne pas durer. D'ailleurs, comme le clivage entre souverainistes et fédéralistes semble perdre de son importance au Québec, il sera intéressant d'observer si le système de partis québécois ne se polarisera pas davantage sur l'axe gauche-droite, menant à de plus grandes divergences idéologiques entre les positions des partis, notamment sur des enjeux comme les services de garde.

## Remerciements

Les auteurs tiennent à remercier Martha Friendly et Luc Turgeon pour leurs suggestions, ainsi que F. Leslie Seidle, France St-Hilaire et les deux évaluateurs anonymes pour leurs commentaires qui ont grandement amélioré cet article. Olivier Jacques remercie le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada pour son appui financier.

## Notes

- 1 Il faut noter que notre étude se concentre sur les services de garde au niveau préscolaire, pour les enfants de zéro à cinq ans.
- 2 Le coût des places en CPE était de 5 dollars par jour de 1997 à 2004, puis de 7 dollars par jour de 2004 à 2015. Depuis avril 2015, la contribution demandée aux parents pour les services de garde subventionnés est ajustée à l'inflation et est en partie modulée selon le revenu familial. En 2017, cette contribution parentale journalière variait ainsi entre 7,75 dollars et 21,20 dollars pour le premier enfant. Les services de garde en milieu familial étaient intégrés aux CPE jusqu'en 2005; ce n'est plus le cas, mais les tarifs y sont toutefois les mêmes que dans les CPE ou les garderies privées subventionnées.
- 3 Les dépenses publiques en services de garde sont certainement influencées par le taux de participation des femmes au marché du travail : toutes choses étant égales par ailleurs, plus les mères travaillent, plus les dépenses en services de garde devraient être élevées. Or le Canada a un taux relativement élevé de participation des femmes au marché du travail. Seuls des pays ayant un taux considérablement plus faible dépensent aussi peu que le Canada. La situation canadienne ne s'explique donc pas par son taux de participation des femmes au marché du travail.
- 4 Ce chiffre a été calculé grâce aux données de 2013 de Friendly *et al.* (2015), et le PIB utilisé est celui de 2013.
- 5 Voir, par exemple, ce qu'affirme la Fédération canadienne des contribuables dans CBC (2017).
- 6 L'utilisation plus élevée des services de garde par les familles aisées est aussi due au fait que les ménages où un seul parent travaille ont des revenus plus faibles, en moyenne, que ceux où les deux parents travaillent. Les ménages de deux parents dont un seul travaille sont moins susceptibles d'utiliser un service de garde, ce qui influence les statistiques sur l'utilisation des services de garde en fonction du revenu des ménages (Fortin, 2017).
- 7 En 2003, 69,9 p. 100 des ménages avec enfants en bas âge dont les revenus étaient au moins trois fois plus élevés que le seuil de pauvreté utilisaient des services de garde, contre seulement 39 p. 100 des parents vivant sous le seuil de pauvreté (Statistique Canada, 2006).
- 8 Il n'existe pas de données ventilées par province qui permettent de mesurer l'aspect inégalitaire de l'utilisation des services de garde.
- 9 Family and Child Care Connections (Terre-Neuve-et-Labrador); Child Care Coalition of Manitoba; Coalition of Child Care Advocates of BC; Child Care Connections NS; New Brunswick Child Care Coalition; Ontario Coalition for Better Child Care; Early Learning Childcare Coalition of Saskatchewan.
- 10 On peut avancer que l'orientation idéologique du PLQ est en partie liée à la personne qui est à la tête du parti; sous Philippe Couillard, le PLQ tend ainsi vers le centre droit, du moins d'un point de vue économique.
- 11 Mahon et Collier (2010) avancent qu'au début du mandat néodémocrate, les féministes n'étaient pas suffisamment bien organisées pour influencer le gouvernement sur l'investissement en services de garde.

- 12 Plusieurs politiques pourraient permettre de bonifier les incitatifs qui encourageraient les provinces à investir dans les services de garde. Le gouvernement fédéral pourrait par exemple compenser ce que les provinces investissent en services de garde en leur transférant les montants qu'il aurait « dépensé » (implicitement) en déductions fiscales.

## Références

- Arsenault, G., 2016. «The Social Investment State and the Social Economy: The Politics of Quebec's Social Economy Turn», thèse de doctorat, Université de Toronto.
- , 2018. *L'économie sociale au Québec : une perspective politique, Québec*, Presses de l'Université du Québec (à paraître).
- Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance (ACPSGÉ), 2016. «Canada's national childcare advocacy organization congratulates Alberta government for investing in child care».
- Baker, M., J. Gruber et K. Milligan, 2008. «Universal Child Care, Maternal Labor Supply, and Family Well-Being», *Journal of Political Economy*, vol. 116, n° 4.
- Banting, K. G., et S. Corbett, 2002. *Health Policy and Federalism: A Comparative Perspective*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Bednar, J., 2011. «The Political Science of Federalism», *Annual Review of Law and Social Science*, vol. 7.
- Béland, D., et A. Lecours, 2008. *Nationalism and Social Policy: The Politics of Territorial Solidarity*, Toronto, Oxford University Press.
- Bickerton, J., 2007. «Between Integration and Fragmentation: Political Parties and the Representation of Regions», dans A. B. Tanguay et A.-G. Gagnon (dir.), *Canadian Parties in Transition*, 3<sup>e</sup> édition, Peterborough, Broadview Press, p. 411-435.
- Boismenu, G., P. Dufour et D. Saint-Martin, 2004. *Ambitions libérales et écueils politiques : réalisations et promesses du gouvernement Charest*, Outremont, Athéna.
- Bonoli, G., 2013. *The Origins of Active Social Policy: Labor Market and Childcare Policies in a Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press.
- Bonoli, G., et F. Reber, 2010. «The Political Economy of Childcare in OECD Countries: Explaining Cross-national Variation in Spending and Coverage Rates», *European Journal of Political Research*, vol. 49, n° 1.
- Bourque, M., et L. Turgeon, 2015. «Des acquis à protéger, des défis à relever», mémoire sur le projet de loi 28, présenté à la Commission des finances publiques du gouvernement du Québec.
- Brady, D., 2009. *Rich Democracies, Poor People: How Politics Explain Poverty*, Oxford, Oxford University Press.
- Campbell, A., 2003. *How Politics Make Citizens: Senior Political Activism and the American Welfare State*, Princeton, Princeton University Press.
- CBC, 2017. «25\$ Daycare Will Get More Women in Workforce, Advocates Say», 1<sup>er</sup> mai, <http://www.cbc.ca/news/canada/calgary/daycare-pilot-program-alberta-government-25-day-child-care-coolahan-1.4093685> (consulté le 3 octobre 2017).
- Chapados, M., 2008. «Ces nations sans État autre que le social», thèse de doctorat, Université de Montréal.

- Clavet, N.-J., et J.-Y. Duclos, 2014. « Le soutien financier à la garde d'enfants : les effets sur le travail des femmes, le revenu des familles et les finances publiques », *Canadian Public Policy*, vol. 40, n° 3.
- Coiteux, M., 2012. « La multiplication des pains », *La Presse*, 18 avril.
- Coleman, W. D., 1995. « Le nationalisme, les intermédiaires et l'intégration politique canadienne », *Politiques et Sociétés*, n° 28.
- Collier, C., 2001. « Working with Parties Success and Failure of Child Care Advocates in British Columbia and Ontario in the 1990s », dans S. Prentice (dir.), *Changing Child Care: Five Decades of Child Care Advocacy and Policy in Canada*, Winnipeg, Fernwood Publishing, p. 117-131.
- , 2006. « Governments and Women's Movement: Explaining Child Care and Anti-Violence Policy in Ontario and British Columbia », 1970-2000, thèse de doctorat, Université de Toronto.
- , 2010. « Is Canada Ready for a New Universal Social Program? Comparing the Cases of Universal Medicare in the 1960s and 'Universal' Child Care in the New Millennium », dans G. DiGiacomo et M. Flumian (dir.), *The Case for Centralized Federalism*, Ottawa, University of Ottawa Press, p. 137-173.
- Couturier, E.-L., et P. Hurteau, 2016. *Les services de garde au Québec : champ libre au privé*, IRIS, étude, 13 avril.
- DiGiacomo, G., et M. Flumian (dir.), 2010. *The Case for Centralized Federalism*, Ottawa, University of Ottawa Press.
- Emploi et Développement social Canada (EDS), 2017. « Cadre multilatéral d'apprentissage et de garde de jeunes enfants », <https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/programmes/apprentissage-garde-jeunes-enfants/rapports/2017-cadre-multilateral.html> (consulté le 9 mars 2018).
- Esping-Andersen, E., 2008. *Trois leçons sur l'État-providence*, Paris, Seuil.
- Fafard, P., F. Rocher et C. Côté, 2010. « The Presence (or Lack Thereof) of a Federal Culture in Canada: The View of Canadians », *Regional and Federal Studies*, vol. 20, n° 1.
- Fortin, P., 2017. « Twelve Flawed Statements of the Fraser Institute on Quebec's childcare Program », [http://childcarecanada.org/sites/default/files/12\\_Flawed\\_Statements\\_Fraser\\_Institute\\_QC\\_Childcare.pdf](http://childcarecanada.org/sites/default/files/12_Flawed_Statements_Fraser_Institute_QC_Childcare.pdf) (consulté le 12 janvier 2018).
- Fortin, P., L. Godbout et S. St-Cerny, 2013. « L'impact des services de garde à contribution réduite sur le taux d'activité féminin, le revenu intérieur et les budgets gouvernementaux », *Revue Interventions économiques*, vol. 47.
- Friendly, M., B. Grady, L. Macdonald et B. Forer, 2015. *Early Childhood Education and Care in Canada 2014*, Toronto, Childcare Resource and Research Unit.
- Gestwicki, C., et J. Bertrand (dir.), 2012. *Essentials of Early Childhood Education*, 4<sup>e</sup> édition, Toronto, Nelson.
- Gingras, L., A. Lavoie et N. Audet, 2015a. *Enquête québécoise sur la qualité des services de garde éducatifs — Grandir en qualité 2014, tome 2, Qualité des services de garde éducatifs dans les centres de la petite enfance (CPE)*, Québec, Institut de la statistique du Québec.
- , 2015b. *Enquête québécoise sur la qualité des services de garde éducatifs — Grandir en qualité 2014, tome 3, Qualité des services de garde éducatifs dans les garderies non subventionnées*, Québec, Institut de la statistique du Québec.
- Gingrich, J., et B. Ansell, 2015. « The Dynamics of Social Investment: Human Capital, Activation, and Care », dans P. Beramendi, S. Häusermann, H. Kitschelt et H.-P. Kriesi (dir.), *The Politics of Advanced Capitalism*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 284-304.
- Gingrich, J., et S. Häusermann, 2015. « The Decline of the Working-Class Vote, the Reconfiguration of the Welfare Support Coalition and Consequences for the Welfare State », *Journal of European Social Policy*, vol. 25, n° 1.
- Godbout, L., et S. St-Cerny (dir.), 2008. *Le Québec : un paradis pour les familles ? Regards sur la famille et la fiscalité*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Gouvernement de la Colombie-Britannique, 2018. *Budget 2018 — Working for You. Budget and Fiscal Plan 2018/19-2020/21*, ministère des Finances, <https://www2.gov.bc.ca/>.
- Gouvernement de l'Ontario, 2018. *Un plan axé sur le mieux-être et l'avenir — Budget de l'Ontario 2018*, ministère des Finances, <http://budget.ontario.ca/fr/2018/index.html>.
- Haddow, R., 2015. *Comparing Quebec and Ontario: Political Economy and Public Policy at the Turn of the Millennium*, Toronto, University of Toronto Press.
- Haeck, C., P. Lefebvre et P. Merrigan, 2015. « Canadian Evidence on Ten Years of Universal Preschool Policies: The Good and the Bad », *Labour Economics*, vol. 36.
- Hayden, J., 1997. « Neo-conservatism and Child Care Services in Alberta: A Case Study », Occasional Paper No. 9, Toronto, Childcare Resource and Research Unit.
- Huber E., et J. D. Stephens, 2001. *Development and Crisis of the Welfare State*, Chicago, University of Chicago Press.
- Japel, C., R. Tremblay et S. Côté, 2005. « La qualité ça compte — Résultats de l'Étude longitudinale du développement des enfants du Québec concernant la qualité des services de garde », Institut de recherche en politiques publiques, *Choix*, vol. 11, n° 4.
- Jenson, J., 2002. « Against the Tide. Childcare in Quebec », dans R. Mahon et S. Michel (dir.), *Child Care and Welfare State Restructuring: Challenges and Choices*, New York, Routledge.
- Jenson, J., et A. Dobrowolsky, 2004. « Shifting Representations of Citizenship: Canadian Politics of 'Women' and 'Children' », *Social Politics. International Studies in Gender, State and Society*, vol. 11, n° 2.
- Jenson, J., R. Mahon et S. Phillips, 2003. « No Minor Matter: The Political Economy of Childcare in Canada », dans W. Clement et L. Vosko (dir.), *Changing Canada: Political economy as Transformation*, Montréal, McGill-Queen's University Press.
- Jenson J., et S. Thompson, 1999. *Comparative Family Policy: Six Provincial Stories*, Canadian Research Policy Networks, Ottawa, CPRN.
- Kershaw, P., 2004. « 'Choice' Discourse in BC Child Care: Distancing Policy from Research », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 37, n° 4.
- Kollman, K., J. H. Miller et S. E. Page, 2000. « Decentralization and the Search for Policy Solutions », *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 16, n° 1.
- Korpi, W., 2006. « Power resources and employer-centered approaches in explanations of welfare states and varieties of capitalism: Protagonists, consenters, and antagonists », *World Politics*, vol. 58, n° 2.
- Laurin, I., D. Guay, N. Bigras et M. Fournier, 2015. « Quel est l'effet de la fréquentation d'un service éducatif sur le développement de l'enfant à la maternelle selon le statut socioéconomique ? », résultats de l'Enquête montréalaise sur l'expérience préscolaire des enfants de maternelle (EMEP), Direction de la santé publique, Agence de la santé et des services sociaux de Montréal, Montréal.

- MacDonald, D., et M. Friendly, 2017. *Ça suffit — Les frais de garde d'enfants au Canada en 2017*, Ottawa, Centre canadien de politiques alternatives.
- Mahon, R., 2009. «Childcare and Varieties of Liberalism in Canada», dans A. Dobrowolsky (dir.), *Women and Public Policy in Canada: Neo-liberalism and After?*, Don Mills, Oxford University Press.
- , 2013. «Childcare, New Social Risks, and the New Politics of Redistribution in Ontario», dans K. Banting et J. Myles (dir.), *Inequality and the Fading of Redistributive Politics*, Vancouver, University of British Columbia Press.
- Mahon, R., et D. Brennan, 2013. «Federalism and the “New Politics” of Welfare Development: Childcare and Parental Leave in Australia and Canada», *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 43, n° 1.
- Mahon R., et C. Collier, 2010. «Navigating the Shoals of Canadian Federalism: Childcare Advocacy», dans M. Hausman, M. Sawyer et J. Vickers (dir.), *Federalism, Feminism and Multilevel governance*, New York, Routledge.
- Mahon, R., et S. Phillips, 2002. «Dual-Earner Families Caught in a Liberal Welfare Regime? The Politics of Child Care Policy in Canada», dans S. Michel et R. Mahon (dir.), *Child Care Policy at the Crossroad: Gender and Welfare State Restructuring*, London, Routledge.
- Martin, J. A., 2001. «History, Lessons and a Case for Change», dans S. Prentice (dir.), *Changing Child Care: Five Decades of Child Care Advocacy and Policy in Canada*, Winnipeg, Fernwood Publishing.
- McGrane, D., 2014. «Bureaucratic Champions and Unified Childcare Sectors: Neo-liberalism and Inclusive Liberalism in Atlantic Canadian Childcare Systems», *International Journal of Child Care and Education Policy*, vol. 8, n° 1.
- Mickleburgh, R., 2000. «B.C. Gives Parents \$7-a-Day Child Care», *Globe and Mail*, 6 juin.
- Monsebraaten, L., 2017. «Ontario Commits to Universally Accessible Child Care», *The Star*, 6 juin, <https://www.thestar.com/news/queenspark/2017/06/06/ontario-commits-to-universally-accessible-child-care.html> (consulté le 3 octobre 2017).
- Noël A., 2013. «Quebec's New Politics of Redistribution», dans K. Banting et J. Myles (dir.), *The Fading of Redistributive Politics: Policy Change and Policy Drift in Canada*, Vancouver, University of British Columbia Press.
- Obinger, H., S. Leibfried et F. G. Castles, 2005. *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ontario Progressive Conservatives, 2017. *People's Guarantee*, [http://d3n8a8pro7v7hmx.cloudfront.net/themes/58386dc76ad5754297000000/attachments/original/1513353728/People's\\_Guarantee.pdf?1513353728](http://d3n8a8pro7v7hmx.cloudfront.net/themes/58386dc76ad5754297000000/attachments/original/1513353728/People's_Guarantee.pdf?1513353728) (consulté le 12 janvier 2018).
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 2016. «Society at a Glance», Paris.
- , 2017. «Starting Strong 2017», Paris.
- , 2018. «Dépenses publiques en prestations familiales», Paris, <https://data.oecd.org/fr/social/depenses-publiques-en-prestations-familiales.htm> (consulté le 2 février 2018).
- Pasolli, K. E., 2015. «Comparing Child Care Policy in the Canadian Provinces», *Canadian Political Science Review*, vol. 9, n° 2.
- Pierson, P., 1993. «When Effects Become Causes: Policy Feedback and Political Change», *World Politics*, vol. 45, n° 4.
- Pelletier, R., 2012. «L'évolution du système de partis au Québec», dans R. Pelletier (dir.), *Les partis politiques québécois dans la tourmente: mieux comprendre et évaluer leur rôle*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Prentice, S., 2001. «Changing Child Care: Looking Back, Moving Forward», dans S. Prentice (dir.), *Changing Child Care: Five Decades of Child Care Advocacy and Policy in Canada*, Winnipeg, Fernwood Press.
- , 2004. «Manitoba's Childcare Regime: Social Liberalism in Flux», *Canadian Journal of Sociology*, vol. 29, n° 2.
- , 2016. «Childcare and the Manitoba Election», dans K. Levasseur, A. Rounce, B. Ferguson et R. Koop (dir.), *Understanding the Manitoba Election: Campaigns, Participation, Issues, Place*, Winnipeg, University of Manitoba Press.
- Prince, M. J., 2003. «SUFA: Sea Change or Mere Ripple for Canadian Social Policy?», dans S. Fortin, A. Noël et F. St-Hilaire (dir.), *Forging the Canadian Social Union: SUFA and Beyond*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, p. 125-156.
- Séguin, Y., A.-M. d'Amours, R. Lachance, A. Lajoie, N. Marceau, A. Noël et S. Saintonge, 2002. *Pour un nouveau partage des moyens financiers au Canada*, Québec, Commission sur le déséquilibre fiscal.
- Shipan, C., et C. Volden, 2008. «The Mechanisms of Policy Diffusion», *American Journal of Political Science*, vol. 52, n° 4.
- Statistique Canada, 2006. «Child Care in Canada», Special Surveys Division, Ottawa.
- , 2014. «Child Care in Canada», Social and Aboriginal Statistics Division, Ottawa.
- , 2018. «Revenus, dépenses et solde budgétaire — Administrations publiques», Ottawa, CANSIM, tableau 380-0080.
- Thomson, S., 2017. «NDP Announces Additional 25\$-a-Day Daycare Spots Across 22 Alberta Centres», 6 avril, <http://edmontonjournal.com/g00/news/local-news/premier-notley-set-to-unveil-centres-picked-for-affordable-daycare-program?i10c.encreferer> (consulté le 3 octobre 2017).
- Tougas, J., 2001. «What We Can Learn From the Quebec Experience», dans M. Krashinsky et G. Cleveland (dir.), *Our Children's Future: Child Care Policy in Canada*, Toronto, University of Toronto Press.
- Turgeon, L., 2010. «Tax, Time and Territory», thèse de doctorat, Université de Toronto.
- Vaillancourt, Y., et L. Thériault, 2006. «Social Economy, Social Policy, and Federalism in Canada», dans A.-G. Gagnon (dir.), *Contemporary Canadian Federalism. Foundations, Traditions, Institutions*, Toronto, University of Toronto Press.
- Van Lancker, W., 2017. «Reducing Inequality in Childcare Service Use across European Countries: What (If Any) Is the Role of Social Spending?», *Social Policy and Administration* (à paraître).
- Vickers, J., 2010. «A Two-Way Street: Federalism and Women's Politics in Canada and the United States», *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 40, n° 3.
- White L., 1997. «Partisanship or Politics of Austerity? Child Care Policy Development in Ontario and Alberta, 1980 to 1996», *Journal of Family Issues*, vol. 18, n° 1.
- , 2014. «Understanding Canada's Lack of Progress in Implementing the UN Convention on the Rights of the Child: The Intergovernmental Dynamics of Children's Policy Making in Canada», *International Journal of Children's Rights*, vol. 22, n° 1.

- White, L., et M. Friendly, 2012a. «Public Funding, Private Delivery: States, Markets, and Early Childhood Education and Care in Liberal Welfare States — Australia, the UK, Quebec, and New Zealand», *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 14, n° 4.
- , 2012b. «No-Lateralism’: Paradoxes in Early Childhood Education and Care Policy in the Canadian Federation», dans H. Bakvis et G. Skogstad (dir.), *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, Legitimacy*, 3<sup>e</sup> édition, Don Mills, Oxford University Press.
- White, L., et S. Prentice, 2016. «Early Childhood Education and Care Reform in Canadian Provinces: Understanding the Role of Experts and Evidence in Policy Change», *Administration publique du Canada*, vol. 59, n° 1.

## À propos de cette étude

---

Cette étude fait partie du programme de recherche Évolution de la communauté fédérale canadienne, dirigé par F. Leslie Seidle. La révision linguistique de l'étude a été effectuée par Jean Bernard, la correction d'épreuves par Amélie Hamel, la mise en pages par Anne Tremblay et la coordination par Félice Schaepli. Le graphisme est de Schumacher Design.

**Gabriel Arsenault** est professeur adjoint en science politique à l'École des hautes études publiques de l'Université de Moncton. Ses recherches portent principalement sur l'économie sociale et les politiques sociales au Canada.

**Olivier Jacques** est candidat au doctorat au Département de science politique de l'Université McGill. Ses recherches sont axées sur les déterminants politiques et institutionnels des choix fiscaux des gouvernements, et leurs conséquences sur la distribution des revenus.

**Antonia Maioni** est doyenne de la Faculté des arts de l'Université McGill et professeure au Département de science politique et à l'Institut des politiques sociales et de la santé.

Pour citer ce document :

Arsenault, Gabriel, Olivier Jacques et Antonia Maioni, 2018. *Les services de garde subventionnés : l'exception du Québec dans le contexte fédéral*, Étude IRPP n° 67, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques.



*Institute for  
Research on  
Public Policy*

*Institut de  
recherche  
en politiques  
publiques*

Fondé en 1972, l'Institut de recherche en politiques publiques est un organisme canadien indépendant, bilingue et sans but lucratif. Sa mission consiste à améliorer les politiques publiques en produisant des recherches, en proposant de nouvelles idées et en éclairant les débats sur les grands enjeux publics auxquels font face les Canadiens et leurs gouvernements. L'indépendance de l'Institut est assurée par un fonds de dotation établi au début des années 1970 grâce aux contributions des gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que du secteur privé.

Founded in 1972, the Institute for Research on Public Policy is an independent, national, bilingual, not-for-profit organization. The IRPP seeks to improve public policy in Canada by generating research, providing insight and informing debate on current and emerging policy issues facing Canadians and their governments. The Institute's independence is assured by an endowment fund, to which federal and provincial governments and the private sector contributed in the early 1970s.

Les droits d'auteur appartiennent à l'IRPP.  
Pour commander ce document ou demander  
la permission de l'utiliser ou de le reproduire,  
veuillez communiquer avec l'IRPP.

IRPP  
1470, rue Peel, bureau 200  
Montréal (Quebec) H3A 1T1  
Téléphone : 514 985-2461  
Télécopieur : 514 985-2559  
Courriel : [irpp@irpp.org](mailto:irpp@irpp.org)