

Ni universel ni équitable

Comment le système québécois de services de garde laisse trop d'enfants de côté

Étienne-Alexandre Beauregard

Juillet 2026

Rapport de recherche

CARDUS

Style de citation du rapport

Beauregard, Étienne-Alexandre. “Ni universel ni équitable : Comment le système québécois de services de garde laisse trop d’enfants de côté.” Cardus, 2026. https://www.cardus.ca/research/family/reports/ni-universel-ni-equitable.

CARDUS

Cardus est un institut de recherche non partisan voué à clarifier et à fortifier, par la recherche et le dialogue, les façons dont les institutions de la société peuvent collaborer en vue du bien commun.

cardus.ca

@cardusca

1 Balfour Drive, Hamilton, ON L9C 7A5

info@cardus.ca

© Cardus, 2026. Ce travail est sous licence Commons Attribution - Utilisation non commerciale - Pas d’œuvre dérivée 4.0 International.

À propos de l'auteur



Étienne-Alexandre Beauregard est chercheur chez Cardus. Originaire de la ville de Québec, il est titulaire d'un baccalauréat en philosophie politique et complète une maîtrise en administration publique. Avant de rejoindre Cardus, il travaillait comme rédacteur et conseiller à la planification stratégique au cabinet du premier ministre du Québec. Il est également l'auteur de trois livres de pensée politique, et ses écrits ont notamment été publiés dans *Le Devoir*, *La Presse*, *Le Journal de Montréal* et *Le Figaro*.

À propos de Cardus Familles

Le programme Cardus Familles mène, compile et diffuse des recherches sur la stabilité des familles et la vitalité du mariage, ainsi que sur leur contribution au renforcement de la société civile. Nous faisons la promotion de politiques publiques et d'institutions qui offrent aux familles la flexibilité nécessaire pour prendre les meilleures décisions pour leurs enfants.

Grandes lignes

- Même après près de 30 ans, le système québécois de services de garde ne remplit pas ses promesses. Il n'a jamais été capable de répondre à la demande engendrée par ses tarifs modiques, et plus de 30 000 enfants sont présentement sur une liste d'attente.
- L'impératif de créer des places en quantité est en tension avec la qualité de la garde d'enfants. La proportion de services de garde ayant déclaré un ratio d'éducatrices qualifiées inférieur à deux sur trois est en hausse, et atteint 46 % en date de 2023.
- Le financement gouvernemental est inéquitable d'un enfant à l'autre : il varie entre environ 33 $ par jour pour le crédit d'impôts pour les garderies non-subventionnées et 70 $ par jour pour une place en CPE. Un parent dont l'enfant ne fréquente pas un milieu de garde reconnu n'obtient pas d'appui financier, même s'il cotise au système à travers ses impôts.
- En liant son financement à la fréquentation d'un établissement reconnu, le modèle actuel subventionne le travail en réduisant son coût, mais ne soutient pas le temps passé en famille. Pourtant, les sondages montrent que les parents québécois désireraient travailler moins pour passer du temps avec leurs enfants.
- Quand on pose la question aux Québécois, seuls 50 % croient que le système actuel, où le financement est majoritairement versé directement aux établissements de garde, est préférable à un système où le financement va aux parents, afin de leur offrir une liberté de choix. 50 % des Québécois préféreraient cette seconde option.
- Le Québec pourrait s'inspirer de la Finlande, qui offre des allocations pour les parents qui ne souhaitent pas ou ne peuvent pas faire garder leur enfant dans un établissement de garde en plus de subventionner les services de garde. Des allocations sont également disponibles pour les parents qui souhaitent travailler trois ou quatre jours par semaine afin de s'occuper de leur enfant de moins de trois ans.

Table des matières

Introduction 6
Un système qui n'est pas universel. 6
Un financement inéquitable d'un enfant à l'autre 10
Aider les parents à passer plus de temps en famille 14
Financer les familles pour une véritable liberté de choix 17
La Finlande, un modèle de flexibilité pour les parents. 19
Une allocation québécoise pour la garde d'enfants 21
Conclusion 23
Références 24

Introduction

À l'échelle nord-américaine, le Québec se démarque par l'ampleur de ses politiques sociales, notamment pour les familles. La création du réseau des centres de la petite enfance (CPE) en 1997 a permis aux parents d'accéder à des services de garde à coût modique, une première en Amérique du Nord.

Le système québécois de garderies est cependant loin d'être parfait, pour deux raisons principales : il n'est ni universel ni équitable. Malgré les intentions des gouvernements successifs, l'offre de places en service de garde n'a jamais répondu à la demande, et ce depuis la création du réseau. Plus encore, le gouvernement finance à des degrés différents les différentes options de garde (CPE, garderies subventionnées, milieu familial, crédit d'impôt pour garderies non subventionnées) de telle sorte qu'il existe des iniquités importantes entre les sommes reçues. Quant aux familles qui ne trouvent pas de place, ou qui ne désirent pas recourir aux services de garde reconnus, elles sont laissées à elles-mêmes.

Ces deux maux proviennent du fait que le système actuel finance principalement les établissements de garde, plutôt que les familles directement. Cela a des effets pervers, comme d'augmenter le coût réel des places en service de garde pour les contribuables, mais aussi des conséquences directes sur les familles, particulièrement celles qui n'ont pas de place en garderie et qui n'ont conséquemment pas de soutien de l'État.

Ce rapport de recherche vise mettre en lumière ces angles morts persistants de la politique familiale québécoise. En donnant aux parents le droit de choisir entre une prestation financière et une place en service de garde, à l'image de ce qui se fait en Finlande, le Québec ferait un premier pas important vers un système plus équitable, où aucune famille n'est laissée de côté en raison du manque de places ou de ses choix personnels.

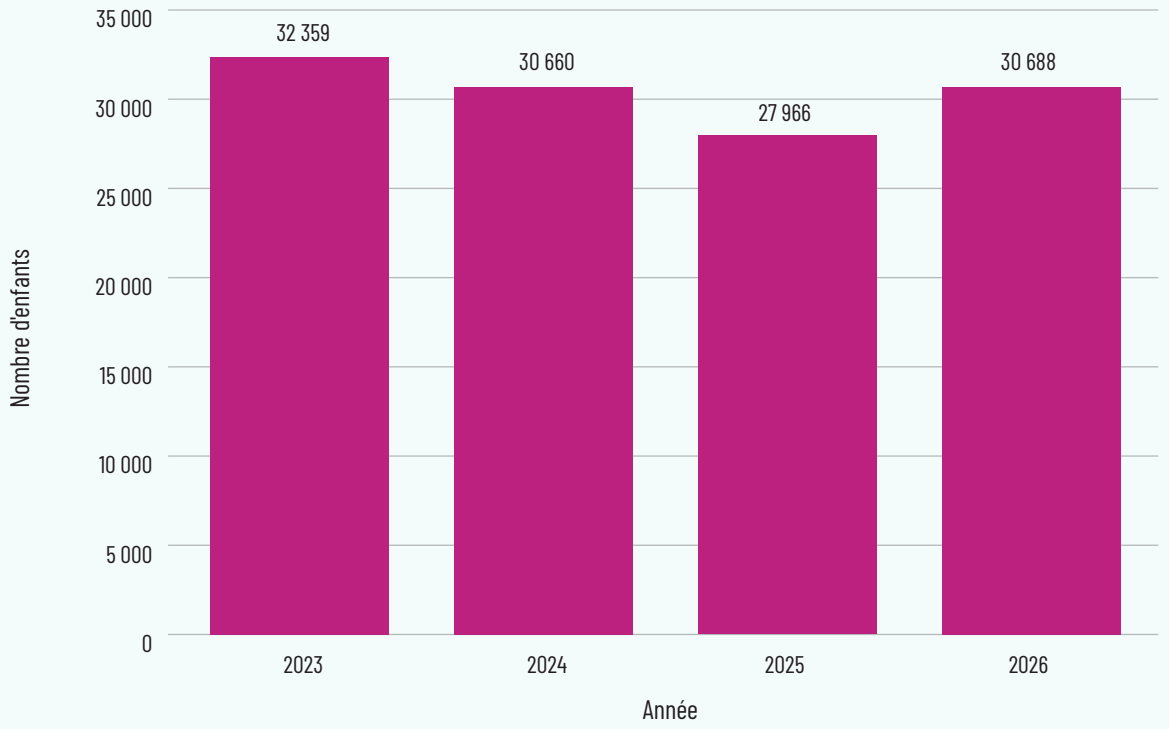
Un système qui n'est pas universel

Malgré l'intention affichée du gouvernement, le système québécois de services de garde n'a jamais réellement été universel, car tous ceux qui le désirent n'y ont pas forcément accès. Comme l'explique la professeure Sophie Mathieu de l'Université de Sherbrooke, « le Québec a toujours été victime de la popularité de son réseau de garderies sans jamais réussir à offrir un accès universel aux services de garde à la petite enfance[1]. » En effet, près de 30 ans après sa création, le réseau ne parvient toujours pas à répondre à la demande, et ce, malgré une hausse relativement constante du nombre de places depuis 1998[2]. La figure 1 montre qu'il existe toujours une liste d'attente pour obtenir une place en service de garde au Québec, sur laquelle figurent environ 30 000 enfants.

1 Mathieu, « Quatre leçons ». Les références complètes de toutes les sources sont fournies à la fin du présent rapport.

2 Robert-Angers, Fortin et Godbout, « Examen de l'arrimage », 4.

Figure 1. Enfants en attente d'une place en service de garde au 31 janvier, Québec, 2023-2026



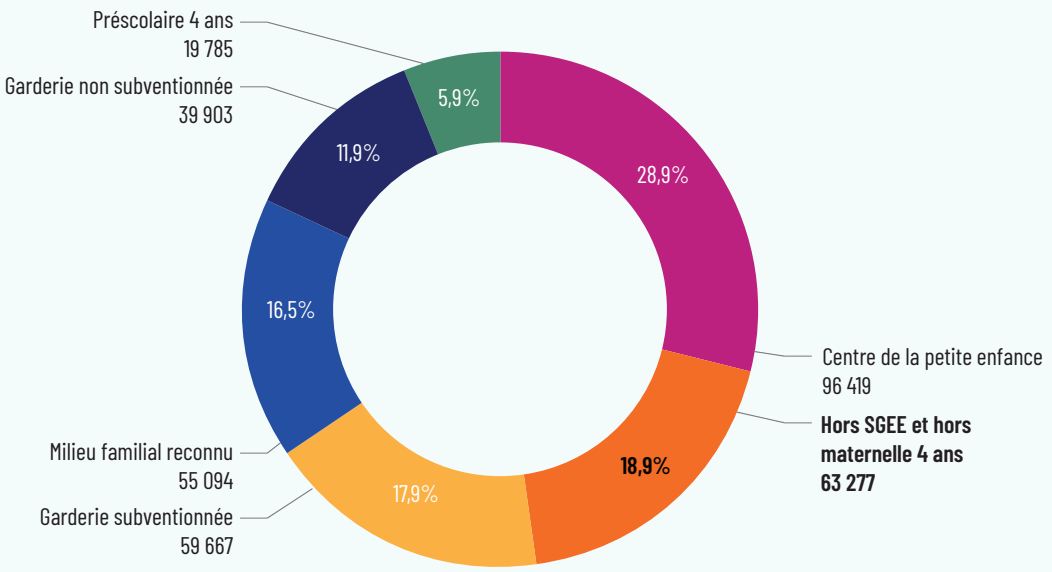
Source : Ministère de la Famille, « Statistiques sur le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance », données mises à jour le 9 mars 2026.

Cela occasionne des enjeux bien réels pour les familles, principalement lors de la période de transition entre la fin du congé parental et l'entrée en service de garde ou à l'école, où des dizaines de milliers de parents doivent composer avec une absence de prise en charge, sans soutien financier. Cette discontinuité constitue un véritable angle mort de la politique familiale québécoise[3].

Selon les dernières données en date du ministère de la Famille, environ 80 % des enfants de 1-4 ans au Québec ont une place dans un service de garde éducatif à l'enfance (SGEE) reconnu ou en maternelle 4 ans. Autrement dit, un cinquième des enfants âgés d'un an et plus (18,9 %) n'en fréquente pas, par choix ou par manque de place. De surcroît, le réseau actuel des services de garde au Québec est très éclaté, et plusieurs types de garderies s'y côtoient (voir figure 2). Seulement 28,9 % des enfants de 1-4 ans fréquentent un CPE, soit un peu plus du tiers de ceux qui sont en service de garde. Donc, les deux tiers de ceux qui ont une place dans un SGEE ne sont pas dans un CPE.

3 Dinan et Mathieu, « Le Québec, paradis des familles…vraiment? ».

Figure 2. Répartition des enfants de 1-4 ans selon le service éducatif reçu, Québec, 2025



Source : Ministère de la Famille du Québec, « Portrait du réseau des services de garde éducatifs à l'enfance », données mises à jour le 31 mai 2025.

De plus, on constate depuis plusieurs années une tension entre la volonté d'augmenter la quantité de places et la qualité des places créées. Comme le soulignent Michael Robert-Angers, Pierre Fortin et Luc Godbout, « la qualité moyenne des services de garde québécois laisse à désirer : si plusieurs installations, notamment en CPE, offrent une qualité de service adéquate, en contrepartie, dans un grand nombre la qualité est inadéquate[4]. »

Le ministère de la Famille mesure la qualité à travers plusieurs dimensions, comme l'aménagement des lieux et le matériel, les expériences vécues par les enfants et les interactions entre le personnel éducateur avec les enfants et leurs parents[5]. La formation des éducatrices constitue également un des critères les plus fréquemment employés par l'État québécois pour évaluer la qualité des services[6]. Avant la pandémie, le Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance prévoyait un ratio d'éducatrices qualifiées de deux sur trois, lequel a été abaissé pendant l'urgence sanitaire pour recruter davantage, avant d'être rehaussé progressivement à une sur deux en mars 2023, puis de retour à deux sur trois en avril 2027[7]. Ainsi, pour accroître le nombre de places, la proportion de services de garde où moins de deux éducatrices sur trois ont reçu une formation reconnue a augmenté de manière importante dans le réseau, atteignant 46 % du total en date de 2023, comme le démontre le vérificateur général du Québec (figure 3).

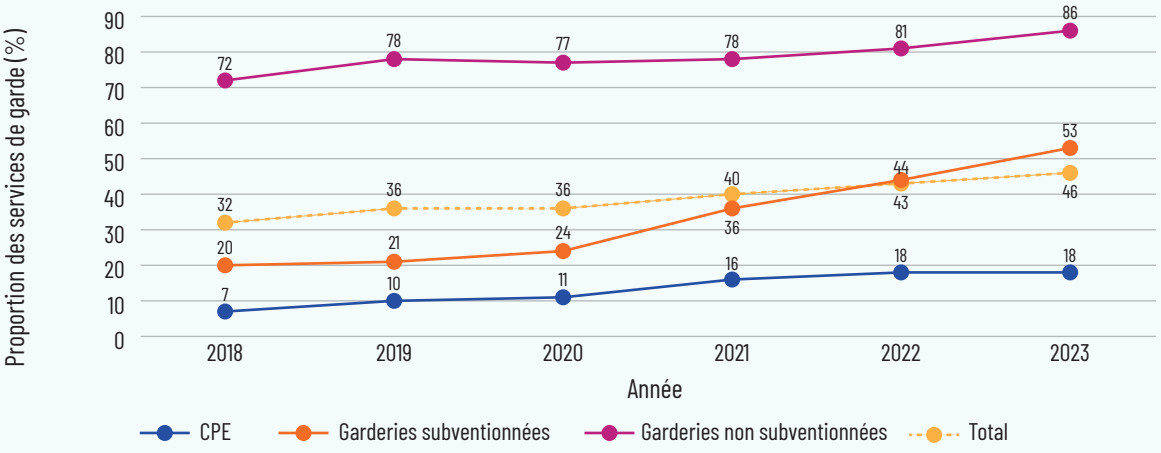
4 Robert-Angers, Fortin et Godbout, « Examen de l'arrimage », 25.

5 Ministère de la Famille du Québec, « Qualité éducative dans les services de garde ».

6 Notons qu'il n'existe pas de réel consensus quant aux critères qui permettent de mesurer objectivement la qualité d'un service de garde. Cardus publiera prochainement une étude sur la question de la qualité dans les services de garde.

7 Vérificateur général du Québec, *Rapport du Vérificateur général*, 120.

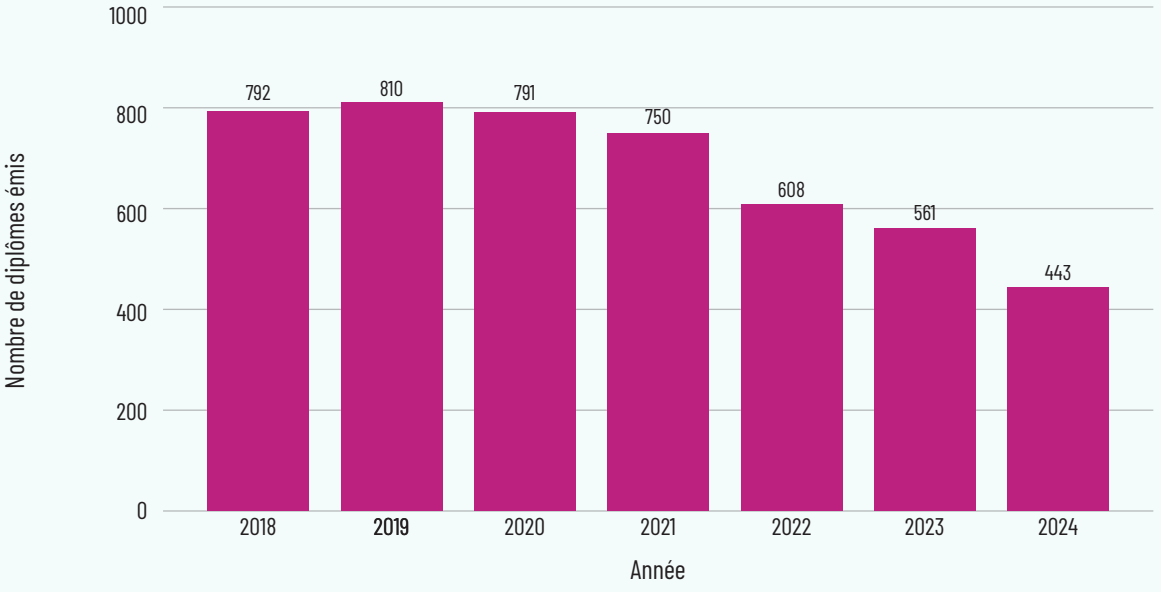
Figure 3. Services de garde échouant à atteindre un ratio d'éducatrices qualifiées de deux sur trois, Québec, 2018-2023



Source : Vérificateur général du Québec, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2023-2024*, 2024, 121.

Malgré de nombreux incitatifs, dont des bourses d'études à chaque session complétée, le Québec diplôme de moins en moins de techniciennes en éducation à l'enfance[8], comme l'indique la figure 4. Cette formation compte un taux de diplomation faible, à un sur trois, et plusieurs milliers d'éducatrices ont quitté leur emploi dans les dernières années en raison du salaire et des conditions de travail[9].

Figure 4. Diplômes émis dans le programme DEC de Techniques d'éducation à l'enfance, Québec, 2018-2024



Source : Demandes d'accès à l'information, Ministère de l'Éducation supérieure du Québec, information diffusée le 3 octobre et le 20 novembre 2025.

8 Mathieu, « Comment créer des places en petite enfance ».

9 Gerbet, « Les étudiantes désertent la formation d'éducatrice à la petite enfance ».

Ainsi, même si le gouvernement affiche l'intention d'en venir à un système universel où tous les enfants auraient une place, au point d'inscrire dans la loi que « tout enfant a le droit de recevoir des services de garde éducatifs personnalisés de qualité de la naissance jusqu'à son admission à l'éducation préscolaire ou à l'enseignement primaire[10] », il semble improbable que cet objectif soit atteint sans sacrifier l'exigence de qualité. Dans les dernières années, le taux d'échec aux évaluations de qualité dans les services de garde a augmenté de manière importante : « près de 30 % des installations […] dont la qualité éducative a été évaluée par le ministère de la Famille ont échoué à l'évaluation[11] », selon le Vérificateur général du Québec. Cela n'est pas sans conséquences, car « plusieurs études ont trouvé que des services de garde inadéquats sont associés à des effets négatifs sur le développement des enfants[12]. » Même si elle s'avérait possible, une telle uniformité ne serait pas forcément représentative de ce que désirent les parents, qui ont des préférences de garde variées.

Un financement inéquitable d'un enfant à l'autre

Une politique familiale équitable devrait suivre le principe de « neutralité du financement », soit de respecter les choix des parents quant aux options de garde qu'ils privilégient, sans en favoriser une au détriment des autres. Qu'un service de garde soit public ou privé, en milieu familial ou dans un centre, ou encore à la maison avec une gardienne ou un membre de la famille, toutes ces avenues sont légitimes, et correspondent à des besoins et des désirs qui varient d'un enfant et d'une famille à l'autre[13]. Il est en effet profondément inéquitable de financer différemment la garde des enfants selon le type de service qu'ils fréquentent ou selon leur capacité à obtenir une place. C'est pourtant ce qui se produit au Québec.

Les professeures Sophie Mathieu et Diane-Gabrielle Tremblay l'affirment clairement : « toutes les familles ne sont pas égales dans le soutien qu'elles reçoivent de l'État », et « tous les enfants ne semblent pas avoir la même "valeur" » aux yeux du gouvernement du Québec, tout dépendant du type de service de garde qu'ils fréquentent[14]. Robert-Angers, Fortin et Godbout ont estimé l'ampleur de cette iniquité à partir des crédits budgétaires 2025-2026 du gouvernement du Québec. Comme l'illustre la figure 5, l'écart est extrêmement important. L'État subventionne les CPE à la hauteur de 69,53 $ par enfant par jour, soit environ deux fois plus qu'un milieu familial subventionné ou une garderie non subventionnée qui bénéficie du crédit d'impôt pour frais de garde. Sur une année complète de 260 jours de garde, cela représente un écart considérable (voir figure 6). En effet, une place en garderie non subventionnée couverte par le crédit d'impôt reçoit environ 10 000 $ de moins en soutien de l'État qu'une place en CPE.

10 *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*, art. 2.

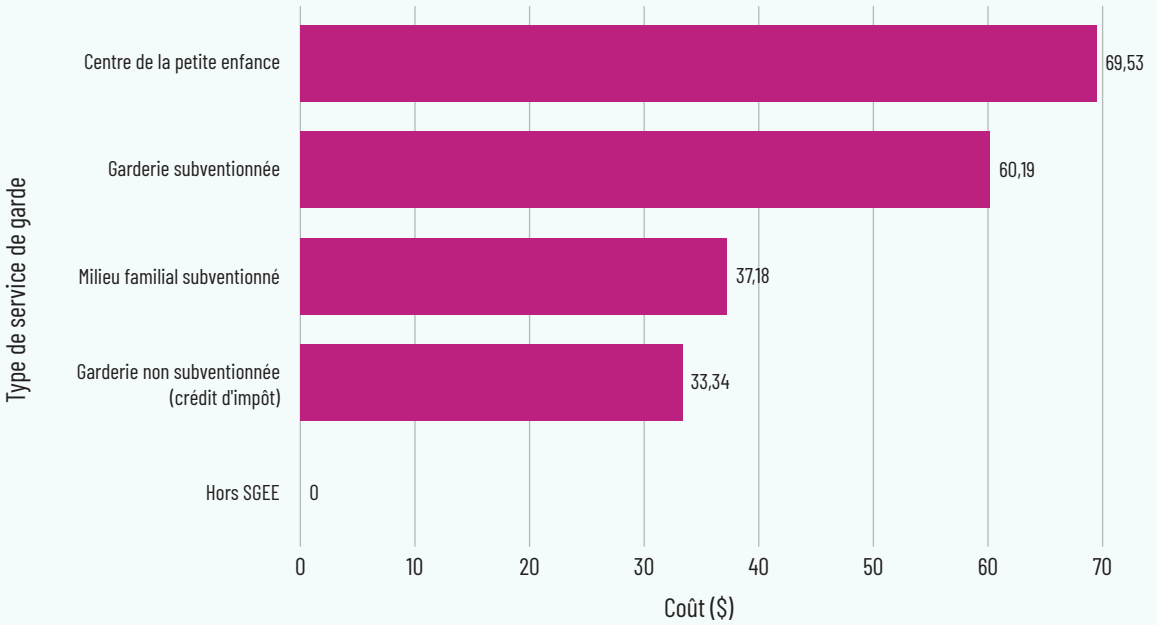
11 Vérificateur général du Québec, *Rapport du Vérificateur général*, 107.

12 Robert-Angers, Fortin et Godbout, « Examen de l'arrimage », 25.

13 Cardus Family, « A Positive Vision », 8-9.

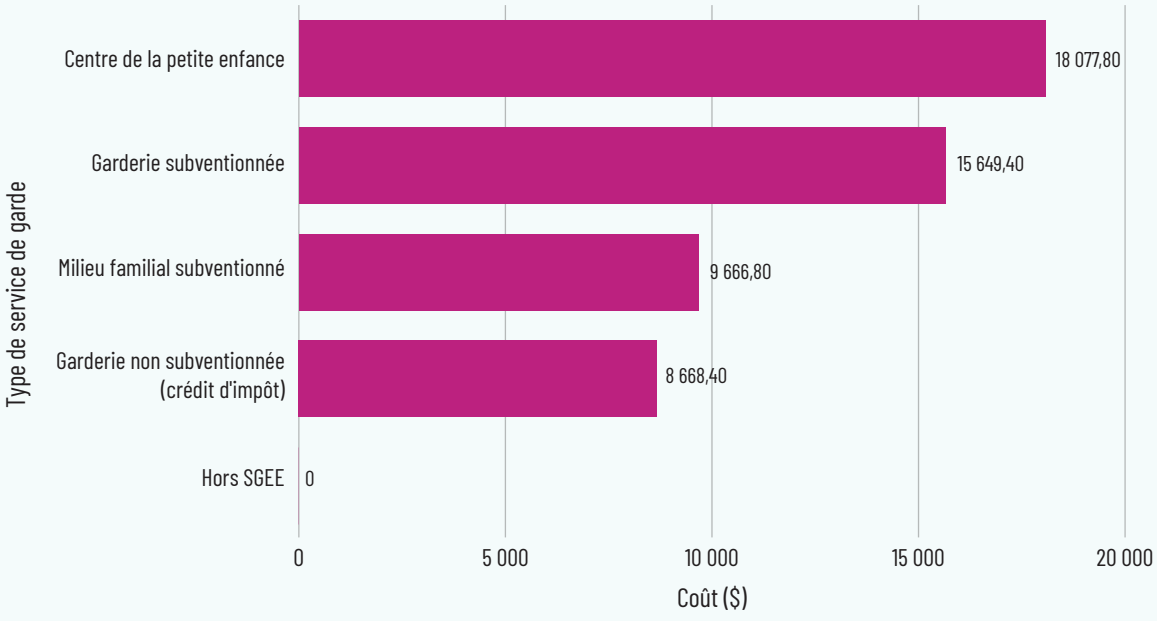
14 Mathieu et Tremblay, « Évolution et transformation », 6-8.

Figure 5. Estimation du coût public journalier selon le type de service de garde, 2025



Source : M. Robert-Angers, P. Fortin et L. Godbout, « Examen de l'arrimage entre besoins des enfants et offre de services de garde éducatifs au Québec », Chaire de recherche en fiscalité et finances publiques, 2025, 7.

Figure 6. Estimation du coût public annuel selon le type de service de garde, 2025



Source : M. Robert-Angers, P. Fortin et L. Godbout, « Examen de l'arrimage entre besoins des enfants et offre de services de garde éducatifs au Québec », Chaire de recherche en fiscalité et finances publiques, 2025, 7.

Il s'agit d'une iniquité majeure, qui n'est pas non plus corrélée au coût réel du service de garde : « certains parents assument un coût net de garde plus élevé pour un service dont le coût réel est plus bas et vice-versa[15]. »

Par exemple, un parent peut payer 9,65 $ par jour pour une place en CPE, qui coûte en réalité près de 80 $ par enfant par jour si l'on additionne les contributions parentale et publique, et payer plus cher, après crédit d'impôt, dans une garderie privée dont le coût réel est de 50 $ par enfant par jour. Cette iniquité de financement explique en partie pourquoi on retrouve davantage d'éducatrices qualifiées dans les CPE : comme ils bénéficient d'une subvention qui dépasse de loin les autres options de garde, ils peuvent se permettre d'offrir des salaires plus élevés, alors que les garderies non subventionnées devraient transférer cette augmentation aux parents[16].

L'iniquité la plus importante concerne néanmoins les enfants qui ne fréquentent pas un service de garde reconnu, soit parce qu'ils sont sur une liste d'attente, ont recours à un autre mode de garde ou sont gardés par un parent ou un membre de la famille : ils ne reçoivent aucun soutien financier. C'est donc dire que presque un enfant sur cinq entre 1-4 ans[17] ne reçoit pas d'appui monétaire de l'État pour les soins qu'il reçoit, car ceux-ci ne sont pas donnés dans un service de garde reconnu, ou sont donnés à la maison. Comme l'expliquent Mathieu et Tremblay :

> Au Québec, un parent qui s'occupe de son enfant à la maison n'est pas admissible au crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants; pour que le travail de soins se voie attribuer une valeur monétaire en partie prise en charge par l'État, il doit être effectué à l'extérieur du foyer dans un service de garde reconnu. Le travail de reproduction sociale de ces parents se fait donc gratuitement et sans aucune reconnaissance[18].

Ce « travail invisible », majoritairement effectué par les femmes[19], n'est pas rémunéré parce qu'il se déroule dans la sphère domestique plutôt que dans le marché. Plus encore, ce manque de reconnaissance affecte aussi de manière disproportionnée les enfants de milieux défavorisés, car ceux-ci sont proportionnellement moins nombreux à fréquenter un service de garde que les enfants de familles nanties[20]. En effet, l'Enquête québécoise sur l'accessibilité et l'utilisation des services de garde 2021 de l'Institut de la statistique du Québec indique que les enfants dont les parents ont un revenu moyen-élevé ou élevé sont surreprésentés dans les CPE, tout comme ceux dont les parents ont un diplôme universitaire, comme le montrent les figures 7 et 8[21].

15 Robert-Angers, Fortin et Godbout, « Examen de l'arrimage », 11.

16 *Ibid*., 12.

17 Nous excluons les enfants sous l'âge d'un an de cette mesure parce que leurs parents bénéficient le plus souvent du Régime québécois d'assurance parentale.

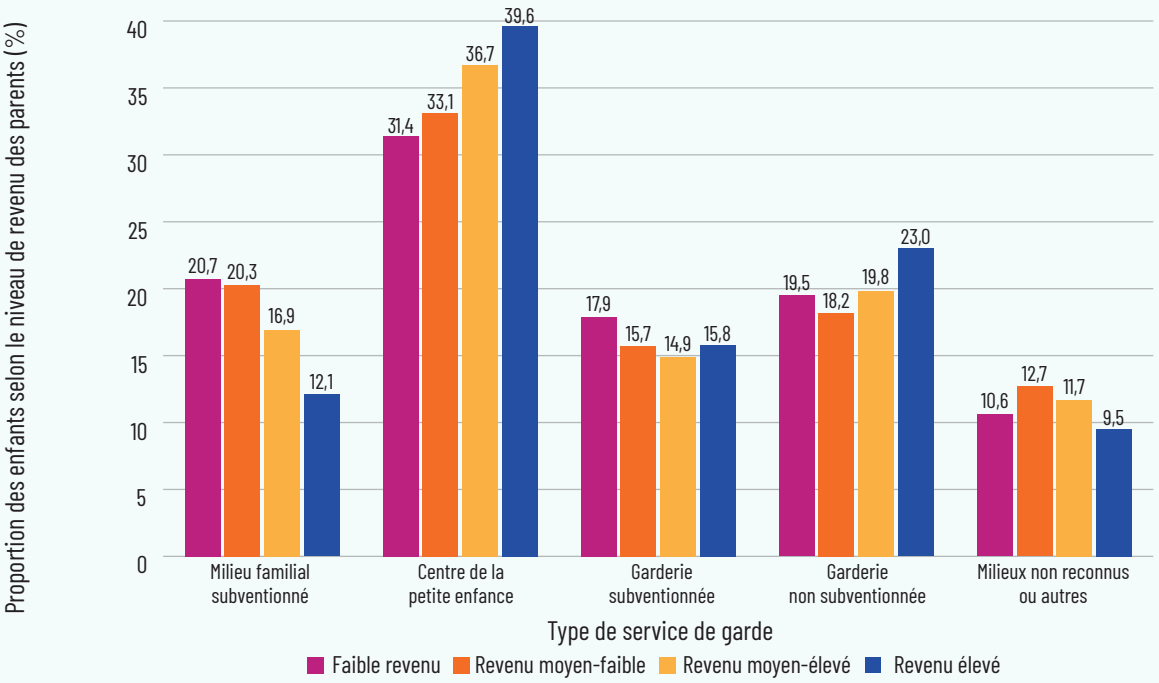
18 Mathieu et Tremblay, « Évolution et transformation », 8.

19 Comité permanent de la condition féminine, *Le travail non rémunéré des femmes au Canada*.

20 Laurin *et coll.*, « La fréquentation d'un service éducatif préscolaire », 18.

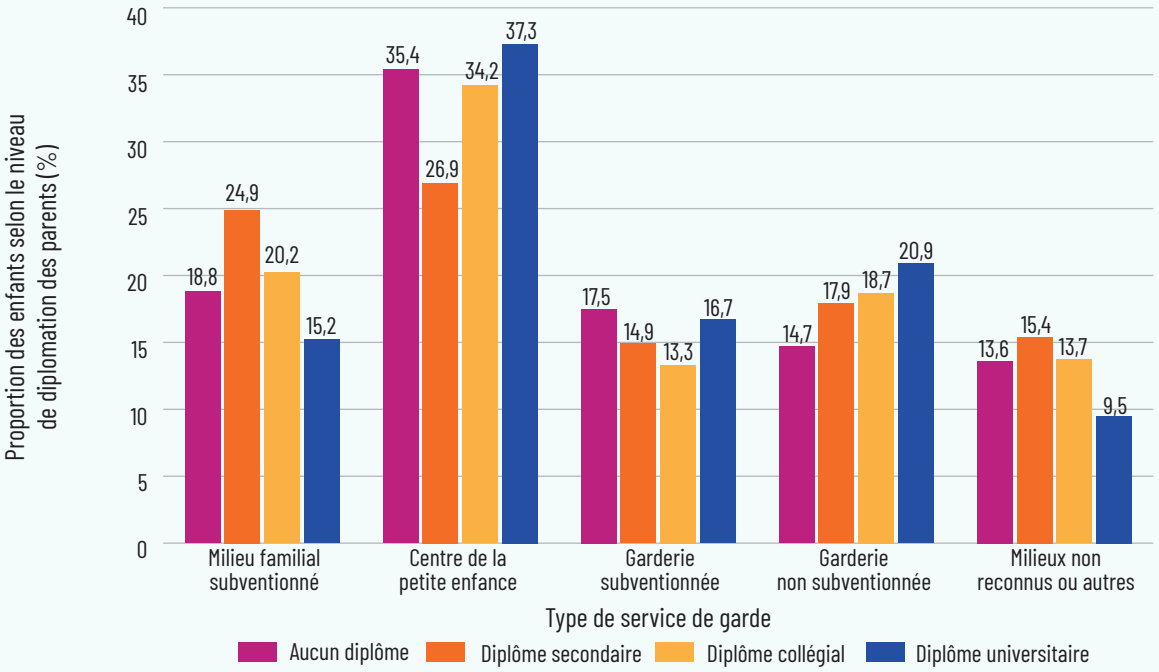
21 Institut de la statistique du Québec, « Enquête québécoise », 110.

Figure 7. Type de service de garde fréquenté selon le niveau de revenu du ménage, Québec, 2021



Source : Institut de la statistique du Québec, « Enquête québécoise sur l'accessibilité et l'utilisation des services de garde 2021 », 2022, 110.

Figure 8. Type de service de garde fréquenté selon le plus haut diplôme obtenu par l'un des parents, Québec, 2021



Source : Institut de la statistique du Québec, « Enquête québécoise sur l'accessibilité et l'utilisation des services de garde 2021 », 2022, 110.

Cette situation n'est cependant pas unique au Québec : dans une majorité des pays de l'OCDE, les enfants dont le revenu familial est plus bas fréquentent moins les services de garde que les enfants issus de familles plus fortunées[22]. Ce constat est logique considérant que des tarifs de garde réduits représentent en quelque sorte une subvention au travail, afin d'en réduire le coût et de le rendre plus avantageux[23]. Un système à tarif unique comme celui du Québec est plus avantageux pour les ménages à revenu élevé que pour ceux à faible revenu, car ce tarif représente une plus petite partie de leur revenu. C'est pourquoi l'économiste Jean-Yves Duclos, devenu par la suite ministre de la Famille du Canada, affirmait que « le système de subventions directes aux CPE profite plus largement aux familles les mieux nanties[24]. »

Le système actuel est donc profondément inéquitable parce qu'il ne finance pas toutes les options de garde également, et laisse de côté certaines familles, qui n'emploient pas de moyen de garde reconnus par le gouvernement. Ce soutien différencié exacerbe les inégalités entre les ménages, en subventionnant les CPE, plus utilisés par les ménages aisés, et en soutenant moins celles que fréquentent les familles à revenus modestes.

Aider les parents à passer plus de temps en famille

On présente souvent le système québécois de services de garde comme une mesure de conciliation travail-famille, soit une manière d'atteindre l'équilibre entre les responsabilités liées à la vie professionnelle et à la vie familiale. Cependant, puisqu'elle ne traite pas toutes les familles de manière égale, cela n'est pas tout à fait vrai.

Comme le soulignent Mathieu et Tremblay, la politique familiale québécoise de 1997 « s'inscrit dans le courant qui valorise l'activité économique », et constitue « une politique liée à la participation au marché du travail, plutôt qu'une politique de compensation pour l'offre de soin »[25]. Comme le financement est versé directement aux garderies plutôt qu'aux parents, et que les parents dont les enfants ne fréquentent pas un milieu de garde reconnu ne reçoivent pas de soutien, il constitue une subvention visant à faire baisser le coût du travail, et donc à encourager le travail, et non une politique soutenant les familles, peu importe les choix qu'elles décident librement de faire.

Pourtant, un sondage mené par l'Institut de la statistique du Québec auprès des parents d'enfants d'âge mineur montre qu'environ 40 % d'entre eux désireraient travailler moins[26]. Comme le montre la figure 9, le désir de réduire ses heures de travail est plus présent chez les femmes (43,8 %) que chez les hommes (34,9 %). La figure 10 montre aussi que plus un parent travaille, plus il est susceptible de souhaiter travailler moins pour passer du temps en famille. Ainsi, les parents qui travaillent moins de 35 heures par semaine sont de loin les plus satisfaits (71,3 %) de

22 OCDE, « PF3.2 : Enrolment in Childcare and Pre-school », 3.

23 Fortin, Godbout et St-Cerny, « L'impact des services de garde », 2.

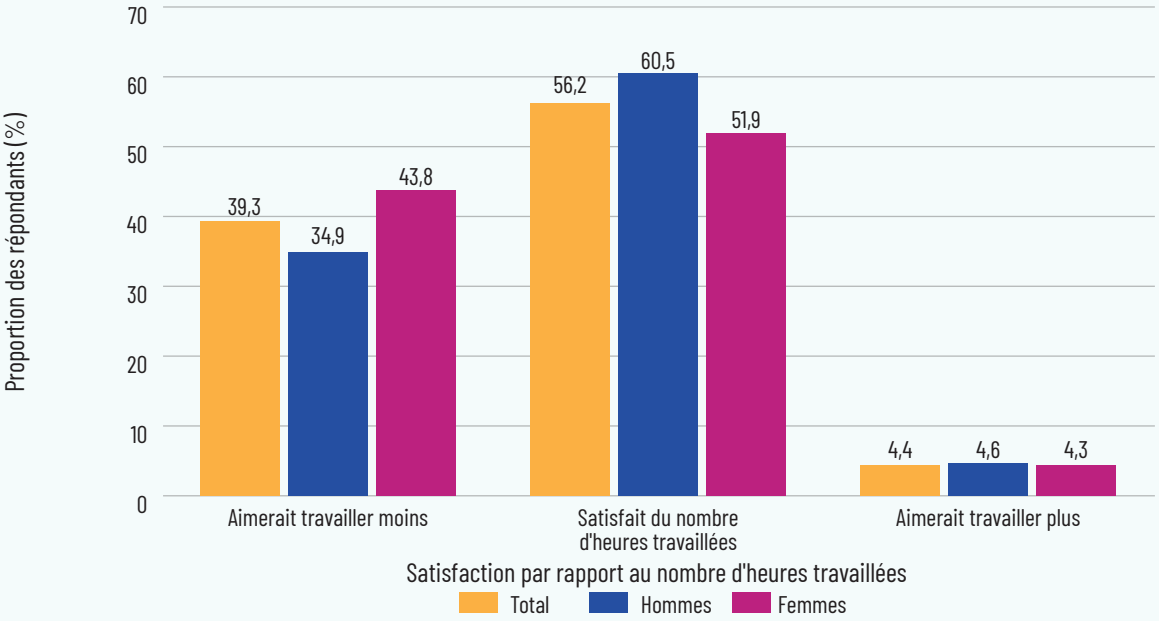
24 Duclos, « À qui profitent les services de garde à sept dollars? ».

25 Mathieu et Tremblay, « Évolution et transformation », 5, 10.

26 Institut de la statistique du Québec, *Être parent au Québec en 2022*, 121.

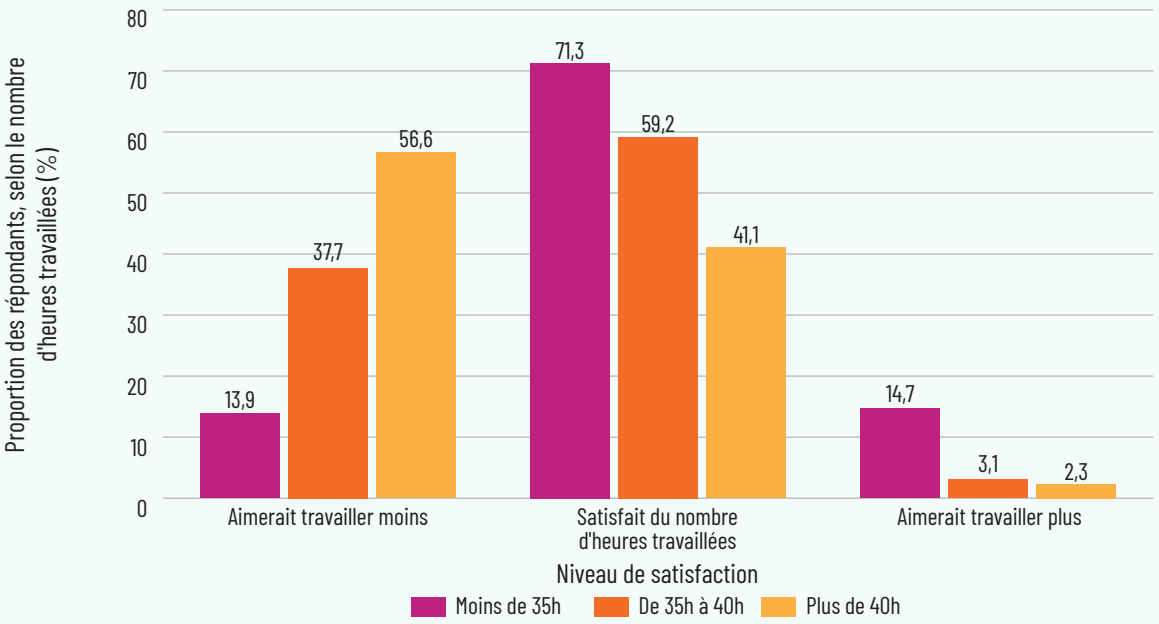
leurs heures de travail, alors qu'une nette majorité (56,6 %) de ceux qui travaillent 40 heures et plus désireraient passer moins de temps au travail.

Figure 9. Satisfaction par rapport aux nombres d'heures travaillées par semaine, parents d'enfants de 6 mois à 17 ans occupant un emploi, Québec, 2022



Source : Institut de la statistique du Québec, *Être parent au Québec en 2022*, 2023, 121.

Figure 10. Satisfaction par rapport aux nombres d'heures travaillées par semaine, parents d'enfants de 6 mois à 17 ans occupant un emploi, Québec, 2022

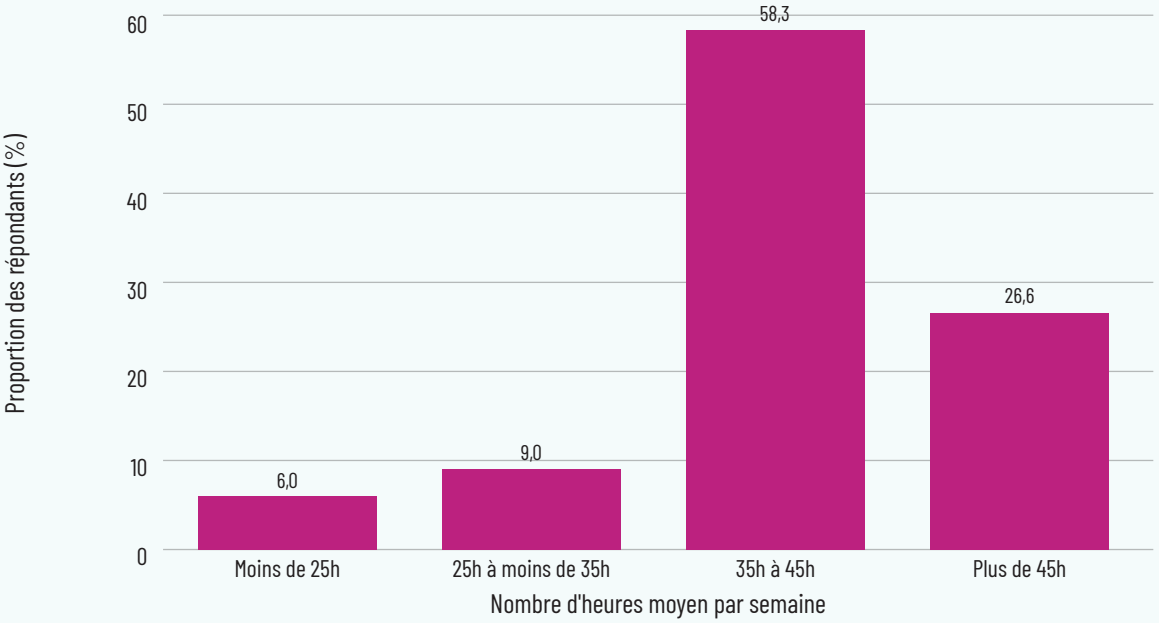


Source : Institut de la statistique du Québec, *Être parent au Québec en 2022*, 2023, 121.

De la même manière, l'initiative Concilivi du Réseau pour un Québec Famille révèle dans un sondage mené auprès de parents québécois que les mesures de conciliation travail-famille les plus populaires sont une meilleure compensation financière pour les congés et une réduction de temps de travail, pour passer plus de temps en famille[27]. Le système actuel penche pourtant dans la direction inverse, car il incite les parents à augmenter leur temps de travail. Plus un enfant passe de journées par année en service de garde reconnu, plus la subvention, directe ou indirecte, touchée par les parents est importante. Inversement, elle est réduite plus un parent passe du temps avec ses enfants plutôt qu'au travail, ce qui multiplie le coût de renonciation du travail plutôt que de l'atténuer, ce qui valoriserait au contraire l'équilibre.

Le résultat de cette politique est donc un haut taux de participation au marché du travail, certes, mais également de très longues heures de fréquentation des services de garde pour les enfants. Ainsi, près de 85 % des enfants d'âge préscolaire fréquentant un service de garde y passent plus de 35 heures par semaine, et plus du quart (26,6 %) y sont plus de 45 heures par semaine[28]. Ces chiffres inquiètent l'Observatoire québécois des tout-petits, qui souligne que les enfants ayant été gardés en moyenne 35 heures ou plus par semaine ont une plus forte probabilité d'être vulnérables dans le développement de leurs compétences sociales et de leur maturité affective. Lorsque la moyenne dépasse 45 heures de garde par semaine, elle peut engendrer des effets négatifs sur le plan des habiletés socioaffectives, comme un sentiment d'insécurité, des problèmes de comportement et de l'agressivité[29].

Figure 11. Nombre moyen d'heures de garde par semaine dans le principal service de garde, Québec, 2021



Source : Institut de la statistique du Québec, « Enquête québécoise sur l'accessibilité et l'utilisation des services de garde 2021 », 2022, 116.

27 Concilivi, « Sondage », 26.

28 Institut de la statistique du Québec, *Enquête québécoise*, 116.

29 Observatoire québécois des tout-petits, *Dans quels environnements grandissent les tout-petits au Québec?*, 128.

Ces résultats sont donc à mettre en perspective par rapport aux études qui attestent d'effets positifs de la fréquentation de services de garde sur les enfants issus de milieux défavorisés et lorsque les services de garde sont de qualité[30]. Ces effets négatifs potentiels sont le produit d'un système qui finance uniquement leur fréquentation, et qui incite donc à une fréquentation bonifiée, plutôt que de financer équitablement les différents choix qui s'offrent aux parents, alors même que les enquêtes d'opinion montrent qu'ils privilégieraient de travailler moins pour concilier leurs responsabilités professionnelles et familiales.

Financer les familles pour une véritable liberté de choix

Les déficiences actuelles du système québécois de garderies, soit son manque d'universalité et son financement inéquitable d'un enfant à l'autre, sont le produit du choix de financer les garderies elles-mêmes plutôt que les parents. Cela fait en sorte que les familles qui ne souhaitent pas, ou qui ne peuvent pas accéder à une place en garderie reconnue sont laissées de côté par le système.

Plus encore, l'argent versé aux établissements de garde n'allège pas toujours le budget des familles, et tend à faire augmenter le coût des places[31]. Comme l'ont expliqué Clavet et Duclos, « ceux qui utilisent les services de garde financés directement par l'État ne disposent que de peu d'informations sur le coût (réel) de ces services », ce qui entraîne « une surutilisation des services en question et une pression naturelle à la hausse sur le coût de ces services »[32]. Peu de familles dont l'enfant fréquente un CPE savent que l'État verse une contribution de presque 70 $ par enfant par jour en plus du tarif unique de 9,65 $ qu'elles paient de leur poche. Celles dont l'enfant est en milieu familial subventionné ne savent pas non plus que le soutien étatique est presque inférieur de moitié à celui que reçoivent les enfants en CPE. Ce manque d'information permet à la fois au soutien public d'être très inéquitable entre les familles, et aux coûts d'augmenter de manière cachée, sans que les usagers n'en voient les retombées directement.

Financer directement les établissements de garde n'est pourtant pas l'unique manière de soutenir les familles de jeunes enfants pour leurs besoins de garde. Au contraire, une autre option consisterait à financer les parents directement au moyen d'une allocation, pour ensuite leur laisser le choix du type de garde qu'ils privilégient. Même si cette approche n'est pas en vigueur au Québec, un sondage de l'Institut Angus Reid effectué en partenariat avec Cardus en 2021 montre que la moitié des Québécois la préfèrent au financement direct des garderies[33]. Il existe donc un fort appui au Québec pour un changement de philosophie, qui permettrait de régler des problèmes persistants qui existent depuis la création du réseau des CPE.

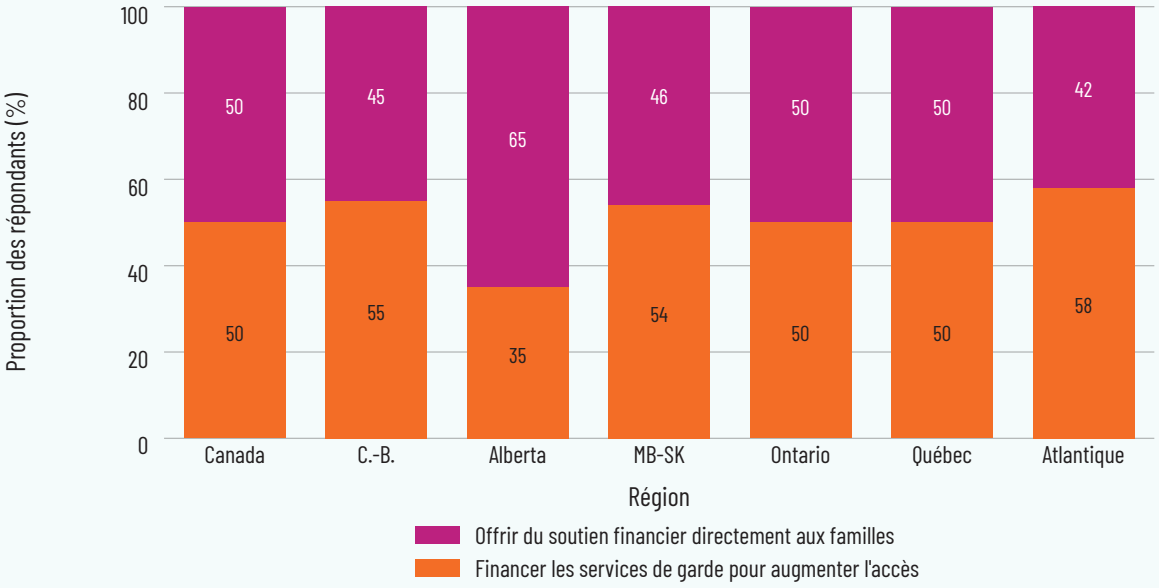
30 Bigras, Lemire et Tremblay, « Le développement cognitif des enfants »; Belsky *et coll.*, *The Origins of You*.

31 Stone, « Why A Child Allowance Is Preferable to Subsidized Child Care ».

32 Clavet et Duclos, « Réformer le financement des services de garde », 9-10.

33 Angus Reid Institute et Cardus, « Child Care in Canada », 2021.

Figure 12. « Il existe deux grandes approches pour fournir un soutien financier pour la garde d'enfants. Laquelle est la meilleure option selon vous? »



Source : Angus Reid Institute et Cardus, « Child Care in Canada: Little consensus over best approach to assist parents of little children », 2021.

La campagne électorale québécoise de 2022 a d'ailleurs démontré que les deux côtés du spectre politique reconnaissent les limites du système actuel. Québec Solidaire a proposé une « prestation d'urgence » de 870 $ pour les parents de poupons qui n'ont plus accès au Régime québécois d'assurance parentale, mais qui n'ont pas accès à une place en service de garde. Le parti de gauche souligne que des dizaines de milliers de familles « sont obligées de se priver d'un salaire parce que le gouvernement échoue à leur offrir une place en service de garde », et qu'elles ne bénéficient d'aucune aide financière en raison de la structure actuelle du financement[34]. Cette nouvelle option permettrait en effet de régler, au moins partiellement, l'enjeu de l'universalité en ne laissant aucune famille de côté.

Le Parti conservateur du Québec proposait quant à lui de verser « un bon de 200 $ imposable par semaine et par enfant admissible pour assumer les frais de garderie », pourvu que l'un des deux parents travaille à temps plein, avec un bon proportionnel pour les détenteurs d'un emploi à temps partiel. Ce bon avait pour vocation de remplacer à terme le financement direct des établissements de garde, afin que le gouvernement finance uniquement les familles, que les services de garde puissent fixer eux-mêmes leur tarif et que les parents puissent choisir l'option de garde qui leur convient[35].

Ces deux propositions ont en commun de prendre de front les enjeux d'équité et d'universalité du modèle québécois, en mettant de l'avant un transfert direct aux familles. Pour cheminer vers un modèle plus équitable, dans un cadre social-démocrate similaire à celui du Québec, le modèle finlandais peut aussi servir d'inspiration, en raison de la flexibilité qu'il offre aux parents.

34 Aile parlementaire de Québec Solidaire, « Québec solidaire propose une prestation ».

35 Parti conservateur du Québec, « Liberté 22 », 62.

La Finlande, un modèle de flexibilité pour les parents

La Finlande, à l'instar du Québec, dispose d'un réseau de services de garde subventionnés à coût modique. Celui-ci est géré par les municipalités, et coûte entre 0 € et 311 € (407,60 $)[36] par mois aux parents, selon leur revenu. Des allocations et des bons sont aussi disponibles pour les parents qui préfèrent envoyer leurs enfants dans des établissements de garde privés[37].

À la différence du Québec, la Finlande ne subventionne pas seulement les établissements de garde[38]. Son soutien pour la garde des enfants d'âge préscolaire ne discrimine pas selon le type de garde choisi, et dispose au contraire d'une grande flexibilité pour les parents qui ne souhaitent pas envoyer leur enfant de moins de trois ans dans une garderie, ou encore qui désirent travailler à temps partiel lorsque leur enfant est petit. C'est le fait de deux allocations, l'Allocation de garde d'enfants à la maison (*Child home care allowance*) et l'Allocation de garde flexible (*Flexible care allowance*)[39].

L'Allocation de garde d'enfants à la maison est disponible pour les parents d'enfants de moins de trois ans qui ne sont plus en congé parental et dont l'enfant ne fréquente pas de service de garde reconnu. Elle est composée d'une prestation de base de 377.68 € par mois, avec un supplément de 113.07 € pour chaque enfant additionnel de moins de trois ans, et un supplément pouvant atteindre jusqu'à 202.12 € par mois, selon la taille de la famille et son revenu. Elle représente donc jusqu'à 579,80 € (929,03 $) par mois pour un enfant, et 692,87 € pour deux enfants (1110,20 $) qui ne fréquentent pas un établissement de garde. Cette allocation est accessible même si les deux parents travaillent, en autant qu'ils aient recours à un type de garde autre qu'une garderie subventionnée ou une garderie privée.

L'Allocation de garde flexible, quant à elle, s'adresse aux parents qui réduisent leurs heures de travail pour prendre du temps avec leurs enfants de moins de trois ans. Elle propose deux paliers : un à 269,34 € (431,57 $) par mois pour les parents qui réduisent leur horaire de travail à 60 % des heures habituelles ou moins, et un à 179.49 € (287,60 $) pour les parents qui travaillent 80 % de leurs heures habituelles ou moins, soit l'équivalent de trois ou quatre jours de travail. Cette allocation permet donc aux parents qui travaillent, et dont les enfants fréquentent un service de garde, de passer plus de temps avec leurs enfants, avec une perte de revenu moindre.

Comme l'illustre la figure 13, le modèle finlandais jouit d'une bien plus grande flexibilité que le modèle québécois de soutien financier à la garde d'enfants, car il accommode des scénarios multiples, selon les désirs des parents. Au Québec, les parents des 30 600 enfants sur la liste d'attente pour une place en service de garde n'ont pas de soutien financier étatique, tout comme ceux qui préfèrent recourir à un autre mode de garde. De la même manière, un parent qui déciderait de travailler quatre jours par semaine pour prendre soin de son enfant une journée ne jouirait d'aucune compensation pour ce choix. La Finlande offre donc une avenue intéressante

36 Taux de change de 1,60 EUR pour 1 CAD, calculé en date du 28 avril 2026.

37 Agence exécutive européenne pour l'éducation et la culture, « Finland ».

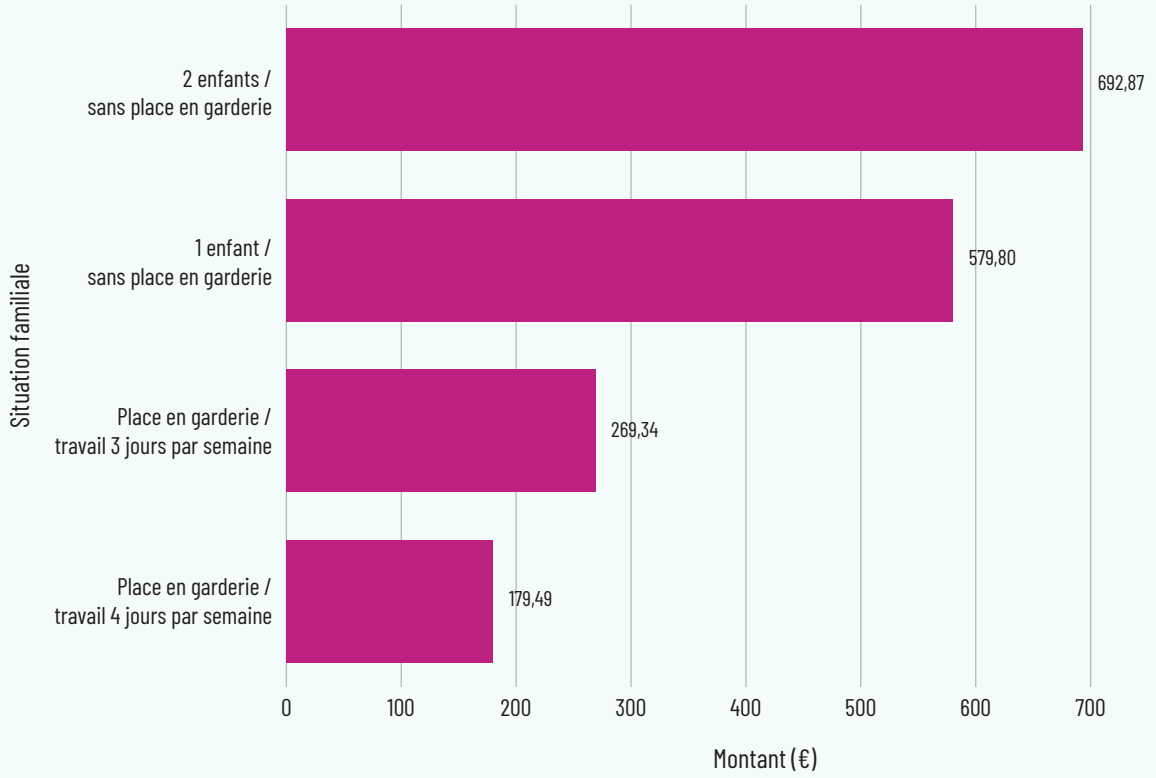
38 Himmelstrand, « Made in Finland ».

39 Kela, « Child Home Care Allowance »; Kela, « Flexible Care Allowance ».

pour rendre le système québécois plus universel et plus équitable, en faisant en sorte qu'aucune famille ne soit laissée de côté, peu importe ses choix de garde.

Soulignons qu'à la différence du Québec la Finlande ne dispose pas d'un tarif unique en service de garde : les frais de garde sont modulés selon le revenu, et varient entre 0 € et 311 € (497,60 $) par enfant par mois[40]. Le gouvernement libéral de Philippe Couillard a déjà expérimenté avec ce modèle, en remplaçant le tarif unique par un tarif variable entre 7,30 $ et 20 $ par jour, pour un revenu familial brut supérieur à 155 000 $. Lors de son implantation en 2014, cette réforme représentait 160 millions de dollars en revenus supplémentaires[41]. Depuis 2019, le tarif unique est de nouveau en vigueur au Québec, et s'élève en 2026 à 9,65$ par jour par enfant.

Figure 13. Prestation maximale par mois pour une famille avec un ou plusieurs enfants de moins de 3 ans, selon la situation familiale, Finlande, 2026



Sources : Finlande, Kela, « Child Home Care Allowance »; « Flexible Care Allowance ». Données mises à jour le 19 janvier 2026.

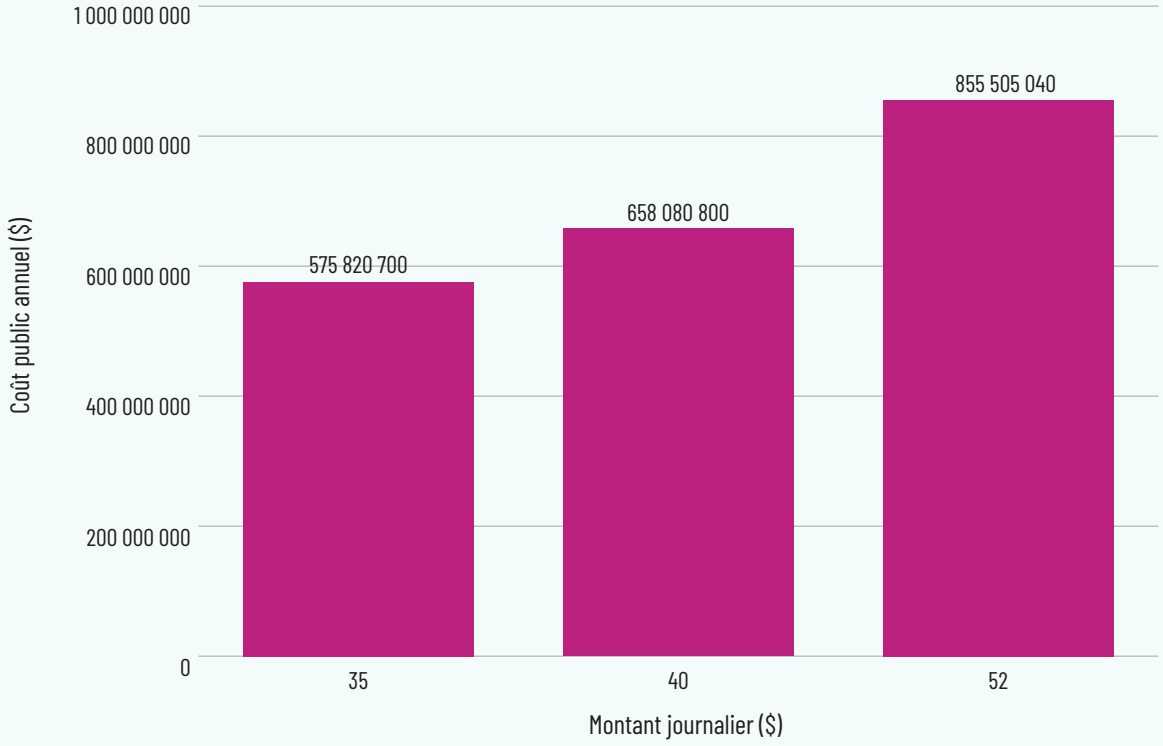
40 Agence exécutive européenne pour l'éducation et la culture, « Finland ».

41 Chouinard, « Garderies ».

Une allocation québécoise pour la garde d'enfants

Dans le contexte québécois, il serait possible de mettre en place une allocation similaire à celle qui existe en Finlande, en établissant un montant quotidien payé aux parents qui sont en attente ou qui ne veulent pas de place en service de garde reconnu, et qui ne sont plus couverts par le RQAP. En date de mars 2026, cette allocation serait versée à 63 277 enfants, soit les enfants de 1-4 ans qui ne fréquentent ni un service de garde ni une maternelle 4 ans. Nous excluons les enfants de moins d'un an dans cette situation, car ceux qui ne fréquentent pas un service de garde sont généralement couverts par le RQAP[42]. La figure 14 présente le coût annuel d'une telle mesure, selon plusieurs scénarios. Le premier, à 35 $ par jour, s'apparente au coût public journalier du crédit d'impôt pour frais de garde. Le second, à 40 $ par jour, est équivalent aux montants proposés par Québec solidaire et le Parti conservateur du Québec pour les parents. Le troisième, à 52 $ par jour, représente environ le coût public journalier moyen payé par l'État québécois pour une place en service de garde, tout type confondu.

Figure 14. Coût public annuel d'une allocation aux parents des enfants de 1-4 ans hors SGEE et maternelle 4 ans, selon le montant journalier



Source : Calculs de l'auteur. Données tirées de Ministère de la Famille du Québec, « Statistiques sur le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance », données mises à jour le 9 mars 2026.

42 Institut de la statistique du Québec, *Enquête québécoise*, 128.

On constate donc que le coût public d'une allocation de garde à la finlandaise s'élèverait potentiellement entre 575 millions et 855 millions de dollars par année, selon le montant alloué aux parents. Cependant, ce coût pourrait être moindre advenant le cas où des parents qui fréquentent actuellement un CPE ou une garderie subventionnée décident de laisser leur place au profit de l'allocation, en tout ou en partie. Par exemple, un parent dont l'enfant fréquente un CPE au coût public journalier de 69,53 $ et qui choisirait à la place une allocation de 40 $ par jour réduirait la dépense publique de 29,53 $ par jour, une économie qui pourrait atteindre jusqu'à 7 677,80 $ par année pour le trésor public. Pour une journée par semaine seulement, cette économie atteindrait 1 535,56 $ par an.

Une telle allocation pourrait également remplacer le crédit d'impôt qui soutient les parents de 39 903 enfants fréquentant une garderie non subventionnée, si l'on souhaitait mettre en place un transfert standardisé pour tous les parents ne bénéficiant pas d'une place subventionnée. Dans le cas d'une allocation de 200 $ par semaine, soit 10 400 $ par année, cela impliquerait un coût public additionnel de 1 731,60 $ par enfant par année, pour un montant total de 69,1 millions de dollars. Cela aurait notamment comme avantage de permettre aux parents de ne pas attendre de produire leur déclaration de revenu, ni de formuler une demande de versement anticipé, pour que leur crédit d'impôt leur soit remboursé. Avec des ressources limitées, le gouvernement pourrait néanmoins souhaiter élargir le nombre de parents d'enfants d'âge préscolaire bénéficiant d'un soutien financier avant d'augmenter le montant alloué aux parents touchant déjà le crédit d'impôt.

À l'inverse, le gouvernement du Québec a dépensé depuis 2022 pour la « conversion » de 16 000 places non subventionnées en places subventionnées, ce qui implique une hausse du coût public pour des places existantes, sans en créer de nouvelles[43]. Robert-Angers, Fortin et Godbout estiment qu'il en coûte environ 15 648 $ à l'État pour convertir une place non subventionnée en place subventionnée, avec un coût net de 8 668 $ puisqu'une conversion permet une économie en matière de crédit d'impôt pour frais de garde[44]. Par contre, Godbout a démontré qu'une place en garderie non subventionnée ne coûte pas toujours plus cher aux parents qu'une place subventionnée, en raison des crédits d'impôts provincial et fédéral[45]. La conversion subventionne donc davantage ceux qui ont déjà une place dans le système, sans en créer de nouvelles ni soutenir ceux qui préfèrent des modes de garde informels. Une allocation pour la garde d'enfants, versée aux parents d'enfants qui n'ont pas ou ne désirent pas de place en service de garde reconnu, aurait quant à elle le mérite de soutenir tous les parents, peu importe leur choix de garde, et de leur offrir plus de flexibilité.

43 Ministère des Finances du Québec, *Budget 2026-2027*, D.8.

44 Robert-Angers, Fortin et Godbout, « Examen de l'arrimage », 33.

45 Colpron, « Une place à 50 $ par jour ».

Conclusion

Près de 30 ans après sa création, le réseau des services de garde à coût modique du Québec demeure aux prises avec des problèmes persistants d'universalité et d'équité. Malgré que « le droit de recevoir des services de garde éducatifs personnalisés de qualité » soit inscrit dans la loi, le système n'a jamais été capable d'offrir une place à tous les parents qui en désirent une pour leur enfant, et plus de 30 000 enfants sont présentement sur une liste d'attente. De plus, les multiples types de services de garde bénéficient d'un soutien financier de l'État qui varie grandement, entre environ 33 $ par jour pour une garderie non subventionnée et près de 70 $ par jour pour un CPE. Les parents qui n'ont pas de place ou qui décident d'assurer la garde de leur enfant autrement ne peuvent pas compter sur le soutien public.

Ces lacunes ont des retombées bien réelles sur le bien-être des enfants et la qualité de vie des parents. Pour que les effets positifs de fréquenter un service de garde, démontrés chez les enfants issus de milieux défavorisés, puissent être constatés, il faut que ces services soient de qualité. Pourtant, l'impératif d'accroître le nombre de place, et la faible attractivité de la profession d'éducatrice, ont produit une baisse soutenue de la qualité dans l'ensemble du réseau, au point où près de la moitié des établissements ne respectaient pas le ratio de deux éducatrices qualifiées sur trois en 2023. Il est aussi préoccupant que plus de 85 % des enfants qui fréquentent un service de garde y soient pendant plus de 35 heures par semaine, alors que la littérature montre que de longues heures peuvent engendrer des conséquences négatives sur leur développement. Plus encore, les enquêtes d'opinion montrent que les parents désirent avant tout travailler moins pour passer plus de temps en famille. En s'inspirant du modèle finlandais, qui soutient tous les parents, peu importe leur choix de garde, et qui offre une grande flexibilité grâce à une allocation versée directement aux parents sans place en service de garde, le Québec pourrait progresser vers un système qui ne laisse plus des dizaines de milliers d'enfants de côté.

Références

Agence exécutive européenne pour l'éducation et la culture. « Finland : Early Childhood Education and Care ». Eurydice, données mises à jour le 30 septembre 2024. https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/eurypedia/finland/access.

Belsky, J., A. Caspi, T. E. Moffitt et R. Poulton. *The Origins of You* : *How Childhood Shapes Later Life.* Harvard University Press, 2020.

Bigras, N., J. Lemire et M. Tremblay. « Le développement cognitif des enfants qui fréquentent les services de garde », dans *Petite enfance, services de garde éducatifs et développement des enfants : État des connaissances*, dir. N. Bigras et L. Lemay (Presses de l'Université du Québec, 2012), 21-68.

Canada. Chambre des Communes, Comité permanent de la condition féminine. *Le travail non rémunéré des femmes au Canada : Rapport du Comité permanent de la condition féminine.* 2021. https://publications.gc.ca/collections/collection_2021/parl/xc71-1/XC71-1-1-432-8-fra.pdf.

Cardus Family. « A Positive Vision for Child Care Policy Across Canada ». Cardus, 2019. https://www.cardus.ca/research/positive-vision-for-child-care-policy-across-canada/.

Chouinard, T. « Garderies : tarif modulé et réforme pour récupérer 300 millions ». *La Presse*, 21 novembre 2014. https://www.lapresse.ca/actualites/education/201411/20/01-4820857-garderies-tarif-module-et-reforme-pour-recuperer-300-millions.php#.

Clavet, N.-J. et J.-Y. Duclos. « Réformer le financement des services de garde des enfants au Québec : oui, mais comment? ». Institut C.D. Howe, 2012. https://cdhowe.org/publication/r%c3%a9former-le-financement-des-services-de-garde-des-enfants-au-qu%c3%a9bec-oui-mais-comment/.

Colpron, S. « Une place à 50 $ par jour est-elle vraiment hors de prix? ». *La Presse*, 28 juillet 2025. https://www.lapresse.ca/actualites/2025-07-28/garderies-privees-non-subventionnees/une-place-a-50-par-jour-est-elle-vraiment-hors-de-prix.php.

Concilivi. « Sondage auprès des travailleur(-euse)s du Québec. Édition 2025 ». Réseau pour un Québec Famille, 2025. https://www.concilivi.com/fr/statistiques-cft/2025-sondage-employes.

Dinan, S. et S. Mathieu. « Le Québec, paradis des familles… vraiment? ». *Options Politiques*, 31 mars 2025. https://policyoptions.irpp.org/fr/2025/03/quebec-paradis-familles/

Duclos, J.-Y. « À qui profitent les services de garde à sept dollars? ». Association des économistes du Québec, 2011. https://economistesquebecois.com/a-qui-profitent-les-services-de-garde-a-sept-dollars-2/.

Finlande, Kela. « Child Home Care Allowance ». Données mises à jour le 19 janvier 2026. https://www.kela.fi/child-home-care-allowance.

Finlande, Kela. « Flexible Care Allowance ». Données mises à jour le 10 avril 2026. https://www.kela.fi/flexible-care-allowance.

Fortin, P., L. Godbout et S. St-Cerny. « L'impact des services de garde à contribution réduite du Québec sur le taux d'activité féminin, le revenu intérieur et les budgets gouvernementaux ». *Revue Interventions économiques*, vol. 47, (2013). https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.1858.

Gerbet, T. « Les étudiantes désertent la formation d'éducatrice à la petite enfance ». *Radio-Canada*, 26 novembre 2024. https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2116065/formation-educatrice-enfance-cegep-etudiant-abandon.

Himmelstrand, J. « Made in Finland : Childcare Help For All Families ». Institute of Marriage and Family Canada, 2015. https://www.imfcanada.org/sites/default/files/eReview_Sep%2030.pdf.

Institut de la statistique du Québec. « Enquête québécoise sur l'accessibilité et l'utilisation des services de garde 2021 ». 2022. https://statistique.quebec.ca/fr/document/enquete-quebecoise-accessibilite-utilisation-services-garde-2021.

Institut de la statistique du Québec. *Être parent au Québec en 2022. Un portrait à partir de l'Enquête québécoise sur la parentalité 2022*. 2023. https://statistique.quebec.ca/fr/fichier/etre-parent-quebec-2022.pdf.

Laurin, I., D. Guay, M. Fournier, N. Bigras, *et coll.* « La fréquentation d'un service éducatif préscolaire : un facteur de protection pour le développement des enfants de familles à faible revenu? ». *Revue canadienne de santé publique*, vol. 106, nº 7, (2015). https://archipel.uqam.ca/11722/1/Laurin%20et%20al_santé%20publique_2015.pdf.

Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance, RLRQ, ch. S-4.1.1. https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/S-4.1.1.

Mathieu, S. « Comment créer des places en petite enfance : les leçons du Québec ». *Options Politiques*, 15 mai 2023. https://policyoptions.irpp.org/fr/2023/05/petite-enfance-places-lecons-quebec/.

Mathieu, S. « Quatre leçons à retenir du modèle québécois de services de garde ». *Options Politiques*, 27 avril 2021. https://policyoptions.irpp.org/fr/2021/04/quatre-lecons-a-retenir-du-modele-quebecois-de-services-de-garde/.

Mathieu, S. et D.-G. Tremblay. « Évolution et transformation de la politique familiale québécoise depuis 1997 ». *Enfances, Familles, Générations*, nº 35, (2020). https://doi.org/10.7202/1077682ar.

Observatoire québécois des tout-petits. *Dans quels environnements grandissent les tout-petits au Québec*? *Portrait 2024*. Fondation Lucie et André Chagnon, 2024. https://tout-petits.org/publications/portraits/portrait-environnements-2024/.

OCDE. « PF3.2 : Enrolment in Childcare and Pre-school ». Base de données de l'OCDE sur la famille, données mises à jour en février 2026. https://webfs.oecd.org/els-com/Family_Database/PF3_2_Enrolment_childcare_preschool.pdf.

Parti conservateur du Québec. Liberté 22 : *Plateforme du Parti conservateur du Québec 2022*. 2022. https://www.conservateur.quebec/wp-content/uploads/2024/11/Liberte-22.pdf.

Québec, ministère de la Famille. « Qualité éducative dans les services de garde ». Données mises à jour le 27 avril 2026. https://www.quebec.ca/famille-et-soutien-aux-personnes/enfance/garderies-et-services-de-garde/reseau/responsabilites/qualite-educative.

Québec, ministère de la Famille. « Statistiques sur le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance ». Données mises à jour le 9 mars 2026. https://www.quebec.ca/gouvernement/politiques-orientations/plan-action-reseau-services-garde/statistiques#c254846.

Québec, ministère des Finances. *Budget 2026-2027 : Un budget responsable, centré sur les priorités des Québécois. Plan budgétaire*. 2026. https://www.finances.gouv.qc.ca/Budget_et_mise_a_jour/budget/documents/Budget2627_PlanBudgetaire.pdf#page=106

Québec Solidaire. « Québec solidaire propose une prestation d'urgence pour les parents de poupons ». 16 mars 2022. https://quebecsolidaire.net/nouvelle/quebec-solidaire-propose-une-prestation-durgence-pour-les-parents-de-poupons.

Robert-Angers, M., P. Fortin et L. Godbout. « Examen de l'arrimage entre besoins des enfants et offre de services de garde éducatifs au Québec ». Chaire de recherche en fiscalité et finances publiques, 2025. https://cffp.recherche.usherbrooke.ca/examen-de-larrimage-entre-besoins-des-enfants-et-offre-de-services-de-garde-educatifs-au-quebec/.

Stone, L. « Why A Child Allowance Is Preferable to Subsidized Child Care ». Institute for Family Studies, 2020. https://ifstudies.org/blog/why-a-child-allowance-is-preferable-to-subsidized-child-care.

Vérificateur général du Québec. *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2023-2024, mai 2024*. Vérificateur général du Québec, 2024. https://www.vgq.qc.ca/Fichiers/Publications/rapport-annuel/208/VGQ_mai2024_web-complet_2908.pdf.