

**INRS-CULTURE ET SOCIÉTÉ**

 Université du Québec  
**Institut national de la recherche scientifique**

*AXES ET ENJEUX  
DE LA POLITIQUE FAMILIALE QUÉBÉCOISE*

*PRÉSENTATION D'UNE RECENSION  
INFORMATISÉE DES ÉCRITS*

*Marie Hélène Saint-Pierre  
et  
Renée B.-Dandurand*

Document n° 4 du projet  
Recension des écrits : Politiques sociales  
à dimension familiale dans certains pays occidentaux

INRS-Culture et Société  
Montréal, juin 2000

*Ce projet a bénéficié de l'appui financier du Fonds québécois pour la Formation de chercheurs et l'aide à la recherche (FCAR) par l'entremise de son Action concertée sur la famille et l'enfance, du ministère canadien du Développement des ressources humaines ainsi que du Conseil québécois de la recherche sociale (CQRS).*

*Le présent document a reçu les commentaires de Laurent Roy, de François Beaudoin et de Pierre Croisetière, du ministère de la Famille et de l'Enfance du gouvernement du Québec et de Denise Casimir du Regroupement interorganismes pour une politique familiale au Québec (RIOPFO). Ce cahier a également bénéficié des commentaires de deux autres membres de l'équipe de recherche de ce projet, Marianne Kempeneers, professeur au Département de sociologie de l'Université de Montréal et Josée Bergeron, professeure à la Faculté Saint-Jean de l'Université d'Alberta. Précisons toutefois que le texte du présent rapport n'engage que ses auteures.*

*Que tous et toutes soient ici remerciés.*

ISBN : 2-922116-29-8  
Dépôt légal : 2000  
Bibliothèque nationale du Québec  
Bibliothèque nationale du Canada  
© Tous droits réservés

INRS-Culture et Société  
2050, boul. René-Lévesque Ouest, 3<sup>e</sup> étage  
Sainte-Foy (Québec) G1V 2K8  
Téléphone : (418) 687-6400 Télécopieur : (418) 687-6425

Le présent cahier se situe dans une recherche à plus vaste portée qui vise à comparer les politiques familiales québécoises avec celles de certains pays occidentaux. Entre 1996 et 1998, au sein du partenariat « Familles en mouvance et dynamiques intergénérationnelles » (subvention d'équipe du CQRS), deux documents ont été publiés sur les politiques familiales françaises et suédoises, et un troisième cahier, largement amorcé, doit paraître bientôt sur les États-Unis. Depuis 1998, de nouvelles subventions, l'une en provenance du FCAR-Action concertée sur la famille et l'enfance, et l'autre du ministère fédéral du Développement des Ressources humaines, ont permis de poursuivre la recherche contextuelle et comparative sur le Québec, sur le palier fédéral et sur trois provinces canadiennes, l'Ontario, le Nouveau-Brunswick et l'Alberta.

Comme pour les autres pays et provinces, nous présentons deux cahiers sur le Québec : l'un sur les politiques familiales, l'autre sur la prise en charge des enfants. Il importe de souligner que ces cahiers sont des *instruments de travail* en vue d'effectuer une comparaison contextuelle avec d'autres pays et provinces. De plus, comme ces deux thèmes présentaient des possibilités de chevauchement, nous avons tenté d'éviter les répétitions en référant parfois le lecteur de l'un à l'autre cahier. Précisons en outre que les cahiers sur le Québec sont beaucoup plus élaborés que ceux des autres pays et provinces, notre province étant le point d'analyse central, autant pour ce qui est du contexte que de la comparaison.

Le présent document est, comme les précédents, d'abord *une recension d'écrits*, que ces derniers soient parus sur support papier ou informatique. À propos de la politique familiale québécoise, cette recension visait d'abord à répertorier les principaux écrits et à les inscrire sur support informatique (CD-Rom ci-inclus). Par la suite, le texte de la présentation a repris et résumé les écrits recensés qui sont apparus les plus pertinents pour dresser un tableau général de la politique familiale au Québec. Pour de plus amples informations sur le contenu, la configuration et la méthode que nous avons utilisée pour réaliser l'ensemble de ce projet de documentation, nous avons inclus dans les pages qui suivent copie d'un court article à ce sujet.

De plus, le lecteur ou la lectrice peut aller plus loin et approfondir un sujet particulier en consultant le CD-Rom ci-inclus à l'aide du logiciel Pro-Cite 5® (format Windows™); pour le guider, il trouvera en annexe le mode de classification des écrits contenus dans le CD-Rom, de même que certaines indications sur l'utilisation du logiciel.

Soulignons enfin que la présente recension contient près de 1 100 titres, dont plusieurs proviennent de la banque de données Famili@ (<http://familia.inrs-culture.quebec.ca>).

Renée B.-Dandurand  
Juin 2000

# Familles en mouvance Dynamiques intergénérationnelles

Un partenariat de recherche sociale, multidisciplinaire et multisectoriel  
Bulletin de liaison, volume 2, no 3, mars 1999

## LES PROJETS DE DOCUMENTATION SUR LA PRISE EN CHARGE DES ENFANTS ET LES POLITIQUES FAMILIALES :

### NOTES SUR LES CONTENUS, LA CONFIGURATION ET LA MÉTHODE

Par Marie Hélène Saint-Pierre et Renée B.-Dandurand

Le partenariat *Familles en mouvance et dynamiques intergénérationnelles* avait à sa programmation, entre 1996 et 1998, deux projets de documentation portant sur quelques pays occidentaux, l'un concernant la prise en charge des enfants, l'autre, les politiques familiales, explicites ou implicites selon les pays. À l'heure actuelle, les recensions informatisées ont été réalisées pour trois pays en ce qui concerne la prise en charge des enfants, la France, la Suède et les États-Unis; elles sont complétées pour la France et la Suède dans le cas des politiques familiales et la recension sur les États-Unis le sera sous peu. Nous sommes actuellement à préparer ces mêmes dossiers pour le Québec, l'Ontario, l'Alberta, le Nouveau-Brunswick et l'ensemble du Canada.

Chaque dossier de documentation comporte deux éléments : la recension comme telle, inscrite sur support informatique au moyen du logiciel ProCite, et un texte d'accompagnement, sous forme écrite, faisant une présentation et une synthèse introductive de cette recension. Par l'utilisation de ProCite, la recension informatisée permet d'obtenir la liste des écrits concernant un thème (mot-clé), un auteur, une année, etc., ou encore, on peut combiner ces variables. La liste obtenue peut ensuite être insérée dans un texte (informatisé) ou imprimée.

#### Contenu des documents

*La prise en charge des enfants de moins de douze ans*

Les dossiers réunissent, pour chaque pays, les écrits permettant de reconstituer le cadre dans lequel vivent les enfants de moins de douze ans, cadre dans lequel se déploient les actions privées et publiques de leur prise en charge. Essentiellement, les écrits recensés visaient à pouvoir répondre à la question suivante:

par qui et comment s'effectue la prise en charge des enfants dans les divers pays examinés? La recension aborde donc les différents lieux et agents de la prise en charge des enfants de moins de douze ans : d'une part, la famille restreinte et l'entourage immédiat des enfants, familial et social, renvoient à ce que nous appelons les lieux et agents de leur prise en charge privée; d'autre part, les mesures d'aide financière aux familles, les services de garde, l'école, les services de santé, de loisirs et les services sociaux constituent les lieux de leur prise en charge publique par des agents qui, à l'instar des parents, exercent auprès des enfants des actions nourricière, pédagogique, sanitaire et régulatrice.<sup>1</sup>

*Les politiques familiales explicites et implicites*

Les dossiers rassemblent, pour chaque pays, les écrits permettant de connaître la teneur et de comprendre le sens des différentes mesures publiques en direction des familles, mises en place dans les pays examinés. Outre la présentation comme telle des mesures publiques, la recension répertorie également des écrits abordant les contextes ayant entouré l'élaboration de ces politiques (historique, démographique, économique, politique, acteurs sociaux et institutionnels en cause, etc.), les axes d'intervention publique privilégiés et leur orientation, les enjeux et débats qu'elles ont soulevés, de même que leurs effets à différents égards. S'ajoutent également des écrits faisant la comparaison des politiques familiales du pays concerné par rapport à d'autres.

#### Originalité des documents

Ces documents constituent, croyons-nous, des outils utiles et originaux pour quiconque s'intéresse aux questions abordées et ce,

Suite page 2

Site Web de «Familles en mouvance et dynamiques intergénérationnelles»

Visitez le nouveau site Web de notre partenariat à l'adresse suivante:

<http://partenariat-familles.inrs-culture.quebec.ca>

Les projets...suite de la page 1

pour plusieurs raisons :

◆ Le classement des écrits dans la recension informatisée est fait selon un canevas inédit, visant à répondre à un questionnaire précis; il ne s'agit donc pas d'un classement d'ordre général comme ce qu'on retrouve dans les banques bibliographiques informatisées des bibliothèques ou des CD-ROM.

◆ La double composante, écrite et informatisée, des documents est également assez nouvelle: alors que le texte sur papier propose une synthèse introductive, rappelant les recensions habituelles autour d'un thème, la recension des écrits comme telle, au lieu d'être simplement listée à l'intérieur d'un document écrit, peut être consultée et utilisée de la même manière que les banques informatisées.

◆ Les documents pour chaque pays se complètent l'un et l'autre. Alors que le dossier sur les politiques présente les écrits abordant la situation d'un point de vue «macro», i.e. description des mesures publiques, cadre sociopolitique de leur élaboration, acteurs en cause, enjeux soulevés, effets, etc., le dossier sur la prise en charge des enfants s'attache à répertorier les écrits montrant, de manière plus concrète, comment se traduit dans le vécu des enfants et de leurs parents la présence (ou l'absence) de diverses pratiques de prise en charge privée et publique dans les pays examinés.

◆ Le fait que, pour chaque pays, les documents soient construits selon des thèmes récurrents facilite la comparaison entre pays tout en préservant le contexte politique, social et culturel dans lequel chaque politique ou programme est présenté. Ces documents permettent donc des comparaisons internationales de politiques familiales toujours situées dans le cadre de la société et du profil familial où elles émergent.

#### Quelques éléments de la méthode

Nous avons d'abord procédé à la préparation de la recension informatisée des écrits. Le repérage bibliographique de base s'est fait par l'appel de mots-clés dans les banques informatisées des bibliothèques des principales universités (québécoises, canadiennes, américaines...) et des répertoires présentés sur CD-ROM (Francis, Sociofile, Current Content, etc.). Nous avons également consulté divers sites Internet.

Un premier classement des écrits a alors été effectué selon un canevas préétabli (qui comprend des rubriques et des sous-rubriques). Les documents qui ne trouvaient pas leur place dans les rubriques ainsi définies ont été laissés en suspens. En parallèle, a débuté l'écriture du texte d'accompagnement. Cet exercice a mené à certains constats : des «trous» dans la documentation rassemblée jusqu'alors sont apparus; de même, certains périodiques majeurs sur un thème donné ou certains auteurs incontournables sur une question en particulier sont ressortis à l'évidence. Une recherche bibliographique plus spécifique s'ensuivit: nous avons fait le dépouillement, pour l'année en cours (ou les années les plus récentes), de certains périodiques en particulier, reconnus pour

leur contribution essentielle dans un champ donné, dans un pays donné (la référence à ces articles n'apparaissant pas encore dans les CD-ROM). De plus, au fil des lectures pour effectuer la présentation des écrits, d'autres références ont été ajoutées à la «suggestion» d'auteurs reconnus dans leur domaine, ou encore suite à l'examen de la bibliographie d'ouvrages ou d'articles très récents.

À ce stade, une meilleure connaissance de la situation existant dans le pays concerné nous a ensuite permis de revenir au classement des documents. Dans cette deuxième étape de classement, nous voulions d'une part respecter les grandes lignes du canevas de départ, mais nous voulions également que le classement proposé corresponde à ce qui s'écrit effectivement sur la question dans le pays concerné. En conséquence, certains mots-clés ont été ajoutés pour rendre compte de tous les points abordés dans la documentation rassemblée pour un pays donné (tous les points que nous jugions pertinents même s'ils n'apparaissaient pas dans le canevas de départ). En outre, en changeant de pays, il nous a parfois fallu modifier certains mots-clés même s'ils concernaient une même thématique globale. Un bon exemple de cette démarche concerne l'activité professionnelle des mères. La première recension effectuée portait sur la France et, dans ce pays, les écrits abordant l'activité professionnelle des mères traitaient presque toujours en corollaire de la conciliation entre l'emploi et la famille. En Suède, la situation différait: la conciliation travail-famille est nettement moins une affaire de femmes exclusivement et les écrits recensés en portaient la marque. Au vu des documents recueillis pour la Suède autour de ce thème, il s'avérait difficile de tout regrouper sous un même mot-clé «l'activité professionnelle des mères». Nous avons donc ajouté un mot-clé soit «articulation famille-emploi selon le sexe», ce mot-clé reflétant le fait que, dans les écrits suédois, l'activité professionnelle des deux parents et leur implication dans les responsabilités parentales et domestiques sont la plupart du temps abordées de pair.

\*\*\*

Les dossiers de documentation sur la prise en charge des enfants et les politiques familiales dans certains pays et provinces canadiennes constituent des outils de référence précieux et originaux qui, une fois qu'on s'est familiarisé avec le logiciel ProCite, permettent un accès rapide et précis à une documentation complexe sur les questions étudiées. Comme pour toute ressource documentaire, il importera de prévoir une mise à jour de ces instruments de recherche. L'existence d'un cadre de référence et une méthode éprouvée de recherche pour mettre en forme cette documentation devraient faciliter les choses et nous inciter à compléter nos connaissances à mesure que paraissent de nouveaux écrits, de plus en plus nombreux, que ce soit sur support papier ou informatisé.

<sup>1</sup> Dandurand, R.-B. 1994. «Pour une définition sociologique de l'enfance contemporaine», *Cahiers québécois de démographie*, vol. 23, n° 2.

#### Production du bulletin:

Monique Provost  
coordonnatrice du partenariat  
INRS-Culture et Société  
306, place D'Youville, bureau B-10  
Montréal, Québec, H2Y 2B6  
Tél: (514) 841-4001 Télécopieur: (514) 841-4015  
Courriel: Monique\_Provost@Inrs-Culture.UQuebec.ca

REMERCIEMENTS.....	iii
AVANT-PROPOS.....	iv
TABLE DES MATIÈRES.....	vii
INTRODUCTION.....	1
Renée B.-Dandurand	
<b>I – HISTORIQUE.....</b>	<b>3</b>
Renée B.-Dandurand avec la collaboration de Anne Deret	
<b>A. 1921-1960 – L’Église comme institution régulatrice de la vie familiale;</b>	
<b>premières interventions de l’État.....</b>	<b>3</b>
Les pensions de vieillesse et la loi d’assistance aux mères nécessiteuses.....	4
Initiatives philanthropiques et émergence du service social aux familles.....	4
Des associations familiales naissantes.....	5
Des garderies pendant la guerre.....	5
Les allocations familiales fédérales.....	5
<b>B. Les années 60 – L’État québécois : un intervenant de plus en plus légitime</b>	
<b>auprès des familles.....</b>	<b>6</b>
Des changements juridiques majeurs.....	7
L’aide financière et le soutien aux familles pour les jeunes et les enfants.....	7
Des relais à la solidarité familiale.....	8
Des associations de bénévoles et de professionnels de la famille.....	8
<b>C. Les années 70 – Premières mesures pour concilier famille et emploi.....</b>	<b>8</b>
L’essor du mouvement des femmes.....	9
Des initiatives fédérales : congé de maternité, allocations familiales	
et mesures fiscales.....	10
Les services de garde.....	10
Le législateur intervient dans les relations familiales.....	11
<b>D. 1980-1988 – L’émergence d’une politique familiale explicite.....</b>	<b>12</b>
Les réformes du droit reliées à la famille.....	12
L’aide financière aux familles.....	13
La consultation sur la politique familiale.....	13
<b>E. 1987-1997 – La politique familiale au Québec : une première décennie.....</b>	<b>16</b>
1987- Administration et orientations de la politique familiale.....	18
Un premier énoncé de mesures : le budget de 1988.....	18
Familles en tête : le premier plan d’action : 1989-1991.....	20
Familles en tête : le deuxième plan d’action : 1992-1994.....	21
Familles en tête : le troisième plan d’action : 1995-1997.....	21
Les congés parentaux : Canada et Québec.....	22
La fin des allocations familiales fédérales : les prestations fiscales pour enfants.....	23

La restructuration des services sociosanitaires : un accent sur l'enfance .....	24
Deux réformes provinciales de la sécurité du revenu (1988 et 1996) .....	25
Les enfants de la rupture d'union et leurs parents : nouvelles législations.....	28
Les structures d'accueil de la petite enfance : le ministère de l'Éducation et l'OSGE sur le même terrain .....	29
Quelques aspects du contexte économique et politique qui préside à la nouvelle orientation de la politique familiale.....	32
<b>II – FONCTIONNEMENT DE LA POLITIQUE FAMILIALE ACTUELLE .....</b>	<b>35</b>
Marie Hélène Saint-Pierre	
A. Les mesures .....	35
A.1. Les mesures de soutien financier aux familles .....	36
A.2. Les mesures visant la conciliation famille-emploi .....	44
A.2.1. Encadrement législatif québécois de certains événements familiaux.....	44
A.2.2. Mesures de remplacement de revenu liées aux congés familiaux.....	45
A.2.3. Services éducatifs et de garde .....	48
A.3. Les allègements fiscaux.....	51
A.3.1. Mesures fiscales du Québec .....	52
A.3.2. Mesures fiscales du Canada .....	57
A.4. Les bénéficiaires des principales mesures d'aide à la famille .....	60
A.4.1. Mesures de soutien financier.....	60
A.4.2. Mesures visant la conciliation famille-emploi .....	61
A.4.3. Allègements fiscaux .....	63
B. L'administration.....	65
B.1. L'administration de la politique familiale du Québec .....	65
B.1.1. Le ministère de la Famille et de l'Enfance.....	66
B.1.2. L'administration des principales mesures de la politique familiale .....	68
B.1.3. Le Conseil de la famille et de l'enfance et autres organismes gouvernementaux .....	69
B.2. L'administration des autres mesures québécoises d'aide aux familles .....	70
B.2.1. Mesures de soutien financier.....	70
B.2.2. Mesures visant la conciliation famille-emploi .....	71
B.2.3. Mesures fiscales .....	72
B.3. L'administration des mesures fédérales d'aide aux familles .....	72
B.3.1. Mesures de soutien financier.....	72
B.3.2. Mesures visant la conciliation famille-emploi .....	72
B.3.3. Mesures fiscales .....	72
C. Le financement .....	73
C.1. Le financement du ministère de la Famille et de l'Enfance .....	73
C.2. Le financement des allocations fondées sur le principe de l'assurance (Québec et Canada) .....	77
<b>III – PRINCIPALES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE FAMILIALE ACTUELLE.....</b>	<b>79</b>
Marie Hélène Saint-Pierre et Renée B.-Dandurand	
A. Diversification des objectifs associés à la politique familiale .....	80
A.1. La nouvelle allocation familiale (unifiée) [et autres mesures d'aide financière] : incitation ou désincitation au travail?.....	81
A.2. Services de garde.....	86
B. Fin de l'universalité .....	88
B.1. La nouvelle allocation familiale et autres mesures d'aide financière aux familles .....	89

B.2. L'aide financière aux familles compte tenu des services de garde .....	91
B.3. Autres réactions.....	92
C. Des prestations de plus en plus liées à la fiscalité .....	94
C.1. La fiscalité.....	94
C.2. Une fiscalisation accrue de l'aide financière.....	97
D. Accent mis sur la conciliation famille-emploi.....	98
D.1. Les services de garde.....	100
D.2. L'assurance parentale.....	106
E. Priorité accordée à la petite enfance .....	108
E.1. Les services de garde.....	108
E.2. Le régime d'assurance parentale .....	113
<b>IV – LES EFFETS DES NOUVELLES DISPOSITIONS DE LA POLITIQUE FAMILIALE .....</b>	<b>115</b>
Marie Hélène Saint-Pierre et Renée B.-Dandurand	
<b>V – LES ÉTUDES COMPARATIVES DE POLITIQUE FAMILIALE INCLUANT LE QUÉBEC .....</b>	<b>119</b>
Renée B.-Dandurand	
<b>ANNEXE A</b>	
Tableaux additionnels .....	123
<b>ANNEXE B</b>	
Prestataires de la sécurité du revenu. Modifications au programme de la sécurité du revenu et à d'autres programmes les concernant.....	127
<b>ANNEXE C</b>	
Classification de la recension informatisée des écrits .....	131
<b>ANNEXE D</b>	
Fichiers ProCite 5 inclus sur le CD-Rom Contenu et procédures d'utilisation.....	137
<b>RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES .....</b>	<b>139</b>

### Renée B.-Dandurand

Depuis 1987, le Québec est la seule entité territoriale nord-américaine à disposer d'une politique familiale explicite. En d'autres termes, cela signifie que les citoyens québécois, dans leur majorité, considèrent légitime une intervention de l'État auprès des familles et acceptent de se donner des institutions et des pratiques collectives qui appuient cette légitimité (vg. un ministère de la Famille et de l'Enfance, un conseil consultatif du même nom ainsi que des politiques qualifiées nommément de familiales).

Le Québec est, faut-il le rappeler, une province inscrite dans un pays constitué en fédération, le Canada, et située au voisinage d'un autre pays fédéral, les États-Unis. Majoritairement francophone dans une « mer » anglophone, ayant par ailleurs conservé avec la France (mère patrie jusqu'en 1760) des liens relativement forts dans certains secteurs (vg. code civil, formation supérieure des élites, échanges culturels), le Québec se situe au croisement de plusieurs traditions qui l'ont parfois inspiré dans sa politique familiale. Mais aussi, des traditions qui ont soulevé certaines contradictions et constitué des enjeux à relever.

Comme société distincte sur le plan de la langue et de la culture, le Québec a été préoccupé de maintenir son poids démographique au Canada. Cette préoccupation a notamment inspiré la première phase de sa politique familiale (1987-1996), dont la mesure vedette a été une prime à la naissance pour les enfants de rang 3 et plus.

En lien avec la politique familiale, la société québécoise porte aussi d'autres caractéristiques qui la distinguent du reste de l'Amérique du Nord (Dandurand, 2000). Rappelons les plus importantes. Des acteurs dynamiques de la société civile ont contribué à la construction d'une politique familiale explicite : un mouvement familial fort qui, à l'instar de pays comme la France et la Belgique, se prononce régulièrement dans les débats publics concernant la famille et l'enfance; un mouvement des femmes énergique et vigilant, qui a également participé à ces débats publics. Par l'entremise des commissions parlementaires et des avis des conseils consultatifs (Conseil de la famille et de l'enfance, Conseil du statut de la femme) ou par leurs propres manifestations et prises de position, ces acteurs de la société civile ont fait connaître leurs points de vue aux instances politiques en place : au Secrétariat à la famille et plus tard au ministère de la Famille et de l'Enfance ainsi qu'à d'autres ministères connexes dont les missions touchaient à la famille et à l'enfance (vg. Santé et Services sociaux, Solidarité sociale, Éducation, Justice).

Autant par sa situation géopolitique que par la dynamique interne de ses acteurs sociaux, le Québec s'est forgé une politique familiale dont, aujourd'hui, on pourrait ainsi décrire les principaux axes :



- *la légitimité de l'intervention de l'État dans la vie familiale*, ce qui distingue le Québec du reste de l'Amérique du Nord qui affiche une conception privatiste des rapports entre famille et État;
- *une conception pluraliste de la famille*, conception à l'encontre de certaines provinces canadiennes et états américains qui font la promotion d'une famille traditionnelle avec gagnepain masculin (Dandurand et Bergeron, à paraître); précisons qu'au Québec, cette conception pluraliste de la famille, impulsée aussi bien par les groupes féministes que par certains groupes familiaux, s'accompagne d'une représentation de la division du travail qui favorise l'équité des sexes et la conciliation entre les *responsabilités familiales et professionnelles*;
- *une primauté accordée à l'enfance* : cette tendance des politiques familiales contemporaines, déjà observée dans les pays scandinaves depuis 1970, a connu dans la dernière décennie une visibilité croissante dans l'ensemble du Canada et dans la politique familiale québécoise. Au Québec, elle s'exprime par l'adhésion majoritaire à un partage du soin et de l'éducation de la petite enfance entre les sphères familiale et publique. Cette préoccupation s'est répercutée sur les instances politiques, au Canada (Jenson et Stroick, 1999), à la suite des pressions des groupes de lutte contre la pauvreté des enfants; alors qu'au Québec, il semble que ce soit surtout les experts des domaines reliés à la psychologie de l'enfance qui ont impulsé cette préoccupation sur les instances politiques.

On peut dire que si la phase I (1987-1996) de la politique familiale québécoise avait surtout privilégié un axe démographique, la phase II (1997-2000) a nettement mis l'accent sur la conciliation entre famille et emploi ainsi que sur une préoccupation grandissante pour l'intervention auprès de la petite enfance. Mais cette phase II, on le verra, ne sera pas non plus à l'abri des orientations qui marquent depuis deux décennies l'ensemble des pays occidentaux touchés par la restructuration de leur économie : l'incitation au travail, la création d'emploi, la résolution de la crise fiscale de l'État, la fiscalisation des mesures de protection et le redéploiement de l'État-providence.

Le document qui suit présente une recension des écrits sur les politiques familiales au Québec en trois parties principales : I. un historique qui va des années 20 jusqu'à la présentation, en 1997, des nouvelles dispositions de politique familiale; II. une présentation détaillée du fonctionnement de la politique familiale actuelle (mesures, administration et financement); III. une recension des analyses et commentaires relatifs aux nouvelles dispositions de la politique familiale actuelle selon les orientations qui s'en dégagent. Deux autres sections (IV. et V.) s'ajoutent, très brèves en raison du nombre peu élevé d'écrits recensés : l'une sur les effets de la politique actuelle, l'autre sur les études comparatives de politique familiale qui incluent le Québec.

## I - HISTORIQUE

### Renée B.-Dandurand, avec la collaboration de Anne Deret

Si l'apparition d'une politique familiale explicite, en tant qu'ensemble plus ou moins concerté de mesures destiné ouvertement aux familles, est un phénomène récent dans le contexte québécois, des interventions gouvernementales partielles en ce domaine apparaissent dès les premières décennies du siècle. Jusqu'aux années 60, ces interventions s'avèrent plus timides au palier provincial qu'au niveau fédéral. Mais depuis la Révolution tranquille, le Québec s'est affirmé dans de nombreux domaines, notamment dans celui du soutien aux familles. La légitimité des interventions de l'État dans la vie familiale des Québécois est aujourd'hui largement reconnue.

Notre historique débute avec les années 20 au moment où s'instaurent les premières actions gouvernementales à l'intention des familles. Puisque la population québécoise est bénéficiaire des politiques fédérales aussi bien que provinciales, cet historique prend aussi en considération les mesures en direction des familles qui ont été mises en place par l'État canadien dès le moment où elles sont appliquées au Québec.

#### A. 1921-1960 - L'ÉGLISE COMME INSTITUTION RÉGULATRICE DE LA VIE FAMILIALE; PREMIÈRES INTERVENTIONS DE L'ÉTAT

Au Québec, toute la période qui, au XX<sup>e</sup> siècle, précède les années 60 est marquée par l'influence de l'Église catholique sur la vie familiale ainsi que par une intervention encore timide de l'État fédéral auprès des familles. Si l'urbanisation transforme peu à peu les conditions de vie des familles, la guerre de 1914-1918 et la crise des années trente forcent les différents acteurs sociaux à prendre position face à la pauvreté des veuves de guerre et des familles en chômage. Mais tous les acteurs collectifs ne s'entendent pas sur les initiatives à prendre. D'un côté, l'Église s'oppose de façon très nette à toute intervention étatique et propose un modèle familial qui, en partie à l'instar du Code civil de l'époque, défend la préséance de l'autorité paternelle, la présence maternelle au foyer et la solidarité familiale. De son côté, avec ses vues empreintes de libéralisme, l'État québécois n'est pas très enclin à intervenir. Face à la pauvreté, à la maladie et aux problèmes sociaux, la collectivité compte donc sur la famille et, pour agir dans les situations extrêmes, sur l'Église, par l'entremise de ses œuvres de charité et de ses institutions de protection et d'accueil de l'enfance ainsi que d'hébergement des personnes âgées et handicapées.

Une première intervention de l'État québécois a lieu en 1921 : c'est la Loi de l'Assistance publique par laquelle il contribue à consolider le financement des communautés religieuses pour leurs œuvres sociales en direction de l'enfance (Baillargeon, 1996). Rappelons également qu'en 1918 le gouvernement fédéral introduit une exonération fiscale qui compense pour la charge des enfants. À mesure que l'État se modernise, d'autres mesures seront mises en place en direction des familles.

### *Les pensions de vieillesse et la loi d'assistance aux mères nécessiteuses*

En 1927, le gouvernement fédéral met en vigueur un plan dit de « pensions de vieillesse » pour les plus démunis; ce plan demeurera en place jusqu'en 1951 alors qu'il sera remplacé par un programme universel dit de « sécurité de la vieillesse ». L'Église catholique québécoise s'est opposée à cette première loi parce qu'elle considérait qu'elle allait à l'encontre du principe de la solidarité familiale. Le plan fédéral de « pensions de vieillesse » ne sera accessible aux Québécois qu'en 1936 (Guest, 1993 : 113).

Depuis 1920, et suite notamment à la Grande guerre, plusieurs provinces canadiennes (de l'Ontario à la Colombie-Britannique) avaient mis en place un programme de soutien aux mères seules démunies qui avaient la charge d'enfants de moins de 16 ans. Ce programme s'inspirait des États-Unis où, en 1909, avait eu lieu à la Maison blanche une conférence sur l'enfance en difficulté. Cette conférence dénonça la mise en institution des enfants pour cause de pauvreté et préconisa leur maintien en milieu familial. Très vite se propagea à travers les États-Unis un « Mother's Pension Movement » qui conduisit à l'adoption d'un programme de soutien aux mères et qui « vint alimenter au Canada un courant qui réclamait des mesures législatives similaires » (Guest, 1993 : 78-79, 94-95). Au Québec, la mise en vigueur de ce programme est tardive (1937) et fait suite aux recommandations de la Commission Montpetit (1930-1933) chargée d'étudier l'établissement d'un système d'assurance sociale pour la province de Québec. La loi d'assistance aux mères nécessiteuses est cependant partielle dans son application. Elle n'est accessible qu'aux veuves, aux femmes dont le mari est invalide, en institution pénitentiaire ou psychiatrique et à celles qui sont abandonnées de leur conjoint depuis plus de 5 ans. Les « filles-mères » (comme on les appelait à l'époque) en sont exclues, ainsi que les femmes séparées pour des motifs de violence, de refus de pourvoir ou d'adultère. Les chèques devaient en outre être endossés par un notable (curé, médecin, gérant de banque, etc.), garant de la bonne moralité de la prestataire (Gauthier, 1985 : 278-279; Vaillancourt, 1988 : 254-264). Quelques amendements assoupliront la loi de façon mineure à travers les années sans toutefois permettre l'accès à ce programme aux « filles-mères » ni aux femmes séparées pour un autre motif que la désertion du mari. Sans conjoint, sans salaire suffisant pour faire vivre une famille, ces mères seules devaient souvent placer leurs enfants à l'orphelinat.

### *Initiatives philanthropiques et émergence du service social aux familles*

Entre les deux guerres, pour pallier une forte mortalité infantile, des initiatives philanthropiques voient le jour, cherchant à « éduquer » les mères, en particulier sur des questions d'ordre sanitaire : les Gardes de la Métropolitaine, les Gouttes de lait et l'Assistance maternelle. En 1919, des dispensaires municipaux gratuits sont mis en place à Montréal pour le soin des bébés; à partir de 1927, ces services deviennent obligatoires et peu à peu ils seront dispensés dans l'ensemble de la province, dans le cadre des unités sanitaires (Rollet, 1994).

C'est en prolongement d'actions philanthropiques, en particulier sous l'initiative de la Fédération des œuvres de charité canadiennes françaises, que s'ouvre en 1936 la première agence de service social catholique du Québec, le Bureau d'assistance sociale aux familles. Par la suite, des bureaux diocésains seront ouverts dans l'ensemble de la province. Ces agences s'occuperont des services d'adoption, du placement des personnes âgées et des « orphelins » en institution ainsi que des autres programmes tel celui des mères nécessiteuses.

À la suite de la commission Garneau (1943), une *loi de protection de l'enfance*, qui mettait en question le placement des enfants en institution (orphelinats) et prônait plutôt le placement en milieu familial pour assurer un meilleur développement de l'enfant abandonné, en détresse ou en danger physique ou moral, fut votée en 1944 par le gouvernement provincial alors dirigé par les libéraux. Mais l'arrivée des conservateurs au pouvoir fit que cette loi ne fut jamais proclamée ni mise en vigueur (Joyal et Chatillon, 1994). Le gouvernement provincial dut toutefois légiférer en 1950 et

1951 : sont promulguées la *Loi relative aux écoles de protection de la jeunesse* et la *Loi modifiant la Loi des écoles de protection de la jeunesse* :

Ces lois élargissent l'éventail des mesures disponibles, reprenant à cet égard l'esprit de la loi de 1944; toutefois, elles en confient l'exécution et le suivi, notamment à des agences de services sociaux établies sur une base diocésaine et largement contrôlées, en milieu canadien français, par les autorités ecclésiastiques. Tout en préservant l'influence de l'Église catholique dans ce secteur, ces lois légitiment le contrôle des comportements parentaux par les autorités publiques, en autorisant certains organismes à effectuer un suivi des familles-problèmes (Joyal, 1994a : 249).

### *Des associations familiales naissantes*

C'est dans la foulée du mouvement d'Action catholique que naissent les premières associations consacrées à l'éducation familiale : la revue « La Famille » et son prolongement, les Amis de la famille; la Ligue ouvrière catholique qui, dès la fin des années 30, réclame « un juste salaire pour tous les travailleurs, des allocations familiales, des dégrèvements d'impôt et de taxe, bref une politique résolument familiale » (Malouin, 1998 : 38). L'influence de la France est manifeste dans ces mouvements, comme elle est très présente dans l'implantation, pendant les années 40 et 50, de « L'École des parents », association qui se veut laïque et se développe en milieu de classe moyenne urbaine, inspiré par la diffusion des nouveaux savoirs de la pédiatrie et de la psychoéducation. Jusqu'aux années 70, les associations familiales ont un recrutement restreint et un financement très limité. Plusieurs d'entre elles se constituent, dans les années 50, autour de la spiritualité conjugale ou de la régulation des naissances (Malouin, 1998).

### *Des garderies pendant la guerre*

Le Québec avait connu, dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, l'ouverture par les religieuses de « salles d'asile » qui recevaient, le jour, les enfants de mères travailleuses de milieu urbain défavorisé (Dumont, 1983). Inspirées des « salles d'asile » mises en place en France, aussi par des religieuses et qui seront ensuite remplacées par les écoles maternelles républicaines, ces « salles d'asile » du Québec disparaissent au début du XX<sup>e</sup> siècle et leur mission est assumée par les orphelinats.

Pendant la deuxième guerre mondiale, le gouvernement canadien ouvrira des garderies afin de permettre aux femmes de participer à l'effort de guerre. La fin des hostilités marquera cependant le retour des femmes au foyer et la fermeture des garderies. Le gouvernement fédéral abrogera les mesures fiscales avantageant les familles à double revenu et ne donnera pas de place aux femmes dans ses programmes de reconversion à l'emploi. L'accès des femmes au programme d'assurance-chômage instauré en 1940 sera aussi limité (Baillargeon, 1996). Enfin l'instauration du programme d'allocations familiales, avec prestations versées aux mères, contribuera à faire accepter aux femmes le retour au foyer après l'effort de guerre, afin de faire place aux soldats démobilisés.

### *Les allocations familiales fédérales*

Si le programme de pension aux mères nécessiteuses a rallié plus facilement la plupart des provinces anglophones que ce ne fut le cas au Québec, à l'inverse un programme d'allocations familiales a d'abord été proposé dans cette province, dès les années 30, notamment par le Père Lebel, chef de file d'un courant progressiste de l'Église catholique (voir Quesnay, 1998) inspiré par les politiques familiales alors implantées en France. La Commission Montpetit (chargée d'étudier l'établissement d'un système d'assurance sociale) rejeta cependant cette option, estimant que l'instauration d'un programme d'allocations familiales accordait trop de pouvoir à l'État. Mais la Ligue ouvrière catholique reprendra cette revendication à la fin des années 30.

À la même époque, le Canada anglais s'opposait pour d'autres raisons à ces mesures, voyant les allocations familiales comme des interventions potentiellement natalistes ou défavorables aux revendications ouvrières (Guest, 1993 : 182). Par la suite, une opinion plus favorable se développera du côté anglophone, après la publication au Royaume-Uni du rapport Beveridge (1942), d'inspiration keynésienne, suivi de près du rapport rédigé dans notre pays par le Canadien Leonard Marsh (1943) : ces deux publications recommandaient de placer les allocations familiales au centre d'un éventuel système global d'assurance sociale. L'année suivante, le gouvernement canadien déposait un projet de loi, proposant un premier programme universel de sécurité sociale dirigé vers les familles : les allocations familiales. En 1946, les familles canadiennes recevaient en moyenne un montant de 14,18 \$, soit 5,94 \$ par enfant. Dans un premier temps, l'Église catholique et, à certains égards, le gouvernement du Québec, s'opposèrent à cette mesure pour une double raison : elle favorise les familles ayant un nombre limité d'enfants (le programme stipule que les allocations diminuent après le quatrième enfant) et elle remet en cause le principe de l'autorité masculine dans la famille en versant les prestations directement aux mères (Baillargeon, 1996; Bergeron, 1997 : 235-238). Après quelques débats houleux menés suite à l'intervention de la militante féministe Thérèse Casgrain, les femmes québécoises pourront quand même bénéficier d'allocations familiales adressées à leur nom (Clio, 1992 : 389-392; Côté et Maurice, 1993). En 1949, la loi est amendée et on abolit la réduction d'allocations après le quatrième enfant (Guest, 1993 : 187).

L'application de la *Loi des allocations familiales*, qui suit au Québec celle de la *Loi d'obligation scolaire* promulguée en 1943, donnera lieu à une sorte de « collaboration » entre niveaux provincial et fédéral : quand des enfants de moins de 16 ans travaillaient et ne fréquentaient pas l'école, les parents ne recevaient pas d'allocation familiale (voir Jean, 1989 et Marshall, 1998). De telles mesures vont accélérer au milieu du siècle la transformation du statut de l'enfant, dorénavant défini non comme un gagne-pain d'appoint au père salarié mais comme un écolier, à charge financière de ses parents; sa scolarisation sera fortement prolongée avec les mesures de gratuité scolaire instaurées avec la réforme québécoise de l'éducation des années 60.

## B. LES ANNÉES 60 – L'ÉTAT QUÉBÉCOIS : UN INTERVENANT DE PLUS EN PLUS LÉGITIME AUPRÈS DES FAMILLES

Les années 60 sont caractérisées par une baisse considérable de l'influence de l'Église, liée notamment à son retrait de la direction des institutions scolaires et sociosanitaires ainsi que par la présence accrue et prépondérante de l'État dans divers domaines de juridiction. Les mouvements sociaux (ceux des femmes et des jeunes<sup>1</sup> en particulier) contestent la légitimité de l'autorité familiale patriarcale et les enseignements de l'autorité religieuse. La Révolution tranquille apporte une nette modernisation de l'État, qui se préparait depuis les années 40 et 50 dans la société civile. Elle se traduit notamment par des changements au niveau des comportements démographiques et des rapports sociaux, en particulier des rapports entre les hommes et les femmes ainsi qu'entre les groupes d'âge. La baisse de la fécondité, la participation de plus en plus importante des femmes au marché du travail, la scolarisation accrue des jeunes en sont des marqueurs importants. Parallèlement à ces transformations, l'État affirme sa compétence à agir en matière sociale et notamment dans la sphère familiale.

En 1961, avec la loi établissant le ministère de la Famille et du Bien-être social, le gouvernement du Québec énonce que le ministre est « responsable de prendre des mesures nécessaires pour aider la famille à remplir son rôle [...] » (Groupe Ethos, 1990 : 4). C'est à ce ministère de la Famille et du Bien-être social que sont adressées la plupart des recommandations du Comité d'étude

<sup>1</sup> On pense ici aux mouvements de contre-culture et de contestation étudiante.

sur l'assistance publique (Boucher) qui tient des audiences l'année suivante et qui remet son rapport en 1963. Ce rapport préconise la mise en place d'un système unifié d'assistance à toute personne démunie, quelle que soit la cause de son indigence; il sera à l'origine du programme d'aide sociale instauré en 1970. Le rapport Boucher s'intéresse à « la famille » mais bien davantage au « bien-être », soit, comme ailleurs en Amérique du Nord, à l'assistance qui devrait être accordée aux familles qui sont « dans le besoin » (et notamment à cause de l'« abandon du foyer » par le père). L'intérêt collectif pour la famille est donc coloré de préoccupations sociales. Plus que le ministère de la Famille et du bien-être, c'est le Conseil supérieur de la famille, créé l'année suivante, qui aura pour mandat de s'intéresser au sort de *toutes* les familles et aux mutations qui commencent à affecter le paysage familial. Ce sera le premier organisme étatique à réclamer une politique familiale, à l'instar de la Fédération des services sociaux à la Famille (Sarrazin, 1984) et des associations familiales qui, alors, tentent de se regrouper. Dans son historique du « mouvement familial » au Québec, Denise Lemieux (1999) montre à quel point la France (par sa politique et son mouvement familial) a servi de modèle à l'époque, autant auprès de certaines associations (en particulier la Fédération des Unions de familles) qu'auprès du Conseil supérieur de la famille où siégeaient Philippe Garigue et Jacques Henripin<sup>2</sup>.

Comme le souligne Josée Bergeron (1997 : 261), au Québec, « avec la Révolution tranquille, l'État est maintenant un acteur légitime d'intervention dans le secteur social. Sa fonction est de suppléer aux manques du marché et de la famille ». Ce n'est pas encore une intervention auprès de *toutes* les familles mais c'est un rôle supplétif que l'État est désormais « autorisé » à jouer auprès d'elles.

### *Des changements juridiques majeurs*

C'est d'abord dans le domaine des rapports conjugaux que des réformes importantes sont apportées en réponse notamment aux revendications que font les groupes féministes depuis les années 30 (Collectif Clio : 1992). Jusqu'en 1964, les femmes mariées selon le régime légal de communauté de biens étaient considérées comme des mineures sur le plan juridique, devant obtenir l'autorisation du mari pour mener des transactions commerciales et des recours en justice. La *Loi sur la capacité juridique de la femme mariée* libère les femmes de la tutelle du mari même si ce dernier demeure le « chef » de la famille (Joyal, 1987). Le régime matrimonial légal d'alors, la communauté de biens, ne sera modifié qu'en 1970 et remplacé par le régime de la société d'acquêts.

Une seconde réforme, en 1968, donne aux Québécois un accès réel à la dissolution du lien conjugal : la *Loi sur le divorce*, qui relève du parlement fédéral, leur donne accès à des cours de divorce provinciales, inexistantes auparavant dans notre province. Enfin, toujours au fédéral, le célèbre *bill Omnibus* de 1968 libéralise l'accès aux contraceptifs et à l'avortement thérapeutique. Rappelons enfin qu'en 1969 la *Loi québécoise sur l'adoption* confère à l'enfant adopté les mêmes droits que ceux dont jouit l'enfant dit « légitime ».

### *L'aide financière et le soutien aux familles pour les jeunes et les enfants*

L'aide aux familles s'exprime d'abord par diverses mesures en faveur des enfants et des jeunes : en 1961, le versement des allocations familiales est prolongé jusqu'à 18 ans lorsque les jeunes sont aux études. Et la même année, quand les étudiants à l'enseignement supérieur ont des revenus insuffisants, des allocations scolaires sont versées, allocations qui mèneront en 1966 à la création du programme actuellement connu sous le nom de Prêts et bourses. Contestant le pouvoir d'Ottawa d'exercer une juridiction sur la famille, le gouvernement du Québec met en place, l'année suivante, un

<sup>2</sup> D'origine européenne, immigré au Canada à la fin des années 50, Philippe Garigue est alors doyen de la Faculté des sciences sociales de l'Université de Montréal. Diplômé de l'Institut national d'études démographiques (INED) et élève d'Alfred Sauvy, Jacques Henripin est professeur de démographie à la même université.

programme d'allocations familiales provinciales. Les prestations sont universelles, elles ont un taux progressif selon le nombre et l'âge des enfants et viennent s'ajouter aux prestations fédérales (Bergeron, 1997 : 264). Malgré l'entrée importante des femmes mariées sur le marché du travail pendant les années 60, les garderies publiques sont toujours inexistantes. Mais on peut noter des projets pilotes du ministère de la Famille et du Bien-être social qui tente de financer partiellement quelques garderies en milieu défavorisé (Desjardins, 1991). Sans oublier qu'en 1967 au Québec de nombreux mémoires, présentés par des femmes et des groupes de femmes aux audiences de la Commission d'enquête sur la situation de la femme (Bird), réclament des garderies pour les mères au travail.

#### *Des relais à la solidarité familiale*

Des programmes publics sont améliorés ou implantés afin d'aider les familles à soutenir leurs parents âgés, malades ou handicapés. Dès le début des années 60, le Québec instaure un régime d'assurance-hospitalisation, qui sera complété par un programme d'assurance-maladie en 1970. Parallèlement au Régime de pensions du Canada, une Régie des rentes du Québec est implantée en 1965 pour offrir une assurance sociale aux retraités, aux invalides et aux survivants (au décès d'un assuré, sa famille reçoit une somme forfaitaire). Mais le programme de protection sociale le plus poussé des années 60 fut sans doute le Régime d'assistance publique du Canada, mis sur pied en 1966, qui, comme l'avait recommandé le rapport Boucher, avait pour « ambition de regrouper tous les programmes fédéraux et provinciaux imposant des enquêtes sur les ressources et sur les besoins en un vaste programme qui couvrirait les individus dans le besoin, sans chercher à identifier la cause de leur pauvreté » (Guest, 1993 : 215, 216). Au Québec, ce programme est connu sous le nom d'Aide sociale et il entre en vigueur en 1970. Outre la prise en charge de tous les exclus du travail et de l'assurance-chômage qu'ils vivent seuls ou en famille, il prend la relève du programme de soutien aux mères nécessiteuses et accueille, sans restriction, toutes les mères seules qui sont dans le besoin.

#### *Des associations de bénévoles et de professionnels de la famille*

Les années 60 marquent une ère nouvelle dans le positionnement non seulement des acteurs gouvernementaux mais aussi des acteurs de la société civile dans le champ familial (Dandurand et Ouellette, 1995).

Parmi les associations actives dans les décennies précédentes, l'École des parents avait donné naissance aux Unions de famille dans les années 50, Unions qui se réuniront en Fédération en 1961. Cet organisme se définit comme laïc et cherche à remplir des fonctions non seulement d'éducation et d'entraide mais aussi de représentation des familles auprès des pouvoirs et de l'opinion publics (Malouin, 1998 : 96-100).

En 1963, les travailleurs sociaux d'une vingtaine d'agences diocésaines fondent la Fédération des services sociaux à la famille du Québec et leur congrès de 1965 porte « sur les exigences d'une politique familiale » (Malouin, 1998 : 120). Davantage que les professionnels de la psychologie, de la pédiatrie et de l'éducation, les travailleurs sociaux seront, dans les années subséquentes, des participants actifs du « mouvement familial » qui s'affirme à partir des années 60. Cette tendance se retrouvera au niveau canadien où, en 1964, est fondé l'Institut Vanier de la famille dans le but de promouvoir la recherche et la rencontre des professionnels du domaine familial.

### **C. LES ANNÉES 70 – PREMIÈRES MESURES POUR CONCILIER FAMILLE ET EMPLOI**

Au cours des années 70, l'État québécois va s'impliquer bien davantage dans la protection publique des citoyens et, par conséquent, dans leur vie familiale. La décennie s'ouvre avec la

présentation du rapport de l'importante Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social (Castonguay-Nepveu), dont une annexe, intitulée *Les fondements d'une politique familiale* (1970), est signée par Philippe Garigue, professeur à l'Université de Montréal et alors président du Conseil supérieur de la famille. À l'aide d'exemples empruntés à certains pays occidentaux, Garigue propose les éléments d'une politique familiale qu'il estime « urgente » pour le Québec. Il appuie son argumentation sur la nécessité de soutenir la famille moderne, désormais privée de ses soutiens traditionnels (parenté, voisinage, paroisse) dans l'exercice de ses fonctions auprès de ses membres. Il souligne notamment l'importance de « l'éducation familiale » et le caractère inadéquat du support collectif accordé aux mères désormais actives sur le marché du travail : est ainsi soulignée l'absence de congés de maternité et de services de garde.

En 1971, est créé un Conseil des affaires sociales, ce qui abroge le Conseil supérieur de la famille. Avant de se dissoudre, les membres de ce Conseil consultent les principales associations familiales et adressent au ministre des Affaires sociales un rapport<sup>3</sup> pour inciter le gouvernement à établir une « politique familiale québécoise cohérente » (Groupe Ethos, 1990 : 5). En 1974, le Conseil des affaires sociales et de la famille<sup>4</sup> propose une *Contribution à une politique des affaires sociales et de la famille* qui invite à « relier explicitement la politique familiale aux autres grandes politiques qui orientent l'avenir de la société québécoise » (cité par Groupe de recherche Ethos, 1990 : 6).

Mais le Québec des années 70 semble avoir d'autres priorités que de mettre en place une politique familiale explicite. L'instauration du régime d'assistance sociale (aide sociale) et de celui de l'assurance-santé, l'implantation des Centres locaux de services communautaires (CLSC) sont autant de vastes projets qui mobilisent les pouvoirs publics. On ne manquera pas d'ailleurs d'intégrer dans ces projets des préoccupations pour la famille mais elles sont toujours associées aux questions sociales. D'autre part, en ce début de décennie, la famille n'a pas bonne presse : n'est-elle pas désignée comme un « lieu d'oppression », autant par les mouvements de jeunes que par certains groupes féministes? Certaines mesures pour la famille seront donc adoptées pendant la décennie 70 mais pas encore de politique globale.

#### *L'essor du mouvement des femmes*

Amorcé pendant les années 60, un nouvel essor du mouvement des femmes s'observe au Canada et au Québec avec la publication du Rapport de la commission d'enquête sur la situation de la femme au Canada (Bird) en 1970. Les thématiques qui font alors l'objet de bilans et de recommandations recourent étroitement celles qui concernent la famille : droits des femmes et libéralisation du droit familial; lois et services concernant la contraception et l'avortement; reconnaissance du travail domestique et accès des femmes mariées au travail salarié, équité salariale et mesures collectives pour concilier famille et emploi (congés de maternité, services de garde en particulier) (Lamoureux, 1992). La Fédération des femmes du Québec (FFQ), l'Association des femmes pour l'éducation et l'action sociale (AFEAS) et de nombreux autres groupes de femmes<sup>5</sup> déploient des activités de conscientisation, de pression et plus tard de services, qui seront souvent transposées en Avis pour le gouvernement avec la présence du nouveau conseil consultatif mis en place en 1973, le Conseil du statut de la femme. Par la force de sa mobilisation auprès des Québécoises, le mouvement des femmes est, avec le mouvement familial, parmi les acteurs sociaux les plus importants dans la mise en place et les transformations de la politique familiale.

<sup>3</sup> Selon le Groupe Ethos, ce rapport est demeuré inédit (1990 : 5).

<sup>4</sup> Entre 1971 et 1974, le mandat du Conseil des affaires sociales s'est transformé et la dimension de la famille s'y est ajoutée.

<sup>5</sup> Dans leurs meilleures années, la FFQ aura jusqu'à 100 000 membres et l'Aféas, 35 000. En 1985, on estimait que 1 500 groupes défendaient les intérêts des femmes au Québec (Dandurand, 1991 : 38, 94).

### *Des initiatives fédérales : congé de maternité, allocations familiales et mesures fiscales*

C'est dans la foulée de la Commission d'enquête sur la situation de la femme (Bird) qu'en 1971 le gouvernement canadien décide d'offrir aux travailleuses un congé de maternité. Il le fait par l'entremise d'une révision de son programme d'assurance-chômage : le congé accordé est de 17 semaines dont 15 sont assorties d'indemnités totalisant 60 % du salaire de la mère. Et depuis 1978, le gouvernement québécois verse une allocation supplémentaire visant à combler les deux semaines de carence qui s'écoulent avant la réception des prestations d'assurance-chômage (allocation de maternité). En 1979, plusieurs syndicats des secteurs public et parapublic du Québec obtiennent, dans le cadre des conventions collectives, une bonification substantielle des congés de maternité permettant aux travailleuses de prolonger la période de congé et de toucher une indemnité couvrant jusqu'à 90 % de leur salaire. Si de tels avantages sont assez répandus en Europe occidentale, ils seraient uniques en Amérique du Nord<sup>6</sup>.

En 1973, une nouvelle *Loi sur les allocations familiales* est votée au parlement fédéral. Les prestations n'avaient pratiquement pas augmenté depuis l'après-guerre (l'augmentation est passée d'une moyenne de 5,94 \$ à 7,21 \$ par enfant) et elles représentaient un pourcentage de plus en plus bas du revenu familial moyen (au Québec, en 1951, 5,5 % et en 1971, 1,9 %) (Gauthier, 1985 : 275, 276). En 1973, les prestations vont être triplées et elles seront indexées chaque année selon l'indice des prix à la consommation; l'âge maximum d'éligibilité passe de 16 à 18 ans, mais pour la première fois elles deviennent imposables. Cinq ans plus tard, le gouvernement fédéral transforme à nouveau le système : il introduit des dispositions sélectives pour offrir un programme de crédits d'impôt remboursables pour enfants à charge, ce qui permet aux familles à faible et moyen revenus de toucher chaque année 200 \$ de plus par enfant. Pour obtenir cette somme, les familles doivent avoir un revenu annuel de 18 000 \$ ou moins. Au delà de ce revenu, le crédit d'impôt est amputé de 5 \$ à chaque 100 \$ supplémentaire. Un grand nombre de familles bénéficieront de cette mesure puisqu'à l'époque le revenu moyen des familles canadiennes est de 19 500 \$. Ce modèle de redistribution des prestations familiales (sous condition de revenus) sera par la suite repris, et au niveau fédéral (1993, 1997, 1998) et au niveau provincial (1997).

### *Les services de garde*

Suite aux demandes de la commission Bird (1970), du rapport de Philippe Garigue (1970) ainsi que de plusieurs groupes de femmes<sup>7</sup>, l'instauration d'un système public de garde s'impose de plus en plus. Les mères de jeunes enfants sont alors plus nombreuses sur le marché du travail et la hausse des séparations et des divorces les oblige de plus en plus à y gagner leur vie.

À partir de 1972, des garderies populaires sont mises en exercice, dans le cadre (précaire) des projets fédéraux de Perspectives Jeunesse et d'Initiatives locales (Desjardins, 1991). Il faudra attendre 1974 pour que soit instaurée une première politique québécoise de services de garde à l'enfance, le *Plan Bacon*, qui préconise des mesures de subvention aux parents usagers les plus défavorisés. Ce programme est instauré avec la collaboration fédérale, dont le régime d'assistance publique du Canada (RAPC) inclut le partage des frais de garde des enfants d'assistés sociaux qui fréquentent la garderie (Desjardins, 1991).

Par la suite, des groupes de parents s'organisent pour mettre en place des garderies, souvent cogérées avec les éducatrices, pour les familles dont les parents sont actifs (Léger, 1986). Bien que ces derniers bénéficient depuis 1972 de mesures fiscales de déduction des frais de garde, instaurées aux

<sup>6</sup> Conversation privée avec la syndicaliste Madeleine Parent.

<sup>7</sup> Dès 1965, lors du 25<sup>e</sup> anniversaire du droit de vote des femmes au Québec, les groupes de femmes présents réclament « la création immédiate de garderies de l'État ». Par la suite, cette revendication est constamment reprise, toujours par les groupes de pression féminine.

niveaux fédéral et provincial, les établissements de garde eux-mêmes ne sont pas subventionnés pour leur fonctionnement. Suite à la formation, en 1977, d'un comité interministériel sur les services d'accueil à la petite enfance (ministères de l'Éducation, des Affaires sociales et Conseil du statut de la femme), une politique d'ensemble pour le système de garde est formulée, qui conduira, à l'automne 1979, le ministre des Affaires sociales Denis Lazure à autoriser les garderies à recevoir une subvention de fonctionnement de 2 \$/jour/enfant par place autorisée. Cette mesure confirme pour la première fois « le principe de la responsabilité financière de l'État dans l'implantation du réseau » (Desjardins, 1991 : 61). Quelques mois plus tard, en décembre 1979, le gouvernement du Québec adopte la *Loi des services de garde à l'enfance* et crée en 1980 l'Office des services de garde à l'enfance. Chargé de coordonner, promouvoir et contrôler l'organisation et le développement des services régis par la loi, cet organisme devra respecter trois principes : la participation des parents à l'organisation des services de garde; la liberté de choix pour les parents d'une modalité de service de garde; l'accès aux services par l'augmentation des budgets et la multiplication du nombre de services disponibles (Desjardins, 1991 : 68). Les services de garde sont des corporations privées pour la plupart sans but lucratif. D'abord placé sous la juridiction du ministère des Affaires sociales (Santé et Services sociaux de l'époque), l'Office des services de garde relèvera, après 1982, de la ministre déléguée à la Condition féminine. Quant aux services de garde en milieu scolaire, ils sont placés sous la responsabilité du ministère de l'Éducation.

### *Le législateur intervient dans les relations familiales*

À partir de 1970, plusieurs lois confirment l'évolution vers l'égalité au sein du couple. En 1970, le nouveau régime matrimonial légal est celui de la société d'acquêts : « Ce régime assurait l'indépendance des patrimoines des époux, conservait à chacun la responsabilité de ses dettes, ainsi que l'administration et la libre disposition de ses biens, le consentement du conjoint n'étant désormais nécessaire que pour les actes de donation entre vifs concernant des acquêts » (Joyal, 1987 : 148). En 1975, la Charte québécoise des droits et libertés stipule que les époux ont les mêmes droits, obligations et responsabilités; en 1977, un amendement au Code civil indique que l'autorité paternelle est remplacée par l'autorité parentale que le père et la mère exercent conjointement et en toute égalité. Selon Renée Joyal (1987 : 156), ces « dispositions [...] témoignent d'un changement radical de perspective [...]. Alors que la puissance paternelle était perçue, du moins à l'origine, comme un ensemble de *droits* des parents sur leurs enfants, l'autorité parentale... confère à ses titulaires un ensemble de *responsabilités* à l'égard de leurs enfants ». Les parents ont donc des droits *et* des devoirs envers leurs enfants. Il n'est pas fortuit sans doute que la *Loi sur la protection de la jeunesse* soit promulguée la même année : elle confirme une surveillance accrue de l'État sur la façon dont les parents exercent leurs droits mais aussi leurs responsabilités. Cette loi établit, dans chaque région administrative du Québec, une Direction de la protection de la jeunesse qui, selon les signalements reçus, est autorisée à une prise en charge administrative et parfois judiciaire de la situation des enfants dont la santé, la sécurité et le développement apparaissent compromis dans leur milieu familial (Joyal, 1987).

Les années 70 marquent un net tournant dans l'évolution des structures familiales elles-mêmes : baisse de la fécondité et de la nuptialité (légal), transformation des rôles conjugaux suite à l'augmentation des taux d'activité féminine, hausse croissante des séparations et des divorces, des unions libres et des naissances hors mariage. En 1978 et en 1979 et après consultation des organismes familiaux, deux publications du Conseil des affaires sociales et de la famille, *La situation des familles québécoises* (1978) et *La natalité et le contexte démographique du Québec* (Savard, 1979), inaugurent une période de questionnement et de réflexion où les discours des acteurs publics portent sur cette « nouvelle famille », plus instable et moins prolifique, ainsi que sur le soutien que l'État pourrait ou devrait lui accorder. Toutefois, comme le souligne Jane Jenson (1998 : 205), « ces débats n'étaient pas uniquement axés sur les préoccupations natalistes mais touchaient toutes les grandes questions

dominant la vie politique québécoise : le développement économique, le rôle de l'État, l'immigration et l'intégration linguistique ».

#### D. 1980-1988 – L'ÉMERGENCE D'UNE POLITIQUE FAMILIALE EXPLICITE

Dans les années 80, va peu à peu se concrétiser la volonté de certains acteurs des pouvoirs publics et d'un bon nombre de groupes de la société civile de doter le Québec d'une politique explicite en direction des familles. Depuis 1976, le Parti québécois est au pouvoir et rappelons que, dès son premier programme, ce parti précisait que « la famille québécoise a le droit et le devoir d'exiger que la nation se donne une politique véritable de la famille » (cité par Bergeron, 1997 : 271)<sup>8</sup>. Au début des années 80, le Conseil des affaires sociales et de la famille formule plus explicitement sa position. La baisse de la fécondité se confirme, ce qui incite le même Conseil à présenter par la suite plusieurs avis (1981, 1982, 1985, 1986) sur ce que devrait être une politique familiale qui tienne compte de la question démographique; de son côté, le Conseil du statut de la femme formule, en 1982, une réaction prudente et invite à la réflexion dans un texte intitulé *Femmes et politique familiale. Document de travail préparé à l'intention des groupes de femmes*; une Commission permanente sur la culture (rapport French, 1985) se penche sur l'impact de la dénatalité sur l'avenir du Québec comme société distincte au Canada.

Entre-temps sévit la crise économique de 1982, la pire depuis les années 30, qui, notamment, aura un impact négatif sur les revenus fiscaux de l'État. Dès lors, sous l'effet des restructurations de l'économie ainsi que de l'influence accrue des milieux de l'entreprise et de la finance et de la diffusion des idéologies néo-conservatrices, on observe certaines restructurations de l'État providence et une précarisation très nette de l'emploi. Si les transformations de la famille invitent à formuler une politique familiale, la crise économique et la crise fiscale de l'État n'incitent pas les décideurs à des investissements coûteux pour le soutien aux familles.

Outre le processus de consultation sur la politique familiale, auquel nous nous attarderons plus loin, de nouvelles modifications législatives et des mesures financières prennent place au début des années 80.

##### *Les réformes du droit reliées à la famille*

Dans la *Loi instituant un nouveau Code civil et portant réforme du droit de la famille*, adoptée en 1980, sont introduits ou entérinés des changements importants dans le statut des parents et des enfants. Dorénavant, les époux assument de façon conjointe la direction morale et matérielle de la famille, ils choisissent ensemble la résidence familiale, ils sont tous les deux responsables des dettes durant le mariage et enfin ils sont égaux dans la gestion des biens de la famille et l'éducation des enfants. La réforme stipule aussi l'égalité juridique des enfants, quelle que soit leur filiation, légitime, naturelle ou adoptive, et elle permet la transmission aux enfants non seulement du nom du père mais aussi de celui de la mère ou des deux parents. Pour garantir une certaine équité en cas de divorce, la réforme prévoit une prestation compensatoire pour l'époux (l'épouse en général) qui n'a pas accès à une part équitable des biens accumulés pendant le mariage. Cependant cette mesure ne sera pas applicable en justice<sup>9</sup>. C'est pourquoi, en 1989, l'État promulguera une *Loi sur le partage du*

<sup>8</sup> Le programme électoral du PQ de 1981 entend « mettre sur pied une politique d'ensemble [de la famille] qui servira de cadre général aux différentes mesures qui existent déjà et à celles qui seront mises en œuvre au cours des prochaines années » (cité par Trudel, 1998).

<sup>9</sup> Voir là-dessus Renée Joyal-Poupart, « La prestation compensatoire et les chemins tortueux de l'égalité », *Revue juridique la femme et le droit*, 1985, 1, p. 206.

*patrimoine familial*, qui oblige les époux, en cas de séparation ou de divorce, à un partage égal du patrimoine acquis pendant le mariage.

La *loi de 1985 sur le divorce*, promulguée au niveau fédéral, introduit comme seul motif de divorce l'échec du mariage qui peut survenir, soit après un an de séparation du couple, soit après qu'une « faute » conjugale soit reconnue par l'un des époux. La loi comporte plusieurs spécifications concernant les ordonnances alimentaires mais il est précisé que les décisions judiciaires doivent se prendre dans « l'intérêt de l'enfant » et non en fonction des « fautes » de l'un ou l'autre conjoint.

##### *L'aide financière aux familles*

On observe pendant cette décennie deux orientations différentes des gouvernements canadien et québécois quant aux politiques en direction des familles. Alors que le gouvernement fédéral se dirige vers des aides de plus en plus sélectives, le gouvernement québécois instaure de nouvelles mesures, généralement universelles, qui feront partie de sa politique familiale explicite, en fin de décennie.

L'arrivée d'un parti conservateur au Parlement fédéral en 1984 est l'occasion de remettre largement en question l'universalité des allocations familiales. En 1985, la proposition gouvernementale de désindexer les prestations destinées aux enfants et aux personnes âgées soulève un tollé général de la part des associations de retraités mais beaucoup moins de mobilisation de la part des associations regroupant les femmes et les familles. Il s'ensuivra, en 1986, outre une imposition fiscale accrue, une indexation dorénavant partielle (au delà de 3 %) des allocations familiales ainsi que des modifications au crédit d'impôt et à l'exemption fiscale pour enfants; autant de dispositions qui, selon le Conseil national de bien-être social, permettront au gouvernement de combler, entre 1984 et 1989, une bonne partie du déficit fédéral sur le dos des familles (Guest, 1993 : 238-241; voir aussi Rose, 1998a : 97). Entre temps, en 1986, est déposé le rapport du groupe d'étude canadien sur *La garde des enfants* (Cook) qui fait état des besoins de la population et des carences de tels services au pays. Il préconise diverses améliorations au système de garde, notamment à son financement, ainsi que l'octroi de congés parentaux. À l'exception du congé parental octroyé en début de la décennie 90, les suites du rapport Cook se traduiront par la formulation d'une « stratégie nationale sur la garde d'enfant » qui sera abandonnée dès le budget de 1989. Par la suite, les promesses en ce qui touche la garde seront reprises à chaque élection mais mises en veilleuse entre chaque rendez-vous électoral.

Au niveau provincial, dès le début des années 80, quelques mesures sont mises en place suite notamment à la publication par le Conseil du statut de la femme (CSF), d'un document qui se veut une politique d'ensemble de la condition féminine, *Pour les Québécoises : égalité et indépendance* (1978). Certaines recommandations de cette politique seront mises en œuvre par la suite : à l'allocation de maternité qui complète la prestation de maternité versée par le fédéral, s'ajoute en 1982 une allocation de disponibilité (300 \$/an pour 1 enfant, 500 \$/an pour deux enfants et 100 \$ de plus pour chaque enfant supplémentaire) pour les parents qui ont des enfants de moins de six ans; est aussi adoptée une mesure – importante et assez inédite dans les pays occidentaux (Malenfant, 1996) – de retrait préventif de la travailleuse enceinte, avec indemnité à 90 % du salaire quand le retrait est jugé nécessaire (cette mesure est inscrite dans la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*). D'autre part en 1985, le gouvernement promulgue une politique d'aide aux femmes violentées, qui subventionne la moitié des frais d'une soixantaine de refuges mis en place par des groupes de femmes à travers la province. La plupart de ces dispositions feront partie de la politique familiale d'ensemble instaurée en 1987-1988. Voyons-en maintenant les étapes de développement.

##### *La consultation sur la politique familiale*

Le début des années 80 voit s'intensifier les pressions pour que soit mise en place une politique familiale explicite. En 1980, les Organismes familiaux associés du Québec (OFAQ) (aujourd'hui

Confédération des organismes familiaux associés du Québec ou COFAQ) organisent une vaste consultation (15 forums régionaux) et publient *Pour la défense de la nouvelle famille au Québec. Manifeste de l'OFAQ pour une politique familiale au Québec*. Et en 1981, une autre grande fédération d'organismes familiaux, la Fédération des unions de familles (FUF), diffuse à son tour un document qui réclame une politique familiale : *Pour une réflexion soutenue et efficace entre l'État et les familles* (Trudel, 1998).

Il n'est donc pas fortuit que ce soit pendant le congrès de l'Union internationale des organismes familiaux (UIOF), tenu à l'automne 1981, qu'est annoncé le projet gouvernemental de doter le Québec d'une politique familiale. Le ministre responsable du Développement social, Denis Lazure, annonce ensuite la formation d'un comité interministériel chargé de définir une certaine problématique et de formuler un premier projet de politique. Ce Comité n'arrivera pas à proposer un projet de politique familiale, les intérêts autour d'un tel projet étant trop divergents<sup>10</sup> (Trudel, 1998).

Mais les pressions s'accroissent pour qu'une politique familiale soit tout de même instaurée. En 1983, à l'initiative de la Fédération des unions de familles (FUF), se forme le regroupement interorganismes pour une politique familiale au Québec (RIOPFQ), composé de 29 associations issues des milieux familiaux, féminins, syndicaux et parapublics (cf. Trudel, 1998; Lemieux, 1999). Le nouvel organisme doit élaborer un projet de consultation qui devra être remis au printemps 1984 au ministre Lazure. Il importe de préciser qu'à l'intérieur même du mouvement familial, on trouve des orientations fort différentes (Boily, 1987) qui vont du familialisme le plus conservateur (retour à la famille traditionnelle avec conjoints unis par le mariage, père pourvoyeur et mère au foyer) au familialisme plus libéral (conception moderne d'une famille plurielle largement relayée par les services de l'État) (Dandurand, 1987). D'autre part, le mouvement des femmes, dont la pensée est souvent traduite par le Conseil du statut de la femme, manifeste de fortes réticences devant les positions conservatrices des familialistes et craint que l'instauration d'une politique familiale explicite ne fasse perdre des acquis aux femmes. La présidente du CSF de l'époque, Claire Bonenfant, exprime ainsi ses craintes en 1982 : « Cette politique sera-t-elle une politique nataliste déguisée, cherchant à nous retourner aux berceaux et aux fourneaux, ou bien se présentera-t-elle comme une politique de justice sociale? » (cité par Dandurand et Kempeneers, 1990). Même si le mouvement des femmes affiche une ambivalence certaine face à la politique familiale, plusieurs groupes de femmes participeront activement à la consultation sur la politique familiale. Dans sa réaction au Livre vert de 1984, intitulé *La condition des femmes en regard de la famille*, le CSF définit un ensemble de principes qui, selon cet organisme, devraient guider une politique familiale : l'égalité des sexes, l'autonomie des personnes dans la famille et les responsabilités de l'État envers les enfants. Ce texte inspirera des groupes de femmes qui décideront de s'impliquer davantage face à la politique familiale (Dandurand et Kempeneers, 1990).

Au sein même du gouvernement, des préoccupations diverses s'expriment concernant la famille. Faut-il transformer la fiscalité des particuliers en tenant compte des charges familiales? Faut-il remplacer les allocations familiales par des exemptions fiscales? (voir Livre blanc du ministère des Finances, 1984). Le Conseil des affaires sociales et de la famille (1985) appuiera les propositions de ce Livre blanc concernant une redistribution fiscale vers les ménages avec enfants. Par ailleurs, les inquiétudes que les tendances démographiques suscitent quant à l'avenir du Québec comme société distincte doivent-elles inciter à se donner une politique nataliste ou, à tout le moins, une politique populationniste axée à la fois sur l'immigration et la natalité? (Québec. Commission permanente sur la culture [rapport French], 1985).

<sup>10</sup> Ce comité est composé de très nombreux participants : six ministères, quatre Secrétariats et trois autres organismes gouvernementaux. Leur rapport sera tenu secret (Trudel, 1998).

Le Livre vert, *Pour les familles québécoises*, qui paraît en 1984, est lancé par un comité (beaucoup plus restreint que le précédent) composé de Camille Laurin<sup>11</sup>, vice-premier ministre et ministre des Affaires sociales, Denise Leblanc-Bantey, ministre déléguée à la Condition féminine, Pauline Marois, ministre de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu, et Guy Tardif, ministre de l'Habitation et de la Protection du consommateur. La consultation sur la politique familiale est officiellement lancée. « Dans ce document, la position de l'État se distingue par sa neutralité face aux choix individuels, lesquels reflètent une diversification et une distanciation croissantes face à la famille 'traditionnelle'. Une définition élargie de la famille (au-delà de la famille nucléaire) y est proposée, et on insiste sur le fait que l'État ne doit pas se substituer à la famille » (Le Bourdais et Marcil-Gratton, 1994 : 119).

Avec la publication du Livre vert, un comité<sup>12</sup> (et non une commission d'enquête) est nommé pour organiser la consultation et en rédiger le compte rendu et les recommandations : il est composé de Maurice Champagne-Gilbert, président, de Christiane Bérubé et de Nicole Boily. Avec de très maigres ressources financières, débute dans la province une tournée qui tiendra 13 forums régionaux, auxquels s'inscrivent 2 070 personnes et 63 organismes qui, ensemble, formulent 6 545 recommandations (Dandurand, 1987 : 355). Un rapport en deux tomes sera déposé. Le premier tome, *Le soutien collectif réclamé pour les familles québécoises*, résume la consultation et paraît en octobre 1985.

Les analyses et recommandations du comité constituent le deuxième tome et paraissent, en avril 1986, sous le titre *Le soutien collectif recommandé pour les parents québécois*. Trois grandes orientations ressortent de ce rapport. 1) Le soutien collectif doit être assuré aux familles : l'État a un devoir de soutien mais aussi les autres acteurs de la collectivité, milieux de travail et de vie. 2) Ce soutien doit être accordé aux parents plutôt qu'à la famille (puisque cette dernière peut être entendue comme famille élargie<sup>13</sup> et rappeler la solidarité familiale longtemps invoquée par l'Église pour s'opposer à la sécurité de la vieillesse); mais en même temps, la collectivité se doit de respecter les « valeurs et les choix de vie personnelle et culturelle des parents », tout en considérant la famille comme étant d'une « importance primordiale pour la société ». 3) Une troisième orientation est affirmée, qui sera peu reprise par la suite : il n'y a « pas une crise de la famille mais une crise des rapports collectifs et individuels entre les hommes et les femmes » : il importe donc de faire « le pari de la solidarité des sexes ». Cette dernière orientation sera jugée non pertinente par le Conseil des affaires sociales et de la famille (1986). Dans son document intitulé *Des priorités pour la famille*, ce Conseil affirme plutôt que « la question de la natalité doit se trouver au cœur d'une politique familiale » (p. 4). C'est la première fois que ce point de vue est aussi clairement exprimé dans les débats autour de la politique familiale.

<sup>11</sup> Dès 1970, à l'arrivée du PQ dans l'opposition parlementaire, Camille Laurin formule à l'intention de Claude Castonguay, alors ministre des Affaires sociales, son inquiétude sur le déclin de la natalité. Dans sa réponse, Castonguay précise qu'une politique familiale ne peut être mise en place par un seul ministère mais doit « guider l'action de plusieurs ministères » (Bergeron, 1997 : 271). Ce mode d'administration des politiques à l'endroit des familles sera conservé jusqu'en 1997.

<sup>12</sup> Ce comité de consultation est doté d'un budget d'environ 500 000 \$ et seul le président est engagé à plein temps, les deux autres membres étant à temps partiel.

<sup>13</sup> Ce qu'avait plus ou moins laissé entendre le Livre vert de 1984. En cela, la politique familiale québécoise ne se distingue pas des politiques familiales française, belge ou suédoise : le soutien aux personnes âgées relève dans ces États d'une instance administrative différente de celle dont relèvent les familles. La solidarité familiale intergénérationnelle, considérée par l'Église catholique des années 20 et 30 comme une valeur à défendre, est de nouveau à l'ordre du jour mais n'est pas reliée aux politiques familiales; depuis le milieu des années 80, dans la foulée de la désinstitutionnalisation et du virage ambulatoire, les services de « maintien à domicile » des instances sociosanitaires sollicitent à nouveau les familles pour le soin aux personnes âgées, malades et handicapées (voir Guberman *et al.*, 1993; Côté *et al.*, 1997).

Parmi les très nombreuses recommandations de ce rapport, dont aucune ne fait référence à des mesures natalistes<sup>14</sup>, quelques-unes méritent d'être rappelées : le versement d'une prestation unique regroupant toutes les allocations et exemptions pour les enfants, une prestation qui devrait être universelle mais imposable, indexée au coût de la vie et modulée selon l'âge (et non le rang) de l'enfant; une bonification des congés de maternité et parentaux, qui pourrait être assurée par une caisse de maternité; la création d'un ministère d'État à la famille ainsi que d'un Secrétariat à la famille (rattaché au Conseil exécutif et chargé de coordonner les politiques des différents ministères); on propose ensuite un Conseil national de la famille composé de treize membres désignés par l'Assemblée nationale, présidé par le Premier ministre, assisté du ministre d'État à la famille; enfin un Centre de solidarité des familles québécoises serait destiné à soutenir un regroupement des associations familiales et à leur donner une voix autour de la politique familiale.

Le ministre d'État à la famille (rattaché au ministère de la Santé et des Services sociaux) est nommé, Robert Dutil. C'est lui qui fait adopter, en décembre 1987, un énoncé<sup>15</sup> de politique familiale par le Conseil des ministres.

### E. 1987-1997 – LA POLITIQUE FAMILIALE AU QUÉBEC : UNE PREMIÈRE DÉCENNIE

La période qui s'étend de 1987 à 1997 voit s'accroître les différences entre les politiques canadienne et québécoise en direction des familles. Le Canada poursuit l'orientation amorcée vers une plus grande sélectivité de ses programmes, de plus en plus destinés aux familles à faibles revenus. Les charges familiales sont de moins en moins reconnues comme devant faire l'objet d'une compensation financière : c'est le cas des familles aisées et à divers degrés de celles qui vivent d'un revenu moyen. De plus, les sommes qu'Ottawa consacre aux familles se sont fortement amenuisées : Ruth Rose (1998b : 29) estime « qu'entre 1978 et 1996 le fédéral a réduit ses dépenses à ce chapitre de plus de 2 milliards de dollars par année (en dollars constants) ou de presque 300 \$ par enfant ». Pour sa part, le Québec adopte une orientation contraire. Plusieurs de ses dispositions à l'égard des familles demeurent universelles et les budgets consacrés à la politique familiale sont majorés : « Au total, les montants dépensés par le gouvernement du Québec pour le soutien aux familles ont augmenté (en dollars constants de 1998) de 1,2 milliards de dollars en 1985 à 2,9 milliards de dollars en 1995 » (Rose, 1998b : 31)<sup>16</sup>.

Cette décennie voit donc se développer, du côté canadien, des politiques plus sélectives et, du côté québécois, le maintien de politiques universelles auprès des familles.

Le contexte socio-économique du monde occidental donne peu de signes d'amélioration depuis la crise de 1982. La restructuration du marché du travail vers une précarité croissante de l'emploi a eu des effets négatifs sur les finances de l'État : augmentation des chômeurs et des assistés sociaux à soutenir d'une part et, d'autre part, diminution des travailleurs stables et à plein temps,

<sup>14</sup> Le tome II du rapport de consultation précise qu'une politique de population – telle que recommandée par le rapport French (1985) – pourrait être pertinente pour le Québec mais devrait être formulée dans un autre contexte que celui de la politique familiale. Le Conseil des affaires sociales et de la famille (CASF) reviendra sur sa politique nataliste en avril 1988 en recommandant de ne pas tenir compte du rang pour le versement d'allocations aux familles.

<sup>15</sup> D'après Trudel (1998), « la nature même du document – un énoncé plutôt qu'une loi – laisse croire qu'il n'existait pas vraiment de volonté au Conseil des ministres pour mettre sur pied une politique telle qu'elle avait été formulée par le Comité consultatif ».

<sup>16</sup> D'après un document gouvernemental (Québec. Secrétariat à la famille, 1994 : 44), « le soutien global [en programmes de transferts et en mesures fiscales aux familles] a plus que triplé entre 1985 et 1993, passant de 829 millions de dollars à 2 574 millions de dollars ».

susceptibles de verser des impôts réguliers et substantiels. Une nouvelle récession frappera le pays en 1992, quatre ans après qu'ait été instauré le traité de libre échange entre le Canada et les États-Unis.

Au Québec, le début de la période 1987-1997 est marqué par le retour au pouvoir du parti libéral à la fin de 1985. Certains ministres (voir Gobeil, par exemple) préconisent un « amaigrissement de l'État » ainsi que des politiques moins interventionnistes auprès des entreprises et des citoyens. La commission d'enquête chargée d'examiner les services de santé et les services sociaux (Rochon) laisse entrevoir la fin de l'État providence tel qu'on l'a connu dans les décennies précédentes : l'État n'ayant plus les moyens de dispenser ses services à tous ceux qui en auraient besoin, il faut désormais davantage cibler l'aide étatique et adopter « l'approche de population » qui permet de diriger le soutien vers les groupes les plus « à risque » (commission Rochon, 1988 : 490). On voit ici poindre le débat universalité vs sélectivité, déjà très présent sur la scène canadienne. Ces tendances s'accompagnent d'une orientation vers la décentralisation des pouvoirs, ou régionalisation<sup>17</sup>, qui trouvera son application, pendant les années 90, notamment dans les ministères de la Santé et des services sociaux, ainsi que de la Sécurité du revenu.

Au milieu des années 90, le gouvernement canadien décide de s'attaquer à son déficit budgétaire. Il s'ensuit une série de mesures dont certaines touchent directement les transferts fédéraux aux provinces et aux territoires. L'abolition du Régime d'assistance publique du Canada en 1996 et l'implantation des Transferts sociaux canadiens (TSC) en matière de santé et de programmes sociaux (soit des formules moins généreuses de transfert fiscal aux provinces), ont contribué à soustraire des sommes très importantes aux budgets provinciaux. À son tour, le gouvernement québécois annoncera son intention d'atteindre, en 1999-2000, le « déficit zéro ». Cette double lutte au déficit instaure un climat d'austérité sans précédent au chapitre des programmes et services gouvernementaux, en particulier dans la santé, les services sociaux et l'éducation.

Ainsi les restrictions de l'aide étatique, dès le milieu des années 80, appellent une plus grande mobilisation des familles et des groupes communautaires : ce sera le cas notamment du « virage ambulatoire » qui déplace une partie du financement et des responsabilités accordés aux institutions hospitalières vers les ressources communautaires et familiales. Par ailleurs, il importe de rappeler que les mutations familiales, en forte progression depuis les années 70 commencent à se stabiliser à la fin des années 80 : les taux de divorce se maintiennent et la monoparentalité augmente légèrement, ce qui n'améliore pas la pauvreté des mères seules et de leurs enfants; quant à l'indice synthétique de fécondité, il atteint 1,34, en 1987, mais remonte jusqu'à 1,65 en 1992 pour ensuite revenir autour de 1,5 en 1997.

La politique familiale explicite qu'instaure le Québec en 1987 comporte certaines caractéristiques qu'il importe de mettre en évidence. Il s'agit d'abord d'une politique qu'on peut qualifier dans un premier temps de *nataliste* car elle offre des prestations élevées, versées à la naissance, aux familles qui ont trois enfants et plus. Inspirée des politiques françaises, cette mesure, qui n'a pas son équivalent en Amérique, entend pallier le faible régime de fécondité des Québécois. Une deuxième particularité marque cette première phase de la politique familiale québécoise : dès 1994, dans un document préparatoire au troisième plan d'action, *les acteurs non gouvernementaux* des milieux du travail, des gouvernements locaux et de la société civile sont formellement *invités à partager la responsabilité de l'État provincial dans le soutien aux familles* par la formulation d'engagements spécifiques. Dans ce rôle de « partenaire » ou de « rassembleur » que se donne l'État, en collaboration avec des acteurs de la société civile, de l'entreprise et du secteur paragouvernemental, Anne Hélène Gauthier (1998) voit une caractéristique émergente, dans les pays occidentaux, d'un nouveau modèle d'État-Providence et de politique familiale.

<sup>17</sup> Cf. notamment : Québec. Ministère des Affaires municipales et du Développement des régions. 1995. *Décentralisation : un choix de société*. Québec : Gouvernement du Québec, ministère du Conseil exécutif.



Dernière tendance de cette période : on voit poindre peu à peu, comme dans plusieurs pays occidentaux<sup>18</sup>, une préoccupation grandissante pour la petite enfance. Au Québec, cette préoccupation se manifeste notamment par un accent mis sur la prévention, observée autant dans les politiques de l'éducation, de la santé et des services sociaux que dans les politiques familiales. Ainsi se précise l'orientation d'une politique, non seulement vers la famille mais vers l'enfance, qui au Québec se concrétisera en 1997 par la création d'un ministère et d'un Conseil de la famille et de l'enfance ainsi que par la formulation de nouvelles dispositions de politique familiale.

### 1987 - Administration et orientations de la politique familiale

Dès 1987, paraît le document intitulé *La politique familiale : énoncé des orientations et de la dynamique administrative*, qui a été rédigé conjointement par le Secrétariat à la politique familiale (qui existe depuis la parution du Livre vert et deviendra ensuite le Secrétariat à la Famille) et le ministère de la Santé et des Services sociaux.

La structure administrative encadrant la politique familiale y est précisée. On ne crée pas de ministère de la Famille mais, à l'instar de la condition féminine, un Secrétariat et un Conseil. L'intervention se fait de façon horizontale avec la collaboration de tous les ministères concernés par la famille. Le Secrétariat à la famille doit donc assurer le développement de la politique à travers les différents ministères concernés; c'est ainsi qu'à compter de 1989, la plupart des ministères auront leur « répondant » à la politique familiale. La loi concernant le Conseil des affaires sociales et de la famille est modifiée pour créer un Conseil de la famille, dont les représentants sont nommés par le Ministre après consultation des associations appartenant au mouvement familial; comme les autres organismes consultatifs du Gouvernement, ce Conseil est chargé d'acheminer les préoccupations de la population et de formuler des avis sur les questions liées à la famille. En dépit de la déception des organismes familiaux, lors de la préparation du projet de loi, on ne reprend donc pas les recommandations du Comité consultatif qui préconisaient un Conseil national de la famille et un Centre de solidarité des familles québécoises. Le Conseil de la famille reçoit un modeste budget qui lui permet d'engager seulement six permanents et, à la présidence de ce Conseil, on nomme Bernard Fortin qui, depuis 1983, présidait le Regroupement interorganismes pour une politique familiale au Québec (RIOPFQ).

Le document énonce également les quatre principes qui serviront d'orientation dans les treize secteurs d'intervention : 1) la famille est une valeur fondamentale; 2) il importe de contribuer à la cohésion de la famille en favorisant l'égalité de ses membres, la liberté et la solidarité des familles; 3) il importe de soutenir les parents comme premiers responsables des enfants et de protéger l'intérêt de ceux-ci; 4) il est nécessaire de reconnaître la pluralité des familles. Comme le signalent Céline Le Bourdais et Nicole Marcil-Gratton (1994 : 120) : « Pas plus que dans le rapport issu de la consultation menée en 1985, la perspective nataliste ne semble dicter les principes de base et l'orientation générale de [cet] Énoncé [de politique] ». Les mesures concrètes de la politique familiale québécoise seront dévoilées en mai 1988 à l'occasion de la présentation du budget du gouvernement.

### Un premier énoncé de mesures : le budget de 1988

Les principales dispositions de politique familiale annoncées pour l'année fiscale 1988-1989 reprennent des mesures déjà en place et annoncent quelques mesures nouvelles, dont l'allocation à la naissance que les médias désignent alors sous les termes de « bébé-bonus » ou « primes aux bébés ».

<sup>18</sup> On se rappellera qu'en 1989 l'Assemblée générale des Nations Unies proclame la *Convention relative aux droits de l'enfant*. En 1990, dans un Sommet mondial pour les enfants, 71 pays entérinent une *Déclaration mondiale en faveur de la survie, de la protection et du développement des enfants*. C'est en 1991 que le Québec adopte un décret pour ratifier la Convention de l'ONU, alors que l'année suivante le Canada lance un plan d'action pour les enfants : *Grandir ensemble*.

Ce premier énoncé de politique familiale présente les mesures financières suivantes :

- Les *allocations familiales* provinciales demeurent universelles mais l'imposition fiscale qui les touche depuis 1986 est abolie.
- L'allocation annuelle de disponibilité (300 \$/an pour le premier enfant, 500 \$ pour deux enfants et 100 \$ pour chaque enfant additionnel) est rebaptisée *allocation pour jeune enfant* et les montants sont inversés (100 \$/an au premier, 200 \$ au deuxième et 500 \$ au troisième et autres) pour favoriser la venue d'enfants de rang trois et plus. C'est là une première disposition à saveur nataliste mais qui a pu aussi être inspirée par une préoccupation financière : la plupart (81 %) des familles ayant alors un ou deux enfants, le coût total de cette allocation est donc moins élevé (65M \$ en moins) que la précédente.
- Les *services de garde* reçoivent des crédits supplémentaires mais qui sont prioritairement destinés au milieu scolaire et aux garderies en milieu de travail. Les déductions fiscales pour frais de garde sont augmentées. Une nouvelle politique est annoncée, qui à sa parution à l'automne 1988 inclura une augmentation de 60 840 places en garderie sur une période de cinq ans à partir de 1989-1990, augmentation qui sera cependant sujette à ententes avec le gouvernement fédéral; mais dans son budget de 1989, le ministre fédéral des Finances retirait la participation fédérale promise au chapitre du financement des services de garde<sup>19</sup>. La politique québécoise sur les services de garde sera rendue publique à l'automne 1988 sous le titre *Pour un meilleur équilibre* et, en 1989, elle devra être réajustée pour tenir compte de la défection du palier fédéral : elle sera réalisée non plus sur 5 ans mais sur 7 ans. Cette politique sur les services de garde énonce sept principes directeurs qui sont significatifs de la place que tiennent toujours les parents dans ces services : 1) la garde constitue un soutien essentiel pour les parents afin de concilier responsabilités familiales et professionnelles; 2) ces services sont un milieu de développement pour l'enfant, 3) qui respecte le choix des parents; 4) le gouvernement privilégie les services qui sont gérés par les parents, 5) ce qui permet de réaffirmer l'autonomie des services de garde; 6) enfin ces services constituent une responsabilité communautaire 7) qui requiert une saine gestion (Québec. Ministère du Conseil exécutif, 1988 : 16-18).
- Un nouveau programme d'*accès à la propriété* est proposé aux familles; il s'avère moins avantageux que le précédent, formulé en 1981 (Dandurand, Kempeneers et Le Bourdais, 1989).
- Au chapitre de la fiscalité, outre les exemptions pour frais de garde, une légère augmentation des exemptions pour enfants est offerte, exemption transformée en *crédit d'impôt non remboursable*. Le *crédit d'impôt pour famille monoparentale* est cependant réduit.
- Les *allocations à la naissance* sont la mesure la plus nouvelle et la plus spectaculaire de cet énoncé de politique : non remboursables, elles consistent en un versement de 500 \$ à la naissance du premier enfant et autant à la naissance du deuxième; à partir du troisième enfant, les familles reçoivent 3 000 \$ (somme étalée sur une période de deux ans). En 1991, l'allocation sera portée à 1 000 \$ pour le deuxième enfant et à 7 500 \$ pour le troisième. C'est en 1992 que l'allocation à partir du troisième enfant sera majorée à 8 000 \$ (une somme étalée sur cinq ans) et maintenue à ce barème jusqu'en 1997<sup>20</sup>.

Les allocations à la naissance seront la mesure la plus discutée de ce premier énoncé de politique. Même si, en 1989, elles sont globalement moins coûteuses que, par exemple, les allocations familiales (100 millions de dollars pour les allocations à la naissance et 214 millions de dollars pour

<sup>19</sup> Pour plus de détails, voir Baker, 1994 : 143-144.

<sup>20</sup> Il est à noter que « le rang de l'enfant est établi à partir du nombre d'enfants mineurs pris en charge dans le ménage où la naissance se produit et non en fonction de la mère. Cette approche est novatrice dans le sens où elle reconnaît la réalité des 'nouvelles familles' » (Le Bourdais et Marcil-Gratton, 1994 : 124).

les allocations familiales), elles sont spectaculaires et soulèvent des discussions quant à leur pertinence: Est-il approprié de stimuler les naissances par un soutien financier plutôt que d'accorder un soutien aux autres âges de l'enfance et de l'adolescence? Ces « primes aux bébés » sauront-elles véritablement stimuler les projets procréatifs des couples? L'enjeu de la dénatalité sera-t-il résolu par des mesures portant sur la « quantité » d'enfants ou par des mesures assurant la « qualité » de leur vie? (Dandurand et Kempeneers, 1990). Ces primes sont-elles bien ciblées? se demandent des démographes. Ne vaudrait-il pas mieux favoriser la venue du premier enfant, les naissances de rang 1 étant de moins en moins nombreuses depuis les années 80? (voir Rochon, 1992 et Dandurand, Kempeneers et Le Bourdais, 1989). Enfin pourquoi le gouvernement propose-t-il des mesures qu'on a pu qualifier de natalistes alors que de telles dispositions vont à l'encontre des recommandations du comité de consultation qu'il a mis en place en 1985-1986? D'où vient cette décision politique? De conseillers influents? De hauts fonctionnaires<sup>21</sup> préoccupés par la dénatalité et le poids démographique du Québec dans l'ensemble canadien<sup>22</sup>? Du ministre des finances, Gérard D. Lévesque, qui aurait voulu donner un « cadeau » aux Québécois? (Trudel, 1998). Peut-être de ces trois sources? Une chose est certaine : ici encore l'influence de la France, dont les politiques ont depuis des décennies favorisé la venue du troisième enfant, est évidente et peut être retracée à travers, notamment, les écrits de certains experts démographes (cf. Henripin, 1989 et Matthews, 1987), qui à l'époque se montrent favorables à une telle politique et ont eu une influence certaine sur les décideurs.

#### *Familles en tête : le premier plan d'action : 1989-1991*

Le Secrétariat à la famille présente en 1989 un premier plan d'action qui se situe en continuité avec le budget de 1988. Il présente 58 mesures dont la réalisation relève d'une vingtaine de ministères et organismes gouvernementaux. Outre les mesures déjà annoncées en 1988, la première et la dernière recommandation du plan d'action concernent les familles dites « nombreuses » de trois enfants et plus : on entend accroître l'aide financière qui leur est destinée et leur procurer un accès privilégié à des services et biens de consommation. Une autre priorité s'affirme, le soutien aux « jeunes enfants », qui prendra de plus en plus d'importance dans les années subséquentes.

Les réactions à ce plan d'action sont mitigées car, pour plusieurs, il contient plus d'incitations à la sensibilisation, à la prévention et à la recherche que des mesures concrètes. Le Conseil de la famille (1990a) estime qu'il s'agit d'un « bon point de départ », mais considère que les dispositions proposées ne sont pas à la hauteur des changements attendus. Quant aux mesures relatives aux familles « nombreuses », le Conseil de la famille les agrée cependant que le Conseil du statut de la femme les désapprouve. Il n'y a donc pas unanimité au sujet de ces mesures.

Pour des fins d'évaluation des mesures familiales qui seront mises en place par le Gouvernement, le Conseil de la famille formule, dès 1989, un guide à l'intention des intervenants publics et privés intitulé *Penser et agir famille*. Ce guide, qui inspirera également au Conseil ses propres avis, présente six « critères familiaux » : 1) la stabilité des familles, donc l'engagement conjugal et parental, doit être encouragée et renforcée par des politiques et programmes appropriés; 2) la volonté de soutenir et de compléter l'effort des familles, plutôt que de les remplacer, doit marquer la stratégie des politiques et programmes; 3) la force et la durabilité des liens de parenté ainsi que l'influence que les membres de la famille exercent les uns sur les autres doivent servir d'appui aux politiques et aux programmes; 4) les familles doivent être considérées comme partenaires compétents dans les politiques et les programmes; 5) la diversité des familles est une réalité dont doivent tenir compte les politiques et les programmes; 6) la priorité doit être donnée, dans les politiques et

<sup>21</sup> Ce serait le cas d'Aubert Ouellet, alors Secrétaire à la famille, selon Bergeron & Jenson, 1999 : 94.

<sup>22</sup> Le pourcentage de la population québécoise sur la population canadienne est passé de 28 % en 1971 à 25 % en 1991 (Le Bourdais et Marcil-Gratton, 1994 : 118).

programmes, aux familles les plus vulnérables, à savoir celles dont les besoins psychologiques, économiques et sociaux sont les plus grands (p. 55-62).

#### *Familles en tête : le deuxième plan d'action : 1992-1994*

Structuré autrement que le premier, le deuxième plan d'action présenté par le Secrétariat à la famille privilégie cinq orientations qui coiffent l'ensemble des 88 mesures proposées : la prévention, la conciliation famille/travail, le soutien économique, l'amélioration du milieu de vie et la « poursuite du virage familial » (c'est-à-dire « penser et agir famille »).

Si les mesures pour les familles « nombreuses » du premier plan ne sont pas reprises, le ministre des Finances annonce que l'allocation à la naissance pour les enfants de rang 3 et plus est dès lors majorée à 8 000 \$. Bien qu'il propose peu de mesures législatives et financières nouvelles, ce deuxième plan annonce une nouvelle orientation, soit la volonté d'inviter les acteurs municipaux et communautaires ainsi que tous les intervenants sociaux qui interagissent avec les ménages familiaux à s'impliquer dans une action plus locale, plus directement reliée aux familles. On prévoit un forum de concertation qui réunira tous ces intervenants.

Dans leur évaluation des deux premiers plans d'action de la politique familiale québécoise, Céline Le Bourdais et Nicole Marcil-Gratton (1994 : 127-128) accordent une note positive à la concertation interministérielle et au réseau de « répondants » à la politique familiale qui en assure la coordination et l'application; des notes positives sont aussi accordées au rôle d'« animateur » que s'apprête à jouer l'État auprès des intervenants sociaux en contact avec les familles; enfin on rappelle le rôle du gouvernement québécois, « à l'avant garde du Canada en matière de politique familiale » (p. 129). Deux domaines d'intervention reçoivent une cote plus négative : sont mises en doute l'efficacité et la pertinence des mesures natalistes dans le cadre d'une politique familiale; est aussi signalée l'insuffisance des mesures pour concilier les responsabilités familiales et professionnelles, soit l'insuffisance des législations et politiques relatives aux congés parentaux et au système de garde. Les deux auteures en concluent que « l'objectif de promouvoir l'égalité et la solidarité des membres de la famille, en particulier des hommes et des femmes, semble être le grand oublié de la politique familiale québécoise » (p. 128).

#### *Familles en tête : le troisième plan d'action : 1995-1997*

À partir du début de 1994 – Année internationale de la famille, qui donnera une forte impulsion à l'intérêt public pour la famille –, tout se passe comme si, pour pallier ce décalage entre les changements souhaités et l'insuffisance des ressources mises à leur disposition, le ministre responsable de la famille et le Secrétariat à la famille (et ses répondants dans les ministères) avaient décidé de faire appel, tel qu'annoncé au deuxième plan d'action, à la multitude d'acteurs sociaux concernés par la vie familiale dans divers secteurs de la société. En d'autres termes, à défaut de ressources gouvernementales suffisantes pour rencontrer les besoins perçus, on allait multiplier les intervenants et les inciter à investir temps et argent dans le soutien aux familles.

Dans un document préalable à son plan d'action, sous-titré *Les défis à relever*, le Secrétariat à la famille présente sa nouvelle philosophie et son prochain plan d'action. Le chapitre II s'intitule « La politique familiale, une responsabilité conjointe » et présente les principaux acteurs de cette politique. En premier lieu viennent les organismes familiaux, dont on rappelle le rôle dans le soutien aux familles ainsi que les subventions de diverses sources reçues pour assumer cette mission : en 1991-1992, 1 815 348 \$ versés à 177 organismes et en 1992-1993, 2 195 700 \$ à 206 organismes (Québec. Secrétariat à la famille, 1994 : 21). Sont ensuite énumérées les instances gouvernementales, Secrétariat et Conseil de la famille, réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux; puis les autres partenaires, les municipalités, le patronat et le milieu syndical. Ces différents acteurs constitueront six tables sectorielles qui formuleront, de façon concertée, les engagements du troisième plan d'action.

Ces mesures feront l'objet d'une annonce solennelle lors d'une biennale sur la famille (appelée plus tard « Forum » et tenue en février 1995 dans la grande salle de bal du Château Frontenac de Québec). Ce sera l'occasion « de se donner un véritable projet de société en matière familiale » (p. 28).

Autre élément nouveau de ce document, un chapitre sur « la prévention : un virage à accentuer », l'une des quatre orientations du troisième plan d'action, qui prendra dorénavant une place beaucoup plus grande. Pour l'occasion, c'est le président du Groupe de travail qui a préparé le rapport *Un Québec fou de ses enfants* (1991), Camil Bouchard, qui assume la rédaction du chapitre. Après avoir décrit la situation actuelle (en termes de « persistance de problèmes anciens » et d'« émergence de nouveaux problèmes »), l'auteur rappelle les acquis : « le discours politique est maintenant imprégné de cette approche [prévention] » (p. 41). Les défis à relever sont multiples : l'intervention doit être précoce (« en priorité les plus jeunes enfants »), elle doit toucher les besoins liés à la sécurité physique et psychologique des enfants mais aussi à leur stimulation et à leur développement; les pères doivent être davantage impliqués et les stratégies d'intervention doivent assurer un « rapprochement » entre les familles, les milieux scolaires, sociosanitaires et communautaires.

Les chapitres consacrés aux autres secteurs d'intervention, conciliation famille/ travail et milieux de vie, présentent peu d'éléments nouveaux par rapport aux précédents plans d'action; dans le secteur du soutien financier, on insiste sur l'importance d'une intervention législative pour ce qui est de la fixation et de la perception des pensions alimentaires, ce qui sera fait dans les années subséquentes.

Le troisième plan d'action, *Familles en tête 1995-1997. Plan d'action des partenaires en matière familiale*, paraît quelques mois plus tard, en 1995, et présente peu de domaines d'intervention nouveaux par rapport au document antérieur (Québec. Secrétariat à la famille, 1995a). La lettre liminaire du premier ministre Jacques Parizeau rappelle que « l'État n'a pas et ne doit pas avoir le monopole du service public », alors que la lettre de la ministre responsable de la Famille, Pauline Marois, insiste sur la « concertation » qui a caractérisé la mise en place de ce troisième plan d'action, « à l'image des corvées d'autrefois, basées [...] sur des valeurs de solidarité et de responsabilité ». Le troisième plan présente 371 mesures ou « engagements » des partenaires, 143 au chapitre de la prévention, 73 à la conciliation travail/famille, 36 au soutien financier et 119 aux milieux de vie. Le Forum sur la famille tenu en février 1995 a réuni 65 partenaires différents représentés par 200 personnes (dont plusieurs présidents et vice-présidents d'organismes non gouvernementaux) qui, en cette occasion, ont « annoncé et scellé définitivement leurs propositions d'engagement » (p. 24).

Souvent proposées dans les plans d'action de la politique familiale (quand elles relèvent du palier provincial), certaines mesures méritent d'être présentées de façon distincte. Voyons d'abord ce qu'offre le palier gouvernemental fédéral pendant la décennie 90, puis nous nous pencherons sur les politiques qui peuvent être qualifiées de familiales car elles proviennent de ministères provinciaux dont les objectifs et les secteurs d'intervention sont plus largement concernés par la famille : c'est le cas de la Santé et des Services sociaux, de la Sécurité du revenu (plus tard, Solidarité et Emploi), de la Justice, du Revenu ainsi que de l'Éducation.

#### *Les congés parentaux : Canada et Québec*

Au Canada, si le droit de s'absenter du travail pour une raison familiale dépend du palier provincial, l'indemnisation de ces congés relève d'une loi fédérale, la loi d'assurance-chômage, dénommée maintenant assurance-emploi. On a vu précédemment que depuis 1971 les Canadiennes au travail peuvent bénéficier d'un congé de maternité de 17 semaines (dont 15 rétribuées), indemnisé à 60 % du salaire jusqu'à un maximum de 445 \$/semaine. En 1990, le gouvernement fédéral octroie en outre 10 semaines de congé parental, indemnisées à 57 % du salaire (ce nouveau pourcentage s'applique aussi au congé de maternité) et partageables entre la mère et le père (si ce dernier prend le congé, il se verra imposer deux semaines de carence). En 1994, les mesures sélectives appliquées aux

prestations pour enfants se répercutent sur les congés parentaux et de maternité : ils ne sont plus indemnisés qu'à 55 % du salaire, à l'exception des prestataires à faible revenu ayant une ou des personnes à charge, dont le taux d'indemnisation passera à 60 % du salaire. Il est à noter que tous ces revenus sont imposables.

Au Québec, en 1991, la *Loi sur les normes de travail* autorise des absences pour motif familial qui sont, bien entendu, sans solde. Le congé de maternité autorisé est de 18 semaines, alors que le congé parental est de 34 semaines, partageable entre le père et la mère pendant l'année qui suit la naissance de l'enfant (ou qui suit le moment où l'enfant adoptif est confié à ses parents). L'emploi, le salaire et les avantages sociaux sont protégés pendant ces congés et l'employé peut être réinséré au même poste ou à un poste équivalent. Enfin la loi prévoit un congé de naissance de 5 jours (indemnisé par l'employeur 2 jours sur 5) et une absence de 5 jours par an (sans solde) pour responsabilité familiale d'un enfant mineur. Il convient de noter que cette loi reprend certains éléments d'une vaste proposition soumise en 1990 par le Conseil du statut de la femme : *Pour une politique québécoise de congés parentaux* (1990). En plus de demander de rapatrier au Québec la responsabilité des congés parentaux, ce conseil proposait d'en étendre la couverture. Le Conseil de la famille avait aussi, la même année, soumis un avis intitulé *Les parents et les normes du travail* (1990b). Certains éléments de ces avis seront repris dans les nouvelles dispositions de politique familiale de 1997.

En décembre 1996, le ministère du Travail du Québec a présenté un projet de loi qui porte de 34 à 52 semaines la durée maximale du congé parental sans solde, le congé pouvant être pris au cours d'une période de 70 semaines. Ce projet de loi a été sanctionné en avril 1997 (Québec. Conseil du statut de la femme, 1997a : 67).

#### *La fin des allocations familiales fédérales : les prestations fiscales pour enfants*

En 1992, au palier fédéral, le gouvernement conservateur au pouvoir élimine le programme universel d'allocations familiales qui était en place depuis 1945.

Dans un livre blanc traitant de l'abandon de ce programme, le gouvernement s'en est pris à la « lourdeur » du régime des allocations familiales, alors qu'il est notoire qu'il s'agit du dispositif de maintien du revenu le moins coûteux et le plus simple sur le plan administratif de tout le système de la sécurité sociale (Guest, 1993 : 347).

En plus d'abolir le programme d'allocations familiales comme tel, la nouvelle législation fait disparaître le crédit d'impôt non remboursable pour enfant et « bonifie le crédit d'impôt fédéral remboursable en augmentant les prestations payables à ce titre et en changeant son nom pour celui de 'prestation fiscale pour enfant' » (Lefebvre, Brouillette et Felteau, 1994 : 147)<sup>23</sup>. Cette prestation est versée mensuellement et elle est basée sur le revenu familial net de l'année antérieure; elle est maximale pour les ménages dont le revenu est de 25 921 \$ ou moins; pour les autres ménages, elle est réduite progressivement jusqu'à un revenu familial de 66 721 \$. Il est clair que cette mesure vise à inciter les ménages assistés à regagner le marché du travail et à s'y maintenir.

Selon le gouvernement, les objectifs de cette nouvelle législation sont doubles : lutter contre la pauvreté des enfants et favoriser l'insertion ou le maintien en emploi des familles à faibles revenus. Pour ce qui est des autres objectifs que prétend aussi atteindre ce programme, soit la simplicité, l'équité, l'efficacité et l'adaptation aux besoins, une première analyse de Lefebvre *et al.* (1994) montre qu'ils sont loin d'être toujours atteints. Les auteurs précisent en outre que l'équité horizontale pour les familles est de moins en moins un objectif au niveau canadien :

<sup>23</sup> Les autres mesures fédérales d'aide fiscale demeurent : crédit d'impôt remboursable pour taxe de vente fédérale, déduction fiscale pour frais de garde (augmenté de 1 000 \$ en 1993) et crédit d'impôt non remboursable pour famille monoparentale (Lefebvre, 1994 : 147).

Le ciblage des prestations [...] a eu pour effet de rendre le système fiscal et le système des paiements de transfert plus redistributifs mais chaque pas fait dans cette direction a aussi eu pour résultat de mettre de plus en plus en sourdine la préoccupation de l'équité horizontale (p. 148).

### *La restructuration des services socio-sanitaires : un accent sur l'enfance*

La politique familiale québécoise ne se développe pas en vase clos. La restructuration qui affecte le ministère de la Santé et des Services sociaux au tournant des années 90 ainsi que les orientations nouvelles que prendra ce ministère pour ce qui est de l'enfance auront un impact important sur les orientations gouvernementales concernant la famille et l'enfance<sup>24</sup>.

À la suite du rapport Rochon, déposé en 1988, le gouvernement provincial reformule sa *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (1991), loi qui contient des modifications importantes à sa loi précédente (1971), notamment au chapitre de la configuration générale du réseau et de sa décentralisation. Dans sa nouvelle *Politique de la santé et du bien-être* (1992), le Ministère présente ses orientations, objectifs et priorités en mettant l'accent sur le partenariat entre ses services, d'une part, et la famille et la communauté, d'autre part. Le Ministère délègue l'application de cette politique et la gestion des ressources à des Régions régionales, au nombre de dix-huit, correspondant aux 18 régions administratives du Québec.

Parallèlement à ces transformations administratives, on se prépare à reconfigurer le réseau. Dans le domaine des services sociaux à la famille, les Centres de services sociaux (CSS) cèdent la place à des Centres de protection de l'enfance et de la jeunesse (CPEJ), qui sont délestés des services sociaux « de première ligne », confiés à d'autres instances du réseau (CLSC, écoles, hôpitaux, etc.) pour se consacrer très majoritairement aux services relevant de l'application de la *Loi sur la protection de la jeunesse* (1977). Une telle centration sur l'enfance et la jeunesse « à risque » n'est pas étrangère aux recommandations du rapport Rochon qui suggérait « l'approche de population » pour mieux cibler les groupes à risque. Mais, surtout, cet accent sur l'enfance est tributaire des rapports de trois groupes de travail : *Un Québec fou de ses enfants* (rapport Bouchard) en 1991, *La protection sur mesure, un projet collectif* (rapport Harvey) en 1991 et *La protection de la jeunesse, plus qu'une loi* (rapport Jasmin) en 1992. Dans le domaine de la santé des enfants, une nouvelle *Politique de la périnatalité* (1993) est formulée, qui insiste sur « une approche globale et familiale ». Cette préoccupation accrue pour l'enfance se concrétise également dans les ressources affectées aux activités concrètes des établissements : d'après Larose (1998 :12), dans les CLSC, « ce sont les services de périnatalité et de stimulation précoce qui ont connu le plus de développement dans l'ensemble des régions ».

Une autre modification de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* de 1991, suite à des recommandations du rapport Rochon, sera d'accorder une « reconnaissance » nouvelle aux organismes communautaires et de leur proposer une sorte de « partenariat » avec les services publics. Le financement attribué aux organismes communautaires (à partir de 1994, il sera distribué aux organismes locaux et régionaux par les Régions régionales) va augmenter rapidement et sera considéré comme prioritaire en santé publique. Environ 20 % de ces organismes (soit 500) offraient en 1998-1999 des services à des jeunes et à leurs parents.

Le ministère québécois de la Santé et des Services sociaux est l'une des principales sources de financement des organismes communautaires familiaux (ces derniers s'adressent aussi à d'autres ministères et à Centraide). En collaboration avec le ministère fédéral de la Santé, une somme d'environ 35 millions de dollars a été, entre 1993 et 1997, mise à la disposition du secteur

<sup>24</sup> On trouvera un exposé plus détaillé sur les services offerts à l'enfance par le ministère de la Santé et des Services sociaux dans notre document sur « La prise en charge des enfants au Québec », Montréal : INRS-Culture et Société, 2000.

communautaire et des CLSC dans le cadre du programme PACE (Programme d'action communautaire pour les enfants). Inspiré d'une approche préventive de concertation, le programme a pour but de promouvoir la santé et le développement social des enfants « à risque » et de leurs parents : enfants de familles à faibles revenus ou de parents adolescents, enfants qui ont des retards de développement ou des problèmes (sociaux, émotifs, comportementaux), enfants agressés ou négligés ainsi que les parents de tous ces enfants.

Au sein du gouvernement québécois, la centration sur l'enfance semble donc prendre souche d'abord au ministère de la Santé et des Services sociaux. Mais dès 1992, avec l'inscription de la prévention à son deuxième plan d'action et surtout avec le troisième plan d'action de la politique familiale qui met « l'accent sur la prévention » auprès des enfants, le Secrétariat à la famille emprunte également cette voie, déjà ouverte et balisée. Entre 1992 et 1994, le Secrétariat à la famille commanditera une étude sur les *Politiques relatives à la petite enfance dans quelques pays* (Grégoire, 1993) et pilotera le rapport d'un comité interministériel sur les services à la petite enfance intitulé : *La petite enfance : une responsabilité familiale, un projet de société* (Québec. Comité interministériel, 1994). Ce comité regroupe les ministères de la Santé et des Services sociaux, de l'Éducation, de la Sécurité du revenu ainsi que l'Office des services de garde à l'enfance, l'Office des personnes handicapées et le Secrétariat à la famille (qui en assure la rédaction et la coordination); il a pour mandat de développer une vision commune des orientations et objectifs d'une action gouvernementale à l'intention de la petite enfance, d'harmoniser les programmes par la concertation des ministères et organismes concernés et de recommander les actions prioritaires à entreprendre. Si ce rapport d'un comité interministériel endosse sans équivoque le caractère primordial du soutien à la petite enfance, il est aussi très clairement énoncé qu'une politique sur les services à la petite enfance doit d'abord « s'inscrire nécessairement dans le prolongement de la politique familiale » (p. 104). Cette politique doit ensuite s'inspirer des « principes directeurs » suivants : l'égalité des chances, une responsabilité parentale mais aussi collective, un développement global du jeune enfant, le droit d'assistance pour le jeune enfant en situation de vulnérabilité, des services continus, complémentaires et bien adaptés<sup>25</sup> (p. 105-108). Ainsi dans le cadre d'une politique familiale, la petite enfance « à risque » semble prendre une place plus limitée que dans le cadre d'une politique de la santé et des services sociaux et, de plus, elle s'inscrit résolument dans un contexte familial.

### *Deux réformes provinciales de la sécurité du revenu (1988 et 1996)*

Dans le contexte de la profonde restructuration du marché du travail qui affecte les pays occidentaux depuis 1982, la question de la sécurité du revenu et de l'assistance aux plus démunis prend une ampleur telle que les gouvernements se considèrent dans l'obligation de réformer leurs systèmes d'assistance sociale<sup>26</sup>. Sur la période qui s'étend de 1987 à 1996, deux réformes prennent place dans ce domaine au Québec.

Avec la *Loi sur la sécurité du revenu* de 1988, qui remplace la *Loi sur l'aide sociale* de 1969, c'est tout le vocabulaire qui change : il n'est plus question d'aide sociale mais d'aide de dernier recours. L'accent est mis non plus sur « le besoin » et le droit de tous les citoyens à un niveau de vie minimal, quelle que soit la cause de leur pauvreté, mais sur l'« aptitude au travail ». Cette réforme tente donc d'ajuster l'aide en fonction de ce critère : ceux qui, après évaluation, sont considérés comme « inaptes » au travail<sup>27</sup>, soit un peu plus du quart de la clientèle, reçoivent une prestation

<sup>25</sup> Dans ce document, les statistiques sur la fréquentation des services de garde comparent le Québec à dix-sept pays occidentaux et montrent que (pour ce qui est sans doute des services régis) la province arrive bonne dernière pour ce qui est des enfants de trois et quatre ans (Québec. Comité interministériel, 1994 : 90, 91).

<sup>26</sup> Le document de consultation sur la réforme de 1996 précise que depuis 1975 le régime de sécurité du revenu a connu une hausse de 600 % de ses coûts.

<sup>27</sup> Ils représentaient 63,6 % des prestataires du programme en 1971; ils forment, en 1988, 27,3 % de la clientèle.

maximale. Ceux qui sont « aptes » doivent participer à des programmes d'employabilité, à défaut de quoi ils reçoivent une prestation minimale. Pour inciter les prestataires de la sécurité du revenu à joindre le marché du travail ou pour faire en sorte que les travailleurs à revenus modestes soient moins incités à « tomber sur le bien-être », un nouveau programme est offert aux travailleurs à revenus modestes avec enfants à charge, le programme APPORT (aide aux parents pour leurs revenus de travail). Il remplace le programme SUPRET (Supplément aux revenus de travail) qui s'adressait aux travailleurs à faible revenu, peu importe leur situation familiale. APPORT laisse donc voir une préoccupation nouvelle pour les familles avec enfants.

Parmi ceux qui sont considérés « aptes » au travail, il convient de noter que les mères enceintes (entre le cinquième mois de grossesse et la cinquième semaine suivant la naissance) ainsi que les mères seules avec enfant(s) d'âge préscolaire peuvent être considérées comme « non disponibles » et recevoir une prestation équivalente à celle que reçoivent ceux qui participent aux mesures d'employabilité. Dans la première formulation de cette loi, la limite d'âge des enfants qui justifiait la non-disponibilité des mères seules était de deux ans, une mesure semblable à celle qu'adoptent les États-Unis en 1988, dans leur réforme de l'AFDC (Assistance for Families with Dependant Children). Mais la protestation vigoureuse qui a accompagné l'annonce de cette mesure, en particulier dans les organismes familiaux (voir notamment COFAQ, 1988), va inciter le gouvernement à revenir à la limite d'âge de six ans pour baliser la « disponibilité » des mères avec enfants à charge.

La question de la monoparentalité et de la pauvreté des mères seules est importante dans cette réforme de l'assistance sociale : c'est là qu'elle concerne la politique familiale. Or il se trouve qu'après la mise en place de la réforme de 1988, la situation des mères seules ne s'améliorera pas. Malgré le fait que les familles monoparentales assistées aient été, pendant les années 90, la catégorie de clientèle qui a le plus participé aux mesures d'employabilité, elles demeurent encore la clientèle qui a la plus longue durée de séjour et les plus faibles taux de sortie du programme (Dandurand et McAll, 1996). Les mères seules sont, depuis déjà nombre d'années, le groupe le plus pauvre de la société canadienne, le plus « à risque » donc : c'est une des principales raisons qui expliquent le taux élevé (20 %) de pauvreté chez les enfants canadiens.

Ces considérations (présence élevée des mères seules à l'assistance sociale et pauvreté de leurs enfants) ne seront pas étrangères au fait que, quand viendra le temps d'une nouvelle réforme de la sécurité du revenu au milieu des années 90, on choisisse comme président du groupe de travail Camil Bouchard, celui qui avait présidé au rapport *Un Québec fou de ses enfants* en 1991. Le titre du document de consultation qui rend compte des travaux de ce groupe évoque d'autres formes de sortie de l'assistance que l'emploi : *Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi*. La distinction entre apte et inapte au travail demeure mais sous des termes plus nuancés : les inaptés font l'objet d'une protection sociale et leurs prestations<sup>28</sup> sont administrées par la Régie des rentes du Québec; les aptes relèvent d'un autre axe du programme, insertion sociale et économique; ils sont conviés à un parcours individualisé<sup>29</sup> vers l'insertion sociale, la formation et l'emploi; ils peuvent se prévaloir des Centres locaux de l'emploi (CLE) et l'administration de leurs prestations relève du ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Comme dans la réforme précédente, sous l'axe de l'insertion (parmi les aptes), des contraintes temporaires à l'emploi sont concédées à certaines clientèles, notamment pour des raisons familiales. Ainsi les mères enceintes entre le cinquième mois de la grossesse et la cinquième semaine après la naissance, et les personnes (entendre les mères) ayant à charge un enfant handicapé ou un enfant âgé de moins de deux ans. L'explication suivante qui accompagne la mesure

<sup>28</sup> Ces prestations sont dites « des aînés » et d'« invalidité » : c'est une sorte de retour aux catégories des années 60, avant le programme d'aide sociale.

<sup>29</sup> Ce « parcours » rappelle un peu la philosophie du programme français du Revenu minimum d'insertion (RMI).

montre que l'altération du barème de non-disponibilité des mères a été conçue en lien avec la « nouvelle » politique familiale qui sera rendue publique en 1997 :

L'abaissement de l'âge actuel [6 ans] jusqu'à 2 ans se fera progressivement, en diminuant d'un an, à chaque année financière. Cette baisse se fera parallèlement à la mise en place d'une politique familiale comprenant l'extension progressive des services de garde et de la maternelle plein temps (Québec. Ministère de la Sécurité du revenu, 1996 : 20).

On peut s'étonner du fait que ce document de consultation paraisse en fin d'année 1996, soit avant que ne soient rendues publiques les *Nouvelles dispositions de politique familiale* énoncées au début de 1997. Il faut voir cependant que les mesures concernant l'application de la garde à 5 \$ avaient été annoncées au Sommet socio-économique de novembre 1996.

L'une des propositions parmi les plus spectaculaires de cette réforme sera de proposer de couvrir les besoins des enfants à l'aide d'une « allocation unifiée », distincte de la prestation de sécurité du revenu, cette dernière étant dorénavant réservée aux seuls adultes. Établie sur la base du revenu familial et ajustable en cours d'année si nécessaire, cette allocation a deux composantes : un montant de base maximal pour les familles à très faibles revenus, réduit progressivement en fonction du revenu familial jusqu'à un montant minimal; un supplément pour les familles monoparentales, aussi réduit progressivement en fonction du revenu. Une telle mesure a permis aux membres du groupe de travail chargé de la réforme, de dire qu'on pouvait ainsi « sortir les enfants de l'aide sociale ». Le constat est apparu illusoire à plusieurs groupes familiaux qui ont ajouté : mais les enfants demeurent dans une famille très pauvre... On peut aussi reconnaître dans cette mesure, qui accorde des prestations maximales aux familles dont les revenus sont supérieurs à ceux des familles ne disposant que des prestations de sécurité du revenu, une incitation au travail semblable à celle qui est poursuivie par le fédéral dans le cadre de ses prestations pour enfants : l'objectif est ici de « sortir les familles de l'aide sociale ».

Parmi les réactions suscitées par cette réforme<sup>30</sup>, il convient de rapporter celle du Conseil de la famille qui voit dans l'allocation unifiée une sorte de « détournement » des fonds gouvernementaux prévus pour l'ensemble des familles vers les familles pauvres et ce, sans la participation des contribuables hors famille.

Le gouvernement ne se sert-il pas de la Politique familiale, en partie, pour régler le problème des familles à faible revenu et pour inciter les parents bénéficiaires de l'aide sociale à travailler? L'iniquité horizontale du régime fiscal s'en trouvera accentuée car le fardeau supplémentaire de la lutte à la pauvreté ne sera pas supporté par les couples sans enfants ni les contribuables hors famille à revenu moyen et élevé, ce qui a été reproché au gouvernement fédéral quand il a instauré la prestation fiscale pour enfants (Québec. Conseil de la famille, 1997a : 6).

La réponse du gouvernement sera simple : Nous allons réinjecter des sommes supplémentaires pour les familles au chapitre des services de garde.

Notons enfin que cette seconde réforme de la sécurité du revenu intensifie la régionalisation du système, ses liens avec le développement de l'économie sociale et sa lutte à l'économie « au noir ». Ces orientations, on le verra plus loin, ne sont pas sans rapport avec la politique familiale formulée en 1997, notamment avec l'établissement de la garde à 5 \$/jour : la garde d'enfants étant un substantiel secteur d'économie « au noir »<sup>31</sup>, l'existence d'un système public à 5 \$/jour est susceptible d'entrer en forte compétition avec la garde « au noir » et ainsi d'en décourager l'exercice.

<sup>30</sup> La question sera traitée plus longuement au chapitre III concernant les orientations de la politique familiale actuelle au Québec.

<sup>31</sup> Fortin, Garneau, Lacroix *et al.* considèrent que les services de garde d'enfants sont le *troisième* secteur où les dépenses « au noir » sont les plus importantes, après la rénovation domiciliaire et l'achat de cigarettes (1996 : 99).

### *Les enfants de la rupture d'union et leurs parents : nouvelles législations*

La pauvreté que connaissent les enfants de familles monoparentales matricentriques est une préoccupation de l'heure, on l'a vu, aussi bien à travers les politiques de la santé que de la sécurité du revenu. Cette préoccupation se manifeste également dans le secteur de l'emploi : une *Loi sur l'équité salariale*, présentée en 1996, est aussi une tentative d'améliorer la situation des femmes sur le marché du travail. Par ailleurs, le flou des arrangements postdivorce et le laisser-faire de l'État pour régler la question des pensions alimentaires non payées sont aussi considérés parmi les facteurs qui contribuent à la pauvreté des mères seules et de leurs enfants (Dandurand, 1994). Il s'agit donc d'un problème qui exige des améliorations depuis nombre d'années. Suite à des pressions aussi bien d'associations familiales<sup>32</sup> que de groupes de femmes, suite également aux nombreuses études et avis en provenance d'organismes consultatifs concernés par la famille et la condition féminine<sup>33</sup>, les ministères de la Justice et du Revenu présentent, entre 1995 et 1997, des nouvelles législations pour remédier à la situation des enfants affectés par la rupture d'union de leurs parents.

Depuis 1981, le ministère de la Justice administrait un système pour « faciliter la perception des pensions alimentaires », un programme qui obligeait les créancières<sup>34</sup> à signaler elles-mêmes chaque mois au percepteur le défaut de paiement de pension alimentaire; de plus, ce programme ne comportait, pour les débiteurs, aucune contrainte réelle à verser les pensions octroyées par jugement. Or, selon les enquêtes menées par le ministère de la Justice, les pensions alimentaires étaient, au milieu des années 80, payées sans problèmes dans seulement 45 % des cas. S'il y avait règlement de plusieurs cas après intervention du percepteur, 26,2 % des débiteurs demeuraient en défaut partiel ou total (Québec. Secrétariat à la famille, 1994 : 105). D'après la nouvelle *Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires*, promulguée en 1995, le ministère du Revenu devient l'intermédiaire obligé pour le paiement de pensions alimentaires décrétées par jugement. Le défaut de verser la pension entraîne l'intervention immédiate du même ministère, qui peut retirer le montant à la source et l'avancer à la créancière pendant un maximum de trois mois (montant recouvrable ensuite auprès du débiteur). Le programme ainsi mis en place est dit de perception automatique des pensions alimentaires (PAPA). Notons cependant qu'il ne s'applique qu'aux conjoints divorcés ou séparés ayant obtenu une ordonnance judiciaire de pension alimentaire.

Les années suivantes verront la présentation d'autres lois concernant l'après-divorce. À la suite d'une entente entre les gouvernements fédéral et provincial, on convient d'une défiscalisation des pensions accordées aux enfants, ce qui signifie que ces pensions ne seront plus déductibles dans le calcul du revenu du débiteur et n'auront pas à être incluses dans le revenu de la créancière. Comme le programme PAPA, cette mesure contribue à majorer le revenu du parent gardien, généralement la mère. Pour l'État, c'est également une mesure qui pourra contribuer à alléger l'assistance aux familles monoparentales prestataires de la sécurité du revenu.

À la même date, soit le premier mai 1997, de nouvelles règles viennent régir la fixation par le tribunal des pensions alimentaires qui, jusqu'alors, étaient attribuées de façon plus ou moins arbitraire. Le modèle québécois de fixation des pensions est établi d'après un calcul qui tient compte du revenu des deux parents, du nombre d'enfants concernés, du temps de garde et de certains frais additionnels selon les besoins des enfants.

<sup>32</sup> Voir Fédération des associations de familles monoparentales, 1994.

<sup>33</sup> Les études et avis sur la question sont très nombreux : voir Conseil de la famille (1989 et 1997b) sur la médiation familiale et Conseil du statut de la femme sur la défiscalisation (1995a et Lepage, 1995), la fixation (1995b, 1996a) et la perception des pensions alimentaires (1995c, 1995d et Bérubé, 1995), ainsi que sur la médiation familiale (1997b).

<sup>34</sup> Selon Déry et Légaré (1997 : VII), 98 % des créancières de pension sont des femmes. La suite de ce texte parlera donc de créancière et de débiteur.

La judiciarisation des arrangements postdivorce est coûteuse pour les couples et, par conséquent, elle n'est pas accessible à tous ceux qui vivent une rupture. Des services de médiation familiale avaient été instaurés à Montréal en 1981, à Québec en 1984 et subséquemment à Sherbrooke et Trois-Rivières. Ce n'est qu'en 1993 qu'une *Loi* est créée pour l'implantation d'un service de médiation familiale qui soit gratuit et accessible dans l'ensemble de la province (la Cour supérieure siège à 42 endroits au Québec). En 1997, est déposée une *Loi instituant la médiation préalable en matière familiale* : les couples qui ne s'entendent pas pour ce qui est des arrangements suivant leur rupture ne peuvent être entendus par le tribunal sans avoir d'abord participé à une séance d'information obligatoire et gratuite sur la médiation. Il importe de noter que le Conseil du statut de la femme avait exprimé des réserves sur le caractère obligatoire d'une séance de médiation : dans un avis daté de février 1997, il avait réclamé que les parties puissent être exemptées de la séance obligatoire « en raison d'un net déséquilibre des forces en présence ou de l'état psychologique de l'une d'elles » (1997b : 13). Il demandait en plus que « le tribunal ait le devoir de vérifier le caractère libre et éclairé du consentement des parties » (p. 15). La loi prendra en considération ces recommandations qui se fondent sur le fait qu'environ le cinquième des ruptures conjugales sont empreintes de violence au Canada (Canada. Statistique Canada, 1993 : 4).

### *Les structures d'accueil de la petite enfance : le ministère de l'Éducation et l'OSGE sur le même terrain*

Toujours dans la foulée d'une préoccupation grandissante pour la petite enfance, déjà bien présente au niveau canadien et dans les organismes internationaux, les structures d'accueil pour les moins de six ans seront appelées à définir de façon plus précise leur mission et leurs interventions.

Pendant les années 90, le ministère de l'Éducation offre diverses formules de maternelle dont la fréquentation n'est pas obligatoire : à demi temps pour la clientèle régulière des enfants de cinq ans; à demi temps (quatre ans) et à temps plein (cinq ans) pour la clientèle dite particulière, soit pour les enfants qui sont handicapés, en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage, en provenance de milieux défavorisés et de communautés culturelles d'immigration récente. Aux parents de milieu défavorisé on offre également un service d'animation visant à « développer la compétence parentale » (Québec. Conseil supérieur de l'éducation, 1996 : 96).

Depuis sa mise en place en 1980, l'Office des services de garde à l'enfance (OSGE) offre pour sa part des services de garde pour la petite enfance, jusqu'à l'entrée à l'école primaire. Différentes formules sont sous sa juridiction : les services en garderie, à but lucratif ou non; les services en milieu familial coordonnés par une agence; l'OSGE surveille aussi le fonctionnement des services en milieu scolaire mais le ministère de l'Éducation est responsable de leur administration; enfin les haltes-garderies et jardins d'enfant sont en principe régis par l'OSGE mais cette juridiction n'est pas légalement applicable. Si « la préférence des autorités [va] clairement aux garderies sans but lucratif gérées par les parents » (Jenson, 1998 : 210), la majorité des familles utilisent des modes de garde non régis, soit la garde au domicile des parents ou bien dans un milieu familial qui ne relève pas d'une agence. D'autre part, en 1995, devant la multiplication des garderies à but lucratif, le gouvernement impose un moratoire : l'OSGE va suspendre l'octroi des permis d'exploitation pour ce type de garde jusqu'en 1997, après la formulation des nouvelles dispositions de politique familiale.

Les services préscolaires dispensés par l'école et les services de garde s'adressent donc aux mêmes clientèles pour ce qui est des enfants de quatre et cinq ans. Les premiers se définissent une mission éducative auprès des enfants, les seconds sont davantage perçus comme un lieu de développement de l'enfant et un service aux parents. Deux philosophies de l'accueil à la petite enfance sont sous-jacentes à ces deux types de structures : l'accent sur la mission éducative en milieu scolaire, dans un environnement très organisé et plutôt autonome par rapport aux parents, rappelle le modèle d'accueil de la petite enfance développé en France; l'accent sur le développement des enfants (surtout

par le jeu) ainsi que sur le rôle de service aux parents dans une optique de collaboration étroite avec eux tient davantage du modèle implanté par la Suède.

Pendant les années 90, chacun de ces protagonistes de l'accueil à la petite enfance défendra la légitimité de sa mission et de ses services auprès d'une même clientèle. En 1992, face aux statistiques alarmantes sur le décrochage scolaire, le ministère de l'Éducation lance *Chacun ses devoirs : Plan d'action sur la réussite éducative* où la maternelle est ciblée comme lieu d'intervention privilégié : il faut donc intensifier l'implantation de maternelles en milieu défavorisé pour prévenir l'échec scolaire. De son côté, l'OSGE, qui se défend de n'offrir « que des services de gardiennage », présentait la même année un *Projet de politique d'intervention en service de garde à l'intention des enfants issus de milieux défavorisés*. L'OSGE insistait sur le « rôle éducatif et préventif » des services de garde, présenté comme « un lieu privilégié pour mener à bien une action préventive auprès des enfants plus vulnérables » (Québec. Office des services de garde à l'enfance, 1992 : 3).

En 1993, suite à une demande expresse de la ministre responsable de la Famille, paraît un important avis du Conseil de la famille : *Les services de garde au Québec : un équilibre précaire*. Le titre de l'avis reprend en partie les termes du sous-titre de la politique de 1988 sur les services de garde, alors ainsi formulé : *Vers un meilleur équilibre*. Le Conseil de la famille compare systématiquement les engagements qui avaient été exposés dans la politique de 1988 aux résultats atteints quatre ans plus tard. Même en tenant compte de la défection du palier fédéral en matière de subvention à la garde, le constat du Conseil de la famille est très sévère : « l'État québécois accuse un retard important dans la réalisation des engagements formulés par sa politique sur les services de garde à l'enfance » (1993 : 44). Autant au chapitre de l'accessibilité aux services que de leur qualité et de leur financement, les promesses n'ont pas été tenues.

La discontinuité et le manque d'intégration entre les services de garde et les services éducatifs préscolaires sont également mis en cause. Pour que les services d'accueil à la petite enfance soient plus efficaces, ne faudrait-il pas une meilleure coordination entre ses principaux responsables? Deux ans plus tard (1995), dans un Avis sur la réforme du système éducatif, le Conseil supérieur de l'éducation suggère « une approche éducative des besoins de la petite enfance » qui prépare mieux les enfants à l'école, une « plus grande cohérence des services à la petite enfance » ; ces services ne sont pas harmonisés, les collaborations sont « difficiles ou inexistantes » ; le réseau de l'éducation ne devrait-il pas « accroître son leadership » dans le secteur?

Les *États généraux sur l'éducation* qui se tiennent en 1995 donnent l'occasion de reprendre ce débat et de l'alimenter. Le compte rendu de cette vaste consultation fait état de « l'insuffisance, de la dispersion et de la discontinuité des services à la petite enfance » (Québec. Ministère de l'Éducation, 1996 : 23), constat sur lequel s'entendent tous les participants. Mais c'est la « perception du virage à prendre » qui les divise.

Le réseau des services de garde réclame une « politique globale » face à la petite enfance. Il envoie un message clair au réseau scolaire de ne pas « envahir le territoire des services de garde » (*ibid.*, 1996 : 23). Pour éviter les « concurrences néfastes », il est proposé de mettre sur pied des « centres intégrés de services à la petite enfance avec participation des autorités gouvernementales, municipales et scolaires, ainsi que celles du réseau de la santé, des services sociaux et des services de garde » (1996 : 24). Il est de plus demandé un « réseau universel de garderies ». Ces propositions rejoignent celles qui avaient été formulées par un Comité de la Confédération des syndicats nationaux (CSN), syndicat qui regroupe la plupart des éducatrices de garderie et qui réclamait en 1994 « le développement de services de garde de qualité et réglementés, [ce qui] aura des conséquences importantes sur le bien-être des enfants, sur la création d'emploi, la réduction des coûts économiques et sociaux du chômage et la place des femmes dans notre société » (Comité CSN, 1994 : 10).

Le réseau de l'éducation pour sa part – qui, outre le ministère de l'Éducation, comprend notamment la Centrale de l'enseignement du Québec (CEQ) regroupant tous les enseignants de la maternelle et des niveaux primaire et secondaire – réclame également « un véritable système de services préscolaires et gratuits qui chapeauteraient les services de garde et d'éducation préscolaire » (Québec. Ministère de l'Éducation, 1996 : 24). Une collaboration étroite est souhaitée entre milieux de garde et scolaire; on insiste sur l'importance de la « continuité dans le système, [qui] permet un diagnostic et une intervention rapides et précoces dans le cheminement de l'enfant ». Les protagonistes des milieux scolaires proposent que « le ministère de l'Éducation et son réseau [soient] les maîtres d'œuvre » d'un tel système. La maternelle cinq ans à plein temps est demandée et, pour les quatre ans, la maternelle à demi-temps pour les clientèles régulières, à plein temps pour les clientèles particulières.

Si les réseaux de garde et d'éducation préscolaire s'affrontent quant à leurs propositions qui, on l'a vu, s'appuient sur la spécificité de leur mission et sur la manière d'intervenir pour un « dépistage précoce » des enfants « à risque », ils présentent un modèle de relation aux parents qui également diffère. Les milieux autres que le milieu scolaire (et notamment les milieux de garde) insistent sur « l'importance de ne pas déresponsabiliser les parents » (qui) devraient disposer d'un droit de regard prioritaire en matière de choix de services; les milieux de garde mettent l'accent sur le partenariat éducatrices-parents ainsi que sur le caractère indispensable des « contacts avec les parents » alors que « le personnel scolaire insiste davantage sur l'importance de développer les compétences parentales » (Québec. Ministère de l'Éducation, 1996 : 24), sous-entendant par là qu'une éducation des parents est à mettre de l'avant.

C'est peu après la tenue des États généraux sur l'éducation que paraît un important avis du Conseil supérieur de l'éducation intitulé *Pour un développement intégré des services éducatifs à la petite enfance : de la vision à l'action* (1996). Si le terme « développement » fait référence à l'urgence de remédier au retard du Québec en matière d'accueil collectif à la petite enfance, l'épithète « intégré » rappelle l'impérieuse nécessité de mettre fin au « cloisonnement des responsabilités assumées par différents ministères et organismes, [cloisonnement qui] a favorisé un développement parallèle des services offerts aux jeunes enfants » (Québec. Conseil supérieur de l'éducation, 1996 : 66). On précise en outre que « le découpage des services entre fonctions de garde, d'éducation préscolaire et d'intervention psychosociale est inapproprié.[...]. L'échec de la concertation interministérielle est assez criant. » (*ibid.*)

Une « politique globale » des services à la petite enfance est donc préconisée, ainsi que la désignation « d'un seul maître d'œuvre chargé de coordonner les efforts des divers partenaires [dont on devra] respecter les acquis ». Il faut créer « un nouvel organisme à autonomie fonctionnelle [...] qui intégrerait les ressources consenties par le ministère de l'Éducation au secteur préscolaire ainsi que celles de l'OSGE » (Québec. Conseil supérieur de l'éducation, 1996 : 68). Tout en conservant le principe d'une fréquentation non obligatoire et la possibilité de choix des parents, des services « universels et gratuits » sont réclamés, qui devraient donner lieu « à un plan soigné de développement de [ces] services [...] dans chacune des régions » (p. 70, 72). On rappelle l'importance « d'inscrire [ces] services [...] à l'enseignement de la prévention primaire et de l'égalisation des chances » (p. 74) mais on signale que le soutien aux clientèles dites « particulières » (milieux défavorisés, etc.) « ne devrait en aucun cas avoir pour effet de stigmatiser ces enfants » et qu'il devrait « s'associer obligatoirement la participation des parents » (p. 75). Et si on recommande « d'offrir plus largement les programmes d'affinement des compétences parentales », – notamment par l'entremise des groupes communautaires dont on se félicite du travail pour joindre les « familles isolées » – on insiste sur le fait que « cette interaction parents-éducatrices ou parents-enseignantes devra tabler sur les compétences des parents et non leur opposer une expertise professionnelle » (p. 75).

Le Conseil supérieur de l'éducation suggère une implantation graduelle des services recommandée « sur un horizon de sept ans ». Sur ce point et sur plusieurs autres, le contenu des nouvelles dispositions de politique familiale montrera qu'il a été entendu.

#### *Quelques aspects du contexte économique et politique qui préside à la nouvelle orientation de la politique familiale*

En 1994, le Parti québécois est élu au gouvernement du Québec, après une dizaine d'années dans l'opposition. C'est donc sous sa gouverne que seront formulées, en 1997, les nouvelles dispositions de politique familiale. Bien que nous ayons pu montrer, par exemple, que l'orientation de certaines politiques vers l'enfance se soit prise dès le début des années 90 et pouvait laisser augurer d'une reformulation de la politique familiale, *une conjoncture immédiate* a également joué sur la façon dont s'est reformulée cette politique en privilégiant trois dimensions particulières : la transformation d'allocations universelles en allocations ciblées, donc distribuées sous condition de revenu; l'implantation d'un système de garde graduellement plus accessible, autant pour ce qui est du coût que du nombre de places; enfin la volonté de mettre en place, autour des naissances, une assurance parentale plus accessible et plus généreuse.

Signalons par ailleurs que la politique familiale instaurée en 1988 n'avait pas véritablement fait l'objet d'évaluation. C'est le cas en particulier des *allocations à la naissance*. Dans son rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1994-1995, le Vérificateur général de la province « laisse entendre que l'objectif visé par ce programme est de hausser le taux de natalité et il affirme qu'aucune évaluation pour atteindre cet objectif n'a été faite » (Québec. Secrétariat à la famille, 1996). Dans sa réponse au Vérificateur, le Secrétariat à la famille convient que l'allocation à la naissance avait une visée nataliste mais que celle-ci n'était pas exprimée explicitement. Le Secrétariat donne néanmoins certains résultats pouvant être associés à cette mesure :

- Le nombre total des naissances a connu une courbe ascendante de 13 % entre 1988 et 1990. Mais depuis cette date, le nombre des naissances a décliné presque jusqu'au niveau de 1988<sup>35</sup>.
- Entre 1988 et 1995, la répartition des naissances selon le rang montre par ailleurs que si les naissances de rang 1 ont régressé de 7,5 %, celles de rang 3 ont augmenté de 19,3 % et celles de rang 4 et plus, de 39,5 % (Québec. Secrétariat à la famille, 1996).

De fait, une hausse de l'indice synthétique de fécondité a été observée entre 1988 et 1990, mais elle serait due en bonne partie à un « effet de calendrier », soit à une récupération de naissances qui avaient été reportées dans les dernières cohortes des « baby-boomers » (Dionne, 1994 : 334, 338). S'il constate que les mesures québécoises de 1988 n'ont pas affecté l'intensité de la fécondité, Dionne fait toutefois remarquer que : « une récupération qui ne se fait pas ou peu, amène une baisse de fécondité. En ce sens, les mesures ont un certain effet » (*ibid.* : 338).

On peut donc dire que la mesure a eu « une certaine influence » sur la natalité, mais qu'elle n'a pu renverser la tendance à la baisse de l'intensité de la fécondité. C'est ce que reconnaît le Livre blanc de la nouvelle politique familiale : « L'allocation à la naissance, qui visait à favoriser la fécondité, n'a pas produit de résultats vraiment probants et, de toute évidence, la formule qui consiste à soutenir plus généreusement la troisième naissance ne répond pas aux besoins de la majorité des familles d'aujourd'hui » (Québec. Secrétariat du Comité des priorités, 1997 : 7).

Une occasion s'offre aux acteurs gouvernementaux et de la société civile de se prononcer sur la politique familiale : en août 1996, différents groupes de la société civile concernés par la famille se prononcent parmi plusieurs autres à l'occasion de la tenue d'une *Commission sur la fiscalité et le financement des services publics*. Autant de la part d'organismes familiaux que des conseils consultatifs gouvernementaux, plusieurs recommandations sont formulées qui, pour la plupart, expriment le souhait de « préserver les budgets présentement alloués de façon universelle » (Croisetière, 1996 : 2) pour les fins de politique familiale.

Par ailleurs, avant de tenir le référendum promis dès son arrivée au pouvoir, le gouvernement dirigé par le Parti québécois mettra en place des *Commissions sur l'avenir du Québec* qui, en février et mars 1995, tiendront des audiences publiques à travers la province. Sur les 200 mémoires déposés dans ces commissions, 81 font référence à la famille et à la politique familiale (Québec, Secrétariat à la famille, 1995b : 11) : Si une quinzaine de ces mémoires ignorent l'existence d'une telle politique au Québec, les autres expriment leurs attentes pour bonifier le système existant : se doter d'une politique familiale globale, assurer un meilleur soutien financier aux familles, leur donner accès à des congés parentaux et à des services de garde de qualité, etc. (Québec. Secrétariat à la famille, 1995b : 11) Le nombre élevé de mémoires portant sur des questions familiales et le fait qu'ils proviennent des milieux les plus divers étonne le gouvernement. D'après les entrevues recueillies pour son mémoire de maîtrise sur le processus d'élaboration de la politique familiale québécoise, Anne-Marie Trudel (1998) rapporte même l'étonnement du Premier Ministre qui aurait alors décidé de confier le dossier au Comité des priorités rattaché au Conseil exécutif. C'est là que se seraient élaborées les nouvelles dispositions de politique familiale qui seront d'abord annoncées au *Sommet sur l'économie et l'emploi* de novembre 1996. Les considérations relatives à la politique familiale sont ainsi introduites : « Il est important de réviser en profondeur les nombreux programmes disparates d'aide à la famille afin de mettre en place une véritable politique familiale » (Québec. Secrétariat du Sommet, 1996 : 20).

Un autre événement prend place en 1995, qui aura un impact sur les orientations du *Sommet*. Pendant les années 1990, la Fédération des femmes du Québec (FFQ), puissant groupe du mouvement des femmes, met la priorité sur la pauvreté des femmes. La FFQ organise en juin 1995 une marche des femmes contre la pauvreté dite « du pain et des roses ». Les revendications portent principalement sur l'emploi des femmes. On demande la création d'infrastructures sociales<sup>36</sup> susceptibles de créer des emplois accessibles dès maintenant aux femmes, notamment par la consolidation et le développement du réseau des services de garde ; on exige que ces nouveaux emplois assurent de bonnes conditions de travail aux femmes, en termes de salaires, de conciliation travail-famille, etc. Dès juillet 1995, afin de donner suite à cette marche, sous l'instigation de Jeanne Blackburn, alors ministre responsable de la Condition féminine, est formé un *Comité d'orientation et de concertation sur l'économie sociale* présidé par Diane Lemieux, alors membre d'un collectif concernant le viol et l'agression sexuelle et Micheline Simard, qui œuvre dans le domaine de l'accès des femmes au travail. Le comité est formé, en outre, de représentants de la Coalition pour la marche des femmes contre la pauvreté, des groupes de femmes en région et du gouvernement (ministères de la Sécurité du revenu, de l'Emploi, de la Santé et des Services sociaux, Secrétariat à la condition féminine). En mai 1996, quelques mois avant le Sommet, le Comité remet son rapport intitulé *Entre l'espoir et le doute*, titre qui exprime son ambivalence face à l'économie sociale (Québec. Comité d'orientation et de concertation sur l'économie sociale, 1996).

C'est au *Sommet* que sont mises en évidence les répercussions sur l'emploi d'un investissement plus massif dans les services de garde : meilleure conciliation des responsabilités

<sup>35</sup> Situation observée par le Secrétariat à la famille en 1995, soit 87 317 naissances contre 86 358 naissances en 1988. Depuis 1995, la baisse s'est poursuivie : selon l'Institut de la statistique du Québec, le Québec aurait enregistré 73 579 naissances en 1999 (donnée provisoire, mise à jour du 8 mai 2000 sur leur site Internet <<http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/demograp/naissance/401.htm>>, consulté le 19 mai 2000.

<sup>36</sup> C'est-à-dire des secteurs où seraient créées les conditions propices afin que puissent se développer des projets à caractère social ou économique (ou mixte) répondant à des besoins identifiés par la communauté (extrait de l'énoncé de la première revendication de la marche *Du pain et des roses* [présenté dans Québec. Comité d'orientation et de concertation sur l'économie sociale, 1996 : annexe I, p. 3-5]).



familiales et professionnelles; réduction du travail de garde « au noir » et développement de l'économie sociale dans le même domaine. (On mentionne que ce secteur pourrait créer 10 000 emplois, cf. Québec. Secrétariat du Sommet, 1996 : 4). Ce sont là autant d'objectifs susceptibles de résoudre la crise fiscale de l'État et d'assainir les finances publiques, des objectifs que poursuit la politique du « déficit zéro » que met alors en place le gouvernement.

L'Énoncé de la nouvelle politique familiale paraît en janvier 1997 dans un Livre blanc rédigé par le Secrétariat du Comité des priorités du ministère du Conseil exécutif. Le sous-titre retenu : *Les enfants au cœur de nos choix*.

## II – FONCTIONNEMENT DE LA POLITIQUE FAMILIALE ACTUELLE

---

**Marie Hélène Saint-Pierre**

Le Québec dispose d'une politique familiale formelle à laquelle sont rattachées diverses mesures d'aide aux familles. Cependant, de nombreuses autres mesures en faveur des familles existent aussi par ailleurs, relevant d'autres instances gouvernementales québécoises et du gouvernement fédéral. Dans ce chapitre, nous présentons une description de l'ensemble des mesures d'aide qui sont disponibles aux familles du Québec, quelle que soit leur provenance. Suivra la présentation de l'administration et du financement des principales mesures.

### A. LES MESURES

L'aide disponible aux familles du Québec est très variée, dispensée et financée par diverses instances gouvernementales et ce, aux deux paliers de gouvernement.

Les principales mesures sont les suivantes :

- les mesures de la politique familiale, relevant du ministère de la Famille et de l'Enfance du Québec :  
allocation familiale et allocation pour enfant handicapé; services de garde pour les enfants de moins de cinq ans; aide financière pour la garde des enfants de moins de cinq ans; assurance parentale (encore à l'état de projet).
- les mesures des partenaires gouvernementaux du ministère de la Famille et de l'Enfance :  
supplément de revenu (programme APPORT); aide à la garde des enfants pour les prestataires du programme APPORT, pour les prestataires de la sécurité du revenu, pour les personnes en réinsertion à l'emploi, pour les étudiants; services de garde en milieu scolaire; allocation de maternité et programme de retrait préventif de la femme enceinte ou qui allaite.
- les mesures relevant du gouvernement fédéral :  
prestation fiscale canadienne pour enfants; prestation de maternité et prestation parentale; subvention canadienne pour l'épargne-études.
- des allègements fiscaux en faveur des familles aux deux paliers de gouvernement.

Plusieurs autres ministères du gouvernement du Québec comptent également certaines mesures d'aide financière, pour des clientèles ou dans des circonstances particulières :

- Allocation logement;
- Rente d'orphelin et d'enfant de personne invalide;
- « Ajustement » pour enfants et prestations spéciales pour les prestataires de la sécurité du revenu.

Finalement, soulignons l'instauration par le gouvernement québécois de certains services se situant en périphérie d'une politique familiale :

- Modèle de fixation des pensions alimentaires;
- Service de perception automatique des pensions alimentaires;
- Service de médiation familiale gratuit.

Nous pouvons distinguer ces diverses mesures d'aide aux familles du Québec selon l'objectif visé, peu importe qu'elles viennent du gouvernement du Québec ou de celui du Canada.

#### A.1. LES MESURES DE SOUTIEN FINANCIER AUX FAMILLES

##### *Allocation familiale (allocation unifiée)*

La [nouvelle] allocation familiale du Québec remplace, depuis le 1<sup>er</sup> septembre 1997, les allocations qui existaient auparavant (allocation familiale, allocation pour jeunes enfants et allocation à la naissance), ainsi que la partie qui était versée à l'égard des enfants dans le cadre du programme d'aide de dernier recours<sup>37</sup> et du crédit d'impôt remboursable pour la taxe de vente du Québec (TVQ). L'allocation à la naissance continue cependant d'être versée pour les enfants nés avant le 1<sup>er</sup> octobre 1997, elle disparaîtra donc progressivement d'ici l'année 2002 (Québec. Régie des rentes du Québec, 1998a : 57).

L'allocation familiale du Québec vise à couvrir les besoins essentiels des enfants de moins de dix-huit ans<sup>38</sup> des familles à faible revenu, ces parents ne bénéficiant pas ou peu des exemptions fiscales. Elle procure à ces familles la différence entre la prestation fiscale canadienne pour enfants et les niveaux de besoins essentiels des enfants reconnus dans la fiscalité. (Québec. Ministère de la Famille et de l'Enfance, 1999a : 5).

Aux fins du calcul de ces deux prestations (allocation familiale du Québec et prestation fiscale canadienne pour enfants), le niveau annuel des besoins essentiels des enfants est ainsi établi à :

- 2 600 \$ pour le premier enfant d'une famille biparentale ;
- 3 900 \$ pour le premier enfant d'une famille monoparentale ;
- 2 400 \$ pour chaque enfant suivant, peu importe le type de famille. (*idem*)

Comme l'allocation familiale québécoise complète la prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE), toute modification qu'apporte le gouvernement fédéral à sa prestation nécessite des ajustements à l'allocation familiale du Québec. « Ainsi, lorsque le gouvernement fédéral haussera sa prestation en juillet 1999 et en juillet 2000, l'allocation familiale sera ajustée en conséquence. » (Québec. Ministère de la Famille et de l'Enfance, 1999b : 24). Pour l'exercice 1999-2000, les montants maximaux de l'allocation familiale ont donc été revus à la baisse pour tenir compte de la hausse de la PFCE. Cependant, la prochaine augmentation de celle-ci, prévue pour le 1<sup>er</sup> juillet 2000 et annoncée par le gouvernement fédéral dans ses derniers budgets, n'entraînera pas de rajustement de l'allocation familiale du Québec pour l'exercice 2000-2001. (*Le Devoir*, 15 mai 2000).

Le montant de l'allocation accordé n'est pas le même pour toutes les familles non plus qu'à chaque année. En effet, le montant est établi annuellement<sup>39</sup> pour une période de 12 mois en fonction

<sup>37</sup> Autrement nommée, aide sociale, sécurité du revenu ou, plus récemment, assistance-emploi.

<sup>38</sup> Enfants naturels ou enfants adoptés.

<sup>39</sup> À noter toutefois que si la situation familiale des prestataires change en cours d'année (naissance, adoption, divorce, etc.), la Régie des rentes du Québec recalculera le montant de l'allocation familiale et, s'il y a lieu, ajustera les paiements rétroactivement au mois suivant le changement. Les parents doivent toutefois avoir avisé

du revenu familial net de l'année précédente, du nombre d'enfants de moins de 18 ans et du type de famille. Le revenu dont on tient compte pour le calcul de l'allocation est celui du parent gardien dans le cas d'une famille monoparentale et le revenu des deux conjoints dans le cas d'une famille biparentale ou d'une famille recomposée<sup>40</sup>. Comme on peut le voir au tableau suivant, toutes les familles ayant un revenu familial inférieur à 52 620 \$ (seuil plus élevé cependant si la famille compte plus d'un enfant) reçoivent un certain montant d'allocation, les familles à faible revenu ayant droit au montant maximal, lequel est réduit ensuite en fonction de l'augmentation du revenu.

**Allocation familiale du Québec**  
Période du 1<sup>er</sup> août 1999 au 31 juillet 2000 (montants annuels)

TYPE DE FAMILLE / ALLOCATION	FAMILLES	
	BIPARENTALES	MONOPARENTALES
<b>Allocation maximale</b>		
Montant :		
pour le 1 <sup>er</sup> enfant	795 \$	2 095 \$
pour le 2 <sup>e</sup> enfant	795 \$	795 \$
pour le 3 <sup>e</sup> enfant	795 \$	795 \$
Seuil de revenu vs réduction (1)	21 825 \$	15 332 \$
Taux de réduction (%)	25 %	35 %
(jusqu'à l'atteinte des montants de l'allocation minimale)		(de 15 333 \$ à 20 921 \$) 25 % ensuite
<b>Allocation minimale</b>		
Seuil de revenu où débute l'allocation minimale (2)	avec 1 enfant : 24 481 \$ avec 2 enfants : 26 965 \$ avec 3 enfants : 26 245 \$	avec 1 enfant : 20 952 \$ avec 2 enfants : 23 436 \$ avec 3 enfants : 22 716 \$
Montant :		
pour le 1 <sup>er</sup> enfant	131 \$	131 \$
pour le 2 <sup>e</sup> enfant	174 \$	174 \$
pour le 3 <sup>e</sup> enfant	975 \$	975 \$
<b>Allocation nulle</b>		
Seuil de revenu vs réduction (3)	50 000 \$	50 000 \$
Taux de réduction	5 %	5 %
Seuil de revenu où l'allocation devient nulle (2)		avec 1 enfant : 52 620 \$ avec 2 enfants : 56 100 \$ avec 3 enfants : 75 600 \$

Source : Les Publications du Québec, 1999, mise à jour du 20 juillet. « Règlement sur les prestations familiales » In *Lois et règlements - Recherche par mots-clés - Règlements*. En ligne. <[http://doc.gouv.qc.ca/html/lois\\_regle\\_tele\\_mots\\_cles.html](http://doc.gouv.qc.ca/html/lois_regle_tele_mots_cles.html)>. Consulté le 1<sup>er</sup> octobre 1999.

- Notes : (1) Seuil de revenu familial net au-delà duquel l'allocation maximale commence à être réduite.  
(2) Calculs effectués par l'auteure.  
(3) Seuil de revenu familial net au-delà duquel l'allocation minimale commence à être réduite.

Revenu Canada du changement de situation, lequel transmettra l'information à la Régie. (Québec. Régie des rentes du Québec, 1998b : 12)

<sup>40</sup> Le revenu du nouveau conjoint dans une famille recomposée sera pris en compte dans le calcul de l'allocation familiale pour une année donnée si, à la déclaration de revenus de l'année précédente, l'état civil de ce dernier correspondait à la définition de « conjoint » telle que spécifiée dans la *Loi sur les impôts*. Sont ainsi reconnus comme « conjoints » : les couples mariés, les couples vivant en union de fait et ayant un enfant issu de leur union, les conjoints de fait qui vivent ensemble depuis au moins 12 mois sans interruption (sans tenir compte des périodes d'interruption de moins de 90 jours). À noter que les pensions alimentaires pour enfants, payables par suite d'une ordonnance ou d'un accord écrit fait après le 30 avril 1997, sont défiscalisées, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas déductibles pour le payeur, ni imposables pour le bénéficiaire. En conséquence, la prise en compte du revenu du nouveau conjoint dans une famille recomposée fait abstraction d'une éventuelle pension alimentaire « défiscalisée » qu'il aurait à payer de son côté.

L'allocation familiale du Québec n'est imposable ni au Québec ni au Canada. Cependant, tous les parents désireux de recevoir l'allocation doivent faire leur déclaration de revenus du Québec à chaque année et ce, même s'ils n'ont pas de revenu à déclarer. (Québec. Régie des rentes du Québec, s.d. [1999a] : 2-3).

L'allocation familiale est versée prioritairement à la mère lorsque l'enfant vit avec elle. Si l'enfant vit en partie avec ses deux parents (en garde partagée), l'allocation est versée au parent qui reçoit la prestation fiscale canadienne pour enfants<sup>41</sup>. Les parents dont l'enfant est placé dans une famille d'accueil<sup>42</sup> peuvent recevoir l'allocation familiale s'ils paient la contribution parentale exigée pour le placement de leur enfant. (*ibid.* : 1). L'allocation est versée mensuellement si elle est effectuée par dépôt direct dans un compte bancaire ou de caisse, de même que pour certaines familles à très faible revenu même si le paiement est effectué par chèque; dans les autres cas, le versement de l'allocation fait par chèque est trimestriel. (*ibid.* : 4).

Certaines modifications ont été apportées au programme de l'allocation familiale depuis son instauration en septembre 1997.

- Le montant de l'allocation versé à l'égard des enfants de rang trois et plus s'établissait à 398 \$ pour la période du 1<sup>er</sup> septembre 1997 au 30 juin 1998. À partir du 1<sup>er</sup> juillet 1998, il a été porté à 975 \$.
- Une mesure d'exception, transitoire et rétroactive au 1<sup>er</sup> août 1997, a été annoncée le 1<sup>er</sup> avril 1998 à l'égard de certaines familles nombreuses. Une majoration de l'allocation a été accordée aux familles de quatre enfants ou plus qui, au 1<sup>er</sup> août 1997, comptaient alors un ou des enfants âgés de moins de 6 ans, et ce, jusqu'à ce que ces enfants aient atteint l'âge de six ans. Selon la ministre Marois, en moyenne, quelque 9 500 familles québécoises ont ainsi reçu une somme annuelle additionnelle de 400 \$ en 1998<sup>43</sup>.
- La bonification de l'allocation familiale, notamment pour les familles monoparentales, annoncée par le premier ministre Bouchard dans le Discours inaugural du 3 mars 1999, s'est traduite essentiellement par un adoucissement des taux de réduction de l'allocation pour les familles à faible revenu, plus précisément pour celles dont le revenu donne droit à un montant se situant entre l'allocation maximale et l'allocation minimale (voir tableau A.1 en annexe). À cet égard, les familles monoparentales paraissent d'autant plus avantagées que, pour elles, le seuil de revenu au-delà duquel débute le versement de l'allocation minimale a été sensiblement relevé (ex. : avec un enfant, le seuil se situait à 19 620 \$ en 1998-1999 comparativement à 20 952 \$ en 1999-2000). Notons cependant que les montants de l'allocation maximale sont inférieurs en 1999-2000 comparativement à 1998-1999, compte tenu de l'ajustement de l'allocation québécoise en fonction de la prestation fiscale canadienne pour enfants qui, elle, a été haussée en 1999-2000.
- La période de 12 mois au regard de laquelle est établi le montant de l'allocation a été modifiée à l'été 1999 : elle s'étend du 1<sup>er</sup> août 1999 au 31 juillet 2000, la période précédente ayant été allongée en conséquence, soit du 1<sup>er</sup> juillet 1998 au 30 juillet 1999.

<sup>41</sup> Dans son bilan de la mise en œuvre de la politique familiale, le ministère de la Famille et de l'Enfance fait remarquer que des parents ayant la garde partagée de leurs enfants demandent de partager l'allocation familiale dans les mêmes proportions que leur entente de garde partagée. À l'heure actuelle, c'est Revenu Canada qui détermine le traitement de la garde partagée, mais une étude est en cours au Québec et la Régie des rentes du Québec prévoit avoir son propre système en 2001. (Québec. Ministère de la Famille et de l'Enfance, 1999c : 13).

<sup>42</sup> Placement effectué en vertu de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* ou de la *Loi sur la protection de la jeunesse*.

<sup>43</sup> Communiqué de presse de la ministre Marois en date du 1<sup>er</sup> avril 1998, consulté le 3 mai 1999 à l'adresse Internet suivante : <[http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/c\\_presse/c980401b.htm](http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/c_presse/c980401b.htm)>.

### Allocation pour enfant handicapé

L'allocation pour enfant handicapé est versée aux parents au bénéfice d'un enfant de moins de 18 ans, atteint d'une déficience. Depuis le 1<sup>er</sup> février 2000, des modifications ont été apportées aux conditions d'attribution de l'allocation<sup>44</sup>. Entre autres, elle est maintenant accordée en fonction des limitations que l'enfant rencontre dans la vie de tous les jours, plutôt que seulement à partir de sa déficience ou de son trouble de développement; la limitation doit être importante pendant une période d'au moins un an, plutôt que de façon permanente, comme c'était le cas auparavant. L'allocation d'un montant de 119,22 \$ par mois (1 430,64 \$ par an) en 1999-2000 n'est soumise à aucune autre condition<sup>45</sup> et peut être cumulée avec l'allocation familiale (Québec. Ministère de la Famille et de l'Enfance, 1999a : 9).

### Prestation fiscale canadienne pour enfants

La prestation fiscale canadienne pour enfants, entrée en vigueur en juillet 1998, remplace la prestation fiscale pour enfants qui avait été instaurée en 1993, en parallèle de l'abolition des allocations familiales universelles. Comme la précédente (et comme l'allocation familiale du Québec qui la complète), elle vise les familles à faible revenu avec enfants de moins de 18 ans, pour les aider à subvenir aux besoins de leurs enfants.

La prestation fiscale canadienne pour enfants comprend deux éléments : 1) la prestation de base, pour toutes les familles à moyen et faible revenu et 2) le supplément du Régime national de prestations pour enfants, pour les familles à faible revenu, celles dont le revenu est inférieur à environ 27 750 \$<sup>46</sup>. Le montant de la prestation, non imposable, varie selon le nombre d'enfants et leur âge, et selon le revenu familial net. À partir d'un certain seuil de revenu, le montant de la prestation commence à être réduit jusqu'à nullité.

**Prestation fiscale canadienne pour enfants**  
Période du 1<sup>er</sup> juillet 1999 au 30 juin 2000 (montants annuels)

RANG DE L'ENFANT/ TYPE DE PRESTATION	1 <sup>er</sup> enfant	2 <sup>e</sup> enfant	3 <sup>e</sup> enfant	4 <sup>e</sup> enfant
<b>Prestations de base</b>				
Prestation de base	1 020 \$	1 020 \$	1 020 \$	1 020 \$
Supplément 3 <sup>e</sup> enfant	--	--	75 \$	75 \$
Sous-total (A)	1 020 \$	1 020 \$	1 095 \$	1 095 \$
Supplément pour enfants de 6 ans ou moins	213 \$ pour chaque enfant (moins 25% des frais de garde déduits à l'impôt (2))			
<b>Supplément du Régime national de prestations pour enfants</b>				
Supplément (B)	785 \$	585 \$	510 \$	510 \$
<b>Prestations maximales (A+B)</b>	<b>1 805 \$</b>	<b>1 605 \$</b>	<b>1 605 \$</b>	<b>1 605 \$</b>

Sources : Canada. Revenu Canada, 1999a.

Notes : (1) Les chiffres présentés ne tiennent pas compte de l'indexation des paramètres de la PFCE annoncée dans le budget fédéral du 28 février 2000 et ayant pris effet rétroactivement au 1<sup>er</sup> janvier 2000 (voir p. 40).

(2) En pratique, les parents qui font garder régulièrement leur enfant n'ont pas droit à ce supplément. Si on prend l'exemple de la garde d'un enfant, 5 jours par semaine pendant 48 semaines, au tarif du Québec de 5 \$ par jour, les frais de garde s'élèveront à 1 200 \$ pour l'année.

<sup>44</sup> Communiqué de presse de la Régie des rentes du Québec en date du 2 février 2000, consulté le 10 février 2000 à l'adresse Internet suivante :

<<http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPQF/Fevrier2000/02/c0582.html>>

<sup>45</sup> Entre autres, elle ne tient pas compte du revenu familial des parents.

<sup>46</sup> Seuil de revenu de 1999-2000 pour les familles de 3 enfants et moins (voir tableau, p. 40).

Les montants de la prestation de base et du supplément deviennent nuls, quel que soit le type de famille, à partir d'un certain niveau de revenu familial annuel net, déterminé selon le nombre d'enfants dans la famille.

**Limite des revenus familiaux donnant droit à la prestation fiscale canadienne pour enfants**

Période du 1<sup>er</sup> juillet 1999 au 30 juin 2000 (1)

NOMBRE D'ENFANT/ TYPE DE PRESTATION	1 enfant	2 enfants	3 enfants	4 enfants
<b>Prestations de base</b>				
Seuil de revenu vs réduction (2)	25 921 \$	25 921 \$	25 921 \$	25 921 \$
Taux de réduction (3)	2,5 %	5 %	5 %	5 %
Niveau de revenu où prestation devient nulle (4)	66 721 \$	66 721 \$	88 621 \$	110 521 \$
<b>Supplément du Régime national de prestations pour enfants</b>				
Seuil de revenu vs réduction (2)	20 921 \$	20 921 \$	20 921 \$	20 921 \$
Taux de réduction (3)	11,5 %	20,1 %	27,5 %	27,5 %
Niveau de revenu où supplément devient nul	27 747 \$	27 737 \$	27 757 \$	29 612 \$

Source : Canada. Revenu Canada, 1999a (calculs effectués par l'auteure sur la base des renseignements fournis par cette source).

- Notes :
- (1) Les chiffres présentés ne tiennent pas compte de l'indexation des paramètres de la PFCE annoncée dans le budget fédéral du 28 février 2000 et ayant pris effet rétroactivement au 1<sup>er</sup> janvier 2000 (voir p. 40).
  - (2) Niveau annuel de revenu familial net au-delà duquel un taux de réduction est applicable.
  - (3) Les taux de réduction de la prestation et du supplément s'appliquent à la portion du revenu qui dépasse le montant mentionné dans la case juste au-dessus (intitulée « seuil de revenu vs réduction »).
  - (4) La limite de revenu sera plus élevée si une famille a droit au supplément de 213 \$ à l'égard d'enfant(s) de moins de 7 ans, montant dont nous n'avons pas tenu compte dans les résultats présentés dans ce tableau.

Dans son budget de 1999, le gouvernement fédéral avait annoncé des bonifications à la prestation fiscale canadienne pour enfants pour l'exercice financier de 2000-2001 (Canada. Ministère des Finances, 1999). Lors du budget du 28 février 2000, ces bonifications ont été revues à la hausse, notamment compte tenu du fait que la prestation est dorénavant entièrement indexée au coût de la vie, cette nouvelle modalité ayant pris effet rétroactivement au 1<sup>er</sup> janvier 2000 (Canada. Ministère des Finances, 2000 : 145). Toutefois, les montants correspondant à l'indexation pour la période comprise entre janvier 2000 et juin 2000 ne seront versés qu'à compter de juillet 2000. À cette date en effet, les montants de la prestation seront ajustés pour tenir compte des nouveaux paramètres découlant des budgets 1999 et 2000 auxquels seront ajoutés, de juillet à décembre 2000, les sommes rétroactives dues à l'indexation. De plus, comme le précise le *Plan budgétaire de 2000* : « Le niveau supérieur de prestation pour la période de juillet à décembre 2000 sera maintenu jusqu'à ce que l'indexation fasse à nouveau augmenter le niveau des prestations. » (*ibid.* : 237).

Ainsi, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2000, le montant de toutes les prestations de même que les seuils de revenu à partir desquels les prestations commencent à être réduites seront majorés. Les taux de réduction demeureront inchangés à l'égard de la prestation de base, alors que, en ce qui concerne le supplément du Régime national de prestations pour enfants, ils seront légèrement diminués dans le cas des familles comptant un ou deux enfants et augmentés dans le cas des familles

ayant trois enfants ou plus. En outre, conséquence de ces diverses modifications, la limite des revenus familiaux donnant droit à la prestation fiscale canadienne pour enfants devient plus élevée. (Canada. Agence des douanes et du revenu du Canada. Revenu Canada, s.d. [2000]). Pour plus de détails concernant l'évolution des prestations de juillet 1998 à juin 2001, voir le tableau A.2 en annexe ; voir également notre document sur la politique familiale au Canada<sup>47</sup>.

**Supplément de revenu pour parents ayant un faible revenu de travail (programme APPORT)**

Le Programme d'aide aux parents pour leurs revenus de travail (APPORT) s'adresse aux parents qui travaillent<sup>48</sup> mais dont le revenu est faible et qui ont au moins un enfant à charge. Il vise à favoriser l'insertion en emploi des prestataires de la sécurité du revenu<sup>49</sup> et le maintien en emploi des travailleuses et travailleurs à faible revenu. Dans le cas des familles bénéficiaires de la sécurité du revenu qui ont des revenus de travail, la prestation APPORT s'ajoute à la prestation de la sécurité du revenu (Québec. Ministère de la Solidarité sociale, 1999a : 31). La prestation APPORT est versée à chaque mois et est non imposable.

APPORT est une aide financière que le ministère de la Solidarité sociale (auparavant, ministère de la Solidarité et de l'Emploi) verse aux parents admissibles, c'est-à-dire à ceux dont le revenu est inférieur à un certain seuil, soit 21 825 \$ pour une famille biparentale (en comptant le revenu des deux conjoints) et 15 332 \$ pour une famille monoparentale. Soulignons que les seuils de sortie du programme APPORT correspondent aux seuils de revenu où l'allocation familiale commence à être réduite.

La prestation APPORT est établie sur une base annuelle et calculée d'après les revenus de travail que la personne prévoit gagner au cours de l'année<sup>50</sup>. Le montant annuel qu'elle permet d'ajouter au revenu de travail tient compte du type de famille, du nombre d'enfants dans la famille, du nombre de mois travaillés, des biens et des autres sources de revenus possibles. (Québec. Ministère de la Solidarité sociale, 1999b : 2). À son niveau maximal<sup>51</sup>, la prestation Apport ajoute au revenu un montant équivalent à 35 % du revenu gagné ; à partir d'un certain seuil de revenu (7 790 \$ dans le cas d'une famille monoparentale et 11 370 \$ dans le cas d'une famille biparentale), elle commence à être réduite à un taux de 43 % jusqu'à devenir nulle.

<sup>47</sup> Bergeron, Josée et al. (à paraître). *Les politiques en direction des familles au Canada (palier fédéral) et dans trois provinces (Alberta, Ontario et Nouveau-Brunswick)*. Edmonton : Université d'Alberta et Montréal : INRS Culture et Société.

<sup>48</sup> L'adulte et, le cas échéant, son conjoint doivent avoir gagné au moins 100 \$ au cours d'un mois. À noter que, depuis janvier 2000, dans le cadre de la *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi* (adoptée le 20 juin 1998), les prestations de maternité et les prestations parentales de l'assurance-emploi ainsi que les prestations du Programme d'allocation de maternité (PRALMA) sont considérées au même titre que les revenus de travail pour l'établissement de l'admissibilité et du calcul de la prestation APPORT (Québec. Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, 1998 : 20).

<sup>49</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 1999, la dénomination a changé ; on parle maintenant de prestataires du Programme d'assistance-emploi (Québec. Ministère de la Solidarité sociale, 1999a : 31).

<sup>50</sup> La prestation, basée sur une prévision du revenu, est un acompte versé au prestataire pour chaque mois travaillé durant l'année. À la fin de l'année, le ministère de la Solidarité sociale envoie un état de compte que les prestataires doivent joindre à leur déclaration de revenus du Québec. Le ministère du Revenu détermine alors la prestation annuelle véritable et fait les corrections nécessaires s'il y a lieu, c'est-à-dire versement de solde impayé ou récupération des montants versés en trop. (Québec. Ministère de la Solidarité sociale, 1999b.). Depuis janvier 2000, dans le cadre de la *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi*, des adoucissements ont été apportés aux modalités de récupération des sommes versées en trop. (Québec. Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, 1998 : 20)

<sup>51</sup> Selon Ruth Rose (1998c : 280, tableau 2), en 1998, la prestation maximale s'établissait, dans le cas d'une famille monoparentale avec 1 enfant, à 2 593 \$, avec 2 enfants, à 2 497 \$; dans le cas d'une famille biparentale avec 1 enfant, à 3 784 \$, avec 2 enfants, à 3 645 \$.

Suite à l'instauration de l'allocation familiale en septembre 1997, le programme APPORT, qui existait depuis 1988, a été maintenu mais il a pris moins d'envergure : le montant des prestations est moins élevé et moins de familles y sont admissibles (Rose, 1998c : 261).

#### **Allocation-logement**

Le programme Allocation-logement, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> octobre 1997<sup>52</sup>, procure une aide directe au logement à des ménages à faible revenu, dont le coût de logement dépasse 30 % de leur revenu. Il s'adresse à des familles ayant au moins un enfant à charge (de moins de 18 ans, ou de 18 ans et plus et aux études à temps plein), ainsi qu'à des personnes âgées de 55 ans ou plus<sup>53</sup>. L'admissibilité au programme est fonction du montant du loyer payé et du revenu familial. (Québec. Société d'habitation du Québec, 1998). L'allocation maximale est de 80 \$ par mois et est non imposable.

#### **Rente d'orphelin et d'enfant de personne invalide**

En vertu du Régime des rentes du Québec, au décès ou dans le cas d'invalidité d'un parent admissible à une rente de conjoint survivant ou d'invalidité, chacun de ses enfants peut recevoir, jusqu'à ce qu'il atteigne 18 ans, la rente d'orphelin ou la rente d'enfant de personne invalide selon le cas, soit un montant mensuel de 54,40 \$ en 1999. La rente est imposable et indexée à chaque année. (Québec. Régie des rentes du Québec, s.d. [1999b])

#### **« Ajustement » pour enfants pour les familles prestataires de la sécurité du revenu<sup>54</sup>**

Généralement, les familles prestataires de la sécurité du revenu reçoivent les montants maximaux de l'allocation familiale du Québec et de la prestation fiscale canadienne pour enfants à l'égard de leurs enfants de moins de 18 ans. Cependant, si tel n'est pas le cas, le ministère de la Solidarité sociale leur verse un montant additionnel appelé « ajustement » de manière à combler la différence entre les montants d'aide maximaux de ces deux programmes et ceux qu'elles reçoivent effectivement. De même, à l'égard de leurs enfants à charge de 18 ans et plus, le ministère verse également aux familles prestataires un montant d'ajustement couvrant les besoins essentiels de ces enfants majeurs. (Québec. Ministère de la Solidarité sociale, 1999a : 34-35)

#### **Allocations spéciales pour personnes prestataires de la sécurité du revenu<sup>54</sup>**

Les femmes prestataires de la sécurité du revenu peuvent recevoir du ministère de la Solidarité sociale certaines prestations spéciales durant leur grossesse et durant les premiers mois de vie de l'enfant. Ces prestations spéciales visent à procurer, à elles-mêmes durant leur grossesse et à leur bébé ensuite, une meilleure alimentation. Une autre prestation spéciale peut être accordée aux parents pour la rentrée scolaire de leurs enfants. Ces diverses prestations s'ajoutent à la prestation mensuelle ordinaire de la sécurité du revenu.

##### **1) Prestation spéciale de grossesse**

Les femmes enceintes, prestataires de la sécurité du revenu, peuvent recevoir un montant de 40 \$ par mois durant leur grossesse et ce, jusqu'à l'accouchement. Cette prestation spéciale a pour

<sup>52</sup> Il ne s'agit pas d'un nouveau programme mais plutôt de « [...] l'harmonisation de deux anciens programmes d'allocation-logement, soit *Logirente*, géré par la SHQ depuis 1980, à l'intention des personnes âgées et la *Prestation spéciale d'allocation-logement* pour les familles, qui était gérée à même la politique de sécurité du revenu. » (Québec. Société d'habitation du Québec, 1998).

<sup>53</sup> Personnes seules âgées de 55 ans ou plus et couples dont une des personnes est âgée de 55 ans ou plus.

<sup>54</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 1999, on les désigne comme prestataires d'assistance-emploi.

objectif de les aider à se procurer les aliments nécessaires à une bonne alimentation durant cette période. (Québec. Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, 1999 : 15).

##### **2) Prestation spéciale d'allaitement**

Les nouvelles mères, prestataires de la sécurité du revenu et qui allaitent leur enfant, ont droit à une prestation mensuelle de 50 \$. Cette prestation, auparavant versée jusqu'à ce que l'enfant ait atteint 6 mois, est accordée, depuis le 1<sup>er</sup> novembre 1998, jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge de 1 an<sup>55</sup> (*ibid.* : 28).

##### **3) Soutien à l'achat de lait maternisé**

Les nouvelles mères, prestataires de la sécurité du revenu et qui n'allaitent pas leur enfant, peuvent se procurer des préparations lactées à moindre coût dans les pharmacies (au prix du lait de vache). Ce soutien financier, auparavant versé jusqu'à ce que l'enfant ait atteint 6 mois, est accordé, depuis le 1<sup>er</sup> novembre 1998, jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge de 9 mois<sup>55</sup>. Le soutien peut toutefois couvrir toute la première année de vie de l'enfant en cas d'intolérance au lait de vache, au lactose ou en raison d'autres troubles. (*ibid.* : 28).

##### **4) Prestation spéciale pour enfants à charge fréquentant l'école**

Cette prestation peut être demandée par les parents, prestataires de la sécurité de revenu, pour les aider à faire face aux dépenses additionnelles occasionnées par la rentrée scolaire de leurs enfants. Cette prestation, versée au mois d'août, est de 46 \$ par enfant fréquentant la maternelle 4 ans, la maternelle 5 ans ou l'école primaire ; elle est 93 \$ par enfant fréquentant l'école secondaire. (Québec. Ministère de la Solidarité sociale, 1998<sup>56</sup>).

#### **Aide aux parents de triplés et de quadruplés**

Les mères donnant naissance à des triplés ou à des quadruplés vivants (lorsqu'ils reçoivent leur congé de l'hôpital) peuvent recevoir du ministère de la Santé et des Services sociaux une aide financière, non récurrente, de 4 000 \$ pour des triplés et 6 000 \$ pour des quadruplés. (Québec. Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, 1999 : 27).

#### **Frais de subsistance supplémentaires pour parents aux études**

Dans le cadre du Programme de prêts et bourses du ministère de l'Éducation du Québec, au chapitre des dépenses admises aux fins du calcul du montant de l'aide financière demandée, des frais de subsistance additionnels sont accordés aux parents dans deux circonstances.

- Frais de subsistance supplémentaires pour famille monoparentale :

1 995 \$ pour un enfant à charge de 18 ans et plus et aux études à temps plein, de même que pour une étudiante enceinte d'au moins vingt semaines qui n'a pas d'autres enfants à sa charge. (Québec. Ministère de l'Éducation, 1999a : 30)

<sup>55</sup> Voir le communiqué de presse de la ministre d'État de l'Emploi et de la Solidarité du 27 septembre 1998, consulté le 9 novembre 1998, à l'adresse URL suivante :

<<http://www.newswire.ca/government/releases/September1998/27/c6623.html>>

<sup>56</sup> Plus précisément, la page web « 0.5.04 Ps – Enfant à charge fréquentant l'école » (mise à jour le 1<sup>er</sup> octobre 1998), du *Manuel d'interprétation normative*. Page consultée le 22 septembre 1999 à l'adresse suivante :

< [http://mss.gouv.qc.ca/mes/doc/mani/cha\\_b/05/0504.htm](http://mss.gouv.qc.ca/mes/doc/mani/cha_b/05/0504.htm) >. À noter que cette information, non mise à jour depuis la réforme, demeure toutefois valable car les modalités concernant cette prestation sont demeurées inchangées. (Québec. Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, 1998 : 30).

- Frais de subsistance pour enfants à charge :

2 600 \$ additionnels pour le premier enfant et 2 250 \$ pour les suivants. Ces dépenses sont admises pour chaque enfant de 18 ans et plus dont le parent aux études a la garde; pour chaque enfant de moins de 18 ans en cas de garde partagée et pour qui des allocations familiales ne sont pas versées; pour les étudiantes enceintes, à partir du mois qui suit la 20<sup>e</sup> semaine de grossesse jusqu'au mois suivant la naissance. Dans le cas des enfants à charge de moins de 18 ans, même si leurs besoins essentiels sont en principe assurés par l'allocation familiale et la prestation fiscale canadienne pour enfants, des frais de subsistance peuvent être accordés à leur égard dans certaines circonstances : si, sous certaines conditions, le parent n'a pas reçu le montant maximal des allocations familiales; si le conjoint est prestataire de la sécurité du revenu ou étudie à temps plein; etc. (*ibid.* : 32).

#### **Subvention canadienne pour l'épargne-études**

Ce nouveau programme du gouvernement du Canada, instauré en 1998, vise à aider les parents, les grands-parents ou toute autre personne qui veulent épargner en vue des études post-secondaires d'un enfant. La subvention canadienne pour l'épargne-études (SCÉE) est une subvention que le gouvernement canadien, par l'intermédiaire de Développement des Ressources Humaines Canada, verse directement dans le Régime enregistré d'épargne-études (RÉÉÉ) d'un enfant en contrepartie de la cotisation versée par un ou des souscripteurs (parents ou autres) au RÉÉÉ de cet enfant.

La subvention est annuelle et correspond à 20 % de la première tranche de 2 000 \$ versée par les parents (ou tout autre souscripteur) dans le RÉÉÉ de leur enfant. La subvention maximale pouvant être accordée au bénéficiaire du RÉÉÉ d'un enfant est de 400 \$ annuellement, pour un montant maximal à vie de 7 200 \$. La portion inutilisée de la subvention annuelle peut être reportée à une autre année, sous réserve de la limite maximale à vie. Pour avoir droit à la subvention, les parents (ou autre souscripteur) doivent avoir cotisé au RÉÉÉ de leur enfant après le 31 décembre 1997 et avant la fin de l'année civile pendant laquelle cet enfant atteint ses 17 ans. Ainsi, tout enfant québécois (et canadien) né en 1997 ou ultérieurement dispose d'une subvention potentielle de 7 200 \$ (400 \$ annuellement, de l'année de sa naissance jusqu'à l'année de ses 17 ans), à condition que ses parents puissent verser 36 000 \$ à son bénéfice dans un RÉÉÉ (à raison de 2 000 \$ annuellement).

À noter que la limite de contribution à un RÉÉÉ sans pénalité fiscale est 4 000 \$ par année. Si la cotisation à un RÉÉÉ n'est pas déductible d'impôt, l'intérêt de cet investissement est par contre non imposable. Au moment du retrait du RÉÉÉ par l'enfant quand il fréquentera à temps plein un établissement d'enseignement postsecondaire, les montants d'argent alors retirés seront imposables. (Canada. Développement des Ressources Humaines Canada, 1999)

## **A.2. LES MESURES VISANT LA CONCILIATION FAMILLE-EMPLOI**

Les salariées et salariés du Québec ont légalement droit à différents congés liés à des événements familiaux. De plus, deux formes de soutien existent en vue de favoriser la conciliation famille-emploi : 1) des mesures de remplacement de revenu liés aux congés familiaux et 2) des services éducatifs et de garde auxquels se greffent des mesures et programmes d'aide financière pour la garde des enfants.

### **A.2.1. Encadrement législatif québécois de certains événements familiaux**

En vertu de la *Loi sur les normes du travail du Québec*, les salariées et salariés ont droit à différents congés, payés ou non, liés à des événements familiaux : congé de maternité, congé parental, congé pour obligations familiales, etc. Certains salariés québécois sont toutefois exclus de

l'application de cette loi, notamment les personnes travaillant dans des entreprises de compétence fédérale<sup>57</sup> qui, elles, sont régies par le Code canadien du travail. Les informations qui suivent proviennent toutes du site Internet de la Commission des normes du travail (Québec. Commission des normes du travail, 1999).

#### **Congé de maternité**

La loi accorde un congé de maternité, sans salaire, d'une durée maximale de 18 semaines continues. Au retour du congé, la salariée doit être réintégrée dans son poste de travail habituel, et aux mêmes conditions; toutefois, si son poste habituel a été aboli, l'employeur doit lui reconnaître tous les droits et privilèges auxquels elle aurait eu droit si elle ne s'était pas absentée. De plus, des dispositions particulières quant à la durée du congé existent dans le cas de certains événements spéciaux, tels qu'un accouchement plus tardif que prévu ou d'un enfant mort-né, un danger de fausse couche, un état de santé de la mère non satisfaisant à l'expiration du congé de maternité, etc.

#### **Congé pour examens durant la grossesse**

Durant la grossesse, la salariée peut s'absenter de son travail, sans rémunération, pour des examens reliés à son état.

#### **Congé pour la naissance ou l'adoption d'un enfant**

Le père d'un nouveau-né a droit à un congé de cinq jours à la naissance de son enfant, les deux premières journées étant rémunérées si le salarié a accumulé 60 jours de travail continu; les cinq jours n'ont pas à être consécutifs mais doivent être pris dans les 15 jours suivant l'arrivée de l'enfant à la maison. Les parents adoptifs ont également droit à ce même type de congé à l'arrivée de leur enfant, à l'exception d'un salarié adoptant l'enfant de son conjoint ou de sa conjointe qui n'a droit pour sa part qu'à deux jours de congé sans salaire.

#### **Congé parental**

Le père et la mère d'un nouveau-né et la personne qui adopte un enfant d'âge préscolaire ont droit à un congé parental, sans salaire, d'une durée maximale de 52 semaines continues. Ce congé ne peut débuter avant le jour de la naissance de l'enfant (ou de son accueil par le parent adoptif) et doit se terminer au plus tard 70 semaines après. Si le congé dure 12 semaines ou moins, le salarié ou la salariée doit être réintégré-e à son poste habituel à son retour au travail ; si l'absence est plus longue, le poste habituel n'est pas garanti par la loi mais l'employeur doit l'affecter à un emploi comparable, à des conditions comparables.

#### **Congé pour obligations familiales**

Un salarié ou une salariée a droit de s'absenter cinq jours par année, sans salaire, pour des obligations liées à la garde, à la santé ou à l'éducation de son enfant mineur lorsque sa présence est nécessaire. Ce congé peut être pris en journées successives ou fractionnées.

### **A.2.2. Mesures de remplacement de revenu liées aux congés familiaux**

En 1997, les nouvelles dispositions de la politique familiale du Québec prévoyaient l'instauration d'un régime d'assurance parentale pour le 1<sup>er</sup> janvier 1998. Or, les négociations avec le

<sup>57</sup> Entreprises telles que les bureaux de ministères fédéraux situés au Québec, les banques à charte, les entreprises de transport inter-provincial et international, les postes de radio, etc.

gouvernement fédéral<sup>58</sup> en vue d'en arriver à une entente, condition nécessaire à la mise en œuvre de cette nouvelle assurance, sont toujours en cours au début de l'an 2000<sup>59</sup>. En vue de la poursuite des négociations, des modifications ont été apportées au projet initial du Québec, toutes allant dans le sens d'un affaiblissement du programme. Les principaux paramètres que modifie le nouveau régime envisagé en date de novembre 1998 sont :

- la durée des prestations de paternité serait de 3 semaines (au lieu de 5 semaines);
- l'indemnisation remplacerait 70 % du revenu brut (au lieu de 75 % du revenu net);
- la prestation serait imposable (au lieu de non imposable).

(Québec. Ministère de la Famille et de l'Enfance, 1999c : 15-16).

En l'absence d'entente avec le gouvernement fédéral, la majeure partie du remplacement du revenu des travailleuses enceintes et des nouveaux parents est encore assurée, en 2000, en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi* du gouvernement du Canada.

#### **Prestations de maternité**

Les prestations de maternité constituent une catégorie de prestations du Programme de l'assurance-emploi, administré par la Commission de l'assurance-emploi du Canada, une composante de Développement des Ressources Humaines Canada.

Pour être admissibles au programme, les femmes doivent avoir accumulé 700 heures de travail salarié au cours des 52 semaines précédant l'arrêt de travail (ou depuis le début de la dernière période de prestations de l'assurance-emploi).

Les prestations remplacent le revenu des bénéficiaires sur la base d'un taux de 55 % de la rémunération assurable (39 000 \$/an), la prestation hebdomadaire maximale étant de 413 \$ brut. La durée des prestations indemnisées est de 15 semaines, précédée de deux semaines d'attente non indemnisées (mais compensées en partie par Québec, voir page 47). Durant cette période, tout revenu provenant d'un emploi ou de certains programmes d'indemnité est entièrement déductible de la prestation accordée. (Canada. Développement des Ressources Humaines Canada, 1998). Les prestations de maternité sont imposables ; de plus, si le revenu net avant rajustements dépasse 48 750 \$, une partie des prestations reçues (pouvant aller jusqu'à 30 %) devra être remboursée lors de la déclaration fédérale d'impôt sur le revenu.

Dans le cadre de l'assurance-emploi, une bonification de la prestation, nommée supplément au revenu familial de l'assurance-emploi, est octroyée aux travailleurs et travailleuses de familles à faible revenu (qu'il s'agisse d'une prestation d'assurance emploi, d'une prestation de maternité ou d'une prestation parentale). Ce supplément est versé si la travailleuse (ou son conjoint) reçoit la prestation fiscale pour enfants et que son revenu familial net est inférieur à 25 921 \$. Plus précisément, un revenu inférieur à 21 921 \$ donne droit au montant maximal du supplément, c'est-à-dire, pour l'année 1999, que la prestation totale de maternité peut aller jusqu'à indemniser 75 % de la rémunération assurable, sous réserve de ne pas dépasser 413 \$ brut par semaine. Par ailleurs, un revenu se situant entre 21 921 \$ et 25 920 \$ donne droit à un supplément partiel, se réduisant à mesure que le revenu augmente. (Canada. Développement des Ressources Humaines Canada, 1997).

Lors du budget du 28 février 2000, le gouvernement fédéral a annoncé des modifications au programme. À l'égard de leurs enfants qui naîtront le 31 décembre 2000 ou après, les mères devront

<sup>58</sup> Les négociations portent notamment sur : 1) le transfert du champ de cotisation afférent aux congés de maternité et aux congés parentaux prévu à la *Loi sur l'assurance-emploi*, 2) le transfert des sommes économisées avec la déduction des frais de garde et 3) la non-imposition des prestations d'assurance parentale et la déduction des cotisations. (Québec. Ministère de la Famille et de l'Enfance, 1999c : 14).

<sup>59</sup> Pour connaître la situation en date de février 2000, voir Québec. Ministère de la Famille et de l'Enfance, 2000a : 6.

avoir accumulé 600 heures d'emploi assurable pour être admissibles au programme, au lieu des 700 heures requises à l'heure actuelle. (Canada. Développement des ressources humaines Canada, 2000). Par contre, les autres modalités demeureront inchangées.

#### **Prestations parentales**

Les prestations parentales constituent également une catégorie de prestations du Programme de l'assurance-emploi, administré par la Commission de l'assurance-emploi du Canada, au sein du ministère du Développement des Ressources Humaines du Canada.

Les conditions entourant le programme (admissibilité aux prestations parentales et au supplément au revenu familial, taux de remplacement de revenu, traitement fiscal des prestations) sont les mêmes que pour le programme de prestations de maternité.

Les prestations parentales couvrent la naissance ou l'adoption d'un enfant. La durée maximale des prestations indemnisées est de 10 semaines, précédée de deux semaines d'attente (non indemnisées); la durée peut être prolongée de cinq semaines si l'enfant a six mois ou plus à l'arrivée à la maison et s'il souffre de troubles physiques ou autres.

Les prestations parentales peuvent être demandées par la mère ou le père, ou partagées entre les deux. Chaque prestataire doit satisfaire à la condition des deux semaines d'attente non indemnisées avant de recevoir les prestations ; la mère qui a précédemment reçu les prestations de maternité n'a cependant pas à attendre une deuxième fois. (Canada. Développement des Ressources Humaines Canada, 1997, 1998).

Le budget fédéral déposé à la Chambre des communes le 28 février 2000 a annoncé des bonifications importantes au programme dont pourront se prévaloir les parents d'enfants nés, ou qui auront été adoptés, le 31 décembre 2000 ou ultérieurement (Canada. Développement des ressources humaines Canada, 2000). Comme pour les prestations de maternité, les parents devront avoir accumulé 600 heures d'emploi assurable pour être admissibles aux prestations parentales, au lieu des 700 heures requises à l'heure actuelle. Les autres modifications ne concernent que les prestations parentales : la durée maximale des prestations passera à 35 semaines ; une seule période d'attente de deux semaines (délai de carence) sera exigée dans le cas de parents qui se partagent les prestations ; des gains de travail seront permis sans que ne soit affecté le montant de la prestation parentale accordé, soit des gains hebdomadaires d'emploi de 50 \$ ou égal à 25 % de la prestation hebdomadaire, selon le plus élevé de ces deux montants. (*idem*). Les autres modalités du programme, notamment le taux de remplacement du revenu et la montant maximal de la prestation, demeureront inchangées.

#### **Allocation de maternité du Québec (PRALMA)**

Le programme d'allocation de maternité du Québec (PRALMA) est administré par le ministère de la Solidarité sociale. Pour bénéficier du programme, les travailleuses enceintes doivent être admissibles à l'assurance-emploi, avoir un revenu familial brut inférieur à 55 000 \$ et résider au Québec depuis 12 mois. L'allocation consiste en un montant forfaitaire de 360 \$, imposable, versé à titre de compensation pour la période d'attente de deux semaines inhérente au régime de prestations de maternité de l'assurance-emploi du Canada. (Québec. Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, 1998 : 14).

#### **Programme Pour une maternité sans danger**

Les travailleuses enceintes ou qui allaitent peuvent toucher des indemnités de la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) si leurs conditions de travail présentent des dangers physiques pour elles, à cause de leur grossesse, ou pour l'enfant à naître ou qu'elles allaitent, et qu'elles ne peuvent être affectées à un autre poste. (*ibid.* : 7).

L'indemnité accordée est non imposable et représente 90 % du revenu net.

### A.2.3. Services éducatifs et de garde

#### *Mise en place et développement des services*

En prônant la mise en place et le développement de services éducatifs et de garde à la petite enfance dans le cadre de sa politique familiale, le gouvernement du Québec mentionne qu'il a voulu s'impliquer davantage dans le soutien à la conciliation famille-emploi. Il indique également que son implication a pour autre objectif la recherche du bien-être de l'enfant. On note en effet, à la lecture de nombreux textes gouvernementaux, une préoccupation importante à l'égard du caractère éducatif des services offerts. Maintes fois affirmée, cette orientation vers une dimension éducative des services de garde porte, en corollaire, le souci ou le vœu de favoriser l'égalité des chances entre les enfants : ainsi, dans le texte des nouvelles dispositions de la politique familiale de 1997, on peut lire que :

Les services de garde [...] doivent aussi contribuer au développement des enfants, plus particulièrement de ceux qui, autrement, subiraient les effets néfastes de la pauvreté, afin de favoriser l'égalité des chances.

Les services de garde répondront donc à des attentes en matière d'éveil, de stimulation et de soutien aux apprentissages, complémentairement à l'apport des parents. (Québec. Secrétariat du Comité des priorités, 1997 : 13)

#### 1) Services de garde éducatifs pour la petite enfance (enfants d'âge préscolaire)

Suite aux nouvelles dispositions de la politique familiale, la *Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance* est entrée en vigueur en 1997. Cette loi a permis la création d'un réseau de centres de la petite enfance (CPE), qui a été créé à partir de l'ensemble des garderies à but non lucratif<sup>60</sup> et des agences de services de garde en milieu familial. Les CPE sont régis par la loi, mais administrés par une corporation privée et gérés par un conseil d'administration composée aux deux tiers de parents.

Les CPE assurent la gestion des services de garde pour les enfants de la naissance jusqu'à la fréquentation de la maternelle. Ces établissements ont deux fonctions : d'une part, ils fournissent des services de garde éducatifs dans une installation où l'on reçoit au moins sept enfants pour des périodes qui ne peuvent excéder 48 heures consécutives ; d'autre part, ils sont mandatés pour coordonner et contrôler les services de garde en milieu familial sur un territoire donné.

Le caractère éducatif des services de garde se concrétise par la mise en œuvre d'un programme éducatif adapté à l'âge des enfants ainsi qu'aux différents contextes de garde dans lesquels ceux-ci évoluent. Ce programme éducatif s'inscrit dans une perspective de développement global de l'enfant et s'appuie sur le jeu comme processus d'apprentissage. (Québec. Ministère de la Famille et de l'Enfance, 1997)

En mars 1999, le gouvernement québécois a annoncé le développement accéléré de nouvelles places en services de garde :

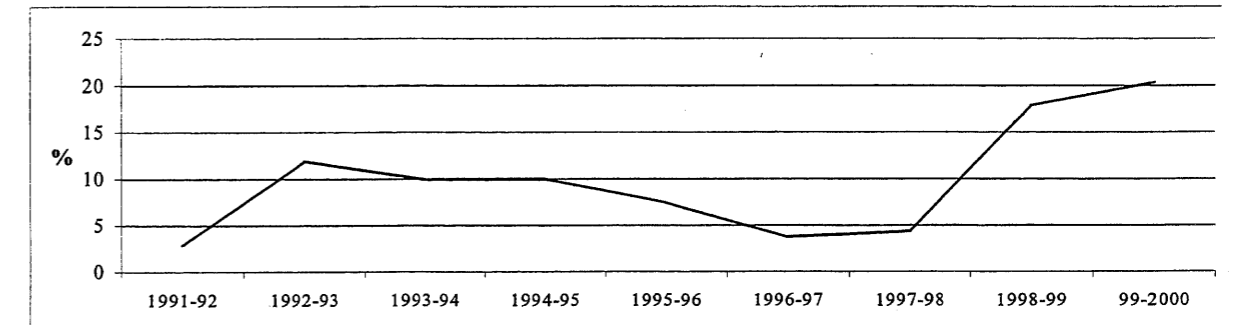
En raison de l'engouement des parents pour les places à contribution réduite, le gouvernement a décidé d'accélérer le développement de nouvelles places. [...] Le développement des places

<sup>60</sup> Depuis la mise en place du réseau des centres de la petite enfance en 1997, et jusqu'en 2002, un moratoire empêche la création de nouvelles garderies à but lucratif. Par ailleurs, afin de continuer à bénéficier des programmes d'exonération et d'aide financière pour les parents, chaque garderie à but lucratif existante doit signer une entente avec le ministère de la Famille et de l'Enfance ; notons que le gouvernement a négocié des ententes de location de places avec les garderies à but lucratif dans le but de favoriser l'accès aux places à contribution réduite (5 \$) pour les parents.

se réalisera selon un calendrier accéléré, annoncé en mars 1999, en tenant compte des besoins et préférences de la clientèle ainsi que de la capacité de développement du MFE et des services de garde qu'il régit. (Québec. Ministère de la Famille et de l'Enfance, 1999c : 5).

Ainsi, en 1999-2000, 19 700 nouvelles places en services de garde régis seront créées. Le nombre de places disponibles en 1998-1999 est de 97 000 et sera de 116 700 en 1999-2000, alors que, par comparaison, il était de 50 899 en 1990-1991. Le graphique ci-dessous montre le rythme d'augmentation du nombre de places en services de garde régis depuis 1990-1991.

Pourcentage annuel d'augmentation du nombre de places en services de garde régis  
Québec, 1990-1991 à 1999-2000



Sources : Québec. Conseil de la famille et de l'enfance *et al.*, 1999 : 126, tableau 5.1 ; Québec. Ministère de la Famille et de l'Enfance, 1999c : 5-6.

Note : Les nombres de places en services de garde utilisés pour calculer les augmentations de 1998-1999 et 1999-2000 sont celles que le gouvernement prévoit développer. (Québec. Ministère de la Famille et de l'Enfance, 1999c : 5-6.)

#### 2) Maternelle et services de garde en milieu scolaire

La mise en place et l'administration de ces services relèvent du ministère de l'Éducation du Québec.

Depuis septembre 1997, tous les enfants de cinq ans ont accès gratuitement à la maternelle à temps plein. Depuis cette date, et bien que la fréquentation en soit facultative, on constate que 98,8 % des enfants concernés y sont inscrits. (Québec. Ministère de la Famille et de l'Enfance, 1999c : 2).

Les nouvelles dispositions de la politique familiale de 1997 prévoyaient, pour les enfants de 4 ans de milieux défavorisés, des services éducatifs gratuits à temps complet (23 h 30 par semaine). En date de mars 1999, seule la région métropolitaine de Montréal<sup>61</sup> bénéficie de ce type de services. Les services offerts comportent deux volets : maternelles à mi-temps et services de garde gratuits en milieu scolaire pour l'autre demi-journée. « Ailleurs au Québec, environ 12 000 enfants, également de milieux défavorisés, reçoivent des services éducatifs, soit de maternelle à mi-temps, soit d'animation Passe-Partout. » (*ibid.*).

Le développement de services de garde en milieu scolaire pour les enfants de 5 à 12 ans s'est traduit, entre 1997-1998 et 1998-1999, par une augmentation de 17,5 % du nombre d'écoles offrant le service et par une augmentation de 30 % du nombre d'enfants en bénéficiant. En 1998-1999, la mesure concerne 1 084 écoles et 120 047 enfants dont près de 70 % sont en garde régulière. En outre, une aide aux devoirs et aux leçons est offerte. (*ibid.* : 3).

<sup>61</sup> Le service est offert dans 84 écoles cibles de l'Île de Montréal et rejoint près de 4000 enfants (Québec. Ministère de la Famille et de l'Enfance. 1999c : 2).



### Programmes d'aide financière pour la garde des enfants

Actuellement, l'aide financière accordée aux parents pour la garde de leurs enfants est octroyée très majoritairement par la subvention directe aux services de garde concernés. Ainsi en est-il pour les services de garde à contribution réduite (à 5 \$), à contribution exemptée, de même que pour l'aide financière accordée aux parents en vertu du Programme d'exonération et d'aide financière pour la garde d'enfants de familles à faible revenu. Seuls les parents inscrits au programme APPORT reçoivent une allocation directe. Dans le cas des parents étudiants, il s'agit plutôt de la prise en compte de leur situation parentale dans le calcul de l'aide financière qui leur est accordée.

#### 1) Services de garde à contribution réduite (5 \$)

Les services de garde à contribution réduite sont disponibles dans les centres de la petite enfance, les garderies à but lucratif ayant conclu une entente de location de places avec le ministère de la Famille et de l'Enfance et les services de garde en milieu scolaire. (Québec. Ministère de la Famille et de l'Enfance, 1999b : 16-18).

En ce qui concerne la garde des enfants d'âge préscolaire : « Pour 5 \$ par jour, le parent a droit à 10 heures de garde par jour, 261 jours par année, habituellement entre 7 h et 18 h. Par ailleurs, le service de garde doit offrir pour chaque enfant, chaque jour, un repas, 2 collations et le matériel requis. » (Québec. Ministère de la Famille et de l'Enfance, 1999c : 6). À compter de septembre 1999, tous les enfants de 2, 3 et 4 ans auront droit aux services de garde à contribution réduite (5 \$).

Pour ce qui est de la garde des enfants en milieu scolaire : « Pour 5 \$ par jour, le gouvernement offre depuis septembre 1998 les services de garde en milieu scolaire à l'intention des 5-12 ans. Pour les 180 journées de classe, l'on prévoit au moins 5 heures de garde par jour, et pour les 20 journées pédagogiques, au moins 10 heures de garde par jour. » (*ibid.* : 3)

#### 2) Programme d'exonération et d'aide financière pour la garde d'enfants de familles à faible revenu

Ce programme, appelé à disparaître<sup>62</sup>, est encore en vigueur pour les parents n'ayant pas accès à des services de garde à contribution réduite (5 \$/jour). Dans le cadre de ce programme, le ministère de la Famille et de l'Enfance verse directement une subvention aux services de garde concernés à l'égard des parents bénéficiant du programme. Cette aide est fonction du revenu des parents et le montant maximale accordé est de 16,15 \$ pour une journée de garde.

#### 3) Aide à la garde destinées aux familles prestataires de la sécurité du revenu

S'il s'agit d'enfants de 2, 3 ou 4 ans, « les parents qui sont prestataires de l'aide de dernier recours ont maintenant droit à 23 h 30/semaine/enfant de services de garde éducatifs gratuits (places à contribution exemptée), et à une garde prolongée si les parents sont référés par le CLSC ou un autre organisme connu. Actuellement, 2 730 places sont ainsi exemptées. » (*ibid.* : 7).

Si les enfants ont moins de 2 ans en septembre 1999, les parents sont admissibles au Programme d'exonération et d'aide financière pour la garde d'enfants de familles à faible revenu.

#### 4) Aide à la garde pour les parents en réinsertion à l'emploi

Le ministère de la Solidarité sociale paie les frais de garde qui excèdent 23 heures 30 par jour, aux parents qui sont inscrits à des programmes d'employabilité d'Emploi Québec et dont les enfants

<sup>62</sup> En septembre 1999, seuls les parents ayant des enfants de moins de deux ans sont accessibles à ce programme. À compter de septembre 2000, il sera aboli puisque tous les parents auront accès à des services de garde à contribution réduite.

fréquentent les services de garde à contribution exemptée [point 3 ci-dessus]. (Québec. Ministère de la Famille et de l'Enfance, 1999b : 18).

#### 5) Allocation pour parents ayant un faible revenu de travail et inscrits au programme APPORT

Les parents, inscrits au programme APPORT (voir p. 41) et dont les enfants bénéficient d'un service de garde à contribution réduite, ont droit à une allocation de 3 \$ par jour de garde, par enfant, versée par le ministère de la Solidarité sociale.

#### 6) Frais de garde admissibles en regard du Programme de prêts et bourses aux étudiants

Les étudiantes et les étudiants qui demandent de l'aide financière dans le cadre du Programme de prêts et bourses du ministère de l'Éducation du Québec ont droit d'inclure, au chapitre des dépenses admises, des frais de garde pour chacun de leurs enfants à charge de moins de douze ans. Les frais de garde accordés sont de 50 \$ par semaine par enfant ayant moins de deux ans au 30 septembre 1999, et de 25 \$ par semaine par enfant ayant de deux à onze ans. D'autres frais peuvent également être accordés pour des enfants de douze ans et plus, s'ils sont atteints d'une déficience fonctionnelle majeure ou ont des troubles mentaux. (Québec. Ministère de l'Éducation, 1999a : 33).

### A.3. LES ALLÈGEMENTS FISCAUX

Plusieurs mesures fiscales visent à alléger l'impôt à payer par les familles avec enfants et ce, tant au niveau québécois qu'au niveau canadien. Il va sans dire que pour toucher ces bénéfices fiscaux, les contribuables doivent produire, annuellement, une déclaration de revenus tant au Québec qu'au Canada. Les allègements fiscaux peuvent prendre la forme de déduction fiscale, de crédit d'impôt non remboursable, de réduction d'impôt ou de crédit d'impôt remboursable<sup>63</sup>.

<sup>63</sup> Note : **Déduction fiscale** : montant retranché du revenu total du contribuable qui, en faisant diminuer son revenu imposable, réduit de ce fait l'impôt qu'il a à payer. **Crédit d'impôt non remboursable** : crédit (représentant un certain % du montant accordé au titre de ce crédit) remboursé au contribuable dans la mesure où le total de ses crédits ne dépasse pas l'impôt qu'il a à payer; dans le cas contraire, la différence ne lui est pas remboursée. **Réduction d'impôt** : montant retranché de l'impôt que le contribuable a à payer, dans la mesure où ce montant ne dépasse l'impôt qu'il lui reste à payer suite au remboursement de divers crédits d'impôt non remboursables; dans le cas contraire, la différence ne lui est pas remboursée. **Crédit d'impôt remboursable** : même si le total des crédits remboursables est plus élevé que l'impôt à payer, la différence est remboursée au contribuable.

**Allégements fiscaux destinés aux familles québécoises**  
Québec et Canada, année d'imposition 1998

QUÉBEC	CANADA
<p><i>Crédits d'impôt non remboursables</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Crédit pour personne vivant uniquement avec un ou des enfants à charge</li> <li>• Crédit pour enfants à charge</li> <li>• Crédit pour famille monoparentale</li> <li>• Crédit pour études postsecondaires à temps plein d'un enfant à charge</li> <li>• Crédit pour autres personnes à charge</li> </ul> <p><i>Réduction d'impôt à l'égard de la famille</i></p> <p><i>Crédits d'impôt remboursables</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Crédit pour frais de garde</li> <li>• Crédit pour frais d'adoption</li> <li>• Crédit pour l'hébergement de parents</li> <li>• Crédit pour la TVQ</li> </ul> <p><i>Nouvelle disposition fiscale</i></p> <p>La pension alimentaire pour le bénéficiaire d'un enfant n'est pas imposable pour la personne qui la reçoit ni déductible pour celle qui la paye (si entente conclue ou jugement rendu après le 30 avril 1997).</p>	<p><i>Déduction pour frais de garde</i></p> <p><i>Crédits d'impôt non remboursables</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Équivalent du montant pour conjoint (crédit pour famille monoparentale ou autre adulte seul avec personne à charge)</li> <li>• Crédit pour enfants à charge de 18 ans et plus et ayant une déficience</li> <li>• Crédit pour aidants naturels</li> <li>• Crédit pour frais de scolarité et montant relatif aux études transférés d'un enfant</li> </ul> <p><i>Crédit d'impôt remboursable</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Crédit pour la TPS</li> </ul> <p><i>Nouvelle disposition fiscale</i></p> <p>La pension alimentaire pour le bénéficiaire d'un enfant n'est pas imposable pour la personne qui la reçoit ni déductible pour celle qui la paye (si entente conclue ou jugement rendu après le 30 avril 1997).</p>

### A.3.1. Mesures fiscales du Québec

En 1998, le Québec procédait à une réforme majeure de sa fiscalité. Certains points de cette réforme ne sont pas sans importance du point de vue des familles. On observe ainsi la création d'une nouvelle modalité de transfert possible entre conjoints dans le cadre de la fiscalité québécoise : depuis 1998, si un contribuable obtient un remboursement alors que son conjoint doit payer de l'impôt, il peut transférer à celui-ci le montant total de son remboursement ou une partie, et ce jusqu'à ce que le conjoint ait annulé son solde d'impôt à payer.

L'aspect plus visible de la réforme de 1998 est cependant l'instauration d'un nouveau régime d'imposition, dit simplifié, permettant aux contribuables québécois de choisir entre le régime d'imposition général<sup>64</sup> et le nouveau régime simplifié, selon celui qui est le plus avantageux pour eux<sup>65</sup>. Essentiellement, le nouveau régime d'imposition simplifié comporte le remplacement d'un ensemble de déductions et de crédits d'impôts par un montant forfaitaire de 2 350 \$ en 1998, montant qui a été haussé à 2 430 \$ pour l'année 1999. Mais pour notre propos, ce sont surtout les « particularités » concernant les conjoints qui nous intéressent, à savoir que :

<sup>64</sup> Régime relativement semblable à celui qui existait auparavant.

<sup>65</sup> Selon les estimations du ministère du Revenu, 80 % des particuliers auront avantage à remplir une déclaration de revenus simplifiée. (Québec. Ministère du Revenu, 1998a : pages centrales).

- Le montant des crédits d'impôt non remboursables auquel une personne a droit, mais qu'elle n'utilise pas (parce qu'elle n'en a pas besoin pour réduire son impôt), peut être transféré à son conjoint. Pour ce faire, les deux conjoints doivent cependant avoir opté pour le régime d'imposition simplifié.
- La déclaration de revenus simplifiée a été conçue de façon à permettre aux conjoints qui le désirent de produire leur déclaration sur le même formulaire.

Du point de vue des familles, l'instauration du nouveau régime simplifié change la donne principalement en ce qui concerne les familles comptant un conjoint sans revenu<sup>66</sup>. Alors que le montant pour conjoint (5 900 \$) a continué d'exister dans le régime d'imposition général et donne droit, en 1998 et en 1999, à un crédit d'impôt non remboursable de 1 357 \$ au contribuable qui le demande, il a disparu du régime d'imposition simplifié. Par contre, dans le régime simplifié, au nombre des crédits pouvant être transférés entre conjoints figure le montant de base (5 900 \$) additionné au montant forfaitaire, soit un total de 8 250 \$ en 1998 et 8 330 \$ en 1999. Ainsi, une conjointe sans revenu peut demander pour elle-même ces montants (de base et forfaitaire) et comme elle ne les utilise pas pour réduire son impôt, elle les transfère à son conjoint ; celui-ci bénéficie dès lors d'un montant de 8 250 \$ à l'égard de sa conjointe (8 330 \$ en 1999), montant lui donnant droit à un crédit d'impôt non remboursable de 1 898 \$ en 1998 et de 1 916 \$ pour l'année 1999. Comparativement à la situation existant en 1997, il s'agit d'une hausse appréciable, le crédit d'impôt pour conjoint s'établissant cette année-là à 1 180<sup>67</sup> \$. (Québec. Ministère du Revenu, 1997, 1998a, 1998b).

Dans le dernier budget du Québec du 14 mars 2000, le ministre Landry a annoncé une réduction générale de l'impôt des particuliers. Il a également prévu une bonification de certaines mesures s'adressant spécifiquement aux familles, à savoir de la réduction d'impôt à l'égard de la famille et du crédit d'impôt remboursable pour frais de garde. (Québec. Ministère des Finances, 2000).

Voyons maintenant plus en détail les autres mesures fiscales québécoises visant à alléger l'impôt à payer par les familles avec enfants. L'ensemble des informations présentées dans les pages qui suivent est tiré, sauf indications particulières, du *Guide 98 - Déclaration de revenus*, publié par le ministère du Revenu du Québec (1998b), les modifications concernant l'année d'imposition 1999 étant toutefois indiquées.

#### *Crédits d'impôt non remboursables*

Pour l'année d'imposition 1998, la valeur des crédits d'impôt non remboursables a été haussée à 23 % du montant d'exemption accordé au titre des divers crédits; auparavant, elle s'établissait à 20 %. En vertu du budget québécois de mars 2000, ce taux de transformation sera ramené à 22 % en 2000, à 21,5 % en 2001 et à 21 % en 2002 (Québec. Ministère des Finances, 2000 : 9).

- > Montant accordé à une personne vivant uniquement avec un ou des enfants à charge :
  - Il s'agit d'une composante du montant plus large intitulé (ligne 361 du formulaire de déclaration de revenus) : « Montant accordé en raison de l'âge ou à une personne vivant seule [ou uniquement avec un ou des enfants à charge], ou pour revenus de retraite »
  - Admissibilité : Personne ayant, pendant toute l'année, occupé ordinairement et tenu une habitation (seule ou) uniquement avec un ou des enfants à charge.
  - Montant accordé : 1 050 \$ si le revenu familial net est de 26 000 \$ ou moins; diminue ensuite à mesure que le revenu augmente pour devenir nul à un revenu familial net de 33 000 \$.

<sup>66</sup> Malgré son impact évident sur les familles avec enfants dont la mère reste au foyer pour s'occuper des enfants, notons que l'allégement fiscal supplémentaire que procure le régime d'imposition simplifié concerne tous les couples québécois dont un conjoint est sans revenu, avec ou sans enfants.

<sup>67</sup> En 1997, le montant pour conjoint (5 900 \$) était converti en crédit d'impôt remboursable à un taux de 20%.

- Valeur maximale du crédit : 241,50 \$.

N.B.- Ce n'est que depuis 1996 que l'octroi de ce crédit d'impôt est assujéti à un seuil de revenu maximal, à partir duquel il diminue jusqu'à nullité; auparavant, il était accordé sans tenir compte du revenu du contribuable.

« MONTANT POUR ENFANTS À CHARGE OU AUTRES PERSONNES À CHARGE »

Ce montant (ligne 367 du formulaire de la déclaration de revenus) peut être décomposé selon les quatre éléments ci-dessous. À noter que, dans tous les cas, le montant qui sera accordé prend en compte (soustrait) le revenu de l'enfant ou de la personne à charge.

- > Montant pour enfants à charge :
  - Admissibilité : Parents ayant des enfants à charge de moins de 18 ans.
  - Montant accordé : 2 600 \$ pour un enfant ; 2 400 \$ pour chaque enfant additionnel.
  - Valeur maximale du crédit : 598 \$ pour le premier enfant, 552 \$ pour les suivants.
- > Montant pour une famille monoparentale :
  - Admissibilité : Famille monoparentale avec enfants à charge de moins de 18 ans.
  - Montant accordé : 1 300 \$ + 2 600 \$ pour le premier enfant ; 2 400 \$ pour chaque enfant additionnel.
  - Valeur maximale du crédit : 897 \$ pour le premier enfant<sup>68</sup> ; 552 \$ pour les suivants.
- > Montant pour études postsecondaires poursuivies à temps plein par un enfant à charge :
  - Admissibilité : Parents ayant des enfants à charge qui étudient à temps plein; l'enfant peut avoir ou non 18 ans et plus.
  - Montant accordé : 1 650 \$ par enfant, par session d'études complétées (maximum : 2 sessions).
  - Valeur maximale du crédit : 759 \$ par enfant.
- > Montant pour autres personnes à charge :
  - Admissibilité : Contribuable ayant à sa charge une personne de 18 ans et plus qui lui est apparentée (autre que son conjoint). Il peut s'agir de son père, de sa mère, d'une personne ayant une infirmité, d'un enfant à sa charge qui a plus de 18 ans et n'est pas aux études postsecondaires à temps plein, etc.
  - Montant accordé : 2 400 \$ par personne à charge ; 3 500 \$ additionnels s'il s'agit d'une personne ayant une infirmité.
  - Valeur du crédit : 552 \$ par personne à charge : 1 357 \$ par personne infirme.

**Réduction d'impôt à l'égard de la famille**

- Admissibilité : Avoir au moins un enfant à charge ; revenu familial net inférieur à 51 000 \$ dans le cas d'une famille biparentale (revenu des 2 conjoints) ; revenu familial net inférieur à 45 917 \$ dans le cas d'une famille monoparentale.
- Montant maximum de la réduction : 1 500 \$ pour une famille biparentale et 1 195 \$ pour une famille monoparentale si le revenu familial net est de 26 000 \$ ou moins. Le montant de la réduction d'impôt diminue ensuite (à un taux de 6 %) à mesure que le revenu augmente jusqu'à devenir nul (cf. : admissibilité).

<sup>68</sup> Ce qui revient, par comparaison au crédit précédent (pour enfants à charge), à un crédit supplémentaire de 299 \$ pour le 1<sup>er</sup> enfant.

N.B. : Compte tenu des modifications apportées au programme APPORT depuis l'instauration de la nouvelle allocation familiale, cette mesure fiscale a également été révisée à la baisse<sup>69</sup>, le taux utilisé aux fins du calcul de la réduction étant passé de 4 % à 6 % depuis septembre 1997 (Québec. Ministère du Revenu, 1997 : 3).

Dans le budget du Québec du 14 mars 2000, une bonification de cette mesure a été annoncée. D'ici 2002, le taux de récupération du montant de la réduction passera de 6 % à 3 % du revenu familial net excédant 26 000 \$. L'accessibilité à la réduction d'impôt sera donc élargie et profitera surtout aux familles de la classe moyenne : y seront admissibles, les couples avec enfants dont le revenu familial net est inférieur à 76 000 \$ et les familles monoparentales dont le revenu est inférieur à 65 833 \$. (Québec. Ministère des Finances, 2000 : 10-11).

**Crédits d'impôt remboursables**

- > Crédit d'impôt pour frais de garde :
  - Admissibilité : Avoir un revenu gagné en 1998, ou être étudiant ou étudiante à temps plein ou à temps partiel ; dans le cas d'une famille biparentale, chacun des conjoints doit remplir l'une ou l'autre de ces conditions<sup>70</sup>.  
Avoir payé des frais de garde (à un particulier, à une garderie, à un pensionnat ou à une colonie de vacances) à l'égard d'un ou de plusieurs enfants de moins de 17 ans, ou d'enfants plus âgés ayant une infirmité.  
En général, s'il s'agit d'un couple, la demande du crédit doit être faite par le conjoint qui a le revenu net le moins élevé.  
Les parents n'ont pas droit au crédit pour leur contribution parentale de 5 \$ si leur enfant fréquentait les services de garde à contribution réduite (5 \$).
  - Montant maximal de frais de garde admissibles : 5 000 \$ par enfant de moins de 7 ans et/ou par enfant plus âgé ayant une déficience grave ; 3 000 \$ par chacun des autres enfants admissibles<sup>71</sup>.
  - Aux fins du calcul du crédit, c'est cependant le moins élevé des montants suivants qui est considéré : le montant maximal de frais de garde admissibles, les frais de garde effectivement payés ou le total des revenus gagnés. Des règles particulières s'appliquent toutefois quand l'un des parents ou les deux sont aux études à temps plein ou à temps partiel.
  - Taux du crédit d'impôt applicable aux frais de garde admissibles : 75 % si le revenu familial net est de 27 000 \$ ou moins ; il diminue ensuite par tranche de revenu additionnel de 1 000 \$ à des taux variant<sup>72</sup> entre 5 % et 0 %, pour s'établir à 26 % quand le revenu familial est supérieur à 74 000 \$.

<sup>69</sup> La réduction d'impôt à l'égard de la famille a été créée en 1988, en même temps que le programme APPORT, afin que les bénéficiaires du programme APPORT soient exemptés de payer de l'impôt au Québec et que la transition soit facilitée entre une situation où on ne paie pas d'impôt et où on paie le plein montant (Rose, 1998c : 255)

<sup>70</sup> Ce qui veut dire que les familles, ayant des frais de garde mais dont la mère (ou le père) reste au foyer pour s'occuper des enfants, ne peuvent demander ce crédit.

<sup>71</sup> Si les paiements ont été versés à un pensionnat ou à une colonie de vacances, le montant maximal de frais de garde admissibles est de 150 \$ par semaine par enfant de moins de 7 ans et/ou par enfant plus âgé ayant une déficience grave, et de 90 \$ par semaine pour chacun des autres enfants admissibles.

<sup>72</sup> Le taux connaît une baisse accélérée au début, se maintient à niveau constant ensuite, puis diminue à un rythme plus faible en fin de course. Ainsi, s'établissant à 75 % jusqu'à un revenu de 27 000 \$, le taux diminue ensuite, par tranche de 1 000 \$ de revenu additionnel, de 5 % jusqu'à un revenu de 31 000 \$, de 4 % jusqu'à 33 000 \$, s'établissant alors à 47 %. De 33 001 \$ à 36 000 \$, il demeure constant à 44 %, puis à 40 % de 36 001 \$ jusqu'à un revenu de 60 000 \$. Par la suite, le taux diminue de 1 % par tranche de 1 000 \$ de revenu additionnel, passant progressivement de 39 % à 26 %.

N.B.- À compter de l'année d'imposition 1999, le montant maximal de frais de garde admissibles a été porté à 7 000 \$ par enfant de moins de 7 ans et/ou par enfant plus âgé ayant une déficience grave, et à 4 000 \$ pour les autres enfants admissibles. (Québec. Ministère des Finances, 1999a : 13)

La bonification de ce crédit, annoncée dans le budget québécois de mars 2000, consiste à en uniformiser, et diminuer dans certains cas, le rythme de récupération. Pour l'année 2000, le taux du crédit d'impôt applicable aux frais de garde admissibles demeurera à 75 % si le revenu familial net est de 27 000 \$ ou moins ; par contre, il diminuera régulièrement ensuite de 1 % par tranche de revenu additionnel de 1 000 \$ pour s'établir à 26 % quand le revenu familial sera de plus de 76 000 \$. (Québec. Ministère des Finances, 2000 : 12).

- Crédit d'impôt pour frais d'adoption :
  - Admissibilité : Avoir payé des frais pour l'adoption d'un enfant.
  - Montant maximal de frais admissibles : 10 000 \$
  - Valeur maximale du crédit : 2 000 \$ par enfant (ou 20 % des dépenses engagées jusqu'à l'obtention de la valeur maximale du crédit).

N.B.- Le montant maximal de frais d'adoption admissibles a été augmenté à 15 000 \$ à compter de l'année d'imposition 1999, de sorte que la valeur maximale du crédit accordé est passée à 3 000 \$. (Québec. Ministère des Finances, 1999a : 12-13).

- Crédit d'impôt pour l'hébergement d'un parent :
  - Admissibilité : Avoir hébergé un parent<sup>73</sup> âgé de 70 ans ou plus, ou un parent âgé de 60 ans ou plus ayant une déficience mentale ou physique grave ou prolongé. Ne tient pas compte du revenu du parent hébergé.
  - Valeur du crédit : 550 \$ par parent hébergé.
- Crédit d'impôt pour la taxe de vente du Québec (TVQ) :
  - Il s'agit d'un crédit qui ne s'adresse pas uniquement aux familles (i.e. à des personnes avec enfants à charge) mais à toute personne à faible revenu (incluant les couples sans enfant et les personnes vivant seules).
  - Admissibilité : revenu familial net inférieur à 36 266 \$ s'il s'agit d'un particulier vivant en couple<sup>74</sup> ; revenu familial net inférieur à 34 566 \$ dans le cas d'une personne sans conjoint vivant uniquement avec un ou des enfants à charge.<sup>75</sup>
  - Valeur maximale du crédit : 154 \$ par personne dans le cas d'un couple (308 \$) ; 154 \$ plus 103 \$ pour une famille monoparentale (257 \$). Le crédit maximal est accordé si le revenu familial net est de 26 000 \$ ou moins, et réduit ensuite à raison de 3 % jusqu'à nullité.

N.B.- Comme on l'a mentionné précédemment, la partie de ce crédit qui est attribuable aux enfants a été intégrée à l'allocation familiale depuis le 1<sup>er</sup> septembre 1997 (Québec. Ministère du Revenu, 1997 : 3).

Ce crédit doit être demandé par le contribuable au moment de sa déclaration de revenus et c'est le ministère du Revenu du Québec qui, sur la base de ces renseignements, calcule par la suite la valeur du crédit à être accordé. Le versement du crédit est ensuite effectué par le Ministère en deux paiements, en août et en décembre ; le remboursement de ce crédit n'est donc pas fait, comme les précédents, lors du remboursement annuel d'impôt.

<sup>73</sup> N'importe quel ascendant en ligne directe du contribuable ou de son conjoint.

<sup>74</sup> Le crédit ne peut être demandé que par un seul des conjoints.

<sup>75</sup> Pour ce qui est des autres personnes pouvant bénéficier du crédit : dans le cas d'une personne sans conjoint et vivant seule, le revenu net doit également être inférieur à 34 566 \$, alors que s'il s'agit d'un particulier sans conjoint au 31 décembre mais qui a vécu avec quelqu'un durant l'année (autre qu'un enfant à charge), le revenu net doit être inférieur à 31 133 \$.

### A.3.2. Mesures fiscales du Canada

Lors du budget fédéral du 28 février 2000, le ministre Martin, comme son homologue québécois, a lui aussi annoncé une réduction générale de l'impôt des particuliers. L'une des mesures clés de ce budget est la réintroduction de l'indexation complète de toutes les mesures fiscales canadiennes. Pour l'année 2000, le facteur d'indexation sera de 1,4 %, ce signifie que tous les montants associés à la déclaration de revenus des particuliers (montants d'exemption, valeur des crédits d'impôt, seuil de revenu pour l'admissibilité à certains avantages fiscaux, etc.) seront haussés. (Canada. Ministère des Finances, 2000 : 233). En ce qui concerne plus particulièrement les familles, on note une bonification de certaines mesures à l'égard des enfants handicapés. (*ibid.* : 154).

Nous présentons ci-dessous les diverses mesures fiscales fédérales concernant les familles, ces informations proviennent toutes, sauf indications particulières, du *Guide général d'impôt et de prestations 1998*, publié par Revenu Canada (1998a). S'il y a eu changement pour l'année d'imposition 1999, la modification est habituellement indiquée entre parenthèses<sup>76</sup>.

#### Déduction pour frais de garde d'enfants<sup>77</sup>

- Admissibilité : Avoir payé des frais de garde (à un particulier, à un service de garde préscolaire ou scolaire<sup>78</sup>, à un camp de jour ou à une école de sports, à un pensionnat, à une colonie de vacances, etc.) à l'égard d'un ou de plusieurs enfants de moins de 16 ans<sup>79</sup>, ou d'enfants ayant une déficience physique ou mentale peu importe leur âge. Les frais de garde doivent avoir été engagés aux fins de gagner un revenu<sup>80</sup> ou de fréquenter un établissement d'enseignement.
- Montant maximal de frais de garde admissibles depuis 1998 : 7 000 \$ par enfant de moins de 7 ans et/ou par enfant plus âgé ayant une déficience grave ; 4 000 \$ par enfant de 7 à 16 ans<sup>81</sup>.
- La déduction qui sera accordée pour frais de garde est le moins élevé des montants suivants : le montant maximal de frais de garde admissibles, les frais de garde effectivement payés ou les deux tiers du revenu net gagné. En outre, dans le cas d'une famille biparentale, la demande de déduction doit être faite par le conjoint qui a le revenu net le moins élevé, y compris un revenu nul. Des règles particulières s'appliquent toutefois quand l'un des parents ou les deux sont aux études à temps plein ou à temps partiel.

N.B.- Signalons que les parents québécois ayant accès à des services de garde à 5 \$ ne peuvent pas jouir pleinement de cette déduction fiscale, car le gouvernement fédéral n'a pas ajusté cette mesure au nouveau contexte de garde du Québec.

Pour l'année d'imposition 1999, les modalités de cette déduction étaient les mêmes que pour 1998. Par contre, pour l'année 2000 et les suivantes, en vertu du budget fédéral de février 2000, une bonification est proposée en ce qui concerne les frais de garde d'enfants ayant une déficience physique ou mentale

<sup>76</sup> Source des informations pour 1999 : Canada. Agences des douanes et du revenu du Canada. Revenu Canada, 1999.

<sup>77</sup> Source : *Déduction pour frais de garde d'enfants pour 1998*, formulaire T778 F (98) de Revenu Canada.

<sup>78</sup> Le montant de 5 \$ que les parents québécois ont payé pour chacun de leurs enfants qui fréquentaient les services de garde à contribution réduite (5 \$) constitue des frais de garde admissibles.

<sup>79</sup> Dans le *Guide général d'impôt et de prestations 1998*, on précise que la mesure concerne « des enfants qui, à un moment quelconque en 1998, étaient âgés de moins de 16 ans », ce qui revient à dire que les enfants devaient être âgés de moins de 17 ans en 1998.

<sup>80</sup> Soit en occupant un emploi, en exploitant une entreprise, en faisant de la recherche ou des travaux semblables.

<sup>81</sup> Si les paiements ont été versés à un pensionnat ou à une colonie de vacances, le montant maximal de frais de garde admissibles est de 175 \$ par semaine par enfant de moins de 7 ans et/ou par enfant plus âgé ayant une déficience grave, et de 100 \$ par semaine par enfant de 7 à 16 ans.

peu importe leur âge (enfants ayant droit au crédit d'impôt pour personnes handicapées) : la déduction passerait de 7 000 \$ à 10 000 \$ (Canada. Ministère des Finances, 2000 : 261).

#### Crédits d'impôt non remboursables

Pour l'année d'imposition 1998, la valeur des crédits d'impôt non remboursables est de 17 % du montant d'exemption accordé au titre des divers crédits. Pour 1999, le taux de transformation des montants en crédits est demeurée à 17 % et aucune modification n'a été annoncée non plus dans le budget 2000 du gouvernement fédéral.

- > Équivalent du montant pour conjoint :
  - À noter que cet allègement fiscal, fréquemment désigné sous le vocable de « Crédit pour famille monoparentale », est de portée plus large, car il peut également s'appliquer à un adulte ne vivant pas en couple et prenant soin d'un de ses parents.
  - Admissibilité : Contribuable célibataire, divorcé, séparé ou veuf subvenant aux besoins d'une personne qui lui est apparentée et qui vit sous son toit. Cette personne peut être un de ses enfants de moins de 18 ans, son père, sa mère, sa grand-mère, etc. ou une personne ayant une déficience mentale ou physique ; de plus, le revenu net de cette personne à charge doit être inférieur à 5 918 \$ (6 290 \$ en 1999).  
Un seule demande de l'équivalent pour conjoint peut être faite par logement, même s'il y a plus d'une personne à charge.
  - Montant accordé : 5 380 \$ en 1998 si le revenu net de la personne à charge est de 538 \$ ou moins (5 718 \$ en 1999 si le revenu net de la personne à charge est de 572 \$ ou moins); le montant accordé diminue ensuite d'autant que le revenu net de la personne à charge augmente.
  - Valeur maximale du crédit : 914,60 \$ (972,06 \$ en 1999).
- > Montant pour personnes à charge de 18 ans et plus et ayant une déficience :
  - Admissibilité : Contribuable ayant la charge d'une ou de plusieurs personnes de 18 ans et plus qui lui sont apparentées et qui présentent une déficience mentale ou physique. Ces personnes peuvent être un enfant, son père, sa mère, un oncle, etc., et leur revenu net ne doit pas dépasser 6 456 \$ en 1998 (6 794 \$ en 1999).
  - Montant accordé : 2 353 \$ si la personne à charge n'a pas de revenu ou si son revenu net est de 4 103 \$ ou moins (4 441 \$ ou moins en 1999); le montant accordé diminue ensuite d'autant que le revenu net de la personne à charge augmente (s'applique, s'il y a lieu, pour chacune des personnes à charge). Par ailleurs, si une demande de l'équivalent du montant pour conjoint a été faite pour une de ces personnes à charge, le montant accordé au titre de ce précédent crédit sera déduit du montant accordé ici.
  - Valeur maximale du crédit : 400 \$ par personne à charge.
- > Montant pour aidants naturels :
  - À noter qu'il s'agit d'une nouvelle mesure fiscale, instaurée en 1998.
  - Admissibilité : Contribuable hébergeant dans son domicile une ou plusieurs personnes à sa charge et qui lui sont apparentées : ses parents ou grands-parents âgés de 65 ans ou plus, ou une personne ayant une déficience mentale ou physique âgée de 18 ans ou plus. Le revenu net de chaque personne à charge doit être inférieur à 13 853 \$.  
Ce montant ne peut être demandé pour une personne envers qui on a demandé le montant pour personnes à charge de 18 ans ou plus et ayant une déficience<sup>82</sup>.

<sup>82</sup> Dans le *Guide général d'impôt et de prestations 1998*, on indique d'ailleurs que, si son revenu net est supérieur à 4 103 \$, il pourrait être plus avantageux de demander le montant pour aidants naturels à l'égard d'une personne à charge de 18 ans ou plus et ayant une déficience que le montant précédent (i.e. le montant pour personnes à charge de 18 ans ou plus et ayant une déficience) [p. 36].

- Montant accordé : 2 353 \$ si la personne à charge n'a pas de revenu ou si son revenu net est de 11 500 \$ ou moins ; le montant accordé diminue ensuite d'autant que le revenu net de la personne à charge augmente (s'applique, s'il y a lieu, pour chacune des personnes à charge). Par ailleurs, si une demande de l'équivalent du montant pour conjoint a été faite pour une de ces personnes à charge, le montant accordé au titre de ce précédent crédit sera déduit du montant accordé ici.
- Valeur maximale du crédit : 400 \$ par personne à charge.

- > Supplément pour enfants admissibles au crédit d'impôt pour personnes handicapées :
  - Il s'agit d'une nouvelle mesure, annoncée dans le budget fédéral de 2000, qui vise à accorder une aide fiscale additionnelle aux familles qui fournissent des soins non rémunérés à des enfants ayant une déficience grave. Elle sera en vigueur pour l'année d'imposition 2000 et les suivantes. (Canada. Ministère des Finances, 2000 : 261).
  - Admissibilité : Contribuable demandant le montant d'exemption pour personnes handicapées à l'égard d'un enfant.
  - Montant accordé : supplément de 2 941 \$ s'ajoutant au montant d'exemption pour personnes handicapées. De ce montant, sera soustraite la partie des frais de garde d'enfants et de préposé aux soins déclarés qui excède 2000 \$, jusqu'à concurrence de frais atteignant 4 941 \$ où le supplément deviendra nul.
  - Valeur maximale du crédit : 500 \$ par enfant.
- > Frais de scolarité et montant relatif aux études transférés d'un enfant :
  - Admissibilité : Être l'un des parents ou des grands-parents d'un étudiant ou de son conjoint. Les parents ou grands-parents sont cependant inadmissibles s'il s'agit d'un étudiant qui a un conjoint, et que ce conjoint demande le montant pour conjoint ou les montants transférés du conjoint.
  - Montant maximal accordé<sup>83</sup> : 5 000 \$ par enfant.
  - Valeur maximale du crédit : 850 \$ par enfant.

#### Crédits d'impôt remboursables

- > Crédit pour la taxe sur les produits et services (TPS) :
  - Le crédit vise à compenser, en tout ou en partie, le paiement de la TPS. Il s'agit d'un crédit qui ne s'adresse pas uniquement aux familles (i.e. à des personnes avec enfants à charge) mais à toute personne à faible revenu (incluant les couples sans enfant et les personnes vivant seules).
  - Admissibilité : Être âgé de 19 ans ou plus peu importe la situation conjugale ou familiale, ou encore, sans limite d'âge, avoir un conjoint ou être parent. Avoir un revenu familial modeste, c'est-à-dire environ 33 380 \$ ou moins, dans le cas d'une personne sans enfant, à 42 280 \$ ou moins, si la famille compte 4 enfants ou plus. Le contribuable doit faire la demande du crédit à chaque année en produisant une déclaration de revenus et ce, même s'il n'a aucun revenu.
  - La valeur du crédit dépend du statut conjugal (avec ou sans conjoint), du nombre d'enfants de moins de 19 ans et, selon le cas, du revenu net du particulier ou des deux conjoints.
  - Valeur du crédit<sup>84</sup> : La valeur maximale du crédit est accordée si le revenu familial net ne dépasse pas 25 921 \$. Dès lors, le crédit maximal est de 199 \$ pour un particulier sans enfant ; 398 \$ (2 fois 199 \$) pour un couple sans enfant, de même que pour un parent de famille

<sup>83</sup> C'est l'étudiant qui choisit. D'une part, il décide s'il transfère ou non à l'un de ses parents la partie inutilisée pour l'année d'imposition en cours du montant qu'il aurait pu déduire (et qu'il n'a pas utilisé parce qu'il n'en avait pas besoin pour réduire à zéro son impôt à payer), étant donné qu'il peut reporter ce montant à l'année d'imposition suivante. D'autre part, il choisit la personne à qui il accepte de transférer ses frais d'études.

<sup>84</sup> Source de ces informations : Canada. Revenu Canada. 1999c.

monoparentale et l'un de ses enfants<sup>85</sup> ; 105 \$ ensuite pour chaque enfant de moins de 19 ans. De plus, une personne sans conjoint dont le revenu net dépasse 6 456 \$ a droit au moindre des deux montants suivants: 105 \$ ou 2 % de la partie de son revenu net qui dépasse 6 456 \$. La valeur du crédit est décroissante ensuite si le revenu familial net est supérieur à 25 921 \$, à raison de 5 % de la partie du revenu net dépassant la limite.

N.B.- C'est Revenu Canada qui, à la demande du contribuable et sur la base des renseignements fournis dans sa déclaration de revenus, calcule la valeur du crédit à lui être accordée. La valeur du crédit d'une année donnée est basée sur le revenu de l'année précédente (comme la prestation fiscale canadienne pour enfant) et le paiement est effectué par le Ministère en quatre versements trimestriels, soit en juillet, octobre, janvier et avril. Le remboursement de ce crédit n'est donc pas fait, comme les précédents, lors du remboursement annuel d'impôt. D'ailleurs, dans sa documentation, Revenu Canada désigne plutôt ce crédit comme étant une prestation.

Compte tenu de l'indexation des mesures fiscales annoncée dans le budget fédéral de 2000, les sommes versées à l'égard du crédit pour la TPS seront majorées à partir de juillet 2000 (Canada. Développement des ressources humaines Canada. 2000).

#### A.4. LES BÉNÉFICIAIRES DES PRINCIPALES MESURES D'AIDE À LA FAMILLE

Les parents bénéficient sous diverses formes des principales mesures d'aide aux familles disponibles au Québec. Par bénéficiaires, nous entendons donc ici les parents 1) qui reçoivent des allocations ou des prestations en argent liées à leur situation familiale ou à des événements familiaux, 2) qui ont droit à des services à tarif préférentiel à l'égard de leurs enfants, et 3) qui bénéficient de dispositions fiscales spécifiques de par leur qualité de parents.

Ces bénéficiaires peuvent être répartis selon le but visé par la mesure. Ainsi, des statistiques relatives aux nombres de bénéficiaires et aux montants d'argent impliqués selon que la mesure vise l'entretien des enfants (allocations), la conciliation famille-emploi (prestations et services) et les dispositions fiscales en faveur des familles sont-elles présentées ci-dessous.

##### A.4.1. Mesures de soutien financier

Les deux tableaux suivants font état du versement de l'allocation familiale et de l'allocation pour enfant handicapé du Québec, ainsi que de la prestation fiscale pour enfants du Canada. À noter que les données concernent des exercices financiers différents.

**Nombre d'allocataires<sup>86</sup> et sommes totales versées (1)  
selon le type d'allocation (du Québec)  
Québec, 1998-1999**

Type d'allocation	Nombre total d'allocataires		Somme totale versée (en millions \$)
	Enfants	Familles	
Allocation familiale	1 173 000	658 888	794,2
Allocation pour enfant handicapé	21 700	20 800	34,3
Allocation à la naissance (2)	86 830	79 300	112,0

Source : Québec. Régie des rentes du Québec, 1999 : 61.

Notes : (1) Il s'agit d'estimations effectuées par la Régie des rentes du Québec et non des chiffres réels.  
(2) Allocation continuant d'être versée pour les enfants nés avant le 1<sup>er</sup> octobre 1997.

<sup>85</sup> Enfant de moins de 19 ans à l'égard duquel l'équivalent du montant pour conjoint a été demandé.

<sup>86</sup> Le terme « allocataires » est fréquemment employé en France, mais peu au Québec.

**Nombre de bénéficiaires de la prestation fiscale pour enfants (1) et somme totale versée  
Québec, 1997-1998**

Type d'allocation	Nombre d'allocataires		Somme totale versée (en millions \$)
	Enfants (2)	Familles (3)	
Prestation fiscale pour enfants	1 343 631	811 036	1 293,2

Source : Canada. Revenu Canada, 1999b : 8, tableau 2.

Notes : (1) Il s'agit de la prestation fiscale pour enfants qui avait été instaurée en 1993, et non de la prestation fiscale canadienne pour enfants qui n'est entrée en vigueur qu'en juillet 1998.  
(2) Nombre moyen d'enfants : total des enfants pour qui un versement a été émis durant l'année, divisé par 12.  
(3) Nombre total de familles : total des familles qui ont reçu au moins un versement en 1997-1998.

#### A.4.2. Mesures visant la conciliation famille-emploi

Au Québec, deux types de mesures visent la conciliation famille-emploi : des prestations d'une part, et des services auxquels sont rattachées diverses mesures d'aide financière d'autre part. Des statistiques relatives aux prestations de remplacement de revenu liées à la maternité (et à la parentalité) sont d'abord présentées, suivies d'informations concernant les services de garde.

##### Prestations de remplacement de revenu

**Nombre de prestataires et sommes totales versées  
selon le type de prestations et l'année  
Québec**

Type de prestations	Année	Nombre de Prestataires	Somme totale versée
<b>Prestations fédérales (S1)</b>			
Prestation de maternité	1999	---	118 669 320 \$
Prestations parentales	1999	---	74 277 980 \$
Prestations parentales (adoption)	1999	---	1 485 060 \$
<b>Prestations du Québec</b>			
Allocation de maternité (S2)	1996-1997	21 433	7 716 000 \$ (2)
Prestations : retrait préventif (S3)	1998	19 832	92 160 000 \$

Sources : S1 : Canada. Statistique Canada, 1999. *CANSIM, matrice 5702*

S2 : Québec. Ministère de la Sécurité du revenu, 1997 : 14, tableau 1.

S3 : Québec. Commission de la santé et de la sécurité du travail du Québec, 1999 : 47, 49.

Notes : (1) Auparavant, on pouvait obtenir le nombre moyen de prestataires pour l'ensemble de ces trois prestations fédérales. Ainsi, en 1994, on en comptait 21 950 (Canada. Statistique Canada, 1995 : 28, tableau 7). Depuis 1995 cependant, ces données ne sont plus disponibles, Développement des Ressources Humaines Canada ne les fournissant plus à Statistique Canada.

(2) Dans le budget de dépenses 1999-2000 du gouvernement québécois, le ministère de la Solidarité sociale demande des crédits de 7 300 000 \$ en regard des allocations de maternité (Québec. Conseil du trésor, 1999a : 9-4).

*Services de garde à contribution réduite*

**Nombre de services de garde et de places disponibles  
– totales, à contribution réduite (5 \$) et à contribution exemptée (gratuites) –  
selon le type de services de garde  
Québec, 31 mars 1998**

	Centres de la petite enfance		Garderies à but Lucratif	TOTAL
	En installation	En milieu familial		
Services	672	155	506	1 333
Pourcentage	50,4 %	11,6 %	38,0 %	100,0 %
<b>Places en services de garde</b>				
Places totales	36 606	21 761	23 935	82 302
Pourcentage	44,5 %	26,4 %	29,1 %	100,0 %
Places à 5 \$ (1)	13 142	6 123	8 667	27 665
Places gratuites	1 250	983	436	2 936
Total (2)	14 392	7 106	9 103	30 601
Pourcentage	47,0 %	23,2 %	29,7 %	100,0 %

Source : Québec. Ministère de la Famille et de l'Enfance, 1999d : 43 (tableau 1) et 45-46 (tableau 4).

Notes : (1) Au 31 mars 1998, les places à contribution réduite ou exemptée concernent les enfants de 3 et 4 ans seulement.

(2) Les places à contribution réduite (à 5 \$ et gratuites) représentent 37,2 % des places totales, alors que les places exemptées représentent 9,6 % des places à contribution réduite.

**A.4.3. Allégements fiscaux**

Les statistiques fiscales les plus récentes, tant pour le Québec que pour le Canada, se rapportent à l'année d'imposition 1996. Dans la mesure du possible, nous avons essayé de présenter dans les tableaux qui suivent les déductions et crédits qui concernent spécifiquement les familles.

**Allégements fiscaux consentis aux familles par le gouvernement québécois  
Québec, année d'imposition 1996**

A- Nombre de contribuables ayant produit une déclaration de revenus					5 057 021
<b>ALLÈGEMENTS FISCAUX</b>					
	Nombre de contribuables	% de (A) contribuables	Montant (000 \$)	Valeur du crédit	Crédits accordés (\$)
<b>Crédits non remboursables</b>					
Pour personne vivant seule avec enfants à charge (1)	169 542	3,4	153 353	20%	30 671 000
Pour enfants à charge (2)	1 045 233	20,7	4 745 653	20%	949 131 000
Pour autres personnes à charge	18 417	0,4	47 220	20%	9 444 000
Réduction d'impôt à l'égard de la famille	542 099	10,7	367 972		
<b>Crédits remboursables</b>					
Pour frais de garde d'enfants	258 085	5,1	191 991		

Source : Québec. Ministère des Finances, 1999b : 67-68 (tableau 2), 137-138 (tableau 7).

Notes : (1) Pour le crédit d'impôt non remboursable pour « personnes vivant seule avec enfants à charge », les données sont issues du tableau 7 « Sommaire des statistiques fiscales selon le nombre d'enfants à charge » et sont la somme du nombre de personnes ayant réclamé le crédit pour personne vivant seule (et la somme correspondante des montants) des catégories « 1 enfant » à « 5 enfants et plus » (i.e. à l'exclusion de la catégorie « Aucun [enfant] »).

(2) Selon toute vraisemblance, ce crédit comprend les crédits communément appelés « pour enfants à charge », « pour famille monoparentale » et « pour études postsecondaires poursuivies à temps plein par un enfant à charge » (voir p. 54).

En raison des données disponibles<sup>87</sup>, et comme on peut le voir ci-dessous, nous avons peu d'information concernant les allègements fiscaux provenant du gouvernement fédéral.

**Allègements fiscaux consentis aux familles québécoises par le gouvernement fédéral**  
Québec, année d'imposition 1996 ou 1997 selon le cas

Déductions pour frais de garde d'enfants – Année d'imposition 1996 (S1)					
Nombre de contribuables		% de l'ensemble des contribuables (2)		Crédits accordés (000 \$)	
254 190 (1)		4,9		570 245 (2)	
Crédits remboursables : Crédit pour la TPS - Année d'imposition 1997 (S2)					
Catégorie de contribuables	Nombre de contribuables	% des contribuables		Crédits accordés	
		Ayant reçu crédit TPS (voir notes)		(000 \$)	% de l'ensemble des crédits TPS
<u>Avec enfants</u>	478 560	19,5	(4.1)	227 386	29,9 (5.1)
moins de 65 ans	1 240	0,2	(4.2)	226 796	37,6 (5.2)
65 ans et plus	477 290	24,7	(4.3)	574	0,4 (5.3)

Sources : (S1) Canada. Revenu Canada, 1998b : tableaux 5 et 8 (pour le Québec).

(S2) Statistiques fournies par Mme Arlene Lachapelle de Revenu Canada, le 22 octobre 1999.

- Notes :
- (1) Il s'agit de 254 190 contribuables ayant demandé une déduction pour frais de garde à l'égard de 394 320 enfants.)
  - (2) C'est-à-dire de l'ensemble des contribuables québécois ayant produit une déclaration de revenus fédérale.
  - (3) À noter qu'en 1996, les montants maximaux de frais de garde admissibles étaient de 5 000 \$ par enfant de moins de 7 ans, et de 3 000 \$ pour les autres.
  - (4.1) Pourcentage des contribuables avec enfants ayant reçu le crédit pour TPS sur l'ensemble des contribuables, avec et sans enfants, ayant reçu le crédit ; (4.2) % des contribuables de moins de 65 ans avec enfants ayant reçu le crédit pour TPS sur l'ensemble des contribuables de moins de 65 ans, avec et sans enfants, ayant reçu le crédit ; (4.3) % des contribuables de 65 ans et plus avec enfants ayant reçu le crédit pour TPS sur l'ensemble des contribuables de 65 ans et plus, avec et sans enfants, ayant reçu le crédit.
  - (5.1) Pourcentage des crédits pour la TPS octroyés aux contribuables avec enfants sur l'ensemble des crédits pour la TPS octroyés aux contribuables, avec et sans enfants ; (5.2) % des crédits TPS octroyés aux contribuables de moins de 65 ans avec enfants sur l'ensemble des crédits TPS octroyés aux contribuables de moins de 65 ans, avec et sans enfants ; (5.3) % des crédits TPS aux contribuables de 65 ans et plus avec enfants sur l'ensemble des crédits TPS aux contribuables de 65 ans et plus, avec et sans enfants.

<sup>87</sup> En effet, les statistiques relatives à la plupart des crédits qui nous intéressent ne sont pas suffisamment désagrégées. Par exemple, sont présentées ensemble les crédits pour conjoint et l'équivalent de conjoint, les crédits pour frais de scolarité du contribuable et ces mêmes frais transférés d'un enfant, etc., alors que d'autres crédits, comme celui pour personnes à charge, n'apparaissent pas aux tableaux.  
(<http://www.rc.gc.ca/sfp/sfp96/items-f.htm>)

## B. L'ADMINISTRATION

Les mesures d'aide aux familles du Québec se cristallisent autour de la politique familiale du Québec dont la responsabilité incombe au ministère de la Famille et de l'Enfance. Dans cette partie, nous privilégions donc l'examen de l'administration de cette politique, alors que nous ne ferons qu'un bref survol de l'administration des mesures relevant d'autres ministères ou organismes québécois et du gouvernement fédéral<sup>88</sup>.

### B.1. L'ADMINISTRATION DE LA POLITIQUE FAMILIALE DU QUÉBEC<sup>89</sup>

La mise en œuvre des nouvelles dispositions de la politique familiale de 1997 a nécessité l'adoption de nouvelles lois, la modification de certaines autres et l'adoption de plusieurs règlements en application de ces lois. (Québec. Ministère de la Famille et de l'Enfance, 1999d : 11-12)

Les nouvelles lois :

- La *Loi sur le ministère de la Famille et de l'Enfance et modifiant la Loi sur les services de garde à l'enfance* : créant un ministère de la Famille et de l'Enfance ;
- La *Loi sur les prestations familiales* : instituant un nouveau régime de prestations familiales.

Les lois et règlement modifiés :

- La *Loi sur le Conseil de la famille* : instituant le Conseil de la famille et de l'enfance ;
- La *Loi sur les services de garde à l'enfance* (aujourd'hui connue sous le nom de *Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance*) : permettant la création de centres de la petite enfance et l'instauration de la contribution réduite des parents pour la garde d'un enfant.
- Le *Règlement sur les services de garde en garderie* : harmonisant le règlement aux nouvelles dispositions de la politique familiale, notamment en ce qui concerne la contribution réduite des parents.

Les nouveaux règlements :

- Le *Règlement sur les centres de la petite enfance* : établissant les normes en regard des permis, du personnel, des lieux de garde ;
- Le *Règlement sur la contribution réduite* : fixant les paramètres des services de garde à 5 \$ (admissibilité, exemption, etc.).

Sont également sous la responsabilité du Ministère:

- le Règlement sur les agences et les services de garde en milieu familial;
- le Règlement sur l'exonération et l'aide financière pour un enfant en services de garde ;
- le Règlement sur certaines mesures transitoires nécessaires à l'application de la Loi sur le ministère de la Famille et de l'Enfance et modifiant la Loi sur les services de garde à l'enfance, qui a été adopté au cours de l'exercice 1998-1999.

(Québec. Ministère de la Famille et de l'Enfance, 2000b)

<sup>88</sup> Concernant l'administration fédérale des mesures d'aide aux familles, voir notre document sur la politique familiale au Canada : Bergeron, *op.cit.* (note de bas de page n° 47, p. 41).

<sup>89</sup> Les informations de cette partie (B.1) et du début de la partie suivante (B.1.1) sont largement tirées du *Rapport annuel 1997-1998* du ministère de la Famille et de l'Enfance (1999d).



### B.1.1. Le ministère de la Famille et de l'Enfance

Le ministère de la Famille et de l'Enfance a été créé le 2 juillet 1997, par regroupement du Secrétariat à la famille et de l'Office des services de garde à l'enfance. Les effectifs et les crédits de ces deux organismes ont constitué la base du nouveau ministère, auxquels ont été ajoutés des effectifs provenant d'autres ministères.

Le ministère de la Famille et de l'Enfance a d'abord eu le mandat de mettre en œuvre les nouvelles dispositions de la politique familiale, en collaboration avec ses partenaires gouvernementaux : le ministère de l'Éducation, le ministère de la Solidarité sociale<sup>90</sup> et la Régie des rentes du Québec. La phase de mise en œuvre achevée, le Ministère doit en assurer le suivi, entre autres par la poursuite du développement des services de garde et des discussions concernant le régime d'assurance parentale. Plus largement, le Ministère est chargé d'élaborer et de proposer au gouvernement des orientations et des politiques favorables aux familles; il doit également veiller à assurer la cohérence des actions gouvernementales en matière familiale, notamment en conseillant le gouvernement sur toute question relative à la famille et à l'enfance. (Québec. Ministère de la Famille et de l'Enfance, 1999d : 12-13)

À l'appui de son mandat, le Ministère comprend trois directions générales<sup>91</sup>, les deux premières correspondant d'assez près aux deux organismes « fondateurs » :

- La Direction générale des services à la famille et à l'enfance;
- La Direction générale de la planification, de la recherche et des politiques;
- La Direction générale de l'administration.

Il comprend également des unités de soutien rattachées au sous-ministre : le Secrétariat du ministère, la Commissaire aux plaintes, la Vérification interne et la Direction des communications. (Québec, Ministère de la Famille et de l'Enfance, 2000b).

#### *La Direction générale des services à la famille et à l'enfance*

Cette direction générale, dirigée par un sous-ministre adjoint, a la responsabilité de la dispensation et de l'harmonisation des services offerts à la famille et à l'enfance. « Elle doit coordonner l'implantation des mesures et des mécanismes soutenant la mise en œuvre des centres de la petite enfance, de même que le développement et l'allocation des places en services de garde. » (*idem*). Pour ce faire, le secteur compte cinq directions.

#### > La Direction du développement et de la concertation famille et enfance

Cette direction voit à ce que le développement des nouvelles places en services de garde corresponde aux besoins et au plan d'action établi; pour ce, elle assure la liaison et la concertation entre les groupes intéressés (centres de la petite enfance et garderies, partenaires publics et parapublics, clientèle). Elle propose des moyens de développement du réseau des services de garde et établit les ententes de service avec les garderies à but lucratif. Elle analyse et fait état de la situation concernant la santé, la sécurité et le développement des enfants en services de garde, de même que sur les conditions de travail du personnel. Elle examine sur demande et favorise la formation du personnel.

<sup>90</sup> Auparavant, ce ministère se nommait « ministère de l'Emploi et de la Solidarité ».

<sup>91</sup> L'organisation administrative du Ministère ayant été modifiée au cours de l'exercice 1998-1999, les informations qui suivent proviennent du *Rapport annuel 1998-1999* du ministère de la Famille et de l'Enfance (2000b). De fait, cette partie du texte (le reste de B.1.1) constitue, à toute fin pratique, un condensé des informations présentées dans le *Rapport annuel 1998-1999*. Pour de plus amples informations, s'y référer.

#### > La Direction de l'organisation du réseau

Cette direction « assure l'organisation et l'implantation des centres de la petite enfance selon les paramètres, normes et plans de développement approuvés. » (*idem*). Elle gère les ententes de service avec les garderies à but lucratif et, en concertation avec la Direction de l'inspection, les permis octroyés aux centres de la petite enfance. Elle fournit aide et soutien aux titulaires de permis dans chacune des régions administratives du Québec, en matière d'organisation et d'implantation de leurs infrastructures.

#### > La Direction de l'inspection

Cette direction s'assure « de l'application de la loi en matière d'équité, de conformité, de qualité des services et d'optimisation des ressources et des services dispensés dans l'ensemble des centres de la petite enfance et des garderies. » (*idem*). Elle développe des programmes d'inspection et réalise des activités de surveillance et d'inspection, elle reçoit et assure le suivi des plaintes, elle collabore avec les autorités compétentes dans le cas de poursuites légales.

#### > La Direction de l'administration des programmes d'aide à la famille et à l'enfance

Cette direction « administre les divers programmes d'aide et les programmes de subventions à l'intention des centres de la petite enfance et des garderies. » (*idem*). Elle participe à la définition de normes et politiques d'attribution des subventions (en concertation avec les directions concernées), élabore des procédures pour assurer le suivi et le contrôle quant à l'attribution et au versement des subventions et met en place des systèmes d'information adéquat sur le sujet. En collaboration avec les services de gestion, elle effectue le traitement et l'administration des demandes d'exonération ou de subventions aux services de garde.

#### > La Direction de l'accueil et des renseignements

Cette direction s'occupe de recevoir et de répondre aux demandes de renseignements concernant le Ministère que lui adressent les services de garde ou la population. Elle dégage les caractéristiques des requérants et des requêtes en vue de l'amélioration des informations diffusées par le Ministère et fait des propositions en ce sens.

#### *La Direction générale de la planification, de la recherche et des politiques*

Cette direction générale est dirigée par une sous-ministre adjointe et « est responsable de la conception, de l'élaboration et du développement, en concertation avec les partenaires gouvernementaux et nationaux, des orientations, des politiques, des programmes et normes du Ministère. » (*idem*).

#### > La Direction de la politique familiale et des programmes

Cette direction « est responsable de l'élaboration, du suivi et de la mise à jour des politiques, programmes et normes, en concertation avec les autres unités administratives du Ministère et les partenaires gouvernementaux et nationaux. » (*idem*). Chargée de l'évaluation et du suivi financier et budgétaire des nouvelles mesures de la politique familiale, elle propose les ajustements nécessaires au respect des objectifs de la politique et du gouvernement. Elle prépare des mémoires pour le Conseil des ministres et le Conseil du trésor, examine et fait des recommandations sur tout projet de loi ayant trait à la famille ou à l'enfance, et coordonne les activités du Forum des partenaires. Enfin, elle appuie et conseille le Ministère dans le cadre des négociations d'entente avec d'autres paliers gouvernementaux.

› La Direction de la recherche en politiques familiales

Cette direction effectue les recherches nécessaires à l'élaboration de politiques favorables à l'épanouissement de la famille et de l'enfance. Ces recherches portent entre autres sur l'impact des grandes tendances sociales sur les familles, sur l'évolution des caractéristiques des familles québécoises et de leurs besoins, sur les mesures déjà implantées ou à venir. Elle réalise également des études comparatives avec d'autres provinces ou pays, et s'assure de la réalisation d'une banque de données sur les politiques et programmes du Ministère, envisageant à terme d'y inclure le même genre d'informations pour d'autres entités géographiques. Elle coordonne ou participe à divers comités ou groupes de travail interministériels. Elle s'assure enfin de l'application du plan stratégique concernant le réaménagement de certaines modalités administratives.

**La Direction générale de l'administration**

Cette direction, sous l'autorité d'un directeur général, a comme fonction d'assurer le soutien au Ministère relativement à la gestion des ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles. Elle compte trois directions : la Direction de la réingénierie et des ressources informationnelles, la Direction des ressources humaines et la Direction des ressources financières et matérielles.

**B.1.2. L'administration des principales mesures de la politique familiale**

**Le régime des prestations familiales**

Le régime des prestations familiales a été instauré en vertu de la *Loi sur les prestations familiales* et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 1997. La Régie des rentes du Québec, qui administrait déjà auparavant le programme d'allocations d'aide aux familles, a été chargée d'administrer le nouveau régime de prestations familiales. Pour ce, elle relève de la ministre de la Famille et de l'Enfance et de la ministre déléguée à la Famille et à l'Enfance. (Québec. Régie des rentes du Québec, 1998a : 57)

L'instauration du nouveau régime a nécessité une réorganisation administrative au sein de la Régie. Une nouvelle direction, la Direction des programmes d'aide à la famille, a été créée et placée sous l'autorité du Vice-président aux services à la clientèle. Cette nouvelle direction compte deux services : le Service des prestations familiales et le Service de l'assurance parentale. (*ibid.* : 58)

Pour l'administration du programme de prestations familiales, la Régie a conclu des ententes avec les principaux organismes concernés :

Ainsi, sur une base régulière, le ministre du Revenu [du Québec] lui fournit l'information dont elle a besoin sur le revenu familial net, Revenu Canada lui transmet les données concernant l'admissibilité et les changements dans le dossier de la famille. Finalement, le ministère de la Solidarité sociale verse une aide financière aux familles dans le besoin en attendant le versement des prestations familiales, et la Régie la lui rembourse. (Québec. Régie des rentes du Québec, 1999 : 59)

L'entente avec Revenu Canada est à la base de l'inscription d'un enfant à l'allocation familiale du Québec. Ainsi, à l'arrivée d'un enfant (naissance, adoption), les parents doivent remplir le formulaire de Revenu Canada intitulé *Demande de prestation fiscale pour enfants*. Que les parents aient droit ou non à la prestation canadienne, Revenu Canada envoie automatiquement à la Régie des rentes du Québec tous les renseignements nécessaires pour inscrire l'enfant à l'allocation québécoise. (Canada. Revenu Canada, 1998c : 16).

L'inscription d'un enfant à l'allocation pour enfant handicapé procède différemment. Pour la recevoir, il faut en faire la demande par écrit à la Régie. (Québec. Régie des rentes du Québec, 1999 : 60)

**Les services de garde pour enfants d'âge préscolaire**

Au sein du ministère de la Famille et de l'Enfance, l'administration des services de garde comprend principalement trois types d'activités. Il y a d'abord les activités liées au développement des services (en concertation avec les partenaires du milieu); d'autres concernent la mise en place et le soutien à l'organisation des centres à la petite enfance et enfin, il y a celles liées à la gestion des programmes d'aide financière (programmes de subventions aux garderies et d'aide aux parents<sup>92</sup>).

Pour plus d'informations à ce sujet, voir le quatrième chapitre « Garde des enfants » de Anne Deret, du document *La prise en charge des enfants au Québec*<sup>93</sup>.

**Le régime d'assurance parentale**

L'instauration du régime d'assurance parentale est encore à venir (voir p. 45). Néanmoins, la mise en œuvre éventuelle et le développement du régime ont été confiés à la Régie des rentes du Québec.

**B.1.3. Le Conseil de la famille et de l'enfance et autres organismes gouvernementaux**

Le Conseil de la famille et de l'enfance est l'organisme gouvernemental officiellement investi dans les domaines de la famille et de l'enfance. Il a pour tâche « de conseiller le gouvernement au regard de la famille et de l'enfance et de l'accompagner dans le développement de la politique familiale québécoise. ». Dans cette optique, il a pour rôle « de favoriser l'expression des familles, de leurs représentants, des milieux et des institutions concernées par les questions d'intérêt familial et d'enfance. » (Québec. Conseil de la famille et de l'enfance, 1998 : 9).

Le Conseil de la famille et de l'enfance succède au Conseil de la famille. Comme son prédécesseur, il effectue des consultations, des études et des recherches, et produit des avis, des rapports et des documents d'information. En vertu des nouvelles dispositions de la politique familiale, son mandat a cependant été élargi : il doit porter une attention particulière à la petite enfance, car cette clientèle constitue une priorité de la politique familiale actuelle; de plus, il doit présenter annuellement un rapport de la situation et des besoins des familles et des enfants.

Le Conseil est composé de quinze membres issus de différents milieux socio-économiques. De nombreux partenaires collaborent à ses activités et, à ce titre, les organismes familiaux constituent une ressource privilégiée. Il n'y a cependant pas au Québec, comme en France, d'association familiale représentant officiellement les familles auprès du gouvernement; il n'empêche que, dans le budget de dépenses du ministère de la Famille et de l'Enfance, des sommes sont nommément allouées pour le soutien financier aux organismes familiaux (voir p. 74). Les principaux organismes familiaux du Québec sont la Confédération des organismes familiaux du Québec (COFAQ), la Fédération des unions de familles (FUF), le Regroupement inter-organismes pour une politique familiale, la Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec.

<sup>92</sup> L'administration du *Programme d'exonération et d'aide financière pour la garde d'enfants de familles à faible revenu*, auparavant assurée par le ministère de la Sécurité du Revenu, a été transférée le 1<sup>er</sup> avril 1997 à l'Office des services de garde à l'enfance (Québec. Ministère de la Sécurité du Revenu, 1997 : 17); elle relève maintenant du ministère de la Famille et de l'Enfance.

<sup>93</sup> Saint-Pierre, Marie Hélène, Anne Deret, Nancy Meilleur et al. 2000. *La prise en charge des enfants au Québec. Présentation d'une recension informatisée des écrits*. Montréal : INRS-Culture et Société.

D'autres organismes gouvernementaux jouent ou ont joué un rôle dans l'élaboration et l'évaluation de la politique familiale du Québec. Le plus actif est sans aucun doute le Conseil du statut de la femme, mais on peut nommer également le Conseil supérieur de l'Éducation, le Conseil permanent de la jeunesse, le Conseil de la santé et du bien-être, etc.

## **B.2. L'ADMINISTRATION DES AUTRES MESURES QUÉBÉCOISES D'AIDE AUX FAMILLES**

Sont présentées brièvement ici quelques informations sur les différents ministères ou organismes du gouvernement québécois chargés d'administrer les autres mesures d'aide à la famille.

### **B.2.1. Mesures de soutien financier**

#### *Supplément de revenu pour parents ayant un faible revenu de travail (programme APPORT)*

La mise en place du ministère de la Solidarité sociale, amorcée en avril 1998, a regroupé ou réaménagé les services offerts auparavant par le ministère de la Sécurité du revenu et la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre du Québec, de même qu'une partie des services de Développement des Ressources Humaines Canada (région du Québec). Au sein de ce nouveau ministère, le programme APPORT relève de la Direction générale de la sécurité du revenu.

Les centres locaux d'emploi, créés en vertu de l'instauration du nouveau ministère, desservent, selon le cas, le territoire d'une municipalité régionale de comté, d'un quartier ou d'un arrondissement, certaines particularités s'appliquant toutefois aux régions de Montréal, Québec et de l'Outaouais. Chaque centre local d'emploi (CLE) est constitué d'un module sécurité du revenu et d'un module Emploi-Québec. Le module sécurité du revenu est chargé d'offrir les services d'aide financière liés à la sécurité du revenu : il détermine l'admissibilité aux divers programmes et formes d'aide financière, dont le programme APPORT, et s'occupe des personnes admissibles et du suivi de leur dossier. (Québec. Ministère de la Solidarité sociale, 1999c ; Québec. Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, 1998).

#### *Allocation-logement*

L'allocation-logement est mise en œuvre par la Société d'habitation du Québec, mais c'est le ministère du Revenu du Québec qui administre le programme auprès de la population<sup>94</sup>.

#### *Rente d'orphelin ou d'enfant de personne invalide*

En tant qu'administratrice du Régime de rentes du Québec, la Régie des rentes du Québec, une unité autonome de service<sup>95</sup> qui relève du ministre de la Solidarité sociale, voit au paiement de ces deux rentes aux enfants admissibles.

#### *Ajustements pour enfants et prestations spéciales aux personnes prestataires de la sécurité du revenu*

Ces prestations sont administrées et gérées comme le programme APPORT (voir ci-dessus).

<sup>94</sup> Information obtenue à l'adresse URL suivante : < <http://www.mss.gouv.qc.ca/serper/secrev/allog.htm> >, mise à jour le 15 avril 1999 et consultée le 20 septembre 1999.

<sup>95</sup> La Régie des rentes du Québec est une unité autonome de services depuis avril 1997. Elle a maintenant l'obligation de rendre compte de son administration à la population, notamment par la production d'un rapport annuel.

#### *Frais de subsistance supplémentaires pour parents aux études*

Le Programme de prêts et bourses relève de la Direction de l'aide financière aux études, une unité autonome de service<sup>96</sup> sous la responsabilité de la sous-ministre de l'Éducation. En tant qu'administratrice du Programme, la Direction de l'aide financière aux études voit au calcul de l'aide financière qui sera accordée aux étudiants et aux étudiantes en fonction des renseignements fournis dans leur demande, et en assure le suivi.

### **B.2.2. Mesures visant la conciliation famille-emploi**

- Prestations de remplacement de revenu

#### *Allocation de maternité du Québec*

Cette allocation est administrée et versée par le ministère de la Solidarité sociale.

#### *Programme Pour une maternité sans danger*

La Commission de la santé et de la sécurité du travail est chargée d'administrer le régime québécois de santé et de sécurité du travail. Dans le cadre de ce mandat, elle assure le versement des indemnités aux femmes, enceintes ou qui allaitent, qui bénéficient d'un retrait préventif.

- Services éducatifs et de garde

#### *Services de garde pour enfants d'âge scolaire*

L'application du *Règlement sur les services de garde en milieu scolaire*<sup>97</sup> relève du ministère de l'Éducation du Québec. Ce sont toutefois les commissions scolaires qui sont chargées d'administrer les services de garde en milieu scolaire ou, s'ils n'existent pas déjà, de les implanter dans les écoles de leur territoire à la demande des conseils d'établissements [des écoles].

Le ministère de l'Éducation accorde des allocations aux commissions scolaires pour la mise sur pied des services de garde (s'il y a lieu) et pour la gestion de ces services en regard des dépenses de fonctionnement et de la contribution réduite des parents (5 \$). Les montants sont accordés annuellement, selon les règles budgétaires pour les commissions scolaires élaborées annuellement par la Direction générale du financement et des équipements du ministère de l'Éducation<sup>98</sup>.

#### *Maternelle 5 ans à temps plein*

#### *Maternelle 4 ans, à mi-temps, pour enfants de milieu défavorisé et enfants handicapés*

Sous l'autorité du ministère de l'Éducation, les commissions scolaires sont chargées de l'application du régime pédagogique concernant l'enseignement préscolaire dispensé dans les écoles de leur territoire.

<sup>96</sup> Depuis avril 1997.

<sup>97</sup> Il s'agit du *Règlement sur les services de garde en milieu scolaire* (Décret 1316-98, publié dans la *Gazette officielle du Québec* le 28 octobre 1998).

<sup>98</sup> Voir le communiqué de presse du ministère de l'Éducation du 1<sup>er</sup> avril 1998, consulté le 28 septembre 1999 à l'adresse URL suivante : < <http://www.meq.gouv.qc.ca/cpress/cprss98/c980401a.htm> >. Voir également, entre autres pour le détail des montants alloués : Québec. Ministère de l'Éducation, 1999b : 34-36.

- Programmes d'aide financière pour la garde des enfants

*Allocation pour parents ayant un faible revenu de travail et inscrits au programme APPORT*  
*Aide financière pour les personnes en réinsertion à l'emploi*

Ces deux allocations d'aide à la garde des enfants sont administrées et gérées comme le programme APPORT (voir p. 70).

*Frais de garde admissibles en regard du Programme de prêts et bourses aux étudiants*

Cette forme d'aide financière aux étudiants pour la garde de leurs enfants est gérée par la Direction de l'aide financière aux études du ministère de l'Éducation (voir p. 71).

### **B.2.3. Mesures fiscales**

L'information concernant les mesures fiscales québécoises, le traitement des déclarations de revenus des particuliers et, s'il y a lieu, le remboursement d'impôt aux contribuables relèvent du ministère du Revenu du Québec.

## **B.3. L'ADMINISTRATION DES MESURES FÉDÉRALES D'AIDE AUX FAMILLES**

### **B.3.1. Mesures de soutien financier**

*Prestation fiscale canadienne pour enfants*

Revenu Canada administre le programme de prestations fiscales pour enfants depuis sa création par le gouvernement canadien en 1993. À partir des déclarations de revenus des particuliers, il établit l'admissibilité, calcule le montant de la prestation et en effectue le versement aux familles.

*Subvention canadienne pour l'épargne-études*

La subvention canadienne pour l'épargne-études est un nouveau programme, créé en 1998 par le gouvernement du Canada. L'administration en a été confiée à Développement des Ressources Humaines Canada.

### **B.3.2. Mesures visant la conciliation famille-emploi**

*Prestations de maternité et prestations parentales*

Ces prestations sont versées en vertu du Programme de l'assurance-emploi, administré par la Commission de l'assurance-emploi du Canada, une composante de Développement des Ressources Humaines Canada.

Les centres de ressources humaines Canada (CRHC), que l'on retrouve dans toutes les localités canadiennes, assurent les services directs à la population. Ainsi, l'agent de l'assurance-emploi du CRHC reçoit les demandes de prestations et s'occupe du suivi des dossiers.

### **B.3.3 Mesures fiscales**

L'information concernant les mesures fiscales canadiennes s'appliquant au Québec, le traitement des déclarations de revenus des particuliers et, s'il y a lieu, le remboursement d'impôt aux contribuables relèvent de Revenu Canada.

## **C. LE FINANCEMENT**

La majorité des mesures d'aide à la famille, notamment les nouvelles dispositions de la politique familiale du Québec, sont financées à même les fonds publics, du Québec ou du Canada selon le cas, par l'attribution de crédits de dépenses lors du budget. Font exception, les mesures fiscales évidemment, ainsi que trois types d'allocations fondées sur le principe de l'assurance : les prestations de maternité et les prestations parentales au niveau fédéral, les indemnités relatives au retrait préventif des femmes enceintes ou qui allaitent et la rente d'orphelin et d'enfant de personne invalide au niveau québécois.

Compte tenu de son rôle de maître d'œuvre de la politique familiale du Québec, de même que du rôle de surveillance de la cohérence en matière familiale des actions des autres ministères québécois qui lui est également dévolu, nous examinerons en détail le financement du ministère de la Famille et de l'Enfance.

### **C.1. LE FINANCEMENT DU MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE**

Le ministère de la Famille et de l'Enfance, comme les autres ministères du gouvernement du Québec, est financé à même le Trésor public. Au printemps de chaque année, le gouvernement présente à l'Assemblée nationale le budget de dépenses pour l'année financière à venir (du 1<sup>er</sup> avril au 31 mars) et demande les crédits à lui être octroyés. « Les crédits représentent les sommes maximales que le gouvernement est autorisé à engager au cours d'un exercice financier. Une distinction est faite entre les crédits permanents, c'est-à-dire les crédits qui ont déjà été autorisés par une loi, et ceux à soumettre au vote de l'Assemblée nationale. » (Québec. Conseil du trésor, 1998a : A-3).

Les crédits sont alloués par programme, les crédits d'un programme étant répartis par élément de programme dont la répartition peut, de manière générale, être modifiée en cours d'exercice. Pour l'année financière 1999-2000, les crédits accordés au portefeuille « Famille et Enfance » sont de 1 462 291 800 \$, ce qui représente 3,4 % des crédits totaux alloués au gouvernement québécois<sup>99</sup> par l'Assemblée nationale. Le portefeuille « Famille et Enfance » compte quatre programmes en 1999-2000<sup>100</sup>, se subdivisant eux-mêmes en éléments de programmes.

Comme on peut le voir au tableau suivant, deux principales dépenses composent le budget du ministère de la Famille et de l'Enfance. En effet, plus de la moitié des crédits (56 %) sont affectés au paiement des prestations familiales, alors que 42 % sont alloués au soutien financier des services de garde. Il apparaît donc que l'essentiel des dépenses du Ministère vont directement aux familles et aux enfants.

<sup>99</sup> Par comparaison, 31,5 % des crédits totaux du gouvernement pour l'exercice financier 1999-2000 sont attribués au portefeuille « Santé et Services sociaux », 22,3 % à « Éducation », 16,9 % à « Finances » (dont près de 95 % vont au Service de la dette) et 9,1 % à « Emploi, Solidarité sociale ». Le volume des crédits du portefeuille « Famille et Enfance » se situe ainsi au cinquième rang, suivi par celui du portefeuille « Transports » (2,7 %) qui se voit également alloué des crédits supérieurs à 1 milliard de dollars. [Calculs effectués à partir du tableau de la page B-4 du *Livre des crédits* (Québec. Conseil du trésor, 1999a)].

<sup>100</sup> Pour l'année financière 1998-1999, le portefeuille ne comptait que trois programmes : (1) Services à l'enfance et à la famille, (2) Prestations familiales et (3) Conseil de la famille et de l'enfance [Québec. Conseil du trésor, 1998 : 11-1].

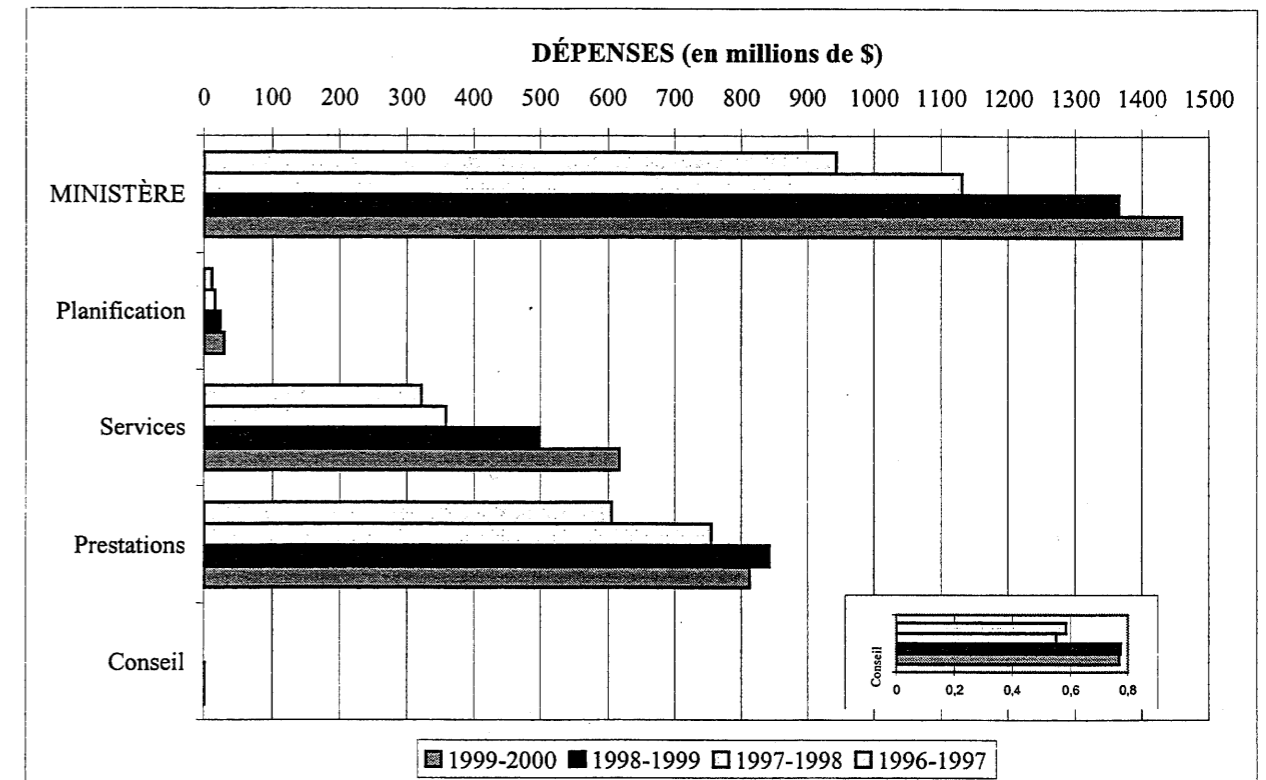
**Crédits alloués au portefeuille « Famille et Enfance »  
par programme et élément de programme  
pour l'année financière 1999-2000**

PROGRAMMES	CRÉDITS ALLOUÉS
<b>Programme 1 :</b> <b>Planification, recherche et administration</b>	<b>32 301 500 \$ ( 2,2 %)</b>
• Direction, planification, recherche et services à la gestion	• 19 849 900 \$
• Administration des services de garde et autres services à la famille et à l'enfance	• 12 451 600 \$
<b>Programme 2 :</b> <b>Services à la famille et à l'enfance</b>	<b>616 646 800 \$ (42,2 %)</b>
• Soutien financier aux centres de la petite enfance et autres services de garde	• 614 946 800 \$
• Soutien financier aux organismes familiaux et communautaires	• 1 700 000 \$
<b>Programme 3 :</b> <b>Prestations familiales</b>	<b>812 570 900 \$ (55,6 %)</b>
• Allocation familiale	• 762 000 000 \$
• Allocation pour enfant handicapé	• 37 200 000 \$
• Soutien administratif	• 13 370 900 \$
<b>Programme 4 :</b> <b>Conseil de la famille et de l'enfance</b>	<b>772 600 \$ ( 0,1 %)</b>
<b>Portefeuille « Famille et Enfance » :</b>	<b>1 462 291 800 \$ (100,0 %)</b>
Total	

Source : Calculs effectuées à partir des tableaux des pages 11-1 à 11-5 du *Livre des crédits* (Québec. Conseil du trésor, 1999a).

Depuis 1997, les dépenses affectées au portefeuille « Famille et Enfance » dépassent le milliard de dollars, la croissance ayant été très forte au cours des exercices financiers 1997-1998 et 1998-1999 en raison de la mise en place de la politique familiale. En 1999-2000, la croissance se ralentit et le budget prévoit des dépenses de 1 460,0 M\$. (Québec. Conseil du trésor, 1999b : 106).

**Évolution des dépenses du ministère de la Famille et de l'Enfance,  
ensemble du ministère et par programme  
Exercices financiers 1996-1997 à 1999-2000  
[en millions de dollars (000 000 \$)]**



Source : Québec. Conseil du trésor, 1999b : 84 (voir tableau A.3, annexe A).

Légende : Programme 1 : Planification, recherche et administration  
Programme 2 : Services à la famille et à l'enfance  
Programme 3 : Prestations familiales  
Programme 4 : Conseil de la famille et de l'enfance

Note : Dépenses annuelles sur base comparable (voir notes du tableau A.3, annexe A).

Le tableau qui suit complète l'information pour la période récente, en examinant les dépenses du ministère sous l'angle de leur accroissement.

**Croissance annuelle des dépenses du ministère de la Famille et de l'Enfance**  
Exercices financiers 1996-1997 à 1999-2000  
(en milliers de \$ et en pourcentage)

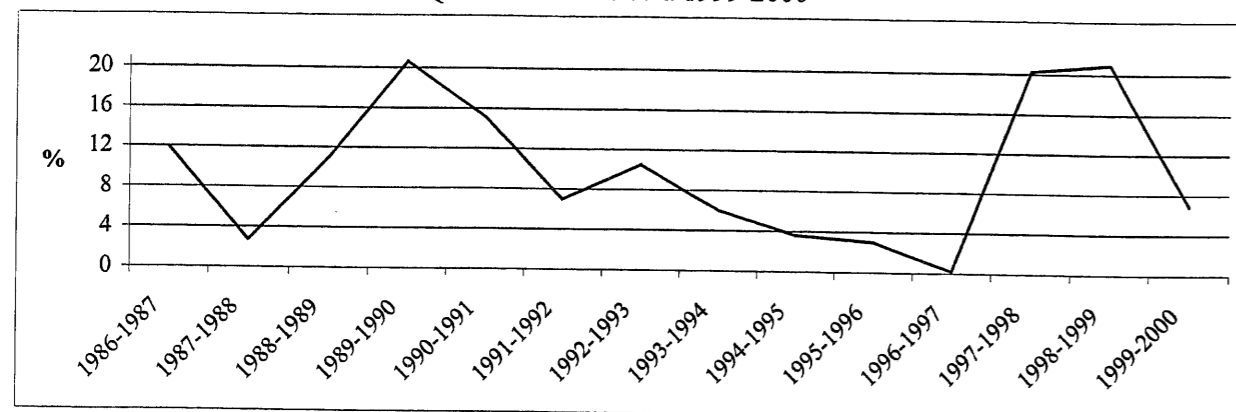
Croissance par rapport à l'exercice financier précédent	Année financière		
	1997-1998	1998-1999	1999-2000
En 000 \$	186 786,0	235 090,5	94 175,4
En %	19,8 %	20,8 %	6,9 %

Source : Calculs effectués à partir du tableau A.3 de l'annexe A (Québec. Conseil du trésor, 1999b).

Si les montants d'argent impliqués dans la hausse des dépenses sont nettement plus élevés pour la période récente, il importe de noter que les dépenses effectués dans le secteur « Famille et Enfance » n'ont cessé de croître depuis le milieu des années 1980<sup>101</sup>. En effet, bien avant l'implantation d'une politique familiale en bonne et due forme et la création d'un ministère spécifique, des argentés étaient dépensés par le gouvernement du Québec en faveur des familles et des enfants. Ainsi, le niveau des dépenses était de 396,0 M\$ en 1985-1986, passait à environ 600 M\$ en 1989-1990 et à plus de 800 M\$<sup>102</sup> en 1992-1993 pour atteindre 943,6 M\$ en 1996-1997. Ce n'est toutefois qu'à partir de 1997-1998 que les dépenses dépasseront le milliard de dollars. (Québec. Conseil du trésor, 1999b : 106).

La croissance très forte des dépenses des récents exercices financiers n'est donc pas un fait nouveau. En effet, comme on peut le voir au graphique qui suit, d'autres exercices financiers ont également connu un accroissement important des dépenses, tout particulièrement celui de 1989-1990 qui, avec un pourcentage d'augmentation de 20,6 %, affiche une croissance comparable à ce qu'on observe en 1997-1998 et 1998-1999.

**Accroissement annuel (%) des dépenses dans le secteur « Famille et Enfance »**  
Québec. 1986-1987 à 1999-2000



Source : Québec. Conseil du trésor, 1999b : 106, graphique 5.11.

<sup>101</sup> Voir le graphique 5.11 du *Budget des dépenses 1999-2000. Volume II* (Conseil du trésor, 1999b : 106) où on présente pour chaque année, de 1985-1986 à 1999-2000, le montant des dépenses du secteur « Famille et Enfance », de même que la variation annuelle en pourcentage.

<sup>102</sup> Les montants indiqués pour les années 1989-1990 et 1992-1993 sont approximatifs : ils ont été estimés à partir du graphique 5.11 (Conseil du trésor, 1999b : 106).

**C.2. LE FINANCEMENT DES ALLOCATIONS FONDÉES SUR LE PRINCIPE DE L'ASSURANCE**  
(QUÉBEC ET CANADA)

Au niveau canadien, le programme de prestations de maternité et de prestations parentales est financé à même les cotisations à l'assurance-emploi versées par les employés et les employeurs. Depuis 1996, le maximum de gains annuels assurables est de 39 000 \$. En 1999, le taux de cotisations (par tranche de 100 \$ de gains assurables) est de 2,55 \$ pour les employés et de 3,57 \$ pour les employeurs, le maximum des cotisations annuelles s'établissant à 994,50 \$ pour les employés et à 1 392,30 \$ pour les employeurs<sup>103</sup>.

Au niveau québécois, le programme *Pour une maternité sans danger* est financé à partir des primes d'assurance que versent les employeurs tenus de contribuer au fonds d'indemnisation de la Commission de la santé et de la sécurité du travail (Québec. Commission de la santé et de la sécurité du travail, 1999).

Au niveau québécois également, la rente d'orphelin et la rente d'enfant de personne invalide font partie des prestations versées en vertu du Régime de rentes du Québec. Le Régime est financé par les cotisations obligatoires des travailleurs et travailleuses, et des employeurs.

<sup>103</sup> Communiqué de presse de Développement des Ressources Humaines Canada, 1<sup>er</sup> décembre 1998. Consulté le 28 septembre 1999, à l'adresse URL suivante : <http://www.hrdc-drhc.gc.ca/common/news/insur/financx.shtml> >.

### III – PRINCIPALES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE FAMILIALE ACTUELLE

---

**Marie Hélène Saint-Pierre et Renée B.-Dandurand**

Si on les compare aux mesures de politique familiale qui ont eu cours au Québec entre 1987 et 1997, les dispositions rendues publiques dans le Livre blanc de janvier 1997 présentent des éléments de discontinuité assez évidents, qui apparaissent à première vue comme de toutes nouvelles orientations. En 1997, cette discontinuité a provoqué certaines surprises dans les milieux intéressés à la vie familiale, tant au sein du gouvernement que dans les associations communautaires et les groupes de pression. Quand on y regarde de plus près, on se rend compte que ces « nouvelles » orientations sont tributaires, non seulement d'un contexte socio-économique qui ne s'améliore guère (vg. précarité du travail et crise fiscale de l'État), mais aussi de tendances politiques et socioculturelles déjà en place pendant la décennie 1990, qui nous parviennent autant d'autres pays occidentaux que du palier fédéral canadien. Ainsi, ces tendances sont ou bien déjà présentes au Québec (priorité accordée à la petite enfance) ou encore, elles sont à nos portes (abandon de l'universalité des allocations familiales au Canada, fiscalisation croissante des mesures au Canada et aux États-Unis). Même un pays-modèle en matière de protection aux familles, la France, a déjà dû, depuis les années 1980, diversifier les objectifs de sa politique familiale pour y introduire des objectifs de lutte au chômage (vg. réorientation des services de garde mettant l'accent sur les assistantes maternelles, cf. Bergeron et Saint-Pierre, 1998) ou encore, dans certains cas, pour placer son aide financière aux familles « sous condition de ressources ».

C'est dans cette perspective (moins en termes de discontinuité que d'ajustement à des tendances internes et externes) que nous avons examiné les orientations de la politique actuelle. De plus, si toutes les orientations nous apparaissent aussi comme des choix politiques, certaines semblent l'être davantage que d'autres : ce serait le cas de la conciliation famille-emploi, concrétisée dans des services de garde à contribution réduite, une orientation et une mesure qui ne sont observables comme telles qu'en Europe occidentale mais nulle part en Amérique du Nord (Dandurand et Saint-Pierre, 2000).

Avant d'exposer ces orientations, il importe de rappeler certains éléments du contexte socio-historique (pour plus de détails, voir le chapitre I- Historique) qui ont présidé à la formulation de la nouvelle politique familiale. Au Québec, le milieu de la décennie 1990 est marqué d'une effervescence particulière. La tenue du référendum de 1995 avait été précédée d'une tournée de consultation concernant l'avenir du Québec : on se rappellera que l'un des résultats de cette consultation, jugé étonnant par les milieux gouvernementaux, avait été l'importance qu'accordent les Québécois à la famille. Alors qu'une lutte au déficit est proclamée au niveau canadien, de fortes coupures touchent les fonds publics versés par le fédéral aux provinces; au Québec, le comité de travail sur la sécurité du revenu remet un projet de réforme qui propose une allocation familiale « unifiée », sélective mais qui conserve une part d'universalité; une commission parlementaire sur la fiscalité et le financement des services publics se tient à l'été 1996, juste avant, en novembre 1996, la tenue d'un Sommet sur l'économie et l'emploi qui tente d'assurer une mobilisation des acteurs sociaux et économiques vers un objectif de « déficit zéro ». C'est à cette occasion qu'est communiqué le projet de mettre en place

des services de garde à contribution réduite, services qui pourraient permettre de développer l'économie sociale et de créer jusqu'à 10 000 emplois. Ainsi, dans des contextes liés à la sécurité du revenu ainsi qu'à la situation de l'économie et de l'emploi, deux des trois nouvelles dispositions de politique familiale sont divulguées, avant même qu'elles n'apparaissent dans le Livre blanc de 1997. Ce Livre blanc annoncera en outre une nouvelle assurance parentale à négocier avec le palier fédéral ainsi que la création d'un ministère de la Famille et de l'Enfance qui intègre deux instances précédemment distinctes, le Secrétariat à la famille et l'Office des services de garde à l'enfance (OSGE).

Ce chapitre sur les orientations de la politique familiale actuelle se base essentiellement sur une recension des écrits qui portent sur les nouvelles dispositions annoncées en 1997. Il s'agit d'analyses et de réactions à cette nouvelle politique en provenance de spécialistes (surtout des économistes), d'organismes gouvernementaux (conseils consultatifs, Vérificateur général) et de quelques groupes de la société civile. Ces analyses et réactions comportent davantage de commentaires négatifs que positifs, ces derniers étant moins élaborés en général. L'examen des orientations des nouvelles dispositions de politique familiale se fait, la plupart du temps, à la lumière des objectifs explicites (vg. conciliation travail-emploi, développement des enfants et égalisation des chances, aide financière accrue aux familles les plus démunies) et des objectifs implicites (vg. contribuer à la résolution de la crise fiscale de l'État, créer de l'emploi) que poursuivent les mesures considérées; dans les exemples abordés, ces objectifs sont souvent comparés aux « moyens » mis en place pour les réaliser. Précisons enfin que certaines des analyses ou réactions présentées portent sur des mesures qui, depuis 1997, ont connu des modifications; dans ces cas, un bref exposé expliquera la teneur des changements.

Cinq grandes orientations se dégagent des nouvelles dispositions :

- A- la diversification des objectifs associés à la politique familiale;
- B- l'abandon de l'universalité des allocations familiales ;
- C- des prestations davantage liées à la fiscalité ;
- D- un accent mis sur la conciliation famille-emploi;
- E- une primauté accordée à la petite enfance (0-5 ans).

Nous examinerons la façon dont chacune de ces orientations se concrétise dans une ou plusieurs mesures des nouvelles dispositions de la politique familiale. Donnons-en quelques exemples. Si le développement des services à la petite enfance s'inscrit dans la priorité accordée à l'enfance, il marque également, en combinaison avec l'instauration d'un régime d'assurance parentale, une préoccupation à l'égard de la conciliation famille-emploi. Le ciblage de la nouvelle allocation familiale en direction des familles à faibles revenus et l'exclusion totale des familles à revenus élevés des bénéficiaires de celle-ci, marque la fin de l'universalité des allocations familiales. Enfin, la nouvelle allocation familiale et le développement des services de garde rendent compte de l'entrecroisement des objectifs de la politique familiale et de ceux de la politique sur la sécurité du revenu, et cela, dans une visée sous-jacente d'inciter au travail et ainsi de contribuer à résoudre la crise fiscale de l'État.

## A. DIVERSIFICATION DES OBJECTIFS ASSOCIÉS À LA POLITIQUE FAMILIALE

La diversification des objectifs représente sans doute le changement d'orientation le plus évident des nouvelles dispositions de 1997, car par là s'expliquent des choix majeurs effectués par le gouvernement du Québec à l'endroit de sa politique familiale, à savoir la création d'une nouvelle allocation familiale et le développement accéléré des services à la petite enfance. À l'occasion des

débats de la commission parlementaire sur les nouvelles dispositions, cette orientation sera désapprouvée par certains groupes familiaux, notamment par la présidente de la Confédération des organismes familiaux du Québec (Cofaq) : « Ce n'est pas une politique familiale, ce sont des mesures sociales, une politique de la petite enfance » (Commission des affaires sociales, 5 juin 1997).

Jusqu'à en effet, dans sa politique qualifiée de familiale, le Québec avait des objectifs exclusivement familiaux<sup>104</sup> plutôt que sociaux, comme c'était le cas, traditionnellement, dans les pays qui disposent d'une politique familiale explicite. Les objectifs poursuivis par une telle politique visent à assurer le bien-être des familles et à les compenser pour la charge supplémentaire que représentent l'entretien, le soin et l'éducation des enfants. Ce genre de politique suppose la mise en place de mesures favorisant une redistribution de ressources, allant des personnes sans enfants vers les familles avec enfants : c'est une redistribution dite horizontale. Par contre, les politiques sociales (par exemple, l'assurance-emploi ou l'aide sociale) visent à assurer une prestation aux chômeurs et aux plus démunis : elles concernent la redistribution des ressources en provenance des contribuables à revenus élevés ou moyens (sans égard à leur situation familiale) vers les moins favorisés : c'est une redistribution dite verticale.

Comment en est-on venu à diversifier les objectifs associés à la politique familiale? Certaines considérations socio-économiques sont nécessaires à la compréhension du propos. En marge de la crise économique de 1982, on assiste à l'échelle des pays occidentaux à la mise en œuvre d'une restructuration importante du travail, qui se caractérise par la précarisation de l'emploi, la montée du chômage et des besoins d'assistance financière de la part des plus démunis, la polarisation croissante des revenus entre riches et pauvres, toutes caractéristiques qui s'accroissent avec la mondialisation de l'économie. En contrepartie, l'État-providence voit croître ses dépenses au chapitre de l'assistance sociale et du chômage, en même temps que se crée un déficit du côté des rentrées fiscales; c'est ainsi qu'on peut dire qu'il y a crise fiscale de l'État. Dans ce contexte, divers gouvernements interviennent de façon plus ciblée et par des mesures de redistribution verticale qui, souvent, bousculent les mesures de redistribution horizontale ou s'entremêlent avec elles (cf. les allocations familiales au Canada). En outre, pour assurer l'équilibre de ses coffres, et stimulé par les idéologies néolibérales qui prônent « l'amaigrissement » de l'État, le gouvernement introduit ses propres objectifs en visant, par l'entremise de ses programmes, la sortie de la « dépendance » de l'aide sociale, l'insertion et le maintien en emploi des ménages démunis, le ciblage des populations à risque, la création d'emplois, la restriction de l'accès aux programmes d'assistance ou d'assurance-chômage<sup>105</sup>; bref, différentes mesures d'incitation au travail qui visent à faire en sorte que les sources de subsistance de la population deviennent de plus en plus le revenu « gagné » et « déclaré » et, de moins en moins, les transferts sociaux.

### A.1. LA NOUVELLE ALLOCATION FAMILIALE (UNIFIÉE) [ET AUTRES MESURES D'AIDE FINANCIÈRE] : INCITATION OU DÉSINCITATION AU TRAVAIL?

D'entrée de jeu, mentionnons que l'idée<sup>106</sup> de la nouvelle allocation familiale (dite alors unifiée) a d'abord été présentée dans les recommandations des deux rapports issus du Comité d'étude

<sup>104</sup> De façon temporaire (1987-1997), le Québec a aussi eu des objectifs natalistes dans le cadre de sa politique familiale.

<sup>105</sup> C'est dans cette logique qu'il faut placer les deux réformes québécoises de l'aide sociale de 1988 et 1996. C'est aussi dans la même logique qu'il faut placer la réforme canadienne de l'assurance-chômage en 1994 (devenue l'assurance-emploi), qui restreint considérablement l'accès au programme, le taux de couverture et la durée de versement des prestations, y compris en ce qui a trait aux prestations de maternité et parentales.

<sup>106</sup> L'idée originale comportait également un volet universel, soit une aide financière à l'endroit de toutes les familles. (Bouchard, Labrie et Noël, 1996 : 126; Fortin et Séguin, 1996 : 59).



sur la réforme de la sécurité du revenu, soit ceux de Bouchard, Labrie et Noël (1996) et de Fortin et Séguin (1996).

Introduite dans les nouvelles dispositions de la politique familiale de 1997, « L'AUE [allocation unifiée pour les enfants] apparaît comme une mesure centrale des deux réformes. Sa mise en place accroît l'interdépendance entre la politique de la sécurité du revenu et la politique familiale. » (Lefebvre, 1998 : 216). Si, par rapport à la politique familiale, l'allocation a pour objectif de fournir une aide accrue aux familles à faible revenu de manière à mieux couvrir les besoins essentiels des enfants dont les parents sont pauvres (Québec. Conseil de la famille, 1997a : 3), en regard de la politique de la sécurité du revenu, elle vise à « [...] accroître l'incitation au travail afin de réduire le nombre de bénéficiaires et le coût du programme de la sécurité du revenu ». (Lefebvre, 1998 : 216).

Avant de présenter les réactions et analyses des auteurs et groupes ayant abordé cet entrecroisement des objectifs des deux politiques, il importe de mentionner que la plupart des écrits à ce sujet datent de 1997 ou 1998. Pour ce qui est de la nouvelle allocation familiale du Québec, ils prennent donc en considération les paramètres de l'allocation familiale en vigueur en 1997 ou en 1998-1999. Or, pour l'année 1999-2000, certains changements, notamment l'abaissement des taux de récupération de l'allocation familiale qui a pour conséquence de hausser le seuil de revenu où débute l'allocation minimale pour les familles monoparentales<sup>107</sup>, améliorent assurément la situation en regard de certains constats mentionnés ci-après.

Du côté de la sécurité du revenu, outre diverses coupures effectuées en avril 1996 (voir annexe B<sup>108</sup>), la mise en vigueur de la nouvelle allocation familiale a apporté de nombreux changements. Rappelons que la nouvelle allocation, en intégrant la portion « enfant » de l'aide sociale, fait en sorte que cette prestation ne concerne maintenant plus que les adultes. Or, les premières analyses ayant montré que les familles prestataires de la sécurité du revenu se seraient retrouvées avec moins d'argent pour les besoins reconnus de leurs enfants, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité leur a donc versé, du 1<sup>er</sup> septembre 1997 au 31 juillet 1998, une aide additionnelle comblant la différence. Depuis le 1<sup>er</sup> août 1998, cette aide n'est toutefois plus versée puisque l'entrée en vigueur du Supplément de la prestation nationale pour enfants, au niveau fédéral, est censée avoir corrigé la situation; cependant, si tel n'est pas le cas, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité comble cette fois encore la différence pour les familles concernées. Ajoutons que l'entrée en vigueur du Supplément fédéral a aboli un supplément auparavant accordé par la prestation fiscale pour enfants (du fédéral) à l'égard des enfants de 12 à 17 ans ; pour les prestataires de la sécurité du revenu, ce supplément continue de leur être versé depuis le 1<sup>er</sup> août 1998, mais par le ministre de l'Emploi et de la Solidarité. Comme nous le disions précédemment, la plupart des écrits dont il sera question dans la suite du texte datent de 1997 ou 1998 et, pour ce qui est de l'aide financière accordée aux familles prestataires de la sécurité du revenu, il semble bien que l'on n'ait pas tenu compte des ajustements effectués par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité (en fait, ce n'est souvent pas très clair). Il importe donc de tenir compte de cette considération à la lecture du texte que nous présentons ci-dessous.

<sup>107</sup> Pour les familles monoparentales, le seuil de revenu familial où la prestation atteint le niveau de l'allocation minimale est passé, dans le cas d'une famille avec un enfant, de 19 620 \$ en 1998-1999 à 20 952 \$ en 1999-2000; pour une famille avec deux enfants, de 21 423 \$ à 23 436 \$; pour une famille avec trois enfants, de 21 423 \$ à 22 716 \$ (voir tableau A.1, annexe A).

<sup>108</sup> À l'annexe B, nous présentons diverses modifications touchant différentes mesures et ayant affecté l'aide financière versée aux prestataires de la sécurité du revenu, depuis avril 1996 jusqu'à octobre 1999. Nous invitons le lecteur ou la lectrice à prendre connaissance de cette annexe, les informations colligées permettant, d'une part, une meilleure compréhension des textes dont nous faisons mention et, d'autre part, de les mettre en contexte compte tenu de modifications ultérieures à la parution de ces textes.

Ajoutons enfin que récemment, soit le 1<sup>er</sup> octobre 1999, l'ensemble des mesures<sup>109</sup> du nouveau régime de soutien au revenu sont entrées en vigueur, dont le relèvement des revenus de travail qui sont permis sans que soit affecté le montant de la prestation accordée. D'autres mesures sont en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juin 1998, notamment l'abolition de la réduction pour partage du logement dans l'établissement de la prestation des familles monoparentales et l'exemption d'une partie de la pension alimentaire versée pour le bénéfice des enfants (voir annexe B)..

L'instauration de la nouvelle allocation familiale s'est accompagnée de changements dans les modalités d'autres programmes (sécurité du revenu, APPORT, réduction de l'impôt à l'égard des familles, etc.), l'ensemble de la réforme impliquant des modifications importantes et complexes de la structure d'aide financière aux familles québécoises. Dans la plupart des écrits concernant l'allocation familiale, il est donc rare qu'on s'en tienne à l'examen de la nouvelle allocation familiale, on considère plutôt l'ensemble des programmes d'aide financière aux familles.

L'un des objectifs visé par la nouvelle allocation familiale dans le cadre de la politique familiale (aide accrue aux familles pauvres) ne serait que partiellement atteint. En effet, plusieurs auteurs font remarquer que si la nouvelle allocation familiale [et autres formes d'aide financière] fournit une aide additionnelle aux familles ayant des revenus de travail modestes, elle n'améliore pas et désavantage même dans certains cas les familles plus démunies, à savoir celles qui sont prestataires de l'aide sociale (Québec. Conseil de la famille, 1997a : 4; Québec. Conseil du statut de la femme, 1997 : 34; Rose, 1998a; Lefebvre, 1998 : 230; Baril, Lefebvre et Merrigan, 1997). Il importe cependant de noter que les dispositions initiales de 1997 ont subi plusieurs corrections par la suite qui ont fait dire à Ruth Rose, lors des commissions parlementaires pour étudier les projets de loi des nouvelles dispositions de politique familiales en juin 1997 : « Il n'y a pas d'énormes pertes, comme dans la première version. Il y a des petites pertes ici et là, mais en général, la plupart des familles sortent ou gagnantes ou avec quelque chose qui ressemble à ce qu'elles ont déjà. »

Dans le cadre de la politique de la sécurité du revenu, l'objectif d'inciter les familles prestataires ou à revenus de travail modestes à s'insérer ou à se maintenir en emploi est envisagé par l'instauration de l'allocation familiale avec, en parallèle, des modifications apportées à d'autres programmes notamment au régime de la sécurité du revenu (aide sociale). À ce propos, Lefebvre relève ce que mentionne le rapport Fortin quant à la pertinence de créer la nouvelle allocation familiale :

[...] surtout, elle résoudrait ce qui est posé comme un double problème : la perte des « suppléments » d'aide sociale pour enfants à charge lorsqu'un bénéficiaire choisit de quitter l'aide sociale, soit le problème dit de *désincitation au travail*; et le non-versement de tels « suppléments » aux familles à faible revenu et non prestataires de l'aide sociale, soit le problème dit d'*iniquité de traitement*. » (Lefebvre, 1998 : 216)

Ainsi, parmi les changements apportés, notons l'élargissement du programme Allocation logement à un plus grand nombre de familles à faible revenu; également, la mise en vigueur en janvier 1997 d'un régime d'assurance-médicaments universel, gratuit pour les enfants et à frais modique pour les adultes, ce qui, pour les prestataires de la sécurité du revenu, représente la perte d'un « supplément » puisqu'auparavant, leurs médicaments étaient gratuits (voir annexe B).

À l'égard des objectifs de la politique de la sécurité du revenu, la nouvelle allocation vise donc à créer, chez les prestataires de l'aide sociale et les travailleurs à faible revenu, une incitation à s'intégrer au marché du travail ou à s'y maintenir. D'une part, les analyses des économistes font voir qu'effectivement la nouvelle allocation familiale [et autres formes d'aide financière] profite surtout aux familles de travailleurs à faible revenu, le soutien maximal étant accordé lorsque les gains de travail sont autour de 9 000 \$ dans le cas des familles monoparentales et de 12 000 \$ dans le cas des

<sup>109</sup> À quelques exceptions près.

familles biparentales (Rose, 1998c : 262, 264). D'autre part, pour les familles prestataires de l'aide sociale, l'avantage d'occuper un emploi se trouve plutôt créé « en creux », compte tenu que leur situation financière globale n'est pas améliorée comparativement à ce qu'elle était avant l'instauration de l'allocation familiale, compte tenu également que, dans certains cas, l'écart entre leur situation financière et celle des familles de travailleurs à faible revenu s'est accentué en leur défaveur<sup>110</sup>.

Si les analystes s'entendent pour dire que l'allocation familiale représente un incitatif à l'emploi pour les prestataires de la sécurité du revenu, ils ne l'expliquent pas tous de la même manière. Ainsi, Lefebvre (1998 : 237) base essentiellement son argumentation sur l'attrait ou l'intérêt financier qui en découle pour les prestataires : « Verser une allocation de base pour les enfants plus généreuse rend certes plus attrayant le fait de gagner un revenu de travail pour les prestataires de la sécurité du revenu. Les niveaux de revenu de travail où les adultes « quitteront » le programme (avec son fort taux de récupération des bénéficiaires) seront moins élevés. ». Ruth Rose reconnaît elle aussi l'effet potentiel de cet attrait financier : « Après la réforme, les taux marginaux d'imposition seront réduits pour les premiers 15 000 \$ de gains, assez pour encourager ces familles à quitter l'aide sociale. » (1998c : 269). Elle fait toutefois valoir également divers aspects répressifs liés au programme de la sécurité du revenu qui, selon elle, « [...] forcent les responsables de famille, comme les célibataires, à accepter n'importe quel emploi au salaire minimum et contribue (sic) à affaiblir les conditions de travail « au bas de l'échelle. » » (Rose, 1998b : 31), ce que soutient également une représentante de la CEQ, Nicole De Sève (1997 : 69). Dans la même veine, faisant valoir l'iniquité de traitement face à la pauvreté des enfants que la situation comporte, le Conseil du statut de la femme attire l'attention sur le cas des parents gardiens qui reçoivent une pension alimentaire pour leurs enfants (majoritairement, des mères de famille monoparentale) et pour qui le montant de cette pension est déductible (en tout ou en partie) de la prestation d'aide sociale qui leur est allouée. Selon le Conseil : « Au-delà de l'exemption permise, s'il y a lieu, seule la sortie du parent gardien de l'aide sociale pourra être bénéfique pour l'enfant, puisque le parent gardien qui est en emploi et à qui s'appliquent les nouvelles règles fiscales peut, quant à lui, consacrer l'intégralité du montant reçu en pension alimentaire pour enfants aux besoins de celui-ci. » (Québec. Conseil du statut de la femme, 1998 : 19).

Pour les familles de travailleurs à faible revenu, outre l'incitation monétaire, l'effet incitatif à l'emploi de l'allocation familiale est associé à différents aspects favorables de celle-ci comparativement au programme APPORT, tels que la stabilité et la régularité de l'aide financière accordée, de même que la couverture plus complète de l'ensemble des familles concernées<sup>111</sup>.

Il est en effet acquis que, par rapport à la situation précédant la réforme, l'incitation au travail sera meilleure pour les familles dont les revenus sont légèrement supérieurs aux prestations de la sécurité du revenu. Pour les familles à faible revenu de travail, la nouvelle allocation familiale couplée avec la nouvelle prestation fédérale fournira un revenu assuré et stable par rapport à la situation antérieure puisque la prestation est versée automatiquement. Ainsi, la nouvelle allocation permet au gouvernement de rejoindre l'ensemble de la clientèle visée, ce qui n'était pas le cas avec le programme APPORT, une faible proportion de familles remplissant le formulaire de demande de prestations. En principe, donc, l'objectif d'incitation au travail devrait facilement être atteint. C'est une amélioration importante puisqu'il s'agit d'un groupe « critique » sensible aux variations de revenu. » (Baril, Lefebvre et Merrigan, 1997 : 18-19).

<sup>110</sup> Voir entre autres les exemples présentés par Ruth Rose (1998a : 106-107; 1998c : 286) dans le cas de familles monoparentales.

<sup>111</sup> Le taux de participation au programme APPORT est d'environ 50 % si l'on considère tous ceux qui pourraient y être éligibles (Québec. Ministère de la Sécurité du revenu. 1996. *Le coût et l'efficacité du régime de sécurité du revenu*. Québec : Les Publications du Québec, Commission sur la fiscalité et le financement des services publics, n° 6, p. 57 [mentionné dans Rose, 1998c : 258]).

Mais comme il y a récupération progressive de l'allocation (et des autres formes d'aide financière) à mesure que le revenu augmente, certains expriment des doutes quant à la concrétisation de changements d'attitudes dans le sens souhaité chez les personnes concernées. Ainsi, Lefebvre (1998 : 238) mentionne que, compte tenu des comportements stratégiques des acteurs en jeu et des éléments de l'environnement économique, « [...] les gains d'efficacité dynamiques (mesurables par une plus grande participation aux activités de travail rémunéré et des revenus de travail plus importants) souhaités restent dans le domaine de l'imprévisible [...] ». Et il donne à l'appui le cas des familles gagnant un faible revenu et qui ne participaient pas au programme APPORT : « [...] avec l'augmentation subite de leur revenu disponible, [elles] auront plutôt intérêt à ne pas augmenter ou réduire leur effort de travail pour bénéficier pleinement de la valeur de la prestation pour leurs enfants. » (Lefebvre, 1998 : 237).

On se demande également s'il n'y aura pas tout simplement un report vers des niveaux de revenus un peu plus élevés de l'effet désincitatif à l'emploi. « Toutefois, les paramètres de la nouvelle allocation familiale ont pour effet de rendre moins évidente l'incitation financière au travail pour des revenus familiaux supérieurs à 15 000 \$ (famille monoparentale) et à 22 000 \$ (couple avec enfants). » (Baril, Lefebvre et Merrigan, 1997 : 18-19). En conséquence, pour ces niveaux de revenu, « [...] des taux de récupération<sup>112</sup> de 50 % et de 30 % frapperont maintenant les revenus entre 13 628 \$ et 29 000 \$ [...]. À ces taux s'ajouteront ceux de la taxation du revenu personnel du gouvernement fédéral et des assurances sociales (assurance-emploi et régimes des rentes du Québec). Il est difficile de dire ce que seront leurs stratégies relativement au travail. » (Lefebvre, 1998 : 237-238). Ce qui amène Lefebvre à conclure que : « Cette structure complexe de « surtaxes » nouvelles ou déjà existantes, sur le revenu de travail d'un nombre important de familles impliquent des effets désincitatifs et des coûts d'inefficacité qui doivent être mis dans la balance de la réforme. » (Lefebvre, 1998 : 238).

Pour sa part, Rose (1998a) élargit le propos en soutenant que « Sous prétexte d'aider les pauvres, on étend l'appauvrissement<sup>113</sup> ». Selon elle, « [...] la conversion des programmes universels en programmes d'assistance accompagnés d'un test de revenu a pour effet d'appauvrir la classe moyenne et de créer des pièges de pauvreté pour les familles déjà pauvres » (p. 95). En effet, la combinaison des taux de récupération des diverses formules d'aide financière ciblée en direction des familles à faible revenu rend extrêmement difficile l'amélioration de leur niveau de vie. Par exemple, « [...] dans le cas d'une famille avec deux enfants en services de garde, le revenu net disponible après frais de garde est à peu près le même lorsqu'elle gagne 15 000 \$, ou lorsqu'elle gagne 20 000 \$ (Rose, 1997). En d'autres mots, tout gain de travail additionnel a pour effet, soit de réduire l'allocation unifiée et la subvention spéciale aux frais de garde [pour les prestataires du programme APPORT], soit d'augmenter l'impôt à payer. La famille ne profite nullement des gains additionnels. » (Rose, 1998c : 264). Et elle ajoute que : « Ce piège de pauvreté guette principalement les familles monoparentales ayant une femme comme chef parce que les salaires des femmes reflètent encore la discrimination historique dont les femmes sont victimes [...] (Rose, 1998a : 110). Plus largement encore, elle soutient que : « [...] le développement des programmes de supplément au revenu de travail et l'utilisation du soutien aux enfants comme instrument d'incitation au travail révèle la justesse d'une vieille crainte syndicale : les allocations familiales sont une forme de subvention déguisée aux employeurs qui ne se sentent pas tenus de payer un « salaire familial ». » (Rose, 1998a : 95-96).

En conclusion, il est pertinent de signaler la mise en garde que fait l'économiste Lefebvre :

La multiplicité des objectifs, qui peuvent être poursuivis par les interventions publiques en matière de sécurité du revenu et de soutien des familles, peut conduire à des conflits d'objectifs entre les différents responsables de la sphère de l'administration publique, avec le résultat que

<sup>112</sup> À noter que ces taux de récupération ont été diminués pour l'exercice 1999-2000 (voir tableau A.1, annexeA).

<sup>113</sup> Il s'agit du titre de son article.

les mesures soient l'objet de compromis qui dénaturent les finalités recherchées, avec le risque de créer des injustices et des incohérences. La nouvelle politique familiale, quant à son volet d'aide financière, a été conçue comme devant apporter sa contribution à la solution des effets désincitatifs du programme de la sécurité du revenu. La formule retenue a beaucoup plus pour résultat de rendre la présence d'enfants financièrement moins lourde pour les familles à faible revenu que de rendre le travail rémunéré financièrement plus intéressant. Sans analyser l'ensemble des propositions de la réforme de la sécurité du revenu [...], on peut rester sceptique devant une approche qui, affirmant privilégier les mesures actives pour favoriser l'insertion sociale et économique, augmente l'aide financière pour les enfants, mais réduit l'ampleur de la seule mesure incitative au travail, soit le programme APPORT. (Lefebvre, 1998 : 239)

## A.2. SERVICES DE GARDE

Le projet d'instaurer un réseau de services de garde à prix modique (5 \$/jour) a été présenté à deux reprises : en 1996, lors du Sommet sur l'économie et l'emploi qui regroupaient les acteurs sociaux autour de la lutte au déficit et, en 1997, dans l'énoncé des nouvelles dispositions de la politique familiale.

À l'une et l'autre occasion, certains objectifs associés à ce projet étaient communs :

- faciliter la conciliation entre famille et emploi;
- offrir, à prix accessibles, de meilleurs services à la petite enfance qui aideront un grand nombre d'enfants à mieux se préparer à leur séjour dans le système scolaire (version *Sommet*) / favoriser le développement des enfants et l'égalité des chances (version *Nouvelles dispositions*).

Rappelons que les objectifs de nature économique n'ont été énoncés qu'au Sommet, sans être repris dans l'énoncé de 1997. Il s'agit de :

- inciter au travail les personnes gagnant un faible revenu et les prestataires de l'aide sociale qui ont un ou plusieurs enfants<sup>114</sup>;
- favoriser la croissance de l'économie sociale dans un secteur d'activité très important;
- réduire le travail au noir dans un secteur d'activité où il est très présent.

Si le développement des services de garde à la petite enfance apparaît tout à fait dans la ligne d'une politique familiale (voir plus loin, point D- conciliation), on verra ici que tant le mode de financement que le type de services retenu comme base pour le développement du réseau, satisfont également aux objectifs de la politique de la sécurité du revenu et par là, représentent une des solutions à la crise fiscale de l'État.

### *Le mode de financement*

On ne peut comprendre le mode de financement à 5 \$/jour sans se reporter d'une part, à l'objectif de la politique de la sécurité du revenu et, d'autre part, au moyen considéré par le gouvernement comme étant le plus sûr de résoudre la crise fiscale de l'État : inciter au travail, plus précisément au travail « déclaré », ce qui en fin de compte permettrait de créer de l'emploi. Au Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996, on fait observer 1) que la garde est un secteur important

<sup>114</sup> Dans *Les nouvelles dispositions de la politique familiale*, on fait également mention de cet objectif; mais il n'est aucunement mis en évidence. C'est en effet au chapitre 1, dans la sous-section « Revenu des familles et taux de pauvreté » de la section « Concilier travail et famille : un enjeu majeur » qu'on peut lire : « La pauvreté est moins présente chez les ménages qui participent à plein temps au marché du travail. C'est pourquoi il faut la combattre non seulement par des mesures de transfert d'aide financière vers les familles les plus pauvres, mais aussi, sur le terrain de l'emploi, en offrant aux parents les conditions qui faciliteront la conciliation de leurs responsabilités familiales et professionnelles et qui rendront l'occupation d'un emploi plus avantageuse que l'aide sociale. » (Québec. Secrétariat du Comité des priorités *et al.*, 1997 : 6).

du travail « au noir » et 2) que l'économie sociale pourrait développer, davantage qu'elle ne l'a fait jusqu'à maintenant, le secteur garde d'enfants. On estime d'ailleurs que l'implantation d'un réseau de centres de la petite enfance pourrait créer 10 000 emplois sur cinq ans dans le champ de l'économie sociale (Québec. Secrétariat du Sommet, 1996 : 4).

Or, pour répondre à ces deux visées, seule la formule de financement à 5 \$/jour offre une forte compétition à la garde « au noir » et peut permettre de réduire celle-ci au profit d'une garde « déclarée » qui soit en même temps « régie », ce qui, ainsi, aurait pour effet de mieux préserver l'intérêt de l'enfant. De cette façon, on peut espérer que des femmes assistées ou à petits revenus soient incitées à gagner le marché du travail ou à s'y maintenir, et surtout que les gardiennes « au noir » joignent les centres de la petite enfance et fassent reconnaître leur garde en milieu familial. En outre, même si la mesure est coûteuse pour l'État, les services de garde à 5 \$/jour, parce que susceptibles d'entraîner une augmentation de la garde déclarée contribuant de la sorte à résorber la crise fiscale de l'État, à créer de l'emploi pour les femmes et ce, dans un contexte de meilleures conditions de travail, pourrait au bout du compte « rapporter » des avantages aussi bien sociaux qu'économiques à la société québécoise. (Dandurand et Saint-Pierre, 2000)

En début d'année 1997, dans une étude examinant les diverses formules de financement possibles des services de garde par l'État, l'économiste Ruth Rose faisait un raisonnement semblable concernant l'apport éventuel à la résorption de la crise fiscale de l'État d'un financement étatique direct des services de garde :

À ceux qui criaient « au déficit », rappelons qu'en cette période de chômage élevé où de nombreux analystes soutiennent que nous ne pouvons plus créer des emplois pour tous, les services de garde peuvent procurer des emplois productifs, valorisants, pouvant permettre à une foule de femmes (et d'hommes) de gagner leur vie décemment si ce type d'emploi était payé comme il le devrait. Les travailleurs des services de garde sont des travailleurs comme les autres et sans doute que plus de la moitié de leurs revenus retournerait dans les coffres de l'État. Ils sont aussi des consommateurs, ce qui veut dire que l'argent qu'ils dépensent créerait d'autres emplois et d'autres revenus imposables. Finalement, l'argent que les parents sauveraient à ne pas avoir à payer pour des frais de garde est aussi de l'argent qu'ils pourraient dépenser pour d'autres biens et services, procurant plus d'emplois et plus de revenus pour le gouvernement. » (Rose, 1997b : 33 [traduction libre]).

### *Le type de services de garde*

Il n'est pas étonnant que le gouvernement ait privilégié les services de garde sans but lucratif gérés par les parents comme assise pour bâtir son réseau. Ce choix se situe d'ailleurs en continuité avec la préférence qu'il a manifestée depuis deux décennies quant au genre de services à offrir aux parents<sup>115</sup> (Jenson, 1998 : 210). Il se situe aussi dans le sens « [...] des réformes avancées par l'État québécois dans le domaine du développement régional et dans celui de la santé et des services sociaux [qui] ont été l'occasion d'une reconnaissance de l'importance du communautaire. » (Lévesque et Vaillancourt, 1998 : 4). Enfin, cette formule est agréée par des groupes familiaux (qui favorisent la participation des parents) et par les syndicats d'éducatrices, qui ne sont présents que dans ce type de services (dans les installations).

<sup>115</sup> Dans la *Loi sur les services de garde à l'enfance* adoptée en 1979, le gouvernement québécois manifeste clairement son choix en faveur des garderies à but non lucratif. Comme le signale le Conseil du statut de la femme (1997 : 61) : « Le second alinéa de l'article 1.1 de cette loi se lit ainsi : « Elle (la loi) a également pour objectif de favoriser le développement harmonieux de ces services en privilégiant le développement de services de garde à but non lucratif. » ». Dix ans plus tard, en 1989, le gouvernement réaffirme sa préférence quand il adopte sa première politique sur les services de garde à l'enfance. Plus tard, en 1995, il suspendra la délivrance de permis d'exploitation aux garderies à but lucratif. Voir également Historique, p. 29.

Par ailleurs, en faveur d'un développement de l'économie sociale (qui ne peut se faire que par l'intermédiaire d' « entreprises » de type communautaire<sup>116</sup>), on observe au milieu des années 1990 qu'il y avait convergence d'intérêts. Comme on l'a vu<sup>117</sup>, les groupes de femmes, dans leurs revendications à l'occasion de la marche *Du pain et des roses* de juin 1995, demandaient la création d'emplois de bonne qualité et accessibles à court terme pour les femmes, entre autres par le développement des services de garde. De son côté, le gouvernement, aux prises avec une crise fiscale, pouvait contribuer à sa résorption par la mise en place de conditions favorables au développement de l'économie sociale dans ce secteur. En établissant son réseau à partir des services de garde sans but lucratif existants, le gouvernement québécois alliait ainsi les revendications des groupes de femmes à son objectif de lutte au déficit puisque, comme il a été souligné lors du Sommet de 1996 : « [en] confiant aux parents et aux milieux locaux l'organisation des services de garde, la nouvelle politique [familiale] va créer des opportunités d'emploi importantes dans le secteur de l'économie sociale. » (Québec. Secrétariat du Sommet, 1996 : 21).

Les retombées de ce vaste chantier de l'économie sociale que représente le secteur des services de garde déborde le cadre du présent texte. Cependant, si plusieurs s'inquiétaient du danger qu'il y avait de créer là un secteur d'emploi sous-payé dont les femmes feraient les frais (Martel, 1996 : 27-28; De Sève, 1997 : 73), l'augmentation importante du salaire des personnels en service de garde<sup>118</sup>, annoncée par le gouvernement au printemps 1999, constitue assurément une bonne nouvelle.

## B. FIN DE L'UNIVERSALITÉ

À partir de 1997, la politique familiale du Québec ne comprend plus aucune mesure de portée universelle. Entendons par là, des mesures dont toutes les familles bénéficient et qui visent explicitement à les compenser pour la charge d'enfants, sans égard à leur situation sociale ou économique. Ainsi le Québec, qui avait jusque là résisté au vent de sélectivité à l'égard des programmes sociaux soufflant particulièrement sur toute l'Amérique du Nord, y fait le saut à son tour. Toutefois, si aucune mesure ne peut être dite universelle, l'ensemble des mesures proposées dans les nouvelles dispositions parvient à rejoindre *toutes* les familles avec enfant et, de ce fait, la politique familiale québécoise conserve un objectif de redistribution horizontale.

La création de la nouvelle allocation familiale, en remplacement du régime universel d'aide aux familles qui existait auparavant, illustre de la manière la plus évidente ce passage à la sélectivité. Mais les autres mesures ont aussi une part de sélectivité.

Ainsi, malgré ce qu'en dit l'énoncé des *Nouvelles dispositions de la politique familiale*, le crédit d'impôt non remboursable n'est universel qu'en théorie. De fait, les auteurs du Livre blanc le reconnaissent eux-mêmes quand ils expliquent de quelle manière fonctionnera la nouvelle formule d'aide financière : « Pour couvrir l'ensemble des besoins essentiels des enfants des familles à faible revenu, qui ne bénéficient pas ou peu de ces exemptions fiscales<sup>119</sup>, l'allocation unifiée variera en fonction du revenu familial et du nombre d'enfants, contribuant ainsi à restaurer l'équité dans le

<sup>116</sup> Selon Lévesque (1994 : 232) et en conformité avec des auteurs français, la définition de l'économie sociale repose sur deux critères : d'une part, la construction conjointe de l'offre de demande par les usagers et les intervenants (salariés ou bénévoles) et, d'autre part, l'hybridation des économies marchande, non marchande et non-monétaire (bénévolat et contractualisations locales).

<sup>117</sup> Voir chapitre I - Historique p. 33

<sup>118</sup> Dans le cas des éducatrices, l'augmentation moyenne est de l'ordre de 38 % à 40 % sur une période de 4 ans. (Québec. Communiqué de presse du Cabinet de la ministre déléguée à la Famille et à l'Enfance, 20 mai 1999).

<sup>119</sup> Si les familles à revenus modestes ne peuvent profiter du crédit d'impôt, c'est qu'il s'agit d'un crédit non remboursable et que, par conséquent, seuls les parents dont les revenus sont suffisamment élevés pour avoir de l'impôt à payer peuvent en bénéficier.

soutien financier apporté par le gouvernement au bénéfice des enfants » (Québec. Secrétariat du Comité des priorités, 1997 : 15). Signalons que le Conseil du statut de la femme relève également ce fait d'une couverture partielle des familles par le crédit d'impôt non remboursable, comme on le verra un peu plus loin (voir p. 94).

Quant au régime d'assurance parentale proposé, bien que l'accès en sera élargi à un plus grand nombre de mères et de pères, il demeurera associé à l'exigence de participation au marché du travail; de plus, son établissement est encore à l'état de projet.

Enfin, les services de garde à 5 \$/jour ne peuvent, à l'heure actuelle, prétendre à l'universalité que dans l'intention, compte tenu que tous les enfants dont les parents le désirent n'y ont pas encore accès. Ainsi, au 31 mars 1999, les proportions de places disponibles en services de garde par rapport au nombre d'enfants qui en auraient besoin<sup>120</sup> sont de 55,4 % pour les enfants de 4 ans, de 52,0 % pour les 3 ans, de 39,2 % pour les 2 ans et de 22,1 % pour les moins de 2 ans (Québec. Vérificateur général, 1999 : par. 4.45). Si l'effort de développement des services est louable, rappelons toutefois qu'en septembre 2000, tous les enfants de moins de quatre ans devraient y avoir accès.

Dans cette partie, nous examinerons plus spécifiquement l'abandon de l'universalité dans les mesures de soutien aux familles, ce qui en résulte au plan économique et social pour celles-ci et les réactions que cette nouvelle forme de redistribution a suscitées. Comme précédemment, signalons que les résultats des analyses mentionnées ci-dessous sont basés sur les paramètres de l'allocation familiale et autres formes d'aide financière en vigueur en 1998-1999, ils ne tiennent donc pas compte, entre autres, de la bonification de l'allocation à l'égard des familles monoparentales pour l'année 1999-2000 (voir p. 82).

### B.1. LA NOUVELLE ALLOCATION FAMILIALE ET AUTRES MESURES D'AIDE FINANCIÈRE AUX FAMILLES

En 1993, le gouvernement fédéral mettait fin à l'universalité de son aide financière aux familles canadiennes en créant la prestation fiscale pour enfants. Selon Lefebvre (1998 : 215), « Ce changement a conduit le Québec à s'interroger sur sa propre façon de faire. Depuis la réforme fédérale, il est assez bien connu que les « planificateurs » des politiques sociales du Québec « ont travaillé » sur l'idée d'une prestation québécoise unifiée pour les enfants de 0-17 ans, plus simple et plus transparente, pour remplacer un ensemble de programmes liés directement ou indirectement aux enfants. ». Et il ajoute que ces travaux ont sans doute alimenté la réflexion des experts mandatés pour examiner la réforme de la sécurité du revenu du Québec puisque ces derniers, dans leurs rapports respectifs, ont fait une large place à cette idée d'une allocation unifiée pour enfants.

La nouvelle allocation familiale, sélective en fonction du revenu familial, remplace donc les allocations familiales précédentes qui étaient universelles. Rappelons que le soutien financier accordé par l'État aux familles en vertu de la nouvelle allocation est substantiellement plus élevé pour les familles à faible revenu (celles dont le revenu est d'environ 25 000 \$ ou moins) que pour les autres familles qui y ont droit (toutes celles dont le revenu est inférieur à environ 55 000 \$), alors que les familles à haut revenu sont exclus du bénéfice de l'allocation<sup>121</sup>. Cependant, comme l'instauration de la nouvelle allocation familiale s'est accompagnée de changements dans les modalités d'autres programmes (sécurité du revenu, APPORT, réduction de l'impôt à l'égard des familles), l'ensemble de la réforme implique des modifications importantes et complexes de la structure d'aide financière aux familles québécoises. Plusieurs économistes se sont penchés sur les conséquences de cette réforme et de l'abandon de mesures universelles pour les familles. Essentiellement, leurs analyses ont porté sur la

<sup>120</sup> Il n'est pas précisé dans le rapport comment sont établis les besoins.

<sup>121</sup> Pour les montants précis de revenu familial donnant droit à l'allocation (selon la situation familiale et le nombre d'enfants), voir le tableau de la page 37, également tableau A.1, annexe A.

comparaison des pertes ou des gains engendrés pour les familles par l'ensemble des mesures d'aide financière actuelles par rapport à la situation antérieure. Il importe de signaler qu'il s'agit d'exercices de simulation dont les paramètres (la méthode et les statistiques utilisées, de même que les mesures d'aide dont on a tenu compte) varient plus ou moins d'une étude à l'autre. Mais dans l'ensemble, on s'entend pour dire :

De façon générale, les résultats montrent que les familles prestataires de l'aide de dernier recours sont peu affectées par les réformes, que les familles ayant un revenu entre 10 000 \$ et 25 000 \$ en sont les principales bénéficiaires et que les familles ayant un revenu supérieur à 25 000 \$ en sont les principales contributrices. Cela signifie qu'environ 70 p. cent des familles voient leur aide financière réduite pour aider davantage environ 30 p. cent des familles. » (Baril, Lefebvre et Merrigan, 1997 : 6)

L'instauration de la nouvelle allocation a dès lors provoqué de nombreuses protestations. On reproche au gouvernement de puiser dans le budget (public) à l'intention des familles, et non dans celui de l'ensemble des contribuables, une partie importante d'un programme de lutte à la pauvreté, soit celle observée au sein des familles. Pour le Conseil de la famille, on accentue ainsi l'iniquité du régime fiscal et des transferts monétaires<sup>122</sup> :

Avec la prestation unifiée, les allocations plus élevées versées aux familles pauvres seraient financées exclusivement par les familles à revenu moyen supérieur et à revenu élevé ayant des enfants à charge. L'iniquité horizontale du régime fiscal s'en trouverait accentuée car le fardeau supplémentaire de la lutte à la pauvreté ne serait pas supporté par les couples sans enfant et les contribuables hors famille à revenu moyen et élevé, ce qui a été reproché au gouvernement fédéral quand il a instauré la prestation fiscale pour enfants. (Québec. Conseil de la famille, 1996 : 11).

Cet avis est partagé par plusieurs dont le Conseil du statut de la femme (1997 : 36) et des économistes (Baril, Lefebvre et Merrigan, 1997 : 23; Lefebvre, 1998).

En outre, puisqu'elle est ciblée selon le revenu comparativement aux allocations familiales antérieures, la nouvelle allocation familiale se trouve à privilégier du même coup certains groupes de familles sur la base d'autres caractéristiques (très étroitement associées au revenu). Ainsi, selon Baril, Lefebvre et Merrigan (1997 : 27), les familles monoparentales<sup>123</sup> sont globalement le type de familles le plus avantagé par la nouvelle politique d'aide financière aux familles, puisque 44 % d'entre elles font des gains par rapport à la situation antérieure.

Par ailleurs, la neutralité de la nouvelle allocation familiale à l'égard de l'âge des enfants implique, comme le soulignent les économistes, qu'elle réduit tout particulièrement le soutien financier accordé aux familles ayant des enfants d'âge préscolaire.

Pour les bénéficiaires de l'aide sociale, la perte la plus importante est celle liée au fait qu'elles n'auront plus droit au statut de non-disponibilité : 1 200 \$ par année. [...] De plus, toutes les familles perdront les allocations de jeune enfant [...]. Par conséquent, parmi les familles monoparentales ayant deux enfants de moins de 6 ans, seules les familles ayant des gains de travail entre 12 000 \$ et 18 000 \$ sont gagnantes. [Alors que dans le cas des familles biparentales], seules les familles ayant des gains entre 14 000 \$ et 22 000 \$ environ sont gagnantes [...]. (Rose, 1998c : 263, 265)

<sup>122</sup> Voir également cette même réaction du Conseil de la famille rapportée dans un autre document (1997a) et présentée au chapitre I - Historique, p. 27.

<sup>123</sup> Si les familles monoparentales sont ciblées indirectement sur la base du revenu, elles sont toutefois ciblées nommément à l'égard du montant de l'allocation versé pour leur premier enfant.

En principe, l'offre gouvernementale de services de garde à contribution réduite (5 \$/jour) devrait compenser ces pertes pour les familles comptant de jeunes enfants et utilisant les services de garde<sup>124</sup>. Voyons donc ce que permet d'avancer la mise en relation de l'aide financière aux familles (allocation familiale et autres mesures) et des services de garde à contribution réduite.

## B.2. L'AIDE FINANCIÈRE AUX FAMILLES COMPTE TENU DES SERVICES DE GARDE

En 1998, 66 % des familles québécoises avec enfants de moins de six ans auraient potentiellement pu avoir recours aux services de garde à contribution réduite<sup>125</sup>. Cependant, compte tenu du manque de places en services de garde mentionné plus tôt (voir p. 89), il est bien évident qu'à l'heure actuelle, nombreuses sont les familles ayant de jeunes enfants qui subissent une réelle perte monétaire comparativement à la situation existant avant l'adoption des nouvelles dispositions de la politique familiale.

Cela étant dit, abstraction faite du manque de places, on reconnaît généralement que les familles à revenus moyen et élevé ayant accès à des services de garde à contribution réduite sortiront gagnantes, du point de vue financier, de la mise en vigueur des nouvelles dispositions de la politique familiale (Québec. Conseil du statut de la femme, 1997 : 51; Rose, 1997a; Jenson, 1998 : 212). Mais la situation est nettement plus complexe en ce qui a trait aux familles à revenu modeste qui, déjà avant la réforme, payaient moins cher pour faire garder leurs enfants<sup>126</sup>. Depuis, ces mêmes familles bénéficient encore de tarifs préférentiels, quoique sous une autre forme : le service de garde est gratuit pour les prestataires de la sécurité du revenu, alors qu'une réduction du coût pouvant aller jusqu'à 3 \$ par jour est offerte aux familles inscrites au programme APPORT. Sur la base de ces informations, Ruth Rose estime que si on tient compte du coût des services de garde : « Seules les familles dont le revenu se situe dans l'intervalle où on récupère la subvention additionnelle de 3 \$ (entre environ 15 000 \$ et 20 000 \$ dans le cas des familles monoparentales et entre 20 000 \$ et 25 000 \$ dans le cas des familles biparentales) font face à des taux marginaux de près de 100 %. » (Rose, 1998c : 269), ce qui veut dire que, dans cette tranche de revenu, tout gain additionnel est pratiquement annulé du fait que le cumul du taux de récupération des diverses aides financières fournies (allocation familiale, prestation fiscale canadienne pour enfants, allocation de 3 \$ pour frais de garde, etc.) atteint presque 100 %.

Pour leur part, Baril, Lefebvre et Merrigan (1997 : 32) ne se livrent qu'à « un petit exercice de calcul simple » (selon leurs termes) sur la base des places disponibles en services de garde à 5 \$ pour les enfants de quatre ans en comparaison des besoins; cet exercice a toutefois perdu toute actualité puisqu'il concernait la situation prévalant en 1997. Par contre, ils font valoir la complexité de la question :

[...] peut-on mesurer en quoi la prise en compte des frais de garde modifierait le portrait des familles qui bénéficient de la réforme et de celles qui sont mises à contribution? La réponse est difficile à donner principalement à cause des carences sur le plan statistique permettant à des observateurs externes au gouvernement de réaliser l'exercice. De plus, l'horizon temporel distinct qui caractérise l'aide à la garde et l'aide monétaire rendrait très complexe une telle analyse. En effet, les services de garde sont offerts les quatre premières années de la vie d'un

<sup>124</sup> À noter que dans le cas des mères de famille biparentale qui ne participent pas au marché du travail, la perte encourue du fait de l'élimination des allocations pour jeunes enfants est compensée, du moins en partie, par la hausse de l'exemption fiscale que peut demander leur conjoint à leur égard (s'il utilise le nouveau formulaire d'impôt simplifié du Québec mis en place en 1998 - voir plus loin, p. 95)

<sup>125</sup> Puisqu'en moyenne durant cette année, 66 % des mères ayant des enfants de moins de six ans ont été actives sur le marché du travail - 69 % dans le cas des familles biparentales et 46 % dans le cas des monoparentales.

<sup>126</sup> Entre autres, grâce au Programme d'exonération et d'aide financière pour la garde d'enfants de familles à faible revenu.

enfant alors que l'allocation familiale réduite, augmentée ou éliminée est offerte, quant à elle, sur une période de 18 ans. (Baril, Lefebvre et Merrigan, 1997 : 32)

Pourtant, une évaluation sur le sujet a fait grand bruit au printemps 1999. « Les garderies à 5 \$ coûtent plus cher » annonçait-on en effet au *Téléjournal* de Radio-Canada, le 26 mai. S'appuyant sur une analyse fiscale dont il ne disait rien sinon qu'elle avait été réalisée pour le compte de Radio-Canada, le journaliste Pierre Tourangeau livrait ce constat pessimiste à propos de la nouvelle politique familiale québécoise; le lendemain, on apprenait que l'étude avait été réalisée par le fiscaliste Claude Laferrière (*La Presse*, vendredi 28 mai 1999). En deux mots, l'exercice de simulation auquel s'est livré l'auteur, sur la base des régimes fiscaux québécois et fédéral, aboutissait à la conclusion suivante : les familles gagnant moins de 32 000 \$ (entre 15 000 \$ et 32 000 \$ en fait) perdraient de l'argent en utilisant les services de garde à 5 \$ comparativement à la situation où, grâce au jeu des mécanismes fiscaux, elles ont à payer 20 \$ par jour de frais de garde. En comparaison, la plage de revenu « non gagnante » est nettement plus restreinte selon l'analyse de Ruth Rose présentée ci-dessus (15 000 \$ à 20 000 \$ pour les familles monoparentales et 20 000 \$ à 25 000 \$ pour les biparentales). On peut dès lors se demander si cette étude tenait bien compte de la complexité de la question que soulèvent les économistes mentionnés précédemment. Ainsi, d'entrée de jeu, le postulat implicite supposait que, avant la réforme, tous les parents se prévalaient de services de garde « régis » ou à tout le moins « déclarés » (compte tenu de la nécessité de produire des reçus pour réclamer les déductions ou exemptions fiscales auprès des deux gouvernements)<sup>127</sup>. Or, les statistiques sur le travail « au noir » montrent que la garde d'enfants constitue le troisième secteur « le plus florissant » sur ce marché : il faut bien que certaines familles s'en prévalent! Et, en général, comme l'ont montré de nombreuses études ici<sup>128</sup> et ailleurs (Hofferth, 1996 : 50; Léger, 1986), ce sont principalement les familles à revenus moyen ou modeste qui utilisent des services de garde non officiels, parce qu'elles peuvent ainsi négocier un meilleur prix, ou encore parce qu'elles recourent à quelqu'un de leur famille qu'elles paient moins cher ou qu'elles ne paient pas; à l'inverse, de nombreuses familles à faible revenu utiliseront les services de garde officiels en autant qu'elles puissent bénéficier de programmes propres à réduire leurs frais de garde (voir note 126, p. 91). De plus, et même si l'analyse s'avère sans doute vraie dans certains cas, l'attention accordée par les médias à l'analyse fiscale mentionnée ci-haut nous semble n'avoir eu aucune mesure avec la frange de population concernée si on considère par exemple que, dans une famille biparentale : « Lorsque les deux [adultes] travaillent, les revenus sont rarement inférieurs à 30 000 \$. Lorsqu'un seul des parents travaille, la famille n'a généralement pas besoin des services de garde [...] » (Rose, 1998c : 265). En somme, la « nouvelle » de Radio-Canada de mai 1999 nous apparaît strictement théorique et beaucoup trop simplifiée pour prétendre représenter la réalité vécue par les parents de jeunes enfants, avant et après la réforme.

### B.3. AUTRES RÉACTIONS

La perte d'universalité des allocations familiales est sans doute l'orientation qui a suscité le plus de réactions dans divers milieux. Autant chez les syndicalistes qui y voient une menace à l'État-providence que chez le groupe de femmes de l'AFEAS, qui y voit une perte de la reconnaissance du travail des parents auprès des enfants en passant par les groupes familiaux qui voient s'éroder la distribution horizontale des politiques familiales (voir Québec, Commissions parlementaires, juin 1997).

D'un autre côté, les résultats des analyses des économistes cherchent à montrer que la politique d'aide financière aux familles québécoises poursuit dorénavant un objectif de redistribution

<sup>127</sup> Postulat implicite que l'on peut aisément mettre à jour, puisque l'essentiel de la simulation repose sur la perte, par les parents, des allègements fiscaux liés à la garde de leurs enfants suite à la réforme de 1997.

<sup>128</sup> Il est fort malheureux que l'enquête effectuée par le BSQ à l'été 1998 (Québec, Bureau de la statistique du Québec *et al.*, 1999) n'ait pas présenté de tels résultats, l'information requise ayant pourtant été colligée.

verticale. Poursuivant leur analyse dans cette voie, Baril, Lefebvre et Merrigan (1997 : 23) font toutefois remarquer que :

[...] même dans sa redistribution verticale, la nouvelle politique respecte mal le principe d'équité. L'équité verticale et l'objectif de lutte à la grande pauvreté suggèrent que les familles à faible revenu auraient dû pouvoir compter sur des sommes additionnelles pour leurs enfants, ce qui n'est pas le cas. De plus, pour les familles dont le revenu net est supérieur à 25 000 \$, la perte totale moyenne est peu différenciée selon la classe de revenu : [...].

Ils estiment ainsi à 485 \$ la perte totale encourue, soit 1,8 % du revenu, par les familles dont la classe de revenu se situe entre 25 000 \$ à 30 000 \$; à 389 \$ (1,1 % du revenu) celle encourue par les familles ayant un revenu entre 30 000 \$ à 40 000 \$ et à 608 \$ (0,6 %) celle des familles dont les revenus sont supérieurs à 75 000 \$.

Dans un autre ordre d'idées, la sélectivité de la nouvelle approche québécoise en matière d'aide financière aux familles pourrait, selon Lefebvre, avoir des conséquences sur la composition même des familles. Ainsi, il va jusqu'à craindre qu'elle puisse « briser » des familles<sup>129</sup> :

Attacher sélectivement plus d'argent aux enfants peut aussi aller contre l'objectif de la préservation des familles, en favorisant plutôt leur éclatement si l'aide financière en faveur des enfants augmentent substantiellement lorsque les parents ne vivent pas ensemble. (Lefebvre, 1998 : 229-230).

Plus nuancé, le Conseil du statut de la femme fait remarquer que cela peut nuire à la recomposition des familles :

Compte tenu du degré de sélectivité des mesures de soutien à la famille, un parent seul peut être amené à se demander s'il a intérêt à recomposer une famille, à obtenir une pension alimentaire ou à s'insérer sur le marché du travail? Quant au nouveau partenaire éventuel, il pourra être intéressé à savoir dans quelle mesure la cohabitation, par le jeu des mesures sélectives selon le revenu familial, est de nature à le rendre implicitement responsable du nouveau conjoint et des enfants de cette personne. (Québec, Conseil du statut de la femme, 1997 : 39)

Déplorant le fait que, dans le cas d'une famille recomposée, le calcul de la nouvelle allocation familiale prenne en compte le revenu familial des deux conjoints, imputant ainsi au nouveau conjoint une partie de la charge d'entretien d'enfants qui ne sont pas les siens, le Conseil y voit un facteur défavorable « [...] à la recomposition des familles et à la sortie de l'aide sociale dans un contexte où la monoparentalité conduit bien des femmes à l'aide sociale. » (*ibid.* : 40)

Signalons enfin que la réforme québécoise de l'aide financière aux familles est cependant moins drastique que celle effectuée par le gouvernement fédéral en 1993, puisque le Québec a maintenu le crédit d'impôt non remboursable pour enfants. Cette nouvelle configuration de l'aide financière offerte aux familles fait en sorte que si on considère d'emblée deux mesures que nous avons qualifiées de non universelles, soit la nouvelle allocation familiale et le crédit d'impôt non remboursable à l'égard des enfants, on peut dire que toutes les familles québécoises reçoivent, sous une forme ou une autre, une aide financière de l'État québécois. Sur un ensemble de mesures, il y a donc redistribution horizontale. En effet, alors que l'allocation familiale cible particulièrement les

<sup>129</sup> L'idée ne semble pas nouvelle, elle avait cours en 1984. « Par ailleurs, on retrouve dans le Livre blanc qui annonçait cette réforme un indice révélateur : reconnaître les besoins essentiels du premier enfant d'une famille monoparentale comme étant ceux du deuxième adulte d'une famille biparentale « incite davantage les couples à se scinder en familles monoparentales ». » (Rose, 1998a, citant le *Livre blanc sur la fiscalité des particuliers*, p. 338 [Québec, Ministère des Finances, 1984]).

familles à très faible revenu mais est également perçue, bien que pour des montants moins élevés<sup>130</sup>, par les familles de la classe moyenne<sup>131</sup>, le crédit d'impôt non remboursable est particulièrement avantageux pour les familles à revenu élevé et, dans une moindre mesure, pour celles de la classe moyenne.

Bien qu'il reconnaisse cette dualité de l'aide financière québécoise aux familles, le Conseil du statut de la femme (1999 : 37) souhaiterait qu'elle soit plus équitable :

[...] il serait plus équitable que l'allocation unifiée intègre le crédit d'impôt non remboursable pour enfants et devienne une véritable allocation unifiée comportant un volet universel [...]. Tous les parents seraient visés par cette seule disposition alors que la proposition actuelle privilégie deux voies incomplètes, le crédit d'impôt non remboursable et l'allocation unifiée, dont aucune ne touche la totalité des parents.

Cette dualité des mesures donne une image divisée des parents :

En outre, les dispositions fiscales étant moins visibles, on donnera à tort l'impression que les parents se divisent en deux groupes, ceux qui paient de l'impôt sans recevoir et ceux qui reçoivent sans contribuer. Or, l'ensemble des parents accepterait d'être solidaires avec les parents à faible revenu dans la mesure où ils sentiraient qu'ils bénéficient eux aussi de l'échange et que l'ensemble de la société se montre solidaire envers eux. (*idem*)

D'autres critiques sont également adressées par le Conseil du statut de la femme à l'égard de cette formule d'aide financière à deux voies retenue par le gouvernement québécois. Par rapport à la situation antérieure, le Conseil considère que la nouvelle allocation familiale pénalise tout particulièrement les mères puisqu'elle a été principalement mise en œuvre à partir des budgets des allocations qui, avant la réforme, étaient versées aux mères. Ainsi, dans les familles biparentales à revenu moyen et élevé, les mères verront réduire leur marge de manœuvre financière avec pour conséquence d'accentuer l'inégalité de la répartition du revenu à l'intérieur des familles, car toute l'aide de l'État transitera désormais par le crédit d'impôt non remboursable, traditionnellement réclamé par les pères, alors que traditionnellement aussi, ce sont majoritairement les mères qui dépensent le plus pour les enfants<sup>132</sup> (*ibid.* : 37-38).

### C. DES PRESTATIONS DE PLUS EN PLUS LIÉES À LA FISCALITÉ

La fiscalité, même si elle concerne l'ensemble de la population, touche à de nombreuses mesures s'adressant spécifiquement aux familles. À ce titre, elle ne peut que faire partie d'une étude de la politique familiale, d'autant plus qu'on assiste de plus en plus à une fiscalisation de l'ensemble des mesures d'aide financière aux familles.

#### C.1. LA FISCALITÉ

Depuis une vingtaine d'années, la fiscalité à l'endroit des familles a connu de nombreuses modifications que ce soit au chapitre des exemptions, des déductions ou des crédits d'impôt. Rappelons par exemple que le Québec a créé, dans la deuxième moitié des années 1980, des exemptions d'impôt relativement généreuses pour les enfants (devenues par la suite des crédits

<sup>130</sup> Ces familles reçoivent en fait des montants sensiblement équivalents à ceux qu'octroyait l'allocation familiale du précédent régime québécois d'aide financière aux familles. (Rose, 1998a : 105)

<sup>131</sup> C'est-à-dire les familles dont le revenu familial est légèrement supérieur à 50 000 \$ annuellement (valable pour les familles ayant 1 ou 2 enfants). Pour les niveaux précis de revenu familial selon le nombre d'enfants à partir desquels l'allocation devient nulle, voir le tableau de la page 37.

<sup>132</sup> Propos que soutient également Ruth Rose (1998a : 115).

d'impôt non remboursables) et il a bonifié l'exemption de personne mariée, c'est-à-dire destinée aux contribuables dont la conjointe reste au foyer pour s'occuper des enfants. Au même moment, il a cessé de reconnaître les besoins essentiels du premier enfant d'une famille monoparentale comme étant ceux du deuxième adulte d'une famille biparentale. Prenant en compte ces modifications de la fiscalité de même que l'instauration du régime d'aide financière aux familles de l'époque (allocation à la naissance, pour jeune enfant, etc.). Ruth Rose a commenté ces changements de la manière suivante : « On peut voir dans cette politique un désir de renforcer la famille traditionnelle, avec un père qui accepte la responsabilité de subvenir aux besoins d'une femme et de plusieurs enfants, alors que la femme renonce à un revenu autonome, du moins jusqu'à ce que les enfants aillent à l'école. » (Rose, 1998a : 102-103).

Plus récemment, en 1998, le Québec procédait à une autre réforme majeure de sa fiscalité<sup>133</sup>. Parmi les modifications alors apportées, l'instauration d'un nouveau régime d'imposition, dit simplifié, permet désormais aux contribuables de choisir entre le régime d'imposition général ou le nouveau régime simplifié, selon celui qui est le plus avantageux pour eux. Du point de vue des familles, la déclaration de revenus simplifiée a été conçue de façon à permettre aux conjoints qui le désirent de produire leur déclaration sur le même formulaire. Mais, comme on l'a vu précédemment, l'instauration du nouveau régime simplifié change la donne principalement en ce qui concerne les familles comptant un conjoint sans revenu. Grâce au transfert possible entre conjoints des crédits d'impôt associés aux montants de base et forfaitaire (dans le régime simplifié), la valeur du crédit d'impôt « pour conjoint » en découlant a augmenté de façon appréciable depuis 1997 : de 1 180 \$ en 1997, elle est passée à 1 898 \$ en 1998, puis à 1 916 \$ pour l'année 1999.

Plusieurs analystes ont pris note de cette modification de la fiscalité québécoise qui se traduit par une hausse du crédit qu'un contribuable peut réclamer pour sa conjointe sans revenu<sup>134</sup>. Selon Ruth Rose (1998a : 103) : « La réforme de 1997-1998 [...] renforce l'appui aux familles biparentales où la femme reste au foyer, en augmentant le crédit non remboursable et l'économie d'impôt qui en découle de 1 180 \$ à 1 898 \$ ». Cette nouvelle disposition fiscale réduit donc l'impôt à payer des familles biparentales ayant un seul revenu de travail; ce gain financier est interprété par les uns, comme une compensation de la perte financière engendrée par l'abolition des allocations de jeune enfant dans le cas des familles dont la mère reste au foyer pour s'occuper des enfants (Rose, 1997a : 3), par les autres, comme une atténuation de l'impact négatif de la nouvelle politique familiale pour les familles n'utilisant pas les services de garde. (Baril, Lefebvre et Merrigan, 1997 : 70, note 18).

Le Conseil du statut de la femme est nettement plus sévère vis-à-vis cette réforme fiscale. Dans un avis de mai 1997, la nouvelle orientation que le Conseil voit dans la réforme est synthétisée dans l'énoncé du titre de la section sur le sujet : « Un glissement vers un régime fiscal fondé sur l'unité familiale et une prime fiscale à la dépendance des conjointes » (Québec. Conseil du statut de la femme, 1997 : 41). Ainsi avant la réforme, en raison de la progressivité de la table d'imposition, pour un même niveau de revenu, les couples à deux revenus payaient moins d'impôts que les couples à un revenu. Depuis 1998, avec la création d'un montant forfaitaire transférable entre conjoints, l'écart de l'impôt à payer entre les deux types de couples est réduit et ce, surtout quand les revenus sont supérieurs à la moyenne. « On peut penser que cette disposition aura pour effet de réduire l'avantage d'un emploi dans le cas d'un second gagne-pain, et ce, d'autant plus que le montant forfaitaire correspondra à des dépenses en cotisation bien réelles dans le cas d'une personne en emploi [...]<sup>135</sup>, ce qui n'est pas le cas pour le conjoint au foyer. » (*ibid.* : 42). De plus, considérant que le crédit pour

<sup>133</sup> Pour plus de détails, voir p. 52, chapitre II.

<sup>134</sup> Plus souvent qu'autrement, il s'agit de femmes.

<sup>135</sup> Il s'agit des cotisations à l'assurance-emploi, des cotisations syndicales et professionnelles, des cotisations au régime de rentes du Québec, etc.

conjoint sans revenu (ou ce qui en tient lieu ici) n'est nullement indifférenciée selon le sexe<sup>136</sup>, il se trouve donc que le crédit d'impôt est accordé, non pas à l'adulte féminin sans revenu pour lequel il est versé, mais à son conjoint, contribuable masculin qui dispose déjà d'un revenu et qui profite vraisemblablement des services de cet adulte; en ce sens, le Conseil du statut de la femme conclut qu'« il s'agit d'une prime fiscale à la dépendance des conjointes » (*idem*). En outre, le Conseil manifeste son étonnement devant le constat que « [...] au moment où l'on se montre si parcimonieux dans la reconnaissance des coûts liés à l'entretien des enfants, on relève ainsi de façon substantielle le montant de base qui est attaché à la reconnaissance des besoins de l'adulte. » (*idem*). En effet, alors que la fiscalité reconnaît un montant de 8 250 \$ pour les besoins d'un adulte sans revenu (avec conjoint), ce montant n'est que de 2 600 \$ à l'égard du premier enfant d'une famille biparentale et de 3 900 \$ à l'égard du premier enfant d'une famille monoparentale. Depuis la réforme, la situation est d'autant plus inéquitable envers les familles monoparentales, quand on considère qu'à un niveau de revenu de 35 000 \$ ou plus, celles qui ont un enfant doivent payer plus d'impôt<sup>137</sup> qu'un couple sans enfant à un seul revenu. (*ibid.* : 43)

Dans un avis paru en septembre 1999 et intitulé *Une fiscalité au service de la famille*, le Conseil de la famille et de l'enfance n'a pas relevé ce que le Conseil du statut de la femme interprète comme un « glissement vers un régime fiscal fondé sur l'unité familiale ». Pour le Conseil de la famille et de l'enfance en effet, la fiscalité québécoise comporte deux unités fiscales différentes, soit l'individu dans le cas du régime d'imposition et la famille dans le cas du régime de transferts. Il reconnaît pourtant le danger pour les femmes : « Quant à choisir l'unité « famille » pour l'imposition, même si celle-ci tient mieux compte de la capacité de payer de l'ensemble de la famille, elle peut s'avérer moins équitable en regard de l'indépendance financière des femmes et des mères. » (Québec. Conseil de la famille et de l'enfance, 1999a : 7), mais ne semble pas s'en inquiéter : « Puisque le système actuel semble être le meilleur pour préserver l'équité entre les individus et pour favoriser l'indépendance financière des femmes, il ne nous paraît pas opportun de mettre en cause l'unité d'imposition [selon eux, l'individu]. » (*idem*). Il exprime son ambivalence face à un système centré sur l'individu : « Par ailleurs, en se centrant sur l'individu, notre régime d'imposition ne peut assurer adéquatement l'équité entre les familles et ne reconnaît pas tous les choix de vie de celles-ci, notamment de permettre à l'un des deux parents de rester à la maison pour prendre soin de ses enfants. » (*idem*).

Dans un autre ordre d'idées, le Conseil du statut de la femme souligne l'erreur qui consiste à dire, comme le fait le Livre blanc<sup>138</sup>, que le crédit d'impôt non remboursable pour enfants soustrait à l'impôt les revenus nécessaires à la satisfaction des besoins essentiels des enfants (Québec. Conseil du statut de la femme, 1997 : 37). De fait, la fiscalité ne soustrait que 23% de ceux-ci puisque que c'est le montant d'exemption qui correspond au niveau des besoins essentiels reconnus pour les enfants, alors que le crédit d'impôt non remboursable accordé (la partie qui est effectivement non soumise à l'imposition) s'établit à 23 % de ce montant. (*idem*). Poussant plus loin, on pourrait également avancer qu'il y a non uniformité de traitement lié à la reconnaissance des coûts d'entretien des enfants selon la formule de compensation employée : alors que l'allocation familiale couvre la totalité des besoins essentiels reconnus pour les enfants, la fiscalité n'y contribue qu'à 23 % [si on considère chacun à sa valeur maximale]. Rappelons également qu'outre un niveau de couverture des besoins différents, on observe aussi une couverture de « clientèles » différente selon l'une et l'autre formule d'aide : le crédit

<sup>136</sup> « En effet, les statistiques fiscales montrent que les contribuables masculins représentaient 88 % des 557 000 contribuables qui avaient réclamé un crédit pour conjoint au Québec en 1994. » (Québec. Conseil du statut de la femme : 42)

<sup>137</sup> Notamment parce que depuis 1996, le crédit d'impôt pour personnes vivant seules ou pour personnes vivant uniquement avec personnes à charge (chef de famille monoparentale) n'est plus accordé aux contribuables à revenu moyen et élevé. (Rose, 1998a : 109, note 9)

<sup>138</sup> Québec. Secrétariat du Comité des priorités *et al.*, 1997 : 6.

d'impôt ne concernant que les parents qui ont suffisamment d'impôt à payer pour pouvoir en profiter, l'allocation familiale procurant une aide particulièrement importante aux familles à faible revenu et excluant totalement les plus riches.

Dans certains pays d'ailleurs, on a démontré que, comme mode de redistribution aux familles, les allocations sont plus efficaces que les mesures fiscales pour contribuer au bien-être des enfants. L'économiste Shelley Phipps (1999 : 123) rapporte les résultats d'une étude de Lundberg, Pollack et Wales (1997) : « Quand le Royaume-Uni est passé d'une exemption fiscale pour enfants (affectant généralement le revenu du père) à une allocation familiale (généralement versée à la mère), les dépenses pour les vêtements d'enfants ont connu une croissance marquée » [notre traduction]. Cette étude rejoint une remarque du Conseil du statut de la femme exposée à la section précédente (voir p. 94).

## C.2. UNE FISCALISATION ACCRUE DE L'AIDE FINANCIÈRE

Lors des commissions parlementaires sur l'adoption des nouvelles dispositions de politique familiale (1997), un mémoire de la Commission d'accès à l'information s'inquiétait du « secret fiscal » qui risque d'être de moins en moins protégé avec la nouvelle tendance des gouvernements de verser des prestations sous condition de revenus. En effet, depuis la fin des années 1970, on assiste de plus en plus à une fiscalisation des mesures d'aide financière aux familles, qui est d'ailleurs liée à une plus grande sélectivité de ces mesures. Entendons par fiscalisation, le fait que les diverses mesures empruntent de plus en plus les paramètres et les modalités de la fiscalité, quand elles n'y sont pas tout simplement directement liées.

Ainsi, si on considère les deux principales mesures d'aide aux familles québécoises, soit l'allocation familiale et la prestation fiscale canadienne pour enfants, on constate que :

- elles sont liées au fait de produire une déclaration de revenu dans le cadre du régime fiscal (québécois ou fédéral), la déclaration de revenu étant obligatoire pour donner droit à la prestation.
- elles sont liées au revenu déclaré au fisc (des deux parents) :
  - au niveau de revenus : le montant de la prestation accordé une année donnée (s'il y a lieu) est basé sur la déclaration de revenu de l'année précédente;
  - à la source de revenus (jusqu'à un certain point) : les revenus qui, dans le cadre du régime fiscal, ne sont pas considérés comme des revenus imposables (aide sociale, indemnité sociale - sauf assurance-emploi-, pensions alimentaires, etc.), ne sont pas retenus en vertu du calcul des prestations; le revenu gagné étant ainsi le principal revenu considéré.
- le bénéfice des prestations décroît en fonction de l'augmentation du revenu familial, bénéfice qui devient nul au-delà d'un certain revenu. À l'inverse, mais sur le même principe [et en principe!], l'impôt à payer par un individu croît avec l'augmentation du revenu, alors qu'il devient nul en deçà d'un certain revenu.
- la prestation fiscale canadienne pour enfants est administrée, comme l'impôt sur le revenu fédéral, par le ministère du Revenu du Canada. L'allocation familiale est administrée par la Régie des rentes du Québec, mais en fonction des informations que lui fournit le ministère du Revenu du Québec. L'application de la loi relève du ministère de la Famille et de l'Enfance.
- Dans le cas de l'allocation familiale, le revenu familial sur lequel sera basé le montant de la prestation est calculé dans le formulaire de déclaration de revenu (simplifié).



Il est désormais presque impossible<sup>139</sup> de toucher une prestation familiale sans dévoiler son revenu et sans avoir produit une déclaration de revenus à l'impôt. Ce sont là des changements importants des rapports de la famille et de l'État qu'on a généralement peu tendance à souligner.

La fiscalisation de l'aide financière aux familles se traduit par la conversion des programmes universels en programmes d'aide accompagnés d'un test de revenu. Les prestations sont donc versées « sous condition de ressources » selon la formule utilisée par la France. C'est là un changement qui comporte de nets désavantages au point de vue du bien-être des enfants et des familles : « On doit aussi noter que des pays où des programmes universels de soutien au revenu des familles, plutôt que des programmes ciblés comme le Canada ou les États-Unis, ont plus de succès dans leurs efforts pour enrayer la pauvreté des enfants. » (Rose, 1998c : 275). Plusieurs autres auteurs (Lefebvre, 1998 : 240) ont fait le même commentaire :

[...] those countries which have chosen to target spending on the poor actually have the worst records in terms of alleviating poverty [...]. Those countries pursuing a more universal approach to policy have vastly superior records. This is at least in part due to the fact that the targeting approach is often viewed as a way of saving money; countries pursuing a universal strategy have been willing to spend more, which pays off. (Phipps, 1999 : 123)

#### D. ACCENT MIS SUR LA CONCILIATION FAMILLE-EMPLOI

Deux mesures importantes mises en place par l'État québécois, très novatrices dans le contexte nord-américain, visent tout particulièrement à répondre à l'objectif de la conciliation entre les activités parentales et les activités professionnelles. Il s'agit de l'instauration d'un réseau de services de garde à contribution réduite et de la création (éventuelle) d'un régime d'assurance parentale.

Un lien évident existe entre l'activité des mères et la question de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Ainsi au Québec, depuis les années 1970, la proportion des mères d'enfants de 0-5 ans ayant une activité professionnelle a plus que doublé et concerne maintenant les deux tiers de cette population : en 1976, 30 % des mères de jeunes enfants étaient actives sur le marché du travail; en 1986, ce taux passait à 57 % et, en 1998, il était de 66 %. (Québec. Conseil de la famille et de l'enfance *et al*, 1999 : 156; Canada. Statistique Canada, 1999). Mais, comme le fait remarquer le Conseil du statut de la femme (1997a : 10<sup>140</sup>) :

[...] la présence d'enfants d'âge préscolaire, particulièrement en situation de monoparentalité, continue d'affecter le taux d'activité. Ainsi, en 1996, dans les familles où l'on trouve au moins un enfant de 6 à 15 ans mais pas d'enfants d'âge préscolaire, le taux d'activité des femmes atteint 73,7 %, qu'il y ait ou non un conjoint à domicile. Toutefois en présence d'enfants d'âge préscolaire, ce taux se situe à 65,8 % dans le cas des femmes avec conjoint et à 46,6 % chez celles qui n'ont pas de conjoint au domicile.

La pertinence de répondre à cet objectif de conciliation entre famille et emploi par des services de garde à prix modique est soulignée par la plupart des groupes de la société civile. Bien qu'on ne soit pas toujours d'accord avec ses modalités d'application, la mesure est jugée progressiste et d'avant-garde par rapport au reste du pays (voir notamment Commissions parlementaires de juin 1997 et Jenson et Thompson, 1999).

Le thème de la conciliation entre les responsabilités familiales et les activités professionnelles a fait l'objet de nombreuses recherches au Québec depuis les années 1980 surtout, autant en raison de

la participation accrue des mères au marché du travail que de l'émergence de thèmes d'études féministes<sup>141</sup>. Un avis récent, publié à l'été 1999 par le Conseil de la famille et de l'enfance, fait état des défis que soulève la conciliation famille/travail au Québec à l'heure actuelle; nous en présentons les grandes lignes ci-dessous.

Selon le Conseil, le contexte dans lequel se pose, en 1999, la question de la conciliation entre les responsabilités familiales et l'activité professionnelle présente les deux caractéristiques suivantes : a) une tension croissante entre les sphères respectives de la famille et du travail et b) un retard d'adaptation de la société.

Ainsi, les parents qui travaillent, et surtout les mères, « [...] sont de plus en plus nombreux à éprouver quotidiennement un niveau de stress excessif en raison de leur difficulté, reliée au manque de temps et de ressources, à concilier les responsabilités familiales avec celles du travail. » (Québec. Conseil de la famille et de l'enfance, 1999b : 7). Cette tension croissante entre les deux « mondes », celui de la famille et celui du travail, s'expliquerait du fait que « l'un et l'autre connaissent actuellement des transformations profondes qui ont pour effet de multiplier entre eux les occasions de conflits. » (*idem*). Du côté de la famille, la participation d'une majorité de mères québécoises au marché du travail est devenu un fait indéniable, y compris celles avec de jeunes enfants, et on observe que : « C'est surtout dans les familles à double revenu et au sein des familles monoparentales, et encore davantage s'il y a de jeunes enfants, que le niveau de stress associé à la pression du temps est le plus élevé. » (*idem*). Du côté de l'emploi, le monde du travail ne s'est pas adapté à cette nouvelle réalité des familles, c'est-à-dire à l'activité des mères et à son corollaire, à savoir qu'une grande part de la main-d'œuvre est aujourd'hui composée d'individus faisant partie de familles où les deux conjoints travaillent (ou encore le seul adulte de la famille). « Au contraire, tout se passe comme si les changements actuels qui le traversent [le monde du travail] avaient pour effet de compliquer davantage la conciliation des responsabilités familiales et professionnelles. » (*idem*). On remarque en effet, d'une part, que l'emploi atypique progresse, ce qui en général implique l'exclusion de ces travailleurs de certains avantages comme les congés de maternité ou parentaux payés et, d'autre part, que l'horaire de travail de 9 à 5 est en déclin, ce qui complique l'organisation quotidienne de la garde des enfants. En outre, ces deux modifications répondent de plus en plus à une exigence des employeurs plutôt qu'à une préférence des employés : « [...] or, autant les régimes de travail choisis peuvent aider les parents à concilier famille et travail, autant les régimes de travail imposés produisent l'effet inverse. » (*ibid.* : 8).

Par ailleurs, le Conseil rappelle que la société québécoise a réalisé de nombreuses avancées en matière de conciliation entre l'emploi et la famille au cours des dernières décennies, notamment au chapitre des législations sur le travail, des services de garde, des politiques fiscales et familiales, des congés de maternité et parentaux, etc. Cette adaptation progressive de la société s'est faite sous la pression des mouvements féministes, familiaux et syndicaux. Cependant, malgré les progrès évidents observés entre le début des années 60 et la fin du 20<sup>e</sup> siècle, le retard d'adaptation de la société se fait encore sentir à plusieurs égards : « [...] celui des services publics; celui également des politiques d'entreprises; celui aussi du partage des rôles entre les hommes et les femmes, qui se fait encore au détriment de ces dernières en dépit des progrès réalisés. En réalité, ce retard d'adaptation est un facteur qui contribue directement à la difficulté actuelle des parents de concilier famille et travail; il fait partie du problème de la conciliation. » (*ibid.* : 9).

Dans ce contexte, relever le défi de la conciliation entre la famille et le travail déborde largement le cadre de l'intervention gouvernementale. Plusieurs acteurs sociaux sont aussi appelés à se pencher sur la question, tout particulièrement les entreprises. Ainsi, selon le Conseil de la famille et de l'enfance, l'État québécois a la responsabilité d'achever -et même d'accélérer dans certains cas- la mise en place des mesures prévues à sa politique familiale, de même que d'appuyer les différents

<sup>141</sup> Pour de plus amples informations à ce sujet, voir notre document : *La prise en charge des enfants au Québec*.

<sup>139</sup> Exception faite de l'allocation pour enfant handicapé.

<sup>140</sup> Rapportant des statistiques issues de : Statistique Canada. 1997. *Moyennes annuelles de la population active 1996*, n° 71-220 au catalogue.

acteurs sociaux dans leur recherche de solutions au problème, entre autres en adaptant les lois du travail à la nouvelle réalité de la conciliation, en appuyant les expériences novatrices des entreprises, etc. De leur côté, les milieux de travail doivent manifester leur volonté de s'adapter aux besoins des familles, en développant les mesures les mieux adaptées à la situation particulière de chacune des entreprises. Enfin, le Conseil est d'avis que le défi de la conciliation nécessite un véritable changement des mentalités, à savoir : 1) d'admettre la responsabilité collective en matière de conciliation famille-travail; 2) de reconnaître la relation d'interdépendance entre famille et travail; 3) de redéfinir le contrat social entre les femmes et les hommes et 4) d'adopter une perspective pro-famille, dans le respect du principe d'égalité des sexes. Et à la réalisation de cette tâche, sont conviés une pléiade d'acteurs sociaux : les organismes familiaux, les municipalités, les employeurs, les syndicats, les réseaux de la santé, des services sociaux et de l'éducation.

#### D.1. LES SERVICES DE GARDE

Selon Jane Jenson (1998 : 186) : « [...] on ne peut comprendre l'attention que l'État prête à ce sujet [les services de garde] à partir d'une simple analyse des facteurs structurels tels que l'accroissement du taux de main-d'œuvre féminine. En effet, ce ne sont pas les besoins qui créent les politiques. Celles-ci sont, au contraire, le fruit de choix arrêtés dans le cadre d'institutions. Ce sont des compromis entre des idées et des choix divergents. »

Ainsi, comme on l'a vu précédemment, l'instauration d'un réseau de services de garde universels à 5 \$, mis de l'avant par le gouvernement du Québec répond à plus d'un objectif. À part la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, le financement à 5 \$ doit également se concevoir, on l'a vu, dans une logique d'incitation au travail et de ses corollaires<sup>142</sup>. Il importe de voir par ailleurs que l'instauration des services de garde québécois s'inscrit aussi dans l'évolution des revendications du mouvement des femmes. Ainsi, comme on le verra ci-dessous, l'objectif de conciliation travail-famille associé à la politique familiale québécoise de 1997 vient redoubler, en quelque sorte, l'objectif d'incitation au travail découlant de la politique de la sécurité du revenu.

#### *L'objectif de conciliation famille-travail tel qu'énoncé par la politique*

Dans l'exposé des *Nouvelles dispositions de la politique familiale*, le gouvernement justifie l'importance de son objectif de conciliation famille-travail en rappelant les difficultés qu'éprouvent les parents travailleurs pour concilier famille et travail dans un contexte de précarisation de l'emploi, de pauvreté accrue des jeunes familles et d'instabilité conjugale.

Pour faire face à cette nouvelle réalité engendrée par les transformations de la structure familiale, de l'économie et du marché du travail, la politique familiale du gouvernement doit offrir aux parents des moyens concrets d'assumer, dans les meilleures conditions possibles, l'ensemble de leurs responsabilités. La mise en place de services de garde fiables et accessibles financièrement et l'assurance parentale visent cet objectif. (Québec. Secrétariat du Comité des priorités, 1997 : 13)

Au-delà de cet énoncé « officiel » de la justification concernant l'objectif de conciliation travail-famille de la politique familiale, on peut percevoir un accent particulier vers certains groupes : dans un contexte d'incitation au travail, il semble bien que l'objectif de conciliation vise tout particulièrement les chefs de famille monoparentale, les familles de travailleurs à faible revenu et les prestataires de la sécurité du revenu (les non travailleurs).

<sup>142</sup> Notamment, contrer le travail au noir, créer de l'emploi, inciter à sortir de l'aide sociale et ainsi contribuer à résoudre la crise fiscale de l'État québécois (voir p. 86).

Ainsi, dans la présentation des changements survenus sur le marché du travail, l'exposé retient et met en évidence « deux phénomènes nouveaux et préoccupants » : (p. 4), à savoir d'une part, l'augmentation du nombre de familles de travailleurs à revenu bas ou précaires et d'autre part, l'impossibilité, pour un nombre croissant de parents aux prises avec les contraintes du marché du travail (surtout en situation de monoparentalité), de pourvoir seuls au développement de leurs enfants. Ces deux états de fait supposent un soutien accru aux parents et aux enfants.

Dans le bilan de la situation concernant le revenu des familles et le taux de pauvreté, on peut lire :

La pauvreté est moins présente chez les ménages qui participent à plein temps au marché du travail. C'est pourquoi il faut la combattre non seulement par des mesures de transfert d'aide financière vers les familles les plus pauvres, mais aussi sur le terrain de l'emploi, en offrant aux parents les conditions qui faciliteront la conciliation de leurs responsabilités familiales et professionnelles et qui rendront l'occupation d'un emploi plus avantageuse que l'aide sociale. (p.6)

La logique sous-jacente est donc ici de combattre la pauvreté des familles en facilitant la conciliation famille-travail, laquelle incitera à participer à temps plein au marché du travail.

#### *L'évolution des revendications des femmes*

Un regard rétrospectif sur les revendications des femmes entre les années 1960 et aujourd'hui met en évidence une évolution très nette des objectifs de ces revendications. Le thème de la pauvreté, comme enjeu de lutte, acquiert en effet une importance accrue au fil de cette période au détriment de celui de la conciliation qui lui, devient moins central dans les années 1990. Il ressort cependant que ces deux objectifs sont inextricablement liés.

Les mouvements de femmes « [...] ont toujours affirmé que l'accès à des services abordables et de qualité constitue l'une des conditions essentielles pour qu'il puisse y avoir égalité des hommes et des femmes devant l'emploi. » (Jenson, 1998 : 184). En parallèle de ces revendications, nous l'avons vu plus haut<sup>143</sup>, des garderies populaires sont mises en exercice à partir de 1972, dans le cadre des projets fédéraux de Perspectives jeunesse et d'Initiatives locales.

Depuis le début des années 1990, quoique toujours présentes en filigrane au Conseil du statut de la femme<sup>144</sup> et dans le mouvement des femmes, les demandes à l'égard de la conciliation et pour des services de garde publics sont plus ou moins mises en veilleuse. (Jenson, 1998 : 206, note 54). Elles sont remplacées à l'avant-scène par des revendications relatives à la pauvreté des femmes et des familles. Ces revendications culminent par l'organisation de *La marche pour du pain et des roses* en juin 1995, sous l'égide de la Fédération des femmes du Québec. L'année suivante, la Fédération est présente au Sommet sur l'économie et l'emploi, où sont mises en évidence les répercussions sur l'emploi d'un investissement plus massif dans les services de garde. L'annonce gouvernementale de la création d'un réseau de services de garde à 5 \$ donnait le coup d'envoi au développement de l'économie sociale au Québec. Selon Caroline Andrew, ce débat autour de l'économie sociale montre bien que le mouvement des femmes et les structures de représentation des femmes (le Conseil du statut de la femme en particulier) font encore partie de la stratégie gouvernementale au Québec, contrairement à ce qui s'observe dans les autres provinces canadiennes :

<sup>143</sup> Voir chapitre I- Historique, p. 10.

<sup>144</sup> Par exemple, dans un avis du Conseil du statut de la femme d'août 1996 on peut lire parmi leurs recommandations concernant le soutien à l'égard des enfants : « 11- Que l'ensemble des mesures de soutien aux familles soit caractérisé par la plus grande stabilité possible. » Et on ajoute : « À ce propos, les services de garde doivent être considérés comme un support nécessaire au développement de l'enfant autant que comme un soutien indispensable à l'activité rémunérée des parents. » (1996b : 26)

Le récent dossier sur l'économie sociale illustre le fait que le mouvement des femmes est loin d'être marginalisé, ni dans le débat ni dans les activités gouvernementales. C'est un dossier capital pour le gouvernement du Québec et, malgré l'ambiguïté des enjeux en cause, le mouvement des femmes joue un rôle clé dans le débat. Loin d'être marginalisé, le Conseil du statut de la femme est au centre, et manifestement joue un rôle dans la promotion des femmes. (Andrew, 1998 : 175)

Bien que certains groupes de femmes se montrent réticents face à l'économie sociale, l'ouverture d'un vaste chantier d'économie sociale par le développement du réseau de services de garde à 5 \$ ne fait donc pas seulement l'affaire du gouvernement. Il répond également aux revendications récentes du mouvement des femmes tout autant qu'à leurs revendications plus anciennes concernant la création de services de garde publics. Comme le note Jenson, au moment de l'annonce des nouvelles dispositions de la politique familiale au Sommet de 1996: « Au Québec, le discours sur la conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale était à la fois un discours féministe sur l'égalité des sexes et un discours social sur la nécessité d'encourager les gens, y compris les mères, à devenir actifs. » (Jenson, 1998 : 214). En ce sens, les groupes de femmes, qu'on peut considérer parmi les leaders du mouvement anti-pauvreté, « [...] se sont prononcés en faveur de l'application d'une définition sociale des modes de garde des jeunes enfants ainsi que pour la promotion de l'égalité des sexes. » (Jenson, 1998 : 215). Et ce n'est sans doute pas anodin que ce soit deux ministres influentes et sensibles à la cause des femmes, Pauline Marois à la politique familiale et Louise Harel à la sécurité du revenu, qui aient piloté ce dossier.

Ainsi, l'objectif de conciliation travail-famille inscrit dans la politique familiale québécoise se trouve conjugué à l'objectif d'incitation au travail associé également à la politique de la sécurité du revenu.

#### *Les réactions à l'instauration des services de garde à 5 \$*

De manière générale, l'accueil réservé à l'instauration des services de garde à contribution réduite a été très favorable. Mentionnons entre autres ce commentaire :

[...] le Conseil du statut de la femme se réjouit de l'approche générale privilégiée en matière de services de garde, à savoir des services à faible coût (5 \$ par jour) ainsi qu'un accroissement des services prévu de 73 000 places. Pour les nombreux parents qui travaillent, qui veulent entrer ou retourner sur le marché du travail, la conciliation des responsabilités familiales et professionnelles constitue un enjeu de taille. La mise en place de services de garde fiables et accessibles financièrement est donc de nature à améliorer cette trop souvent difficile conciliation. (Québec. Conseil du statut de la femme, 1997a : 51)

Lors de la commission parlementaire portant sur les nouvelles dispositions de politique familiale (1997), la plupart des groupes intervenants ont jugé la mesure pertinente et progressiste.

Certaines réserves sont émises sur divers points de cette nouvelle disposition de la politique familiale, entre autres sur l'adéquation entre les services offerts et les besoins en services de garde des parents, entre les services offerts et la préférence des parents en la matière, de même que sur la nécessité d'une accessibilité universelle aux services de garde.

#### ➤ Besoins des parents

À court terme, des organismes et auteurs mentionnent le manque de places évident comparativement aux besoins des parents (le Conseil du statut de la femme, le Vérificateur général du Québec, Lefebvre, etc.). Le Vérificateur fait ainsi valoir que le plan de développement initial était fondé sur une mauvaise évaluation des besoins : « [...] ce nombre était basé sur un sondage de 1993-1994, qui ne

tenait pas compte du changement de comportement des parents qu'entraîneraient les PCR<sup>145</sup>. » (Québec. Vérificateur général du Québec : par. 4.48). Donc, « les besoins ont été sous-estimés ainsi, bien entendu, que les prévisions concernant les coûts. » (*ibid.* : par. 4.49).

Le manque de flexibilité des services de garde est également appréhendé. « En ce qui concerne les garderies, par exemple, des parents soulignent la rigidité des horaires ou encore l'obligation de fréquentation à temps plein, deux contraintes qui les privent de la flexibilité dont ils ont besoin. » (Québec. Conseil du statut de la femme, 1997a : 54). Considérant qu'il s'agit d'une demande des parents, ce que corroborent d'ailleurs les résultats de l'enquête de 1998 effectuée auprès des parents<sup>146</sup>, le Conseil du statut de la femme est d'avis qu'il serait important « [...] que les services offerts par les centres de la petite enfance soient suffisamment flexibles et variés pour répondre aux nombreux besoins de garde des parents, notamment ceux occasionnés par des emplois atypiques ou par des activités autres que le travail. » (*ibid.* : 54). Pour sa part, adoptant un point de vue inverse, le Vérificateur du Québec s'interroge : « Le Québec doit-il être doté d'un réseau de services de garde qui réponde à tous les besoins atypiques? » (1999 : par. 4.29).

#### ➤ Préférences des parents

Il a été constaté à plusieurs reprises que la préférence des parents en matière de services de garde varie en fonction de l'âge de leur enfant. Ainsi, dans l'enquête de 1998, il ressort que les parents préfèrent la garde en milieu familial pour leur enfant de deux ans ou moins, alors que leur choix se tourne vers la garderie à partir du moment où l'enfant atteint l'âge de trois ans (Québec. Bureau de la statistique du Québec *et al.*, 1999 : 40-46). Certains s'inquiètent à savoir si le développement des services de garde tel qu'élaboré dans le cadre de la politique familiale va permettre le respect de cette préférence des parents, considérant l'accent qui est mis sur la création de services en milieu familial. Si le Conseil du statut de la femme formulait cette crainte au vu des développements annoncés dans l'exposé des nouvelles dispositions de la politique familiale en 1997 comparativement à l'estimation des besoins qui était faite à l'époque (Québec. Conseil du statut de la femme, 1997a : 55-56), en décembre 1999, le Vérificateur du Québec se posait aussi cette question (1999 : par. 4.29).

Dans une optique plus large, Baril, Lefebvre et Merrigan (1997) posent la question du choix des parents en matière de services de garde, mais cette fois en considérant que leur demande de flexibilité à cet égard s'appuie sur la distinction entre services régis, services non régis, garde au domicile, garde par l'un des parents ne participant pas au marché du travail, etc. Pour argumenter sur les préférences des parents, ils font référence à étude déjà ancienne, réalisée à partir des données de l'Enquête nationale sur la garde des enfants au Canada de 1988. Dans cette étude de Roderic Beaujot, publiée en 1997, l'auteur « [...] arrive à la conclusion que la politique de garde devrait être flexible en supportant trois systèmes de garde d'enfants : la famille immédiate, le secteur formel et le secteur informel. » (Baril, Lefebvre et Merrigan, 1997 : 72, note 28). Pour étayer leur propos, ils prennent également appui sur les modes de garde effectivement utilisés par les parents québécois en 1994-1995<sup>147</sup> :

Il en ressort une étonnante variabilité dans les préférences des parents et une grande hétérogénéité dans les besoins de garde et de soins. Les parents recherchent en effet la flexibilité et font montre d'une grande souplesse dans la conciliation travail et tâches parentales. Une majorité de parents n'utilisent pas de modes de garde formels et moins de 20 p.

<sup>145</sup> Le terme « les PCR » signifie les places à contribution réduite (à 5 \$ par jour).

<sup>146</sup> « Le besoin le plus souvent exprimé (823 mentions) concerne la flexibilité des heures d'ouverture et de fermeture des services de garde. Les parents souhaiteraient que leur garderie soit ouverte plus longtemps, la fin de semaine, le soir, etc. » [recueille 27,8 % des mentions] (Québec. Bureau de la statistique du Québec *et al.*, 1999 : 49)

<sup>147</sup> D'après l'Enquête longitudinale sur les enfants et les jeunes (ELNEJ), menée par Statistique Canada.

cent des enfants de trois et quatre ans fréquentent les modes formels de garde (garderie et garde régie en milieu familial). Les parents préfèrent des solutions différentes. (*ibid.* : 31-32)

Sur la base de ce constat, ils concluent que : « Le gouvernement, dans sa réforme, met toute l'emphase sur la garde régie au détriment des autres modes possibles de garde. Cette approche introduit une distorsion importante sur le marché des services de garde : par une réduction du prix, on espère attirer des parents vers un mode de garde qui ne correspond pas nécessairement à leurs besoins. » (Baril, Lefebvre et Merrigan, 1997 : 39).

S'il est clair à ce jour que l'offre de services de garde à 5 \$ attire de nombreux parents, on ne saurait affirmer que cela ne corresponde pas à leur préférence. En cela, on peut émettre de sérieuses réserves sur l'équivalence que Baril et al posent entre services de garde utilisés et préférences des parents, compte tenu de la situation qui existait au Québec en 1994-1995, et qui existe encore aujourd'hui, à l'égard des services de garde, que ce soit en terme de disponibilité ou de coûts des services. Mentionnons à ce propos qu'à l'enquête du BSQ de 1998, à la question « À votre avis, quels autres services pourraient être offerts pour répondre aux besoins de garde des familles d'aujourd'hui? » (Québec. Bureau de la statistique du Québec *et al.*, 1999 : annexe 2, p. 3), bien peu de parents ont fait mention de souhaits qui iraient dans le sens de l'argument des auteurs, comme d'avoir accès à des services autres que des services régis. Ainsi, par exemple, seulement 6,1 % des parents interrogés<sup>148</sup> ont fait mention qu'ils voudrait le « rétablissement des allocations familiales pour aider les parents qui choisissent de rester à la maison plutôt que de profiter des places à 5 \$ par jour », alors que 4,1 % mentionnent qu'ils désireraient un « service de garde à domicile; service subventionné, service coordonné par Centre de la petite enfance » (*ibid.* : 50).

#### ➤ Accessibilité financière des services

On assiste à ce sujet à des positions diamétralement opposées. Pour Ruth Rose (1997b), l'accessibilité financière des services de garde est un élément essentiel à la réalisation de l'objectif de conciliation famille-travail. Pour leur part, Baril, Lefebvre et Merrigan (1997) considèrent que c'est un élément essentiel mais pas pour toutes les mères, c'est-à-dire pas pour celles dont le revenu est élevé.

Selon Ruth Rose (1997b : 31), « [...] l'octroi d'une subvention directe<sup>149</sup> [aux garderies accréditées] en vue de défrayer la majorité des coûts est le seul moyen équitable et efficace d'assurer à toutes les familles, et notamment à celles de la classe moyenne, l'accès à des services de garde de bonne qualité. ». Elle arrive à cette conclusion suite à l'analyse des trois formules possibles de financement des services de garde par l'État, soit les déductions fiscales, l'aide financière aux parents à faible revenu et les subventions directes aux services de garde (ce que le gouvernement du Québec met en place depuis 1997).

Rappelons que la formule de déduction fiscale est utilisée actuellement par le gouvernement fédéral. Selon Rose, en raison du coût des services de garde, la déduction fiscale constitue un empêchement à l'activité professionnelle des mères, et surtout des mères monoparentales : à la fois, parce que les services de garde sont, dans la majorité des cas, nécessaires au travail des mères et non pas, indifféremment à celui des parents et, parce que, par rapport aux hommes, les femmes font face à une discrimination salariale significative sur le marché du travail. Ce qui l'amène à affirmer que la déduction fiscale constitue un choix de courte vue du point de vue économique, car il éloigne les

<sup>148</sup> Il est à noter que les fréquences apparaissant dans le tableau ne sont pas pondérées. Elles sont donc uniquement représentatives des besoins exprimés par les répondants à l'enquête, soit un total de 2 958 [mentions] pour 2 436 parents. (Québec. Bureau de la statistique du Québec *et al.*, 1999 : 49)

<sup>149</sup> Mme Rose a sans aucun doute écrit cet article avant le dépôt du *Livre blanc* sur les nouvelles dispositions de la politique familiale, puisqu'il a été publié dans le numéro de janvier-février 1997 de *Policy Options*. Il s'avère donc que le mode de financement qu'elle privilégie, soit des subventions directes versées aux garderies accréditées, correspond à ce que le gouvernement du Québec met en place depuis 1997.

jeunes mères du marché du travail avec pour conséquence, de favoriser à long terme la pauvreté des mères et des enfants. (Rose, 1997b : 31-32).

Quant à l'aide financière aux parents à faible revenu, rappelons qu'elle correspond au « Programme d'exonération et d'aide financière pour la garde d'enfants de famille à faible revenu », formule encore en vigueur au Québec mais appelée à disparaître d'ici 2002. Pour Rose, ce mode de financement profite seulement aux familles à très faible revenu car aussitôt que le revenu augmente, l'aide financière est réduite (en raison des taux de récupération applicable en fonction de l'augmentation du revenu). Et comme, la plupart du temps, elle est combinée à d'autres mesures ciblées en direction des familles à faible revenu également soumises à des taux de récupération<sup>150</sup>, il en résulte, entre autres, que les familles biparentales ayant des revenus dans la tranche moyenne-faible (15 000 \$- 40 000 \$) ne bénéficient en fait d'aucune aide financière, avec pour conséquence qu'elles n'ont pas accès aux services de garde régis. Dans ces familles qui tentent de ne pas avoir à payer de frais de garde, cette formule d'aide crée donc :

[...] une incitation très forte, soit pour que la femme travaille à temps partiel, soit pour que le mari et la femme jonglent avec leur horaire de travail respectif afin que l'un d'eux soit toujours disponible pour prendre soin des enfants. Cela perpétue le statut inférieur des femmes sur le marché du travail et contribue à faire une vie de famille de fou et contribue à rendre la vie de la famille très difficile (Rose, 1997b : 33, traduction libre)

Pour leur part, Baril, Lefebvre et Merrigan ne semblent pas comprendre pourquoi le gouvernement a choisi d'assurer le financement universel des services de garde. Par contre, ils sont d'accord pour développer ces services, principalement pour les enfants de familles défavorisées. À la rigueur, cela pourrait aider tout le monde « sans égard au statut socio-économique des enfants, ne serait-ce que pour faciliter la conciliation travail-famille des familles avec de jeunes enfants. » (Baril, Lefebvre et Merrigan, 1997 : 30). Cependant, dans une logique strictement économique, les chercheurs sont contre le financement universel. Ils étayaient leur désaccord sur la base d'un argument avancé dans la littérature économique pour justifier la nécessité d'une politique d'intervention et de subvention de l'État dans le domaine des services de garde aux enfants, soit l'efficacité des choix entre le travail, la production domestique et le loisir. (*ibid.* : 38). À partir de là, des études examinant l'effet des hausses de salaires et du coût des services de garde sur la probabilité de participer au marché du travail :

[...] indiquent que le coût des services de garde a un impact important sur la probabilité de travailler, impact particulièrement notable pour les familles à faible revenu. En effet, à tarif de service de garde constant, des revenus plus élevés augmentent la probabilité d'avoir recours à des services de garde. En conséquence, on ne peut conclure que le coût des services de garde avant la réforme constituait un frein à leur utilisation pour les familles à revenu élevé. » (Baril, Lefebvre et Merrigan, 1997 : 30).

En bref, puisque le coût des services de garde ne constitue pas pour les mères à revenu élevé un frein à leur participation à l'emploi, il devient injustifié pour l'État de mettre à leur disposition des services de garde à 5 \$ par jour. Précisons toutefois que l'analyse se situe sur un plan strictement économique : autrement dit, le coût des services ne constituant pas un frein économique à la participation à l'emploi des mères à revenu élevé, en conséquence, il serait injustifié pour l'État, du point de vue de l'efficacité économique, de leur fournir des services à prix modique.

<sup>150</sup> Comme la prestation fiscale canadienne pour enfants, les crédits d'impôt pour la TVQ et la TPS, le programme APPORT, etc.

➤ Qualité des services

Du point de vue de l'objectif de conciliation, la littérature fait peu de place à l'aspect de la qualité des services de garde offerts. Cet élément est plutôt rattaché à l'objectif du bien-être des enfants, comme on le verra au point suivant.

Pourtant, du point de vue des parents qui ont besoin d'un service de garde pour leurs enfants afin de leur permettre, à eux, de concilier travail-famille, que recherchent-ils surtout? L'enquête de 1998 (Québec. Bureau de la statistique du Québec *et al.*, 1999) montre que pour les deux tiers des parents (65,6 %), l'élément le plus important dans le choix d'un service de garde est la qualité des services, cet aspect étant d'ailleurs nettement plus important pour les parents que le coût des services (16,2 % des parents mentionnant cet aspect à titre d'élément le plus important)<sup>151</sup>.

Il importe donc d'élargir le débat sur les gains et pertes des parents à l'égard des services de garde à 5 \$, car les services offerts aux parents québécois (ou qui le deviendront), en plus d'être à prix modique, sont des services régis par l'État et de ce fait, réglementés, soumis à des normes de qualité, etc., donc susceptibles d'être de meilleure qualité. Cela étant dit malgré les remarques du Vérificateur général du Québec concernant l'assurance de la qualité actuelle des services de garde québécois (voir ci-après).

## D.2. L'ASSURANCE PARENTALE

Le régime d'assurance parentale projeté dans le *Livre blanc* de 1997 se situe en continuité de propositions et commentaires énoncés dès le début des années 1990<sup>152</sup> et plus récemment, d'une analyse sur l'utilisation du congé parental (indemnisé) par les parents québécois (Moisan, 1995). Même s'il n'est pas encore en vigueur, divers points liés à ce nouveau régime ont fait l'objet de commentaires, nous les rapportons ci-dessous.

Le nouveau régime prévoit élargir l'accessibilité des parents à un congé indemnisé lors de la naissance ou de l'adoption d'un enfant, d'une part, en étendant la couverture du régime aux travailleuses et travailleurs autonomes et, d'autre part, en établissant le critère d'admissibilité sur la base de gains annuels de 2 000 \$. De la sorte, nombre de parents, exclus dans le cadre actuel de l'assurance-emploi, pourront bénéficier d'une indemnisation, entre autres ceux qui vivent de nouvelles formes de travail (à contrat, autonome, à temps partiel, etc.) ou dont les revenus de travail sont peu élevés. Comme le soulignent Dandurand et Saint-Pierre (2000) : « On peut déceler, dans ce projet, une préoccupation [...] pour la conciliation famille-emploi. Surtout, par le souci de s'adapter aux jeunes parents qui sont souvent des travailleurs précaires, il est manifeste que ce projet répond de façon pertinente à la tendance à la restructuration de l'emploi. »

Le nouveau régime créerait un congé spécifique réservé exclusivement aux pères (qui devait être de cinq semaines dans le scénario initial mais qui, vraisemblablement, sera réduit à trois semaines). Le Conseil du statut de la femme (1997a : 71) salue cette proposition, y voyant un pas de plus vers l'égalité des hommes et des femmes, car elle va notamment dans le sens de la responsabilité des deux parents envers l'enfant et du partage concret des responsabilités familiales entre les parents et

<sup>151</sup> La qualité des services est l'élément le plus important pour 65,6 % des parents, mais, au total, il est mentionné par 86,1 % d'entre eux. Le coût des services représente l'élément le plus important pour 16,2 % des parents, mais, au total, il est mentionné par 34,3 % d'entre eux. (Québec. Bureau de la statistique du Québec *et al.*, 1999 : 100). D'autres éléments (heures d'ouverture, proximité du domicile, accessibilité, proximité du lieu de travail) sont mentionnés à titre d'élément le plus important par 7 % des parents ou moins. (*ibid.* : 100-101)

<sup>152</sup> Notamment dans deux avis parus en 1990, l'un par le Conseil du statut de la femme : *Pour une politique québécoise de congés parentaux* et l'autre, par le Conseil de la famille : *Les parents et les normes du travail*. (voir chapitre 1, Historique, p. 23).

ce, dès la venue d'un enfant. Le Conseil considère également qu'il s'agit là d'un signal donné au marché du travail « [...] qu'il doit s'adapter à la réalité du travailleur ou de la travailleuse qui sont susceptibles d'avoir des responsabilités parentales, et le régime fait en sorte que les conséquences possibles d'une absence durant le congé parental ne soient pas portées uniquement par la mère. » (Québec. Conseil du statut de la femme, 1997a : 72)

L'indemnisation du congé serait bonifiée dans le nouveau régime d'assurance parentale comparativement à la situation actuelle découlant de l'assurance-emploi et ce, tant en termes du taux d'indemnisation (pourcentage du revenu gagné), du plafond de revenu assurable que du nombre de semaines accordés. Pour le Conseil du statut de la femme, cette réduction des pertes de revenu « [...] contribuera à accroître l'espace de choix des femmes en emploi et leur épargnera, dans bien des cas, d'avoir à choisir entre la venue d'un enfant et leur sécurité financière. » (*ibid.* : 71). Par ailleurs, le Conseil critique le taux d'indemnisation qui, dans son avis de 1997, s'appuyait sur le taux de remplacement prévu initialement, c'est-à-dire à 75 % du revenu net alors que la situation prévisible actuellement porterait ce taux à 70 % du revenu brut. À l'époque en effet, le Conseil se demandait comment pouvait se justifier un taux de 75 % du revenu net dans le cas de l'indemnisation des congés maternel et parentaux, alors que qu'il se situe à 90 % dans d'autres régimes québécois d'indemnisation, notamment celui lié aux accidents du travail et des maladies professionnelles de même que celui de l'assurance-automobile. Relevant l'opinion de certains voulant qu'un taux de 90 % entraînerait dans les faits une surcompensation, le Conseil considère que le choix de 75 % plutôt que 85 % par exemple apparaît plutôt arbitraire. Enfin, le Conseil souligne « [...] qu'un régime qui ne remplacerait pas complètement le manque à gagner risquerait d'être peu attrayant pour les pères. » (*ibid.* : 73)

Selon le régime d'assurance parentale proposé, un congé additionnel serait accordé à l'un des parents à partir d'un troisième enfant (naissance ou adoption); ce congé serait de 26 semaines et indemnisé à raison de 100 \$ par semaine. Si le Conseil du statut de la femme semble plutôt se réjouir de ce congé particulier, Jane Jenson quant à elle y voit un relent de préoccupations natalistes. « Rien ne permet de justifier une telle proposition qui gît comme un dinosaure parmi une série de mesures destinées à envoyer valser la division sexuelle du travail et à faire en sorte que la femme active soit traitée plus équitablement. » (Jenson, 1998 : 209). Notons que cet élément n'a pas été repris dans les deux bilans de la mise en œuvre de la politique familiale, non plus que dans d'autres documents récents du ministère de la Famille et de l'Enfance (1999b, 1999c, 2000a).

L'assurance parentale telle que proposée met l'accent sur les congés de maternité, de paternité et d'adoption. Le Conseil de la famille et de l'enfance juge ce cadre trop restrictif, notamment parce qu'il ne tient pas compte d'autres besoins qui peuvent surgir durant la grossesse. Mais plus largement, le Conseil déplore que le nouveau régime se concentre exclusivement sur les responsabilités parentales, la réforme ne se préoccupant pas des responsabilités familiales comprises au sens large, et cela apparaît regrettable dans le contexte du virage ambulatoire où des responsabilités envers les parents, les conjoints ou conjointes, les frères et les sœurs sont susceptibles de devenir plus accaparantes pour les parents en emploi. (Québec. Conseil de la famille et de l'enfance, 1999b : 18).

Enfin, l'assurance parentale mise de l'avant par le gouvernement québécois dans le cadre d'un nouveau régime lié à sa politique familiale plutôt qu'à une politique d'emploi d'une part et, d'autre part, nettement plus généreuse envers les futurs parents en termes d'accessibilité et de compensation « [...] est très novatrice et rappelle les mesures d'assurance parentale dispensées par la Suède, notamment en incitant davantage les pères à se prévaloir d'un congé. » (Dandurand et Saint-Pierre, 2000).

## E. PRIORITÉ ACCORDÉE À LA PETITE ENFANCE

La priorité accordée à la petite enfance dans les nouvelles dispositions de la politique familiale s'observe non seulement dans l'ajout du mot « enfance » à la dénomination du ministère et du conseil concernés par la famille mais aussi par le changement de dénomination du programme d'allocations familiales autant au Canada (1993) qu'au Québec (1987) : ces prestations ne sont plus destinées aux familles mais très spécifiquement aux enfants. Outre ce changement de nom d'une mesure centrale de la politique familiale, la primauté accordée à la petite enfance s'observe surtout dans la formulation d'un objectif majeur dans l'ensemble de la politique, celui de favoriser, dès le plus jeune âge, le développement des enfants et l'égalité des chances; cet objectif est mis en œuvre par l'instauration d'un réseau de services de garde à prix modique ainsi que par la promesse de la création d'un régime d'assurance parentale. Ces deux mesures profitent exclusivement à la petite enfance et aux parents qui ont des enfants de cet âge.

Si cette orientation du gouvernement a suscité pleinement l'adhésion des groupes d'éducatrices et des regroupements de services de garde, elle a provoqué de fortes réactions dans les groupes familiaux qui y voient un point de vue réducteur de la politique familiale et une vision qui sous-estime la part des parents. Deux exemples en témoignent :

Une politique de la petite enfance n'épuise pas toute la politique familiale [...] il existe aussi d'autres âges et d'autres lieux de la politique familiale [...] des jeunes, [...] des aînés. (Yves Lajoie, RIOPFQ, aux audiences de la commission parlementaire du 5 juin 1997)

La FUF est heureuse de s'associer au virage « les enfants au cœur de nos choix ». Mais elle ajoute : Il y a aussi « les parents au cœur de nos interventions ». (Jacques Lizée, FUF, aux audiences de la commission parlementaire du 5 juin 1997)

### E.1. LES SERVICES DE GARDE

Appelés à terme à être de portée universelle (bien que non obligatoires), les services de garde ont désormais une vocation explicitement éducative, qui vise le développement global de l'enfant, et, de plus, ils sont présentés comme des lieux de préparation précoce et de dépistage en vue de la réussite scolaire. Cette orientation de la politique familiale québécoise ne lui est pas spécifique; au contraire, elle fait suite à l'accent mis sur la petite enfance dans plusieurs autres politiques et programmes du gouvernement québécois, en particulier depuis le tournant des années 1990.

#### *Une priorité partagée*

On l'a vu dans la section historique du présent document, l'importance accordée à l'enfance s'inscrit dans une tendance observée dans plusieurs pays occidentaux, en particulier depuis la proclamation par l'ONU en 1989 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*. En plus de ratifier cette convention en 1991, le Québec impose une priorité à l'enfance dans plusieurs secteurs : trois rapports successifs concernant la protection de l'enfance et de la jeunesse paraissent en 1991 et 1992, qui seront suivis de l'instauration d'une nouvelle structure de services sociaux pour cette population, les centres de protection de l'enfance et de la jeunesse (CPEJ) ; une politique de la périnatalité sera instaurée en 1993 au ministère de la Santé et des Services sociaux ; un comité interministériel, coordonné par le Secrétariat à la famille, dépose en 1994 un rapport concernant la coordination des services gouvernementaux à la petite enfance ; en 1996, les membres du comité de réforme de la sécurité du revenu s'émeuvent tout particulièrement du sort des enfants de parents assistés et préconisent de « sortir les enfants de l'aide sociale » ; enfin, dans les milieux de l'éducation préscolaire et des services de garde, un questionnement émerge sur la mission de chacun de ces milieux à l'endroit de la petite enfance.

Tous ces débats des années 1990 autour de l'enfance et surtout de la petite enfance sont marqués du sceau d'une philosophie de la prévention (qui, en réalité, est presque un slogan dans certains ministères) : les conditions de pauvreté où vivent une proportion importante des enfants, les taux élevés d'échec et de décrochage scolaire sont parmi les principaux problèmes évoqués pour légitimer la nécessité d'un investissement accru auprès de la population infantine. La prévention sera d'autant mieux applicable que des experts (psychologues, psychopédagogues) prétendent pouvoir dépister, dès leur plus jeune âge, les enfants à risque de décrochage scolaire ou de délinquance juvénile. Ces experts recevront de très fortes subventions de recherche. De plus, les groupes communautaires qui accepteront de s'occuper des enfants et des parents « à risque » recevront des subventions gouvernementales leur permettant d'offrir des programmes adaptés (voir notamment PACE).

#### *Des services à mission plus ouvertement éducative*

Dès le départ, l'État québécois a conçu le système de garde d'abord comme un *service aux parents* inscrits sur le marché du travail. Ainsi en 1974, c'est par une subvention aux parents usagers des milieux défavorisés que le Plan Bacon jette les bases du financement des services de garde. De plus, la formule de services de garde sans but lucratif favorisée par l'État comporte depuis ses débuts une gestion où les parents jouent un rôle important. Non que la mission éducative de ces services ait été négligée pendant les années 1970 et 1980, mais elle ne s'est ouvertement affichée que pendant la décennie 1990. Si cette préoccupation se situe dans les suites de la formulation d'une politique des services de garde en 1988, elle se manifeste surtout à travers les débats qui surgissent ensuite entre les milieux de l'éducation préscolaire et des services de garde : quelle sera la mission de chacune de ces instances pour ce qui est de la population infantine non scolarisée ? Ces débats prennent place aussi bien aux États généraux sur l'éducation que dans quelques avis du Conseil supérieur de l'éducation, dont l'un porte spécifiquement sur les services éducatifs à la petite enfance (1996).

Les nouvelles dispositions de politique familiale tranchent la question en 1997, laissant au ministère de l'Éducation la responsabilité des classes de niveau maternelle 5 ans et maternelle 4 ans (pour milieux spéciaux) et attribuant au nouveau ministère de la Famille et de l'Enfance celle des services éducatifs et de garde à la petite enfance, soit pour les petits de quatre ans et moins. Les milieux de garde prennent toutefois bien soin de souligner que c'est par une pédagogie du jeu que sera assurée leur mission éducative et non par un début d'apprentissage scolaire. Précisons enfin que dans le dernier énoncé de sa politique diffusé par le ministère de la Famille et de l'Enfance, on insiste sur la légitimité d'investir dans la petite enfance à la lumière des nombreuses études récentes<sup>153</sup> qui démontrent les effets bénéfiques d'une stimulation précoce des jeunes enfants. De façon évidente, l'orientation gouvernementale qui accorde une priorité à la petite enfance est celle qui s'appuie le plus sur la légitimité de la recherche scientifique qui nous répète : « Tout se joue avant 6 ans. »

#### *Réactions relatives à la qualité et à l'accessibilité des services de garde pour ce qui est du développement des enfants et de l'égalisation des chances*

L'instauration par le gouvernement québécois d'un réseau de services de garde à 5 \$/jour exprime une préoccupation importante pour la petite enfance et ce, en regard de deux aspects sur lesquels on entend mettre l'accent. Tout d'abord, les services de garde sont désormais accessibles à tous les enfants québécois en raison de leur faible coût (sous réserve qu'il y ait suffisamment de places pour répondre aux désirs de tous les parents qui souhaitent faire garder leur enfant). Deuxièmement,

<sup>153</sup> On peut citer deux titres parmi ces études : Barnett, W.S. 1993. « Benefit-Cost Analysis of Pre-School Education : Findings From a 25-Year Follow-up », *Amer. Journal of Orthopsychiatry*, vol. 63, n° 4, p.500-508; Sylva, K. et Moss, P. 1992. « Learning Before School », National Commission of Education, Briefing n° 8, London, England : National Commission on Education.

les services de garde constituent un milieu propice au développement de l'enfant compte tenu de l'instauration d'un programme éducatif s'appliquant tout autant dans les services de garde en installation qu'à ceux en milieu familial; en outre, la tâche des éducatrices prévoit dorénavant qu'elles ont un rôle à jouer dans le dépistage et le suivi des enfants « à risque ».

Du point de vue du bien-être des enfants, l'avantage du développement d'un réseau qui s'appuie sur l'extension des services de garde sans but lucratif et gérés par les parents demande quelques explications. Comme on l'a vu plus tôt, la faveur du gouvernement à l'égard des services de garde s'est toujours porté sur les services sans but lucratif. Or, il apparaît que ces services, comparativement aux garderies à but lucratif, ont toujours représenté un gage de meilleure qualité. Le Conseil du statut de la femme, tout en reconnaissant qu'il est difficile de juger de la qualité d'un service, se fonde sur les normes qui ont déjà fait l'objet de réglementation pour rappeler ce qui suit :

[...] on sait que les éducatrices des garderies à but lucratif sont proportionnellement moins formées (formation reconnue par l'Office<sup>154</sup>) que celles des garderies à but non lucratif (54 % contre 70 %, pour les éducatrices permanentes, en 1995). On sait aussi que proportionnellement à leur nombre, les garderies à but lucratif sont plus souvent en cause dans les plaintes et les contraventions aux normes de qualité traitées par l'Office. [...] Selon un chercheur<sup>155</sup> dans ce domaine : « Même s'il existe plusieurs garderies à but lucratif de qualité au Québec, la tentation de couper dans la qualité des services aux enfants et dans les salaires des éducatrices pour garder une marge de profits reste très grande pour les propriétaires. » (Québec. Conseil du statut de la femme, 1997a : 62)

En conséquence, le Conseil du statut de la femme approuve le choix du gouvernement d'accroître le nombre de services de garde à but non lucratif. Pour le Conseil, « [...] miser sur la garde régie est sans conteste un gage de qualité. » (*ibid.* : 47).

À l'heure actuelle cependant, le gage de qualité que l'on associe habituellement aux services de garde régis ne semble pas évident pour tous, du moins pour le Vérificateur général du Québec dont le rapport, déposé en décembre 1999, fait de longs commentaires sur la question. Malgré que sa visite ait coïncidé avec une période de forte expansion des services de garde (1997-1998), le Vérificateur a montré certaines inquiétudes à l'égard de la qualité de ces services en ce qui a trait principalement au ratio éducatrice/enfants, à la formation du personnel, à la disparité des exigences selon le type de garde, au mode de financement.

Ainsi, il souligne qu'en septembre 1997, pour financer les places à 5 \$/jour, le ministère de la Famille et de l'Enfance a fait passer le ratio éducatrice/enfants de 1/8 à 1/10 pour les enfants de quatre ans, et ce, sans analyse d'impact sur la qualité des services. De plus, bien que le ministère ait estimé deux ans plus tard qu'il serait nécessaire de revenir au ratio initial, il a maintenu ce ratio de 1/10. (Québec. Vérificateur général du Québec, 1999 : par. 4.62, 4.63).

Par ailleurs, de l'avis du Vérificateur, les attentes concernant la qualification du personnel étaient irréalistes quand, en 1997, le ministère a recommandé « [...] de modifier le Règlement sur les centres de la petite enfance pour que, dès septembre 1999, au moins deux éducatrices sur trois travaillant dans une installation possèdent la qualification professionnelle réglementaire, notamment un diplôme d'études collégiales en techniques d'éducation en services de garde. » (*ibid.* : par. 4.64). Il appert en effet qu'au 31 mars 1999, près de 23 % des centres de la petite enfance (CPE) ne satisfaisaient pas à cette norme; en outre, compte tenu du personnel à embaucher pour la poursuite du développement du réseau, il est prévisible, selon le Vérificateur, que le déficit s'accroîtra. Aussi devant l'impossibilité de satisfaire aux exigences qu'il avait lui-même fixées, le ministère a obtenu le

<sup>154</sup> L'Office des services de garde à l'enfance.

<sup>155</sup> Référence à Richard Cloutier. « L'enfant au cœur de la nouvelle politique familiale », *Le Devoir*, mercredi le 5 février 1997, p. A7.

report de l'obligation réglementaire (*ibid.* : par. 4.65-4.68). Le Vérificateur souligne également que : « Bien qu'il soit reconnu que la formation du gestionnaire est déterminante quant à la qualité du service, d'autant plus qu'il doit superviser l'application du programme éducatif, le ministère n'a pas défini les exigences minimales d'une telle fonction. » (*ibid.* : par. 4.76).

Le Vérificateur s'interroge également sur l'atteinte des objectifs de la politique :

Actuellement, le Québec compose avec un réseau en déploiement où varient, au gré des types de services de garde-volet « installation » ou volet « familial » des centres de la petite enfance et des garderies à but lucratif, la qualification du personnel et les ratios d'éducatrices diplômées. Or, le ministère n'a pas évalué l'impact de ces éléments sur l'atteinte des objectifs de la politique familiale, soit de favoriser le développement des enfants et l'égalité des chances. (*ibid.* : par. 4.4).

Ces disparités de la réglementation entre les divers types de services de garde font référence d'une part, à des qualifications moindres exigées des responsables de services en milieu familial comparativement aux qualifications requises pour les éducatrices en installation et, d'autre part, au fait qu'un ratio d'éducatrices diplômées de 2/3 s'applique pour les centres de la petite enfance, alors qu'il a été maintenu à 1/3 pour les garderies à but lucratif. (*ibid.* : par. 4.70-4.73).

Le Vérificateur fait également valoir que les nouvelles règles budgétaires relatives au financement des services de garde<sup>156</sup> lui apparaissent nuire à l'égalité des chances préconisée par la politique familiale. Selon lui, la nouvelle structure de financement défavorisait notamment les enfants ayant des besoins particuliers (autres qu'en raison d'un handicap physique ou mental<sup>157</sup>), tels que des problèmes d'ordre psychosocial, de langage ou de comportement. « Cette situation est inquiétante puisque, dès qu'un service de garde témoigne de préoccupations qualitatives et pédagogiques à l'égard de ceux-ci en réduisant ses ratios, il est pénalisé compte tenu qu'il est financé selon le nombre de jours d'occupation. » (*ibid.* : par. 4.88). En somme, les services de garde font le dépistage de ces enfants mais ne peuvent pas vraiment en faire le suivi, par manque de fonds adéquats.

Enfin, le Vérificateur s'inquiète du constat d'un certain laxisme ou d'une absence de moyens mis en œuvre en regard du mandat dévolu au ministère de la Famille et de l'Enfance en ce qui a trait à la surveillance et au contrôle de la qualité des services de garde et ce, relativement aux trois types de services actuellement offerts (*ibid.* : par. 4.92, 4.96-4.108).

Il importe de préciser que le Vérificateur ne conclut pas à la mauvaise qualité des services de garde actuellement offerts au Québec. Il s'interroge plutôt sur la capacité actuelle du ministère de la Famille et de l'Enfance d'évaluer cette qualité et ce, pour diverses raisons : parce que le ministère n'a pas effectué suffisamment d'analyses préalables lui permettant d'évaluer les impacts sur la qualité des services du réseau qu'il déploie compte tenu de diverses caractéristiques de celui-ci (coexistence actuelle de trois formules de garde et disparité des exigences relatives à chacune; ratio éducatrice/enfants le plus élevé au Canada, etc.); parce que le ministère n'exerce pas tous les pouvoirs qu'il détient pour faire respecter diverses normes susceptibles d'assurer la qualité des services : « [...] [il] n'effectue que des inspections en santé et sécurité et des vérifications financières; » (Québec. Vérificateur, 1999 : par. 4.104).

Les commentaires qu'on peut juger sévères du Vérificateur concernant la nécessité de procéder rapidement à une évaluation de la qualité des services de garde portent à se demander si, avec de telles exigences, on ne sous-estime pas la complexité de l'opération qui consiste à évaluer la performance de ces services pour ce qui est du développement des enfants. Nous y reviendrons dans la section suivante sur les effets des politiques.

<sup>156</sup> Règles budgétaires publiées en mai 1999 et en vigueur rétroactivement au 1<sup>er</sup> avril 1999.

<sup>157</sup> Des subventions spéciales sont versées aux services de garde à l'égard des enfants ayant un handicap (physique ou mental) qu'ils accueillent.

Malgré ses remarques négatives, le Vérificateur reconnaît que « [...] le ministère a déployé de nombreux efforts pour donner suite aux engagements gouvernementaux au regard de la politique familiale. » (*ibid.* : par. 4.21). Ainsi, par rapport aux services de garde, il a dû revoir les normes de financement, investir beaucoup d'énergie pour atteindre les objectifs de développement de places en services de garde promis par le gouvernement, intégrer à ses opérations les cultures organisationnelles et les philosophies de gestion des trois entités d'où il est issu. Ce qui amène le Vérificateur à conclure : « Notons que certains de nos résultats reflètent ce climat d'effervescence. » (*idem*).

La qualité des services de garde étant habituellement perçue comme l'élément fondamental devant permettre l'atteinte des objectifs relatifs au développement de l'enfant et à l'égalité des chances, c'est sur la base de ce postulat que d'autres commentaires, souvent très positifs, ont été faits concernant le réseau de services de garde à contribution réduite.

Si l'on se fie à un texte publié au début de 1997, Ruth Rose appuie sans réserve l'instauration des services de garde telle qu'entreprise dans les nouvelles dispositions de politique familiale. Selon elle, le financement direct des services de garde par l'État (subvention versée aux garderies accréditées) constitue la seule forme de financement équitable et efficace permettant d'assurer l'accès à des services de bonne qualité à toutes les familles, particulièrement à celles de la classe moyenne (Rose, 1997b : 33). Elle fait remarquer que si la garde des enfants par la voisine d'à côté permet de payer moins cher, elle est aussi plus susceptible d'être de moins bonne qualité. Car dit-elle, « [...] en dépit de notre profonde conviction que toutes les femmes sont de bonnes mères, une très forte proportion de gardiennes non accréditées connaissent peu de choses sur le développement des enfants, sont souvent non intéressées par leur emploi et négligent beaucoup les enfants » (*ibid.* : 32, traduction libre). Aussi, considérant qu'il existe aujourd'hui une abondante littérature montrant qu'un programme éducatif et développemental structuré dans les cinq premières années de vie d'un enfant peut faire une grosse différence quant à sa capacité d'apprendre et de devenir autonome plus tard, considérant aussi que les services de garde doivent être reconnus comme étant un service essentiel tant pour les parents qui travaillent que pour les enfants incluant ceux dont la mère reste au foyer, elle soutient alors que, si l'objectif est d'assurer le développement optimal des enfants qui constitue le futur de notre société, les programmes que nous leur procurons doivent être de la meilleure qualité possible. Et selon Ruth Rose, le principal moyen d'assurer la qualité des services de garde est d'avoir du personnel bien formé, avec des salaires et des conditions de travail à la mesure de leurs responsabilités et de leurs qualifications. Poussant plus loin sa réflexion, elle fait ce parallèle : « [...] de bons services de garde coûtent cher et très peu de parents peuvent se permettre de se les payer directement, tout comme ils ne peuvent se permettre de payer directement pour les services d'éducation. » (*ibid.* : 33, traduction libre).

Le Conseil de la famille et de l'enfance (1999b) considère lui aussi que le développement des enfants est directement tributaire de la qualité des services. Il attire toutefois l'attention sur le défi que pose une implantation accélérée des services : celui de ne pas sacrifier la qualité à la quantité. À cet égard, reconnaissant le rôle clé que joue le personnel des services de garde en ce qui concerne la qualité des services et ce, tant du point de vue de leur formation que de leur stabilité en emploi, il voit poindre une pénurie de personnel qualifié avec la conséquence possible d'un relâchement au chapitre de la qualité. Même s'il reconnaît que le redressement salarial adopté au printemps 1999 devrait permettre de pallier, du moins en partie, les difficultés de recrutement, il n'en recommande pas moins au gouvernement « [...] de mettre en place les moyens nécessaires afin d'accélérer sans délai la formation du personnel éducateur œuvrant dans les services de garde à l'enfance et de poursuivre l'amélioration des conditions de travail pour ce personnel. » (Québec. Conseil de la famille et de l'Enfance, 1999b : 20)

Tout en saluant, du point de vue de son impact sur le développement des jeunes enfants, la décision gouvernementale d'instaurer des services de garde à prix modique, certains économistes n'en présentent pas moins une appréciation mitigée. Leur réserve concerne essentiellement l'universalité de la mesure. Selon eux, ce type de services devrait être offert de façon plus restreinte, c'est-à-dire

seulement aux enfants de milieux défavorisés, et ils présentent deux arguments à l'appui de leur position. Premièrement, puisque les études montrent que la fréquentation de services de garde de bonne qualité permet d'atténuer, sinon d'éliminer, les différences de résultats scolaires entre les enfants découlant de leur appartenance à des familles de statuts socio-économiques différents, l'offre d'un tel service est dès lors profitable au développement des enfants issus de milieux défavorisés et ils appuient la politique gouvernementale à l'égard de cette clientèle; par contre, ils ne voient pas la nécessité d'offrir le même type de services aux enfants de familles ayant un statut socio-économique relativement élevé car si l'impact de l'offre de tels services sur le développement des enfants de cette catégorie est peu documenté, ils estiment tout de même que : « [...] intuitivement, [sic] il apparaît plutôt marginal. » (Baril, Merrigan et Lefebvre, 1998 : 29). Deuxièmement, considérant que pour que les services de garde offerts puissent avoir l'impact désiré sur le développement des enfants, il importe que ceux-là soient de qualité, notamment par l'embauche d'un personnel hautement qualifié et par le maintien d'un ratio éducatrice/enfant très bas, ils sont d'avis que : « [...] l'objectif gouvernemental de favoriser le développement des enfants par le biais de services de garde universels apparaît beaucoup trop ambitieux compte tenu des ressources accordées. » (Baril, Merrigan et Lefebvre, 1998 : 29).

Par ailleurs, dans le même document, les auteurs présentent une approche alternative à l'approche retenue par le gouvernement du Québec dans le cadre des nouvelles dispositions de sa politique familiale. À l'égard des services de garde, ils proposent ainsi de revenir à la formule du crédit d'impôt remboursable pour les frais de garde modulé selon le revenu familial et d'offrir des services gratuits aux familles à très faible revenu de travail et à celles qui veulent quitter l'aide sociale (Baril, Merrigan et Lefebvre, 1998 : 40). Et critiquant ce qui leur apparaît comme une forme de « nationalisation » des services de garde au Québec, ils énoncent ce qui suit :

La mise en place d'un système réglementaire rencontre beaucoup plus d'obstacles qu'une politique de réduction des coûts à l'entrée sur le marché du travail. S'il est souhaitable et facile d'établir des normes d'hygiène et de sécurité, il est plus difficile d'établir des normes en ce qui concerne les soins de garde, la nature des activités et des interventions faites par les éducateurs, la qualité des éducateurs ou le ratio éducateurs-enfants souhaitable. Pourquoi le gouvernement connaîtrait-il mieux que les parents les besoins des jeunes enfants? (Baril, Merrigan et Lefebvre, 1998 : 39)

La priorité accordée à la petite enfance n'emporte pas l'adhésion de tous cependant. Une politique familiale doit se préoccuper de tous les âges de l'enfance et pas seulement des tout-petits. Ce point de vue est exprimé par le Conseil du statut de la femme et par une représentante de la Fédération des unions de familles (FUF). Ainsi, bien que très favorable à l'instauration de services de garde universels à coût modique, le Conseil du statut de la femme (1997a : 17) rappelle que : « [...] une politique familiale a cette caractéristique qui la distingue [...] d'une politique à la petite enfance en ce qu'elle s'intéresse à tous les enfants et non aux seuls enfants à naître ou d'âge préscolaire. ». Marie Rhéaume de la FUF critique elle aussi l'accent mis sur la petite enfance. Prenant comme argument la création même du ministère de la Famille et de l'Enfance, dans lequel l'Office des services de garde à l'enfance et ses 250 employés a été fusionné au Secrétariat à la famille et sa douzaine d'employés, elle signale que : « Le risque que les autres cycles de vie que la petite enfance soient noyés dans cette structure nous apparaît très élevé. » Et elle ajoute : « Mais la famille, elle, ne se limite pas aux enfants de 0 à 5 ans. La vie continue bien au-delà de cette étape » (Rhéaume, 1998 : 27).

## E.2. LE RÉGIME D'ASSURANCE PARENTALE

Outre la préoccupation pour les jeunes parents, le régime d'assurance parentale, bien qu'encore à l'état de projet, concerne manifestement une préoccupation pour la petite enfance. Ainsi, le gouvernement dans l'énoncé des *Nouvelles dispositions de la politique familiale* indique, à la rubrique consacrée à l'objectif de favoriser le développement des enfants et l'égalité des chances, que



grâce au régime d'assurance parentale « [...] le remplacement du revenu pendant les congés de maternité et les congés parentaux contribuera à assurer une présence et une attention accrues de la mère et du père auprès de leurs enfants, durant la période entourant la naissance. » (1997 : 13).

Pour sa part, à l'égard de cet objectif, le Conseil du statut de la femme souligne surtout l'apport éventuel du nouveau congé de paternité de cinq semaines prévu au régime : « Il assure une période de présence paternelle auprès du nouveau-né et établit ainsi, dès le départ, des conditions favorables au développement de l'attachement paternel. » (Québec. Conseil du statut de la femme, 1997a : 71).

#### IV – LES EFFETS DES NOUVELLES DISPOSITIONS DE LA POLITIQUE FAMILIALE

Marie Hélène Saint-Pierre et Renée B.-Dandurand

Les nouvelles dispositions de la politique familiale étant fort récentes, peu d'écrits ont traité jusqu'à maintenant des effets de celles-ci. Deux bilans ont été présentés par le ministère de la Famille et de l'Enfance, en mars 1999 et en février 2000 (*Bilan de la mise en œuvre...*). Il s'agit, non pas d'un examen des effets des mesures mais plutôt de rapports succincts sur l'état d'avancement de la mise en place des trois nouvelles dispositions : développement des services de garde, négociations avec le fédéral sur l'assurance parentale, modifications apportées en cours de route à l'allocation familiale, etc.

On l'a vu tout au long de la section précédente, outre les conseils consultatifs gouvernementaux, le Vérificateur général et certains membres d'organismes familiaux, peu d'analystes ont jusqu'à maintenant commenté la nouvelle politique. Ceux qui l'ont fait sont surtout des économistes et ils examinent principalement, en termes de pertes ou de gains financiers, les différences qui ont été observées, pour les familles (Baril, Lefebvre, Merrigan et Rose) et pour les femmes (Rose), entre les anciennes et les nouvelles dispositions. Il est alors question d'équité ou d'iniquité pour certaines catégories de familles ou selon le genre, mais pas véritablement d'effets, sinon, à la rigueur, d'effets économiques. Les autres aspects, en termes d'impacts sociaux, sont encore peu abordés (vg. développement des enfants en services de garde, égalisation des chances, etc.).

Dans son rapport de décembre 1999, le Vérificateur général du Québec considère qu'il y a retard à évaluer la nouvelle politique et il incite le ministère de la Famille et de l'Enfance à procéder à une analyse des effets de sa politique dans plusieurs domaines :

[...] le ministère tarde à évaluer l'incidence des nouvelles dispositions de la politique, si bien qu'il lui est difficile de savoir si la réforme profite vraiment aux familles et aux enfants. [...] Le ministère a conduit peu d'études d'impact sur le sujet et ne dispose d'aucune information de gestion sur l'incitation au travail, la diminution de la pauvreté, le développement des enfants et l'égalité des chances pour les enfants. De plus, il n'a pas encore déterminé les indicateurs de performance qui lui permettront d'évaluer l'atteinte des objectifs ultimes de la politique familiale<sup>158</sup>. (Québec. Vérificateur, 1999 : par. 4,40, 4,41)

Plus loin, le Vérificateur convient que la mission du ministère n'est pas simple à évaluer :

[...] certaines responsabilités qui lui incombent sont vagues, par exemple : faciliter la conciliation des responsabilités professionnelles et familiales et promouvoir le partage équitable de ces dernières ou encore aider les familles à créer des conditions favorables au maintien de relations familiales harmonieuses et au développement des enfants. (*ibid.* : 4.152).

<sup>158</sup> Les services de garde, par exemple, n'ont pas encore d'indicateurs de performance aussi clairs que l'école, dont les indicateurs de réussite scolaire sont de nos jours bien rodés et difficilement contestables. [Notre commentaire]

Dans sa réaction aux exigences du Vérificateur, le ministère se dit d'accord quant à la pertinence d'évaluer à terme la réalisation de ses objectifs mais il souligne que cette évaluation n'est pas facile :

[...] la lutte à la pauvreté, l'incitation au travail et l'égalité des chances sont des domaines d'intervention complexes, fortement influencés par des facteurs exogènes. Compte tenu que plusieurs ministères sont directement interpellés par ces problématiques, seule une action conjuguée du ministère de la Famille et de l'Enfance et de ses partenaires permettra d'évaluer l'impact des actions gouvernementales. (*ibid.* : par. 4.43).

Cette difficulté d'identifier spécifiquement les effets de la politique familiale est partagée par l'économiste Pierre Lefebvre. Si, d'une part, les objectifs implicites de la politique familiale « [...] apparaissent sous la forme d'attentes et comme le résultat de mesures possédant un caractère incitatif dont l'efficacité est plus délicate à établir. », d'autre part,

Quant aux résultats recherchés (par exemple, égalité des chances, équité entre les familles), les travaux d'évaluation des politiques publiques tendent à montrer que leurs effets propres sont incertains, parce qu'il n'y a pas de relation de causalité simple entre les intentions affichées d'une politique publique, les moyens mis en œuvre et les effets produits. Les effets peuvent être induits par le contexte, détournés par les stratégies personnelles des acteurs visés qui interviennent ou contrebalancés par les effets propres d'une autre politique publique. » (Lefebvre, 1998 : 216-217)

C'est donc dire que l'évaluation des effets d'une politique familiale n'est pas une opération simple. S'il est possible de cerner certains impacts économiques et démographiques<sup>159</sup> d'une politique (ce que des pays comme la France ont fait à plusieurs reprises), les impacts sociaux sont plus difficiles à circonscrire<sup>160</sup> car il n'est pas toujours possible d'isoler l'effet propre d'une politique, plusieurs facteurs jouant sur des objectifs aussi larges que le développement de l'enfant ou la conciliation famille-emploi. D'autres aspects telle l'égalisation des chances ne peuvent être évalués qu'à long terme et à l'aide d'études longitudinales. De plus, il importe de rappeler que l'évaluation des effets d'une seule mesure ne peut se faire sans tenir compte de l'ensemble des mesures que comporte une politique.

Un autre objectif de la politique familiale, qui n'est pas mis en évidence dans les *Nouvelles dispositions de la politique familiale* de 1997 mais dont il est pourtant question à deux reprises<sup>161</sup>, est celui de « soutenir et de favoriser la venue d'un enfant ». Cet objectif, davantage associé à la création du nouveau régime d'assurance parentale, n'a fait l'objet d'aucune analyse, la mesure étant encore partiellement virtuelle. Quelques auteurs soulignent un effet possible de ce côté. Ainsi, le Conseil du statut de la femme rapporte que : « [...] dans un récent article de la *Gazette des femmes*, rédigé à partir d'une enquête qualitative menée auprès de 41 femmes, on constate que la politique de congés parentaux est considérée comme le premier facteur ayant favorisé la maternité ou, encore, comme le principal obstacle à la maternité. » (Québec. Conseil du statut de la femme, 1997a : 71). Pierre Lefebvre entrevoit lui aussi un effet possible des nouvelles mesures de la politique familiale sur la fécondité mais il associe plutôt cet effet au développement des services de garde : « Il ne devrait pas faire de doute non plus que la fourniture de services de garde et d'éducation des enfants peut aussi jouer un rôle décisif sur le maintien du niveau de fécondité des familles en permettant aux mères de

<sup>159</sup> En 1995, il était par exemple relativement facile au Secrétariat à la famille de répondre à la demande du Vérificateur général d'évaluer le programme d'allocations à la naissance : il s'agissait de constater la progression de la natalité entre 1988 et 1995, de l'observer globalement et selon le rang de l'enfant. La mesure avait eu des effets mitigés : l'indice synthétique de fécondité avait chuté, les naissances de rang 1 et 2 avaient baissé mais les naissances de rang 3 et plus avaient augmenté (voir Historique, p. 32).

<sup>160</sup> Le CQRS a lancé récemment un appel d'offre visant à développer des indicateurs pour mesurer les impacts sociaux des programmes et politiques.

<sup>161</sup> Dans la lettre liminaire de la ministre Marois (p. VI) et dans le sommaire (p. VIII) du Livre blanc.

maintenir ou d'accroître leur contribution au temps de travail salarié. » (Lefebvre, 1998 : 225; 1997 : 39).

Renée B.-Dandurand

Les études comparatives de politique familiale sont récentes. Elles datent généralement des années 1990. On ne s'étonnera donc pas que les comparaisons qui incluent le Québec de façon spécifique soient plutôt rares. D'une part, certaines études mettent en scène le Canada en accordant une place plus ou moins restreinte au Québec (vg. Baker, 1995; Baker et Phipps, 1997; Kamermann et Kahn, 1997; Leblanc, Lefebvre et Merrigan, 1996); d'autre part, les analyses interprovinciales canadiennes qui incluent le Québec et qui concernent l'un ou l'autre aspect de la politique familiale datent, tout au plus, des dernières années.

Le Québec est bien présent dans l'ouvrage ambitieux de la Québécoise Anne-Hélène Gauthier, *The State and the Family: A Comparative Analysis of Family Policy in Industrialized Countries* (1996), qui porte sur 22 pays et couvre une période historique qui va des années 30 aux années 90. Elle classe les sociétés examinées selon quatre modèles de politique familiale : *français* qui est profamille et nataliste; *allemand* qui est profamille traditionnelle; *suédois*, profamille égalitaire; *britannique*, profamille, non-interventionniste. Le Québec a une place distinctive dans cette classification : il appartient au « modèle français ». Le changement introduit par les nouvelles dispositions de la politique familiale québécoise en 1997 incite Gauthier, dans un article subséquent (1998), à classer le Québec dans le « modèle suédois » parce qu'il accorde désormais « un fort appui à l'objectif de conciliation couple-famille » (1998 : 313).

D'autres études ont une portée comparative plus modeste. Dans une thèse de doctorat en sciences politiques, Josée Bergeron (1997) compare le *développement et les transformations* qui touchent les *politiques familiales de la France, du Canada et du Québec entre 1945 et 1993*. Elle examine ces politiques à la lumière des représentations, qui apparaissent dans chaque société, des sphères interne et externe au domaine de l'État-providence. Notons certains éléments majeurs qui marquent la spécificité du Québec : en 1945, dans sa réaction aux allocations familiales, les élites cléricales et nationalistes du Québec présentent un profil qui dénote une méfiance de l'intervention étatique et une conception normative de la famille; après 1960, la sécularisation de la société et la montée du nationalisme font émerger la pertinence d'une politique de population et une orientation qui « inclut de moins en moins les enseignements de l'Église et de plus en plus les orientations des politiques françaises » (Bergeron, 1997 : 327). Donc une orientation qui accepte mieux aussi l'interventionnisme de l'État et une conception de la famille davantage ouverte au pluralisme.

Les dernières *réformes des services de garde en France et au Québec* font l'objet d'un article de Jane Jenson (1998). Cette étude est menée à l'aide d'une approche dite historico-institutionnaliste, soit d'une analyse qui met en scène les institutions et les acteurs sociaux dans l'expression de leurs idées et de leurs intérêts. En France, les objectifs de réduction du chômage et d'assainissement des finances publiques ont conduit à implanter la réforme suivante : une diversification des choix offerts

qui a contribué à fragmenter les services de garde et à diminuer la part des établissements publics de garde. Alors que :

Au Québec, où le gouvernement a nettement œuvré en faveur des structures d'accueil sans but lucratif et aux coûts modiques pour les parents, les réformes introduites ont débouché, au contraire, sur l'instauration d'un système plus uniforme et collectif. (Jenson, 1998 : 185)

Nous avons montré précédemment que cette interprétation va partiellement à l'encontre de celle qui a été avancée par Dandurand et Saint-Pierre (2000), interprétation qui, pour le Québec, reconnaît le poids des objectifs de réduction du chômage dans la formulation d'une nouvelle politique de services de garde.

Si l'analyse de Jenson s'attache à comprendre le processus de décision qui a mené à une réforme récente des services de garde en France et au Québec, l'étude de Johnson et Mathieu (1998) examine, dans une perspective comparative, le *fonctionnement interne des services de maternelle et de garde* offerts aux enfants de 4 et 5 ans dans *quatre provinces canadiennes* : Nouveau-Brunswick, Québec, Ontario et Alberta. Ces provinces sont qualifiées de « très différentes les unes des autres dans la façon dont elles organisent leurs services d'éducation préscolaire » (p. 1). Les similitudes observées concernent le contenu et l'approche éducative. Par ailleurs, les maternelles sont subventionnées par des fonds publics alors que la garde relève à la fois du secteur public et du secteur privé. Les divergences concernent la source (ministères distincts) et la forme du financement. Elles sont aussi importantes, ces divergences, entre les maternelles et les services de garde : en plus d'avoir une histoire différente, ces deux services comptent des personnels qui ont reçu des formations distinctes et qui ne jouissent pas des mêmes conditions de travail. Enfin les convergences et divergences marquent également les relations entre parents et enseignantes/éducatrices pour ce qui est des programmes qui sont en place ou à privilégier. Quoique menée dans une perspective comparative, cette étude fait peu ressortir la spécificité de chaque province concernant les services éducatifs à la petite enfance.

Une étude toute récente (1999), menée sous les auspices du Réseau canadien des politiques publiques par Jane Jenson et Sherry Thompson présente une *comparaison de politique familiale entre six provinces canadiennes* : Colombie-Britannique, Alberta, Saskatchewan, Ontario, Québec, Nouveau-Brunswick. La comparaison est centrée sur les besoins des familles et des enfants et porte plus spécifiquement sur les mesures de sécurité du revenu, de conciliation famille-travail et de protection de l'enfance dite « à risque ». Le communiqué qui accompagne l'étude rapporte des données synthétiques éclairantes en ce qui concerne cette comparaison interprovinciale (qui, également, introduit le palier fédéral) :

L'étude indique que les efforts déployés ces dernières années par les gouvernements partout au pays pour régler leurs déficits les ont souvent incités à orienter leurs politiques dans des directions semblables. Ils ont fréquemment choisi d'abandonner des programmes universels, accessibles à tous les citoyens, pour les remplacer par des programmes ciblés sur des groupes précis, et de substituer des crédits d'impôt ou de nouvelles mesures de transfert de revenu à la prestation de services. Le nouveau rôle du gouvernement fédéral, comme en témoignent avec éloquence l'élimination du Régime d'assistance publique du Canada et la création du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux en 1995, signifie que la variété s'accroît à mesure que l'ensemble des instances législatives se livrent, chacune à leur façon, à diverses expériences. Par exemple, le Québec a institué un régime universel de frais de garde à cinq dollars par jour. Le Nouveau-Brunswick, le Québec et la Saskatchewan se sont orientés vers une combinaison de services et de mesures de soutien du revenu, tandis que d'autres provinces, comme l'Ontario, ont mis un accent moins prononcé sur les services et ont insisté davantage sur l'aspect revenu.

Enfin Jenson et Thompson (1999 : 41) abordent un dernier point : « two relatively silent figures that emerged from this project ». Il s'agit d'abord des parents biactifs de classe moyenne, dont les besoins en matière de conciliation famille-emploi sont peu considérés dans l'ensemble des

provinces étudiées, à l'exception du Québec. La seconde figure silencieuse : les enfants d'âge scolaire. Selon Jenson et Thompson, seule la Saskatchewan s'en préoccupe suffisamment. Elles expriment ainsi leurs craintes :

They are being left to their own resources just as the younger ones risk being left when they turn five. (Jenson et Thompson, 1999 : 141)

Amorcée par ces quelques études, la comparaison entre les politiques familiales du Québec et celle d'autres provinces et pays se poursuivra à travers les travaux ultérieurs du présent projet qui inclura des données sur le Canada et trois provinces canadiennes (Nouveau-Brunswick, Ontario, Alberta) ainsi que sur les États-Unis, la France et la Suède.

Tableau A.1

**Allocation familiale du Québec**  
Périodes du 1<sup>er</sup> juillet 1998 au 31 juillet 1999 et du 1<sup>er</sup> août 1999 au 31 juillet 2000  
(montants annuels)

Exercice financier	1998-1999		1999-2000	
	FAMILLES			
Type de famille / Allocation	BIPARENTALE	MONOPARENTALE	BIPARENTALE	MONOPARENTALE
<b>Allocation maximale</b>				
Montant :				
Pour le 1 <sup>er</sup> enfant	975 \$	2 275 \$	795 \$	2 095 \$
Pour le 2 <sup>e</sup> enfant	975 \$	975 \$	795 \$	795 \$
Pour le 3 <sup>e</sup> enfant	975 \$	975 \$	795 \$	795 \$
Seuil de revenu vs réduction (1)	21 825 \$	15 332 \$	21 825 \$	15 332 \$
<b>Taux de réduction (jusqu'à l'atteinte des montants de l'allocation minimale) :</b>				
En %		50 % (15 333\$ à 20 921\$)		35 % (15 333\$ à 20 921\$)
	30 % (2) (21 826\$ à 25 921\$)	30 % (20 922\$ à 25 921\$)	25 %	25 % ensuite
	50 % ensuite	50 % ensuite		
<b>Allocation minimale</b>				
<b>Seuil de revenu où débute l'allocation minimale (4) :</b>				
Avec 1 enfant	24 638 \$	19 620 \$	24 481 \$	20 952 \$
Avec 2 enfants	26 754 \$	21 423 \$	26 965 \$	23 436 \$
Avec 3 enfants	26 754 \$	21 423 \$	26 245 \$	22 716 \$
Montant :				
Pour le 1 <sup>er</sup> enfant		131 \$		131 \$
Pour le 2 <sup>e</sup> enfant		174 \$		174 \$
Pour le 3 <sup>e</sup> enfant		975 \$		975 \$
<b>Allocation nulle</b>				
Seuil de revenu vs réduction (3)	50 000 \$		50 000 \$	
Taux de réduction	5 %		5 %	
<b>Seuil de revenu où l'allocation devient nulle (4) :</b>				
Avec 1 enfant	52 620 \$		52 620 \$	
Avec 2 enfants	56 100 \$		56 100 \$	
Avec 3 enfants	75 600 \$		75 600 \$	

Sources : Baril, Lefebvre et Merrigan, 1997 : 17 (tableau 5); Les Publications du Québec, 1999, *op. cit.*

- Notes :
- (1) Seuil de revenu familial net au-delà duquel l'allocation maximale commence à être réduite.
  - (2) En 1998-1999, le seuil de 25 921 \$ est augmenté de 1 231 \$ par enfant à partir du quatrième.
  - (3) Seuil de revenu familial net au-delà duquel l'allocation minimale commence à être réduite.
  - (4) Calculs effectués par l'auteur.

Tableau A.2

**Prestation fiscale canadienne pour enfants**  
Période du 1<sup>er</sup> juillet au 30 juin, 1998 à 2001 (1)  
(montants annuels)

	1 <sup>er</sup> enfant	2 <sup>e</sup> enfant	3 <sup>e</sup> enfant	4 <sup>e</sup> enfant	Seuil de revenu vs réduction (2)
<b>Prestations de base</b>					
Prestation de base					
1998-1999	1 020 \$	1 020 \$	1 020 \$	1 020 \$	25 921 \$
1999-2000	1 020 \$	1 020 \$	1 020 \$	1 020 \$	25 921 \$
2000-2001	1 104 \$	1 104 \$	1 104 \$	1 104 \$	30 004 \$
<b>Suppléments</b>					
A compter du 3 <sup>e</sup> enfant					
1998-1999	--	--	75 \$	75 \$	
1999-2000	--	--	75 \$	75 \$	
2000-2001	--	--	77 \$	77 \$	
Enfants de 6 ans ou moins (3)					
1998-1999	213 \$ par enfant				
1999-2000	213 \$ par enfant				
2000-2001	219 \$ par enfant (moins 25% des frais de garde déduits à l'impôt)				
Taux de réduction (%)	Inchangé 1998-2001				
	2,5	5,0	5,0	5,0	
<b>Supplément du Régime national de prestations pour enfants</b>					
Montant du supplément					
1998-1999	605 \$	405 \$	330 \$	330 \$	
1999-2000	785 \$	585 \$	510 \$	510 \$	
2000-2001	977 \$	771 \$	694 \$	694 \$	
Taux de réduction (%)					
1998-1999	12,1	20,2	26,8	26,8	20 921 \$
1999-2000	11,5	20,1	27,5	27,5	20 921 \$
2000-2001	11,1	19,9	27,8	27,8	21 214 \$

Sources : Canada. Agence des douanes et du revenu du Canada. Revenu Canada, s.d. [2000]; Canada. Revenu Canada, 1999a, 1998c.

- Notes : (1) Pour la période du 1<sup>er</sup> juillet 2000 au 30 juin 2001, les chiffres présentés prennent en compte l'indexation des prestations telle qu'annoncée dans le budget fédéral du 28 février 2000; par contre, bien qu'en vigueur rétroactivement au 1<sup>er</sup> janvier 2000, elle n'est pas prise en compte pour les montants relatifs à la période 1999-2000 (voir p. 40).
- (2) Niveau annuel de revenu familial net au-delà duquel un taux de réduction est applicable.
- (3) En pratique, les parents qui font garder régulièrement leur enfant n'ont pas droit à ce supplément. Si on prend l'exemple de la garde d'un enfant, 5 jours par semaine pendant 48 semaines, au tarif du Québec de 5 \$ par jour, les frais de garde s'élèveront à 1 200 \$ pour l'année.

Tableau A.3

**Dépenses du ministère de la Famille et de l'Enfance,**  
**ensemble du ministère et par programme**  
Exercices financiers 1996-1997 à 1999-2000  
(en milliers de \$ [000])

	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000
MINISTÈRE (ensemble)	943 638,0	1 130 424,0	1 365 514,5	1 459 689,9
Programme 1	11 906,0	15 964,0	23 679,3	29 701,6
Programme 2	321 640,0	358 947,0	499 013,3	616 646,8
Programme 3	605 450,0	754 963,0	842 045,7	812 570,9
Programme 4	584,0	550,0	776,2	770,6

Source : Québec. Conseil du trésor, 1999b : 84, annexe A.

Légende : Programme 1 : Planification, recherche et administration

Programme 2 : Services à la famille et à l'enfance

Programme 3 : Prestations familiales

Programme 4 : Conseil de la famille et de l'enfance

- Notes : (1) Les dépenses présentées dans ce tableau sont dites sur base comparable. Certains ajustements étaient en effet nécessaires pour rendre les dépenses comparables entre les exercices financiers des diverses années. Ainsi, les dépenses probables de 1998-1999 incluent un montant de 77 millions de dollars (77 000 000 \$) correspondant à des dépenses additionnelles ayant été compensées par des revenus équivalents (Québec. Conseil du trésor, 1999b : 31 et 39, tableaux 1.2 et 2.3).
- (2) Les dépenses présentées dans ce tableau pour l'exercice 1999-2000 sont celles du budget de dépenses. Pour l'année 1998-1999, il s'agit plutôt des dépenses probables, ces dernières variant par rapport aux dépenses prévues dans le budget de dépenses déposé au printemps 1998 ; ainsi, au printemps 1999, on prévoit qu'elles seront inférieures pour les programmes 1 et 2 mais supérieures pour les programmes 3 et 4 (Québec. Conseil du trésor, 1999b : 84). Pour les autres années, il s'agit des dépenses.

Tableau A.4

**Variation annuelle des dépenses du ministère de la Famille et de l'Enfance,**  
**ensemble du ministère et par programme**  
Exercices financiers 1996-1997 à 1999-2000  
(en milliers de \$ et en pourcentage)

Année/ Programme	Variation par rapport à l'exercice financier précédent					
	000 \$			En pourcentage (%)		
	1997-1998	1998-1999	1999-2000	1997-1998	1998-1999	1999-2000
MINISTÈRE (ensemble)	186786,0	235090,5	94175,4	19,8	20,8	6,9
Programme 1	4058,0	7715,3	6022,3	34,1	48,3	25,4
Programme 2	37307,0	140066,3	117633,5	11,6	39,0	23,6
Programme 3	149513,0	87082,7	-29474,8	24,7	11,5	-3,5
Programme 4	-34,0	226,2	-5,6	-5,8	41,1	-0,7

Source : Calculs effectués à partir du tableau de l'Annexe A, p. 84 (Québec. Conseil du trésor, 1999b).

Légende : Voir tableau A.3

**PRESTATAIRES DE LA SÉCURITÉ DU REVENU****Modifications au programme de la sécurité du revenu  
et à d'autres programmes les concernant****Avril 1996**

En avril 1996, la loi 115 (votée en décembre 1995) a modifié certains paramètres de l'aide sociale, notamment :

- diminution mensuelle de 30 \$ pour les parents qui participent à une mesure d'insertion professionnelle (mesure d'employabilité), la majoration à la prestation de base étant passée à 120 \$ au lieu de 150 \$ (catégorie APTE - participant).
- abolition de la catégorie « disponibilité », ce qui signifie une diminution mensuelle de 50 \$ pour ceux qui désirent participer à une mesure d'insertion professionnelle mais ne le peuvent pas en raison du manque de places dans les programmes.
- annulation de l'indexation des prestations des parents inaptes au travail (catégorie « Soutien financier »).
- réduction de 30 \$ ou plus de l'allocation au logement pour les familles admissibles aux programmes APPORT et APTE.
- suppression d'un complément au crédit d'impôt foncier de 10 \$ par mois par adulte et de 1 \$ par mois par enfant.

*Sources* : Informations présentées dans Rose (1997a : 2) et dans Québec. Conseil de la famille (1996 : 4; 1997a : 4-5)].

**Janvier 1997 : L'assurance-médicaments**

En janvier 1997 : entrée en vigueur du Régime public d'assurance-médicaments.

En juillet 1997 : mensualisation des contributions à l'assurance-médicaments.

Cotisation (ou prime) en fonction du revenu du ménage :

Maximum de 175 \$ payable lors de la déclaration sur le revenu du Québec.

Sont exemptés de payer une cotisation :

- les enfants de moins de 18 ans et les étudiants à temps plein, âgés de 18 à 25 ans : ils sont couverts gratuitement à même la prime payée par leurs parents ;
- les prestataires de l'assistance-emploi (sécurité du revenu) et les familles dont le revenu net est faible, soit égal ou inférieur à : dans le cas d'une famille monoparentale avec un enfant (17 600 \$), avec deux enfants (20 200 \$) ; dans le cas d'une famille biparentale avec un enfant (20 200 \$), avec deux enfants (22 600 \$).

Lors de l'achat de médicaments :

- Franchise : chaque mois, la personne assurée paie la première partie du montant des médicaments qu'elle achète, soit 8,33 \$ par mois (100 \$ annuellement)
- Coassurance : elle paie ensuite 25 % du reste du coût des médicaments
- Rien à payer pour les enfants

- Contribution maximale (franchise + coassurance) pour les prestataires de la sécurité du revenu (sans contraintes à l'emploi ou avec contraintes temporaires) : 16,66 \$ par mois, soit 200 \$ annuellement.
- Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 1999 : les prestataires d'assistance-emploi présentant des contraintes sévères à l'emploi et leur conjoint sont exemptés de toute contribution.

**Source** : Régie de l'assurance-maladie du Québec. 1999, mise à jour du 26 novembre. *L'assurance-médicaments*. En ligne. « <http://www.ramq.gouv.qc.ca/cit/assmed/pers.htm> ». Consulté le 16 février 2000.

#### Septembre 1997 : Nouvelles dispositions de la politique familiale

Dans le cadre des nouvelles dispositions, l'instauration de l'allocation familiale (unifiée) qui incorpore la partie « enfants » du programme de la sécurité du revenu, fait en sorte que le programme ne s'adresse plus qu'aux adultes depuis lors.

#### Prestation de la sécurité du revenu accordée du 1<sup>er</sup> septembre 1997 au 31 juillet 1998

- En raison de l'entrée en vigueur de la nouvelle allocation familiale du Québec et des changements apportés à la prestation fiscale canadienne, les familles à la sécurité du revenu se seraient retrouvés avec moins d'argent pour les besoins reconnus de leurs enfants.
- Aussi, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité a versé une aide additionnelle à toutes les familles prestataires. Elles ont reçu, en plus de leur prestation de base, un montant appelé « majoration », afin d'assurer à ces familles une aide financière équivalant aux besoins reconnus pour leurs enfants.

**Source** : Québec. Ministère de l'Emploi et de la Solidarité. 1998. *Sécurité du revenu. Depuis le 1<sup>er</sup> août 1998, à la sécurité du revenu, des changements ont été apportés à l'aide financière accordée pour vos enfants en raison de l'entrée en vigueur du Supplément de la prestation nationale pour enfants de Revenu Canada*. Gouvernement du Québec, ministère de l'Emploi et de la Solidarité, dépliant F-674 (98-08).

#### Prestation de la sécurité du revenu accordée depuis le 1<sup>er</sup> août 1998

- La « majoration » à la prestation de base n'est plus versée aux familles bénéficiaires, en raison de l'entrée en vigueur du *Supplément de la prestation nationale pour enfants*.
- Un montant additionnel pour chaque enfant âgé de 12 à 17 ans est versé par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, parce qu'un tel montant, accordé auparavant par la prestation fiscale pour enfants (PFE), ne l'est plus maintenant avec la prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE).
- Généralement, les familles prestataires sont censées recevoir le montant maximum prévu aux deux programmes *Allocation familiale du Québec* et *Prestation fiscale canadienne pour enfants*. Mais il peut arriver qu'une famille ne reçoivent pas le maximum du *Supplément de la prestation nationale pour enfant* (fédéral). Si c'est le cas, une aide additionnelle est versée à cette famille prestataire pour combler la différence entre ce qu'elle reçoit effectivement et les besoins reconnus pour ses enfants.

**Source** : *idem*.

#### 1998-1999 : Nouvelle loi et nouveau règlement (régime de soutien au revenu)

La *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale* a été adoptée le 19 juin 1998, puis sanctionnée le 20 juin 1998.

Le *Règlement sur le soutien du revenu* (1998, c. 26, D.1011-99), édicté par décret le 28 juillet 1999, a remplacé le *Règlement sur la sécurité du revenu* édicté par le décret 922-89 du 14 juin 1989.

Les différents éléments de cette réforme sont entrés en vigueur progressivement.

#### En vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juin 1998

- Abolition de la réduction pour partage du logement pour les familles monoparentales.
- Exemption d'une partie de la pension alimentaire versée pour le bénéfice des enfants (revenu non comptabilisé pour l'établissement de la prestation). Le montant d'exemption est de 100\$ par mois pour une personne prestataire bénéficiaire de cette pension et qui a au moins un enfant âgé de moins de cinq ans. Notons que cette exemption est versée à raison d'une *exemption par famille* et non pas une exemption par enfant.
- Supplément pour favoriser un retour en emploi : permet dorénavant aux personnes prestataires qui obtiennent un nouvel emploi de recevoir, dès le début de cet emploi, un montant de 500\$ qui leur permettra de payer certaines dépenses liées à un retour sur le marché du travail. Pour bénéficier du supplément, la personne doit, notamment, être prestataire de la sécurité du revenu depuis au moins trois mois consécutifs et ne pas avoir bénéficié de ce supplément dans les trois derniers mois, ou être prestataires de l'assurance-emploi et que le montant de prestation hebdomadaire est égal ou inférieur à 250\$.

**Source** : Québec. Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, 1998.

#### Admissibilité à l'aide financière et l'avoir liquide

- **en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1998** : Augmentation des montants d'avoir liquide que peut posséder une famille avec enfants à charge au moment de sa demande d'aide financière.
- Autre modification, qui entrera en vigueur ultérieurement, concerne les montants d'avoir liquide qu'une famille avec enfants mineurs pourra posséder, une fois admise à l'aide financière, lors d'établissement du montant de la prestation à lui verser. Cette famille pourra bénéficier d'une exemption de certains montants d'argent qu'elle possède.

**Source** : *idem*.

#### Autres modifications qui sont entrées en vigueur au plus tard le 1<sup>er</sup> octobre 1999

- Améliorations apportées à la contribution parentale.
- Reconnaissance du travail bénévole dans le cadre d'un Parcours individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi.
- Augmentation du montant de revenus de travail permis sans entraîner une réduction de la prestation.
- Considération d'une partie des prestations de maternité et des prestations parentales de l'assurance-emploi, ainsi que les prestations du Programme d'allocation de maternité (PRALMA) comme revenus de travail dans le calcul de l'aide financière.
- Augmentation du montant d'exemption de la valeur d'une résidence.

**Source** : *idem*.



**CLASSIFICATION DE LA RECENSION INFORMATISÉE DES ÉCRITS**

**A- MODE DE CLASSIFICATION**

Dans la recension informatisée, les écrits sont classés selon des mots-clés et ce, à deux niveaux :

- 1- par grands thèmes;
- 2- selon des points particuliers à l'intérieur de chaque grand thème.

**1- Classification par grands thèmes**

À ce premier niveau, la classification regroupe l'ensemble des ouvrages se rapportant à l'un ou l'autre des cinq grands thèmes retenus pour cette recension d'écrits. Les mots-clés correspondants sont les suivants :

**A.0.0- DYNAMIQUES**

Les dynamiques associées à l'élaboration des politiques en direction des familles. Ces dynamiques renvoient à différents contextes (démographique, socio-économique, etc.) et aux grands acteurs en cause (acteurs sociaux et institutionnels).

**B.0.0- POLITIQUES FAMILIALES**

Les politiques sociales à dimension familiale : les services, les mesures et les allocataires.

**C.0.0- CULTURE POLITIQUE et CARACTÉRISTIQUES NATIONALES**

**D.0.0- EFFETS et RÉSULTATS des politiques familiales**

**E.0.0- COMPARAISONS internationales et/ou interprovinciales des politiques familiales**

**2- Classification par sous-thèmes**

À un second niveau, les écrits sont classés selon des points plus spécifiques. À l'intérieur de chaque grand thème, les mots-clés retenus à ce niveau sont les suivants:

**A.0.0- DYNAMIQUES**

**A.1.0- dynamiques, contextes**

A.1.1- dynamiques, contexte historique

A.1.2- dynamiques, contexte législatif et juridique

A.1.3.0- dynamiques, contexte démographique

A.1.3.1- dynamiques, contexte démographique, régions

- A.1.4.0- dynamiques, contexte socio-démographique
  - A.1.4.1- dynamiques, contexte, garde des enfants  
(partage de la garde des enfants entre parents lorsqu'il y a rupture d'union)
  - A.1.4.2- dynamiques, contexte, pères et paternité
- A.1.5- dynamiques, contexte socio-économique
- A.1.6- dynamiques, contexte, conciliation travail-famille
- A.1.7.0- dynamiques, contexte, services  
(contextes sous-jacents à l'élaboration de politiques relatives à la prestation de services aux enfants et aux familles)
  - A.1.7.1- dynamiques, contexte, services: santé
  - A.1.7.2- dynamiques, contexte, services: prévention sociale
  - A.1.7.3- dynamiques, contexte, services: protection des enfants
  - A.1.7.4- dynamiques, contexte, services: maintien à domicile
  - A.1.7.5- dynamiques, contexte, services: violence, personnes âgées
- A.2.0- dynamiques, grands acteurs sociaux  
(conseils consultatifs, associations familiales, mouvement féministe, etc.)
- A.3.0- dynamiques, appareil administrativo-politique  
(ministères, secrétariats, organisation administrative des mesures)
- B.0.0- POLITIQUES FAMILIALES**
- B.0.1- politiques familiales d'ensemble  
(ensemble des mesures en direction des familles ou une majorité d'entre elles)
- B.1.0- politiques, services  
(services aux familles)
  - B.1.01- politiques, services, pensions alimentaires  
(interventions étatiques relatives aux pensions alimentaires)
  - B.1.02- politiques, services de garde
  - B.1.03- politiques, services de périnatalité et de soins aux enfants
  - B.1.04- politiques, services, santé  
(services de santé pour les enfants plus âgés et leur famille)
  - B.1.05- politiques, services, prévention sociale
  - B.1.06- politiques, services, planification des naissances
  - B.1.07- politiques, services, médiation familiale
  - B.1.08- politiques, services, protection  
(des enfants et de la jeunesse)
  - B.1.09- politiques, services, placement
  - B.1.10- politiques, services, adoption
  - B.1.11- politiques, services, handicapés
  - B.1.12- politiques, services, communautaire  
(orientation communautaire des services dispensés par les CLSC et services offerts par les organismes communautaires)
  - B.1.13- politiques, services, maintien à domicile  
(personnes âgées, malades)
  - B.1.14- politiques, services, placement, personnes âgées

- B.2.0- politiques, financier  
(mesures de soutien financier aux familles)
  - B.2.1- politiques, financier, allocation familiale (unifiée), Québec  
(allocation familiale mise en place en 1997; également, dans certains cas, allocation pour enfant handicapé)
  - B.2.2- politiques, financier, prestation fiscale canadienne pour enfants
  - B.2.3- politiques, financier, allocations à la naissance-jeunes enfants-familiales, Québec  
(mesures d'aide financière aux familles d'avant 1997)
  - B.2.4- politiques, financier, allocations familiales, Canada  
(allocations familiales fédérales d'avant 1993)
  - B.2.5- politiques, financier, APPORT  
(programme *Aide aux parents pour leurs revenus de travail*)
  - B.2.6- politiques, financier, sécurité du revenu
  - B.2.7- politiques, financier, autres mesures  
(du Québec ou du Canada)
- B.3.0- politiques, conciliation  
(mesures visant la conciliation travail-famille)
  - B.3.1- politiques, conciliation, congé  
(congés de maternité et parental : aspects législatifs, réglementaires et financiers)
  - B.3.2- politiques, conciliation, retrait préventif  
(programme *Pour une maternité sans danger* : pour les travailleuses enceintes ou qui allaitent)
  - B.3.3- politiques, conciliation, garde de parents âgés
  - B.3.4- politiques, conciliation, entreprises  
(mesures et programmes mis en place par les entreprises)
- B.4.0- politiques, immigration
- B.5.0- politiques, mesures fiscales vs les familles
- B.6.0- politiques, allocataires  
(bénéficiaires des diverses mesures)
- B.7.0- politiques, position des acteurs  
(réactions des conseils consultatifs, des associations familiales, etc. à l'égard des politiques envisagées ou mises en place par le gouvernement)
- C.0.0- CULTURE POLITIQUE et CARACTÉRISTIQUES NATIONALES**
- C.1.0- culture, privatiste vs familialiste
- C.2.0- culture, privé vs public
- C.3.0- culture, État vs marché
- C.4.0- culture, redistribution verticale vs redistribution horizontale
- C.5.0- culture, assistance vs assurance
- C.6.0- culture, sélectivité vs universalité
- C.7.0- culture, assimilation vs multiculturalisme
- C.8.0- culture, modes de vie  
(traditions familiales et relations intergénérationnelles)

C.9.0- culture, arbitrages  
(arbitrages entre les dépenses de sécurité du revenu et les dépenses pour le soutien aux familles,  
et fardeaux fiscaux relatifs)

D.0.0- EFFETS et RÉSULTATS des politiques familiales  
(sans mot-clé de second niveau)

E.0.0- COMPARAISONS internationales et-ou interprovinciales des politiques familiales  
(sans mot-clé de second niveau, si ce n'est l'identification des pays ou provinces concernés par  
la comparaison - voir ci-dessous.)

## 2- ATTRIBUTION DE MOTS-CLÉS FACULTATIFS

Certains mots-clés sont utilisés de manière facultative, c'est-à-dire seulement s'il y a lieu. Ces  
mots-clés sont les suivants:

(À noter que ces mots-clés sont identifiés par une lettre (X, Y ou Z) seulement pour la  
commodité de l'utilisation de ProCite5. En effet, cet ajout est nécessaire afin que,  
lorsqu'on utilise la commande « TERMS », puis « Keyword », la liste des mots-clés  
apparaissant à l'écran conserve l'ordre de classification mentionné ci-dessus.)

### (X) Identification de pays ou provinces

La mention du nom des pays en cause lors d'écrits comparatifs n'est pas exhaustive. Nous avons  
plutôt choisi de ne retenir que l'identification des pays pour lesquels ce travail de recension a également  
été effectué, soit la France, la Suède et les États-Unis. Par ailleurs, la mention « Europe » renvoie à des  
comparaisons impliquant un ou des pays d'Europe autres que la France et la Suède.

Quant aux ouvrages qui abordent à la fois les situations québécoise et canadienne, nous avons  
retenus les mots-clés suivants pour identifier l'entité avec laquelle le Québec est comparé :

- « Canada » : ensemble du Canada
- « Canada-provinces » : ensemble du Canada et autres provinces ou grandes régions canadiennes
- « Provinces » : une ou d'autres provinces ou grandes régions canadiennes
- « Ontario ».

La liste des mots-clés est donc la suivante :

- X- Canada
- X- Canada-provinces
- X- Provinces
- X- Ontario
- X- États-Unis
- X- Europe
- X- France
- X- Suède

## Y- Site INTERNET

On trouve à l'heure actuelle une foule d'informations sur le réseau Internet. Nous avons donc  
ajouté la mention « Site INTERNET » dans les mots-clés de la présente recension informatisée, pour  
identifier les enregistrements de différents sites Internet pertinents à notre propos pour lesquels sont  
fournies les coordonnées permettant d'y avoir accès.

À noter cependant que de nombreux autres enregistrements proviennent du réseau Internet  
sans que nous leur ayons attribué le mot-clé « Y- Site INTERNET ». Il s'agit dans ces cas d'une page  
Web en particulier, correspondant à un thème précis de la recension.

## Z- COMPARAISON-PAYS-PROVINCES

Ce mot-clé est employé pour identifier des écrits comparatifs portant sur des thèmes autres que les  
politiques familiales comme telles (lesquels sont identifiés par E.0.0). Il s'agit la plupart du temps d'écrits  
ayant trait à la comparaison de contextes (démographique, socio-économique, etc.) ou de services  
(périnatalité, santé).

Précisons que ce mot-clé est utilisé lorsqu'un ouvrage établit la comparaison de la situation  
québécoise avec celles d'autres pays ou d'autres provinces canadiennes; mais qu'il est également utilisé  
dans le cas de présentations juxtaposées de la situation prévalant à divers endroits, sans qu'il y ait pour  
autant de véritable comparaison. De manière générale, ce mot-clé est accompagné d'un autre mot-clé (ou  
d'autres mots-clés) indiquant par rapport à quel(s) pays ou provinces canadiennes, la comparaison ou  
juxtaposition est effectuée.

---

**FICHIERS PROCITE 5 INCLUS SUR LE CD-ROM**  
**Contenu et procédures d'utilisation****1- CONTENU DU CD-ROM**

Sur le CD-ROM de cette recension d'écrits, apparaissent trois répertoires (ou dossiers), chacun correspondant à un répertoire du logiciel ProCite 5 :

- > Database
- > Forms
- > Styles

Chacun de ces répertoires contient un ou plusieurs fichiers.

**Database**

Ce répertoire contient les fichiers relatifs à la banque de données bibliographiques comme telle:

- Qpolfam.pdt : fichiers de données (ProCite Database)
- Qpolfam.pdx : fichiers d'indexation des données (ProCite Index)

**Forms**

Ce répertoire comprend 5 fichiers (.pwf), chacun correspondant à un formulaire d'enregistrement. Chacun de ces formulaires définit les champs utilisés pour créer l'enregistrement d'un type donné de références bibliographiques, à savoir :

- Article.pwf
- Chapitre.pwf
- Livre.pwf
- These.pwf
- Www.pwf

Ces fichiers (ou formulaires d'enregistrement) ont été adaptés spécialement pour cette recension d'écrits, c'est-à-dire traduction des termes en français et inclusion des seuls champs (*fields* ou *terms*) utilisés dans chaque formulaire.

**Styles**

Ce répertoire comprend un seul fichier :

- familia5.pos

Ce fichier contient toutes les spécifications que nous avons définies (et francisées) afin d'obtenir une version formatée correspondant à chacun des cinq types de références bibliographiques incluses dans cette recension.

La version formatée d'un enregistrement peut être visionnée directement à l'écran à partir de la commande « Preview Pane » (dans *View*); c'est également la version formatée d'un enregistrement qui apparaîtra lorsqu'on fera imprimer une bibliographie par les commandes « Print Bibliography » ou « Print Subject Bibliography » (dans *File*), que ce soit en copie papier « avec *Print* » ou en tant que fichier informatique sauvegardé « avec *Save* »)

## 2- PROCÉDURES D'UTILISATION

### A- Copie des fichiers

Copier les fichiers contenus dans chaque répertoire apparaissant sur le CD-ROM dans les répertoires correspondant du logiciel ProCite 5.

- Database : 2 fichiers
- Forms : 5 fichiers
- Styles : 1 fichier

### B- Configuration de certains éléments de ProCite 5

Pour une utilisation optimale de la banque de données bibliographiques, nous recommandons d'effectuer les étapes indiquées ci-dessous.

- Démarrer ProCite 5
  - Ouvrir le fichier de données bibliographiques : [cliquer sur *File*, puis sur *Open*]  
Dans la fenêtre devrait apparaître le fichier Qpolfam.pdt [mettre le fichier en surbrillance puis cliquer sur « Ouvrir »].
  - Une fois le fichier de données bibliographiques ouvert :
    - S'assurer que le style utilisé par ProCite 5 est « familia5 »
      - a) Pour l'impression d'une bibliographie
        - Cliquer sur *File* (dans la barre de menu en haut de l'écran)
        - Cliquer sur *Print Bibliography* :  
dans la fenêtre « *Output Style* » en haut de l'écran devrait apparaître « familia5 ». Si ce n'est pas le cas, ouvrir le menu déroulant de *Output Style* (cliquer à l'extrémité droite de cette petite fenêtre) et sélectionner « familia5 ».
        - De même, lors de l'utilisation de la commande *Print Subject Bibliography* (dans le menu *File*), s'assurer que le style sélectionné dans la fenêtre « *Output Style* » soit « familia5 ».
      - b) Pour le visionnement à l'écran des références formatées (commande *Preview Pane*)
        - Cliquer sur *View*, puis sur *Configure Record List*
        - Cliquer ensuite sur le menu *Preview Pane* tout en haut de la fenêtre :  
dans la fenêtre « *Output Style* » devrait apparaître « familia5 »; si ce n'est pas le cas, ouvrir le menu déroulant de *Output Style* (cliquer à l'extrémité droite de la fenêtre) et sélectionner « familia5 ».
    - Modifier Font dans *Configure Record List*
      - Cliquer sur *View*, puis sur *Configure Record List*
      - Cliquer sur le menu *Record List* tout en haut de la fenêtre :  
dans la fenêtre devrait apparaître en haut les deux petites fenêtres « *Font* » et « *Size* »
      - Dans la petite fenêtre *Font*, sélectionner « Time New Roman ».  
(l'ajustement de *Size* est facultatif, par défaut il est fixé à 8; pour un meilleur visionnement à l'écran, on peut sélectionner une taille plus grande, « 11 » ou « 12 » par exemple.)
- N.B.- Cet ajustement de la configuration de *Configure Record List* est nécessaire pour que la référence formatée qui apparaîtra à l'écran quand sera sélectionné *Preview Pane* (dans *View*) corresponde à la référence formatée que donnera l'impression de la bibliographie en utilisant *Print Bibliography* (dans *File*).

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Andrew, Caroline. 1998. « Les femmes et l'État-providence : question revue et corrigée », *Politique et Sociétés*. Vol. 17, n° 1-2, p. 171-182.
- Baillargeon, Denyse. 1996. « Les politiques familiales au Québec. Une perspective historique », *Lien social et Politiques-RIAC. Politiques familiales et vies de femmes*. n° 36, p. 21-32.
- Baker, Maureen. 1995. *Canadian Family Policies: Cross-National Comparisons*. Toronto : University of Toronto Press, 466 p.
- Baker, Maureen 1994. « L'efficacité des politiques familiales et sociales ». In *Les politiques gouvernementales face aux familles canadiennes en transition*. Maureen Baker (dir.). Ottawa : Institut Vanier de la famille, p. 141-151.
- Baker, Maureen et Shelley Phipps. 1997. « Family Change and Family Policies : Canada ». In *Family Change and Family Policies in Great Britain, Canada, New Zealand, and the United States*. Sheila B. Kamerman et Alfred J. Kahn (dir.). Oxford : Clarendon Press, p. 105-203.
- Baril, Robert, Pierre Lefebvre et Philip Merrigan. 1997. « La politique familiale: ses impacts et les options », *Choix. IRPP : Les politiques sur la famille*. Vol. 3, n° 3, p. 1-73.
- Bergeron, Josée. 1997. *Les frontières matérielles et imaginées de l'État-providence : les politiques familiales en France, au Canada et au Québec de 1945 à 1993*. Thèse de doctorat, Carleton: Université de Carleton, Département de science politique, 390 p.
- Bergeron, Josée et Jane Jenson. 1999. « Nation, natalité, politique et représentations des femmes », *Recherches féministes*. Vol. 12, n° 1, p. 83-101.
- Bergeron, Josée et Marie Hélène Saint-Pierre. 1998. « Assistantes maternelles et réorientation des services de garde en France : quand la politique familiale se conjugue à une politique d'emploi ». In *Quelle politique familiale à l'aube de l'an 2000?* Renée B. Dandurand, Pierre Lefebvre et Jean-Pierre Lamoureux (dir.). Montréal, Paris : L'Harmattan, p. 73-95.
- Bérubé, Guylaine. 1995. *Étude sur la perception des pensions alimentaires*. Québec : Gouvernement du Québec, Conseil du statut de la femme, coll. Recherche du Conseil du statut de la femme, 60 p.
- Boily, Nicole. 1987. « Politique familiale: d'une définition de la famille au rôle de l'État ». In *Couples et parents des années quatre-vingt*. Renée B. Dandurand (dir.). Québec : Institut québécois de recherche sur la culture, p. 163-172.

Bouchard, Camil, Vivian Labrie et Alain Noël. 1996. *Chacun sa part*. Rapport de trois membres du Comité externe de réforme de la sécurité du revenu. Québec : Gouvernement du Québec, ministère de la Sécurité du revenu, 235 p.

Canada. Agence des douanes et du revenu du Canada. Revenu Canada. s.d. [2000]. « Annonce du Budget Fédéral - 28 Février 2000 ». In *Welcome to the Canada Customs and Revenue Agency / Bienvenue à l'Agence des douanes et du revenu du Canada : Quoi de neuf? : Prestations pour enfants et familles*. En ligne <[http://www.ccr-aadrc.gc.ca/benefits/federal\\_budget\\_2000-f.html](http://www.ccr-aadrc.gc.ca/benefits/federal_budget_2000-f.html)>. Consulté le 14 mars 2000.

Canada. Agences des douanes et du revenu du Canada. Revenu Canada. 1999. *Guide général d'impôt et de prestations 1999*. Ottawa : Gouvernement du Canada, Agences des douanes et du revenu du Canada, Revenu Canada, brochure 5100-G, 47 p.

Canada. Développement des ressources humaines Canada. 2000, mise à jour du 10 mars. « Versement des prestations parentales - Budget 2000 ». In *Bienvenue à DRHC / Welcome to HRDC : Bienvenue au site national de Développement des ressources humaines Canada : Bienvenue à l'Assurance-emploi*. En ligne. <<http://www.hrdc-drhc.gc.ca/ei/common/budget2000x.shtml>>. Consulté le 24 mars 2000.

Canada. Développement des ressources humaines Canada. 1999, mise à jour du 10 février. « La subvention canadienne pour l'épargne-études ». In *Bienvenue à DRHC / Welcome to HRDC : Bienvenue au site national de Développement des ressources humaines Canada : Soutien du revenu*. En ligne. <<http://www.hrdc-drhc.gc.ca/hrib/learnlit/cesg/menu/homex.shtml>>. Consulté le 24 septembre 1999.

Canada. Développement des ressources humaines Canada. 1998. *Assurance-emploi. Prestations de maternité, parentales et de maladie / Maternity, Parental and Sickness Benefits*. Ottawa : Gouvernement du Canada, Développement des ressources humaines Canada, catalogue n° IN-201-03-98, 40 p.

Canada. Développement des ressources humaines Canada. 1997. *Assurance-emploi. Supplément au revenu familial / Employment Insurance and the Family Supplement*. Ottawa : Gouvernement du Canada, Développement des ressources humaines Canada, bulletin d'information n° IN-219-01-97, 4 p.

Canada. Groupe d'étude sur la garde des enfants. 1986. *Rapport du Groupe d'étude sur la garde des enfants*. Ottawa : Gouvernement du Canada, Condition féminine Canada, 457 p.

Canada. Ministère des Finances. 2000. *Le plan budgétaire de 2000 : De meilleures finances, une vie meilleure*. Déposé à la Chambre des communes par le ministre des Finances, l'honorable Paul Martin, c.p., député, le 28 février 2000. Ottawa : Gouvernement du Canada, ministère des Finances, n° de catalogue F1-23/2000-1F, 380 p.

Canada. Ministère des Finances. 1999. *Le budget de 1999. Le point sur la Prestation fiscale canadienne pour enfants*. Ottawa : Gouvernement du Canada, ministère des Finances. Dépliant (février 1999).

Canada. Revenu Canada. 1999a, mise à jour du 2 juillet. « Les prestations pour enfants et famille - Foire aux questions ». In *Welcome Bienvenue: Prestations pour enfants et familles*. En ligne. 7 p. <<http://www.rc.gc.ca/~dwdrink/ppfaq-f.htm>>. Consulté le 24 septembre 1999

Canada. Revenu Canada. 1999b. *Rapport des programmes de prestations*. Ottawa : Gouvernement du Canada, Revenu Canada, publication RC4071 (99) 3940, 26 p.

Canada. Revenu Canada. 1999c, mise à jour du 15 mars. « 448 - Crédit pour taxe sur les produits et services/taxe de vente harmonisée ». In *Welcome Bienvenue : Impôt et taxes : Messages Télé-Impôt*. En ligne. <<http://www.rc.gc.ca/sert/telimpo-03.htm>>. Consulté le 24 septembre 1999.

Canada. Revenu Canada. 1998a. *Guide général d'impôt et de prestations 1998*. Ottawa : Gouvernement du Canada, Revenu Canada, brochure 5100-G, 53 p.

Canada. Revenu Canada. 1998b. « Statistiques sur l'impôt des particuliers - Édition 1998 (année d'imposition 1996) ». In *Welcome Bienvenue : Impôt et taxes : Statistiques sur l'impôt des particuliers*. En ligne. <<http://www.rc.gc.ca/sfp/sfp96/topics-f.htm>>. Consulté le 23 septembre 1999.

Canada. Revenu Canada. 1998c. *Votre prestation fiscale canadienne pour enfants*. Ottawa : Gouvernement du Canada, Revenu Canada, brochure T4114 (F) Rév. 98 3265, 23 p.

Canada. Statistique Canada. 1999. *CANSIM, matrice 5702*. Ottawa : Gouvernement du Canada, Statistique Canada.

Canada. Statistique Canada. 1995. *Statistiques sur l'assurance-chômage 1995*. Ottawa : Gouvernement du Canada, Statistique Canada, n° 73-202S au catalogue.

Canada. Statistique Canada. 1993. « L'enquête sur la violence envers les femmes », *Le Quotidien*. n° 11-001F au catalogue.

Collectif Clio. 1992. *L'histoire des femmes au Québec depuis quatre siècles*. Montréal : Le Jour, éditeur, 646 p.

Comité CSN sur les services de garde. 1994. *Les services de garde au Québec à un point tournant*. Montréal : Conseil fédéral de la Confédération des syndicats nationaux, 92 p.

Côté, Denise et Marie-Paule Maurice. 1993. « Certains impacts du régime fédéral des allocations familiales sur les femmes francophones du Québec », *Canadian Social Work Review/Revue canadienne de service social*. Vol. 10, n° 2, p. 157-181.

Croisetière, Pierre. 1996. *Compte rendu des interventions concernant la famille à la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics*. Québec : Gouvernement du Québec, Secrétariat à la famille [Document interne].

Dandurand, Renée B. 2000. « La politique familiale au Québec : un autre argument pour une société distincte », *Interface*, vol. 21, n° 1, p. 46-48.

Dandurand, Renée B. 1994. « Divorce et nouvelle monoparentalité ». In *Traité des problèmes sociaux*. Fernand Dumont, Simon Langlois et Yves Martin (dir.). Québec : Institut québécois de recherche sur la culture, p. 519-544.

Dandurand, Renée B. 1991. *Le mariage en question. Essai sociohistorique*. 2<sup>e</sup> édition. Québec : Institut québécois de recherche sur la culture, 188 p.

- Dandurand, Renée B. 1987. « Une politique familiale: enjeux et débats », *Recherches sociographiques*. Vol. XXVIII, n° 2-3, p. 349-369.
- Dandurand, Renée B. et Josée Bergeron. À paraître. « Protection sociale destinée aux familles : une comparaison entre le Québec et l'Alberta », article soumis pour publication dans la revue *Politique et Sociétés*.
- Dandurand, Renée B. et Marianne Kempeneers. 1990. « Femmes et politiques familiales: entre l'ambivalence et l'implication », *Santé mentale au Québec*. Vol. XV, n° 1, p. 85-99.
- Dandurand, Renée B., Marianne Kempeneers et Céline Le Bourdais. 1989. « Quel soutien pour les familles? », *Policy Options/Options politiques*. Vol. 10, n° 2, p. 26-29.
- Dandurand, Renée B. et Christopher McAll. 1996. « Welfare, workfare, wedfare: faut-il encore assister les mères seules? », *Lien social et Politiques-RIAC. Politiques familiales et vies de femmes*. n° 36, p. 79-92.
- Dandurand, Renée B. et Françoise-Romaine Ouellette. 1995. « Famille, État et structuration d'un champ familial », *Sociologie et sociétés*. Vol. XXVII, n° 2, p. 103-119.
- Dandurand, Renée B. et Marie Hélène Saint-Pierre. 2000. « Les nouvelles dispositions de la politique familiale québécoise : un retournement ou une évolution prévisible? ». In *Comprendre la famille*. Actes du 5<sup>e</sup> Symposium québécois de recherche sur la famille, Université du Québec à Trois-Rivières, 4-5 novembre 1999.
- Déry, Isabelle et Francine Légaré. 1997. *Les pensions alimentaires pour enfants: comprendre les changements: médiation, fixation et défiscalisation*. Sainte-Foy, Québec : Les Publications du Québec [ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration], coll. Quoi faire ?, n° 9, 76 p.
- De Sève, Nicole. 1997. « Politique familiale ou politique appauvrissante », *L'Action nationale*. Vol. LXXXVII, n° 10, p. 63-75.
- Desjardins, Ghislaine. 1991. *Faire garder ses enfants au Québec... une histoire toujours en marche*. Québec : Les Publications du Québec [Office des services de garde à l'enfance], 108 p.
- Dionne, Claude. 1994. « L'indice synthétique peut-il mesurer les effets des politiques de fécondité? » In *Les modes de régulation de la reproduction humaine*. Colloque international de Delphes, Association internationale des démographes de langue française, 6-10 octobre 1992. Paris : Presses Universitaires de France, p. 331-341.
- Dumont, Micheline. 1983. « Des garderies au 19<sup>e</sup> siècle: les salles d'asile des sœurs Grises à Montréal ». In *Maîtresses de maison, maîtresses d'école. Femmes, famille et éducation dans l'histoire du Québec*. Montréal : Les Éditions Boréal Express, p. 261-285.
- Fédération des associations de familles monoparentales du Québec. 1994. « Le fonctionnement de l'Office de perception automatique des pensions alimentaires ». In *Pour en finir avec l'innacceptable: Réformons la perception des pensions alimentaires!* Fédération des associations de familles monoparentales du Québec. Montréal : Fédération des associations de familles monoparentales du Québec, p. 8-15.

- Fédération des unions de famille. 1981. *Pour une réflexion soutenue et efficace entre l'État et les familles. Avis à l'intention du Premier ministre et du Conseil exécutif*. Montréal : Fédération des unions de famille, 18 p.
- Fortin, Bernard, Gaétan Garneau, Guy Lacroix, Thomas Lemieux et Claude Montmarquette. 1996. *L'économie souterraine au Québec : mythes et réalités*. Sainte-Foy : Les Presses de l'Université Laval, 115 p.
- Fortin, Pierre et Francine Séguin. 1996. *Pour un régime équitable axé sur l'emploi*. Rapport de deux membres du Comité externe de réforme de la sécurité du revenu, S.I. s.n., 137 p.
- Garigue, Philippe. 1970. *Les fondements d'une politique familiale*. Annexe 16, Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social. Québec : Gouvernement du Québec, Éditeur officiel du Québec, 85 p.
- Gauthier, Anne. 1985. « État-mari, État-papa. Les politiques sociales et le travail domestique ». In *Du travail et de l'amour. Les dessous de la production domestique*. Louise Vandelac et al. (dir.). Montréal : Saint-Martin, p. 257-311.
- Gauthier, Anne Hélène. 1998. « Trois, quatre ou cinq modèles de politiques familiales au sein des pays européens et néo-européens? ». In *Quelle politique familiale à l'aube de l'an 2000?* Renée B. Dandurand, Pierre Lefebvre et Jean-Pierre Lamoureux (dir.). Montréal, Paris : L'Harmattan, p. 299-323.
- Gauthier, Anne Hélène. 1996. *The State and the Family: A Comparative Analysis of Family Policy in Industrialized Countries*. Oxford : Oxford University Press, 232 p.
- Grégoire, Réginald. 1993. *Politiques relatives à la petite enfance dans quelques pays*. Beauport.
- Groupe de recherche Éthos. 1990. *Le pouvoir et la légitimité de l'intervention de l'État auprès des familles: approche éthique*. Québec : Gouvernement du Québec, Conseil de la famille, coll. Études et recherches, 54 p.
- Guest, Dennis. 1993. *Histoire de la sécurité sociale au Canada*. Montréal : Boréal, 478 p.
- Henripin, Jacques. 1989. *Naître ou ne pas être*. Québec : Institut québécois de recherche sur la culture, 140 p.
- Hofferth, Sandra L. 1996. « Child Care in the United States Today », *The Future of Children*. Vol. 6, n° 2, p. 41-61.
- Jean, Dominique. 1989. « Le recul du travail des enfants au Québec entre 1940 et 1960 : une explication des conflits entre les familles pauvres et l'État providence », *Labour/Le travail*. n° 24, p. 91-129.
- Jenson, Jane. 1998. « Les réformes des services de garde pour jeunes enfants en France et au Québec: une analyse historico-institutionnaliste », *Politique et Sociétés*. Vol. 17, n° 1-2, p. 183-216.
- Jenson, Jane et Sharon M. Stroick. 1999. *Un plan d'action stratégique axé sur les enfants au Canada*. Ottawa : Les réseaux canadiens de recherche en politiques publiques.

- Jenson, Jane et Sherry Thompson. 1999. *Comparative Family Policy : Six Provincial Stories*. Ottawa : Canadian Policy Research Networks Inc., 41 p.
- Johnson, Laura C. et Julie Mathien. 1998. *Services éducatifs à la petite enfance destinés aux enfants d'âge préscolaire dans quatre provinces canadiennes: portée, nature et modèles pour l'avenir*. Ottawa : Caledon Institute of Social Policy, 84 p.
- Joyal, Renée. 1994. « L'enfant et les lois: à la recherche d'un statut », *Cahiers québécois de démographie*. Vol. 23, n° 2, p. 243-256.
- Joyal, Renée. 1987. « La famille, entre l'éclatement et le renouveau : la réponse du législateur ». In *Couples et parents des années quatre-vingt*. Renée B. Dandurand (dir.). Québec : Institut québécois de recherche sur la culture, p. 147-161.
- Joyal, Renée et Colette Chatillon. 1994. « La Loi québécoise de protection de l'enfance de 1944 : genèse et avortement d'une réforme », *Histoire sociale*. Vol. 27, n° 53, p. 33-63.
- Kammerman, Sheila B. et Alfred J. Kahn. 1997. « Introduction ». In *Family Change and Family Policies in Great Britain, Canada, New Zealand, and the United States*. Sheila B. Kamerman et Alfred J. Kahn (dir.). Oxford : Clarendon Press, p. 3-28.
- Larose, Andrée. 1998. *Situation des ressources et des services des CLSC auprès des enfants de 0-18 ans et de leurs familles*. Montréal : Association des CLSC et des CHSLD du Québec, 62 p.
- Leblanc, Michel, Pierre Lefebvre et Philip Merrigan. 1996. « Comment accroître le soutien public en faveur des enfants », *Choix. IRPP : Les politiques sur la famille*. Vol. 2, n° 6, p. 1-49.
- Le Bourdais, Céline et Nicole Marcil-Gratton avec la collaboration de Danièle Bélanger. 1994. « La politique familiale au Québec: ' penser et agir famille ' ». In *Les politiques gouvernementales face aux familles canadiennes en transition*. Maureen Baker (dir.). Ottawa : Institut Vanier de la famille, p. 117-130.
- Le Devoir*. 2000. « La ministre Léger confirme le maintien du niveau des allocations familiales », 15 mai.
- Lefebvre, Pierre. 1998. « Les nouvelles orientations de la politique familiale du Québec : une critique de l'allocation unifiée ». In *Quelle politique familiale à l'aube de l'an 2000?* Renée B. Dandurand, Pierre Lefebvre et Jean-Pierre Lamoureux (dir.). Montréal, Paris : L'Harmattan, p. 215-246.
- Lefebvre, Pierre. 1997. « Les nouvelles orientations de la politique familiale du Québec », *Choix. IRPP : Les politiques sociales*. Vol. 3, n° 2, p. 31-61.
- Lefebvre, Pierre, Liliane Brouillette et Claude Felteau. 1994. « La nouvelle prestation fiscale fédérale pour enfants : effets sur l'équité et la fécondité au Canada et au Québec ». In *Comprendre la famille*. Gilles Pronovost (dir.). Actes du 2<sup>e</sup> symposium québécois de recherche sur la famille, tenu à l'Université du Québec à Trois-Rivières les 3, 4 et 5 novembre 1993. Québec : Presses de l'Université du Québec, p. 145-172.
- Léger, Marie. 1986. *Les garderies. Le fragile équilibre du pouvoir*. Montréal : Regroupement des garderies du Montréal métropolitain inc. et Les éditions de l'Arche, 183 p.

- Lemieux, Denise. 1999. *Le mouvement familial au Québec : de la construction d'une identité à l'action concertée 1965-1988*. Montréal : INRS-Culture et société, texte miméographié, 47 p.
- Lepage, Francine. 1995. *Les pensions alimentaires pour enfants et la fiscalité: analyse de la situation actuelle*. Québec : Gouvernement du Québec, Conseil du statut de la femme, coll. Recherche du Conseil du statut de la femme, 66 p.
- Lévesque, Benoît. 1994. « Québec: des expériences à l'institutionnalisation ». In *Cohésion sociale et emploi*. Bernard Eme et Jean-Louis Lavoie dir. Paris : Épi/Desclée de Brouwer, coll. Sociologie économique, p. 229-245.
- Lévesque, Benoît et Yves Vaillancourt. 1998. *Les services de proximité au Québec : de l'expérimentation à l'institutionnalisation*. Montréal : Université du Québec à Montréal, Cahiers du CRISES, n° 9812, 23 p.
- Lundberg, Shelly, Robert Pollack et Terry Wales. 1997. « Do Husbands and Wives Pool Their Resources? Evidence from the UK Child Benefit », *Journal of Human Resources*. Vol. 32, n° , p. 463-480.
- Malenfant, Romaine. 1996. « Cachez ce ventre... La grossesse en milieu de travail », *Lien social et Politiques-RIAC. Politiques familiales et vies de femmes*. n° 36, p. 103-110.
- Malouin, Marie-Paule. 1998. *Le mouvement familial au Québec: les débuts: 1937-1965*. Montréal : Boréal, 158 p.
- Marshall, Dominique. 1998. *Aux origines sociales de l'État-providence: familles québécoises, obligation scolaire et allocations familiales : 1940-1955*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal, coll. Trajectoires sociales, 317 p.
- Martel, Chantal. 1996. *L'économie sociale et les femmes : garder l'œil ouvert*. Québec : Gouvernement du Québec, Conseil du statut de la femme, coll. Recherche du Conseil du statut de la femme, 37 p.
- Mathews, Georges. 1987. « Le choc démographique : pas seulement une affaire de famille », *Revue internationale d'action communautaire*. n° 18/58, p. 9-16.
- Moisan, Marie. 1995. *On n'est pas trop de deux: l'utilisation du congé parental au Québec*. Québec : Gouvernement du Québec, Conseil du statut de la femme, coll. Recherche du Conseil du statut de la femme, 131 p.
- Organismes familiaux associés du Québec. 1980. *Pour la défense de la nouvelle famille au Québec: Manifeste de l'OFAQ pour une politique familiale au Québec*. Montréal : OFAQ, 45 p.
- Phipps, Shelley. 1999. *An International Comparison of Policies and Outcomes for Young Children*. Ottawa : Renouf Publishing Co. Ltd., CPRN Study, no. F 05 , 132 p.
- Québec. Assemblée nationale. 1997. *Débats de la Commission des affaires sociales sur la loi n° 144, Loi sur les prestations familiales et sur la loi n° 145, Loi sur le ministère de la Famille et de l'Enfance et modifiant la Loi sur les services de garde à l'enfance*. 5 et 6 juin.



Québec. Bureau de la statistique du Québec, ministère de la Famille et de l'Enfance et ministère de l'Éducation. 1999. *Enquête sur les besoins des familles en matière de services de garde*. Rapport d'analyse descriptive du Bureau de la statistique du Québec. Québec : Gouvernement du Québec, Bureau de la statistique du Québec, ministère de la Famille et de l'Enfance et ministère de l'Éducation, 312 p.

Québec. Comité d'orientation et de concertation sur l'économie sociale. 1996. *Rapport du Comité d'orientation et de concertation sur l'économie sociale : Entre l'espoir et le doute*. Rapport déposé à la ministre d'État de l'Emploi et de la Solidarité et ministre responsable de la Condition féminine. Québec : Gouvernement du Québec, [Secrétariat à la condition féminine], 112 p.

Québec. Comité de la consultation sur la politique familiale. 1986. *Rapport du comité de la consultation sur la politique familiale. Deuxième partie: Le soutien collectif recommandé pour les parents québécois*. Québec : Gouvernement du Québec, Comité de la consultation sur la politique familiale, 152 p.

Québec. Comité de la consultation sur la politique familiale. 1985. *Le soutien collectif réclamé pour les familles québécoises. Rapport de la consultation sur la politique familiale : première partie*. Québec : Gouvernement du Québec, ministère du Conseil exécutif, Secrétariat à la politique familiale, 204 p.

Québec. Comité interministériel sur les services à la petite enfance. 1994. *La petite enfance : une responsabilité familiale, un projet de société*. Québec : Gouvernement du Québec, Secrétariat à la famille [Document de travail].

Québec. Comité ministériel permanent du développement social. 1984. *Document de consultation sur la politique familiale : Pour les familles québécoises*. Québec : Gouvernement du Québec, Comité ministériel permanent du développement social, 114 p.

Québec. Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux. 1988. *Rapport de la Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux*. Québec : Les Publications du Québec, 803 p.

Québec. Commission de la santé et de la sécurité du travail du Québec. 1999. *Rapport annuel d'activité 1998*. s.l. Gouvernement du Québec, Commission de la santé et de la sécurité du travail du Québec .

Québec. Commission des normes du travail. 1999, mise à jour du 17 février. « Congé pour événements familiaux ». In *Commission des normes du travail : Les normes du travail*. En ligne. <<http://www.cnt.gouv.qc.ca/fr/normes/normes/conges.htm>>. Consulté le 3 mai 1999.

Québec. Commission permanente sur la culture. 1985. *Étude de l'impact culturel, social et économique des tendances démographiques actuelles sur l'avenir du Québec comme société distincte*. Québec : Assemblée nationale, Secrétariat des commissions, 112 p.

Québec. Conseil de la famille. 1997a. *Impact de certains aspects de la réforme de la sécurité du revenu sur les familles*. Québec : Gouvernement du Québec, Conseil de la famille, coll. Avis, 19 p.

Québec. Conseil de la famille. 1997b. *La médiation préalable en matière familiale*. Mémoire présenté par le président du Conseil de la famille, Bernard Fortin, à la Commission parlementaire des institutions sur la Loi instituant la médiation préalable en matière familiale et modifiant d'autres dispositions du Code de procédure civile. Québec : Gouvernement du Québec, Conseil de la famille, coll. Avis, 9 p.

Québec. Conseil de la famille. 1996. *L'appauvrissement des familles dans un contexte d'insécurité. Réflexions familiales dans le cadre de la tenue du deuxième Sommet socio-économique*. Québec : Gouvernement du Québec, Conseil de la famille, 19 p.

Québec. Conseil de la famille. 1993. *Les services de garde au Québec: un équilibre précaire*. Québec : Gouvernement du Québec, Conseil de la famille, coll. Avis, 65 p.

Québec. Conseil de la famille. 1990a. *Réactions au Plan d'action gouvernemental en matière de politique familiale 1989-1991. Familles en tête*. Québec : Gouvernement du Québec, Conseil de la famille, coll. Avis, 20 p.

Québec. Conseil de la famille. 1990b. *Les parents et les normes du travail*. Québec : Gouvernement du Québec, Conseil de la famille, coll. Avis, 17 p.

Québec. Conseil de la famille. 1989. *Avis sur les services de médiation familiale*. Québec : Gouvernement du Québec, Conseil de la famille, 8 p.

Québec. Conseil de la famille. 1989. *Penser et agir famille: Guide à l'intention des intervenants publics et privés*. Québec : Gouvernement du Québec, Conseil de la famille, 63 p.

Québec. Conseil de la famille et de l'enfance. 1999a. *Une fiscalité au service de la famille*. Québec : Gouvernement du Québec, Conseil de la famille et de l'enfance, coll. Avis, 24 p.

Québec. Conseil de la famille et de l'enfance. 1999b. *Famille et travail, deux mondes à concilier*. Québec : Gouvernement du Québec, Conseil de la famille et de l'enfance, coll. Avis, 51 p.

Québec. Conseil de la famille et de l'enfance. 1998. *Rapport annuel 1997-1998. Les activités du Conseil de la famille et de l'enfance*. Sainte-Foy, Québec : Les Publications du Québec. [Conseil de la famille et de l'enfance].

Québec. Conseil de la famille et de l'enfance, ministère de la Famille et de l'Enfance et Bureau de la statistique du Québec. 1999. *Un portrait statistique des familles et des enfants au Québec*. Québec : Gouvernement du Québec, ministère de la Famille et de l'Enfance, Conseil de la famille et de l'enfance et Bureau de la statistique du Québec, 206 p.

Québec. Conseil des affaires sociales et de la famille. 1986. *Des priorités pour la famille : un avis*. Québec : Gouvernement du Québec, Conseil des affaires sociales et de la famille, 32 p.

Québec. Conseil des affaires sociales et de la famille. 1985. *Investir dans les enfants*. Québec : Gouvernement du Québec, Conseil des affaires sociales et de la famille, 23 p.

Québec. Conseil des affaires sociales et de la famille. 1982. *La famille, demain*. Québec : Gouvernement du Québec, Conseil des affaires sociales et de la famille, coll. Avis, 75 p.

- Québec. Conseil des affaires sociales et de la famille. 1981. *Avis et recommandations du Conseil des affaires sociales et de la famille sur la natalité au Québec*. Québec : Gouvernement du Québec, Conseil des affaires sociales et de la famille, 18 p.
- Québec. Conseil des affaires sociales et de la famille. 1978. *La situation des familles québécoises*. Québec : Gouvernement du Québec, Conseil des affaires sociales et de la famille, 108 p.
- Québec. Conseil des affaires sociales et de la famille. 1974. *Contribution à une politique des affaires sociales et de la famille : les propositions et les recommandations du Conseil des affaires sociales et de la famille*. Québec : Éditeur officiel du Québec, 85 p.
- Québec. Conseil du statut de la femme. 1998. *Mémoire sur le projet de loi n° 186, Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*. Québec : Gouvernement du Québec, Conseil du statut de la femme, coll. Avis du Conseil du statut de la femme, 39 p.
- Québec. Conseil du statut de la femme. 1997a. *La société et les familles: miser sur l'égalité et la solidarité. Avis sur les nouvelles dispositions de la politique familiale et sur la fiscalité des familles*. Québec : Gouvernement du Québec, Conseil du statut de la femme, coll. Avis du Conseil du statut de la femme, 84 p.
- Québec. Conseil du statut de la femme. 1997b. *Commentaires sur le projet de loi 65 instituant la médiation préalable en matière familiale*. Québec : Gouvernement du Québec, Conseil du statut de la femme, coll. Avis du Conseil du statut de la femme, 22 p.
- Québec. Conseil du statut de la femme. 1996a. *Pensions alimentaires: quand une pomme égale deux oranges*. Mémoire présenté à la Commission des affaires sociales lors de la consultation sur un modèle de fixation des pensions alimentaires pour enfants. Québec : Gouvernement du Québec, Conseil du statut de la femme, coll. Avis du Conseil du statut de la femme, 36 p.
- Québec. Conseil du statut de la femme. 1996b. *Mémoire présenté à la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics*. Québec : Gouvernement du Québec, Conseil du statut de la femme, coll. Avis du Conseil du statut de la femme, 35 p.
- Québec. Conseil du statut de la femme. 1995a. *La fiscalité et les pensions alimentaires pour enfants : pour une nouvelle approche*. Québec : Gouvernement du Québec, Conseil du statut de la femme, coll. Avis du Conseil du statut de la femme, 34 p.
- Québec. Conseil du statut de la femme. 1995b. *Avis sur la fixation des pensions alimentaires pour enfants*. Québec : Gouvernement du Québec, Conseil du statut de la femme, coll. Avis du Conseil du statut de la femme, 41 p.
- Québec. Conseil du statut de la femme. 1995c. *La perception des pensions alimentaires*. Québec : Gouvernement du Québec, Conseil du statut de la femme, coll. Avis du Conseil du statut de la femme, 43 p.
- Québec. Conseil du statut de la femme. 1995d. *Mémoire sur le projet de loi facilitant le paiement des pensions alimentaires*. Québec : Gouvernement du Québec, Conseil du statut de la femme, coll. Avis du Conseil du statut de la femme, 34 p.

- Québec. Conseil du statut de la femme. 1990. *Pour une politique québécoise de congés parentaux*. Québec : Gouvernement du Québec, Conseil du statut de la femme, coll. Avis du Conseil du statut de la femme, 28 p.
- Québec. Conseil du statut de la femme. 1985. *La condition des femmes au regard de la famille. Considérations du Conseil du statut de la femme touchant le document de consultation sur la politique familiale*. Avis. Québec : Gouvernement du Québec, Conseil du statut de la femme, 160 p.
- Québec. Conseil du statut de la femme. 1982. *Femmes et politique familiale. Document de travail préparé à l'intention des groupes de femmes*. Québec : Gouvernement du Québec, Conseil du statut de la femme.
- Québec. Conseil du statut de la femme. 1978. *Pour les Québécoises : Égalité et indépendance*. Québec : Éditeur officiel du Québec.
- Québec. Conseil du trésor. 1999a. *Budget de dépenses 1999-2000. Volume I. Livre des crédits pour l'année financière se terminant le 31 mars 2000*. Québec : Gouvernement du Québec, Conseil du trésor. Déposé à l'Assemblée nationale par monsieur Bernard Landry, Vice-Premier ministre et ministre d'État à l'Économie et aux Finances, 216 p.
- Québec. Conseil du trésor. 1999b. *Budget de dépenses 1999-2000. Volume II. Message du Président du Conseil du trésor et renseignements supplémentaires*. Québec : Gouvernement du Québec, Conseil du trésor, 155 p.
- Québec. Conseil du trésor. 1998. *Budget de dépenses 1998-1999. Volume I. Livre des crédits pour l'année financière se terminant le 31 mars 1999*. Québec : Gouvernement du Québec, Conseil du trésor. Déposé à l'Assemblée nationale par monsieur Bernard Landry, Vice-Premier ministre et ministre d'État à l'Économie et aux Finances.
- Québec. Conseil supérieur de l'éducation. 1996. *Pour un développement intégré des services éducatifs à la petite enfance: de la vision à l'action*. Québec : Gouvernement du Québec, Conseil supérieur de l'éducation, 121 p.
- Québec. Conseil supérieur de l'éducation. 1995. *Pour la réforme du système éducatif*. Québec : Gouvernement du Québec, Conseil supérieur de l'éducation, 65 p.
- Québec. Groupe de travail pour les jeunes. 1991. *Un Québec fou de ses enfants*. Québec : Gouvernement du Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux, Direction des communications, 175 p.
- Québec. Groupe de travail sur l'application des mesures de protection de la jeunesse. 1991. *La protection sur mesure: un projet collectif*. Québec : Gouvernement du Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux, Direction générale de la prévention et des services communautaires, 164 p.
- Québec. Groupe de travail sur l'évaluation de la loi sur la protection de la jeunesse. 1992. *La protection de la jeunesse. Plus qu'une loi*. Québec : Gouvernement du Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux et ministère de la Justice, 191 p.

- Québec. Ministère de l'Éducation, Aide financière aux études. 1999a. *Le Programme de prêts et bourses. Une aide à votre portée 1999-2000*. Québec : Gouvernement du Québec, ministère de l'Éducation, brochure 22-0135, 71 p.
- Québec. Ministère de l'Éducation, Direction générale du financement et des équipements. 1999b. « D) Allocations supplémentaires : Petite enfance (mesure 30010) ». In *Règles budgétaires pour l'année scolaire 1999-2000. Commissions scolaires (Partie I - Règles budgétaires de fonctionnement)*. Québec : Gouvernement du Québec, ministère de l'Éducation, p. 34-36.
- Québec. Ministère de l'Éducation. 1996. *Les États généraux sur l'éducation 1995-1996. Exposé de la situation*. Québec : Gouvernement du Québec, ministère de l'Éducation.
- Québec. Ministère de l'Éducation. 1992. *Chacun ses devoirs : plan d'action sur la réussite éducative*. Québec : Gouvernement du Québec, ministère de l'Éducation.
- Québec. Ministère de l'Emploi et de la Solidarité. 1998. *La Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*. Document d'information sur le nouveau régime québécois de sécurité du revenu. s.l : Gouvernement du Québec, ministère de l'Emploi et de la Solidarité, brochure F-681 (98-10), 44 p.
- Québec. Ministère de la Famille et de l'Enfance. 2000a. *Bilan de la mise en œuvre des trois principales mesures de la politique familiale : mise à jour, février 2000*. Québec : Gouvernement du Québec, ministère de la Famille et de l'Enfance, 6 p.
- Québec. Ministère de la Famille et de l'Enfance. 2000b (à paraître). *Rapport annuel 1998-1999*. Québec : Gouvernement du Québec, ministère de la Famille et de l'Enfance.
- Québec. Ministère de la Famille et de l'Enfance. 1999a. *Aide financière pour les familles québécoises*. Québec : Gouvernement du Québec, ministère de la Famille et de l'Enfance, BR-015(019), 20 p.
- Québec. Ministère de la Famille et de l'Enfance. 1999b. *La politique familiale. Un pas de plus vers l'épanouissement des familles et des enfants*. Sainte-Foy, Québec : Les Publications du Québec [ministère de la Famille et de l'Enfance], 38 p.
- Québec. Ministère de la Famille et de l'Enfance. 1999c. *La politique familiale. Bilan de la mise en œuvre des dispositions du Livre blanc*. Québec : Gouvernement du Québec, ministère de la Famille et de l'Enfance, 16 p.
- Québec. Ministère de la Famille et de l'Enfance. 1999d. *Rapport annuel 1997-1998*. Québec : Les Publications du Québec [ministère de la Famille et de l'Enfance], 54 p.
- Québec. Ministère de la Famille et de l'Enfance. 1997. *Programme éducatif des centres de la petite enfance*. Sainte-Foy, Québec : Les Publications du Québec [ministère de la Famille et de l'Enfance].
- Québec. Ministère de la Santé et des Services sociaux. 1993. *Politique de périnatalité*. Québec : Gouvernement du Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux, 101 p.
- Québec. Ministère de la Santé et des Services sociaux. 1992. *La politique de la santé et du bien-être*. Québec : Gouvernement du Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux, 192 p.

- Québec. Ministère de la Sécurité du revenu. 1997. *Rapport annuel 1996-1997*. Les Publications du Québec [ministère de la Sécurité du revenu], 79 p.
- Québec. Ministère de la Sécurité du revenu. 1996. *Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi. Synthèse du document de consultation*. Québec : Gouvernement du Québec, ministère de la Sécurité du revenu, 31 p.
- Québec. Ministère de la Solidarité sociale. 1999a. *Le régime de soutien du revenu: pour l'emploi et la solidarité sociale*. Gouvernement du Québec, ministère de la Solidarité sociale, brochure F-688 (99-09), 44 p.
- Québec. Ministère de la Solidarité sociale. 1999b, mise à jour du 1<sup>er</sup> mai. « Aide aux parents pour leurs revenus de travail (APPORT) ». In *Bienvenue au ministère de la Solidarité sociale : Sécurité du revenu*. En ligne. 6 p. <<http://www.mss.gouv.qc.ca/serper/secrev/apport/index.htm>>. Consulté le 6 mai 1999.
- Québec. Ministère de la Solidarité sociale. 1999c, mise à jour du 6 août. « L'organisation administrative supérieure du MSS ». In *Bienvenue au ministère de la Solidarité sociale*. En ligne. 4 p. <<http://www.mss.gouv.qc.ca/mes/org/index.htm>>. Consulté le 20 septembre 1999.
- Québec. Ministère de la Solidarité sociale. 1998. « Manuel d'interprétation normative ». In *Bienvenue au ministère de la Solidarité sociale : Sécurité du revenu : Documentation*. En ligne. <<http://www.mss.gouv.qc.ca/mes/doc/mani/accueil.htm>>. Consulté le 22 septembre 1999.
- Québec. Ministère des Finances. 2000. *La réduction de l'impôt des particuliers : des bénéfices pour tous les contribuables*. Québec : Gouvernement du Québec, ministère des Finances, 74 p.
- Québec. Ministère des Finances. 1999a. « 1. Mesures concernant les particuliers ». In *Budget 1999-2000. Renseignements supplémentaires sur les mesures du budget. Section 1: Mesures affectant les revenus*. Québec : Gouvernement du Québec, ministère des Finances, p. 1-14.
- Québec. Ministère des Finances, Direction des politiques de taxation. 1999b. *Statistiques fiscales des particuliers. Année d'imposition 1996. Édition 1999*. Québec : Gouvernement du Québec, ministère des Finances, 291 p.
- Québec. Ministère des Finances. 1984. *Livre blanc sur la fiscalité des particuliers*. Québec : Gouvernement du Québec, ministère des Communications, Direction générale des publications.
- Québec. Ministère des Relations avec les Citoyens et de l'Immigration, Communication-Québec. 1999. *Bébé arrive. Démarches à faire avant et à la suite de la naissance d'un enfant*. 8<sup>e</sup> édition. S.l. Gouvernement du Québec, ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, Direction générale de Communication-Québec, coll. Les guides de Communication-Québec, 44 p.
- Québec. Ministère des Relations avec les Citoyens et de l'Immigration, Communication-Québec, Direction générale de Rouyn-Noranda. 1998. *Bébé arrive. Démarches à faire avant et à la suite de la naissance d'un enfant*. S.l. Gouvernement du Québec, ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, Direction générale de Communication-Québec, coll. Les guides de Communication-Québec, 43 p.

- Québec. Ministère du Conseil exécutif, Ministre déléguée à la Condition féminine. 1988. *Énoncé de politique sur les services de garde à l'enfance. Pour un meilleur équilibre. Document d'orientation*. Québec : Gouvernement du Québec, ministère du Conseil exécutif, Ministre déléguée à la Condition féminine, 105 p.
- Québec. Ministère du Revenu. 1998a. *Déclaration de revenus 98. Régime d'imposition simplifié*. Québec : Gouvernement du Québec, ministère du Revenu, brochure TPF-1.S (1998-12), 42 p.
- Québec. Ministère du Revenu. 1998b. *Guide 98. Déclaration de revenus*. Québec : Gouvernement du Québec, ministère du Revenu, brochure TP-1.G (1998-12), 54 p.
- Québec. Ministère du Revenu. 1997. *Guide 97. Déclaration de revenus*. Québec : Gouvernement du Québec, ministère du Revenu, brochure TP-1.G (1997-12), 50 p.
- Québec. Office des services de garde à l'enfance. 1992. *Projet de politique d'intervention en service de garde à l'intention des enfants issus de milieux défavorisés*. 2<sup>e</sup> version. Québec : Gouvernement du Québec, Office des services de garde à l'enfance.
- Québec. Régie des rentes du Québec. 1999. *Régie des rentes du Québec. Rapport annuel 1998-1999*. Québec : Gouvernement du Québec, Régie des rentes du Québec.
- Québec. Régie des rentes du Québec. s.d. [1999a]. « L'allocation familiale ». In *Québec, Régie des rentes : Aide aux familles*. En ligne. <<http://www.rrq.gouv.qc.ca/fr/famille/nallfa.htm>>. Consulté le 3 mai 1999.
- Québec. Régie des rentes du Québec. s.d. [1999b]. « Un avenir qu'on se donne. Le Régime de rentes du Québec ». In *Québec, Régie des rentes*. En ligne. <<http://www.rrq.gouv.qc.ca/fr/rente/rente.htm>>. Consulté le 27 septembre 1999.
- Québec. Régie des rentes du Québec. 1998a. « Programme d'aide aux familles ». In *Rapport annuel 1997-1998 de la Régie des rentes du Québec*. Québec : Gouvernement du Québec, Régie des rentes du Québec, p. 57-63.
- Québec. Régie des rentes du Québec. 1998b. *Les prestations familiales. L'allocation familiale*. Québec : Gouvernement du Québec, Régie des rentes du Québec, brochure n° 019-AF-989 F, 18 p.
- Québec. Secrétariat à la famille. 1996. « Les allocations à la naissance », *Carnet de famille*.
- Québec. Secrétariat à la famille. 1995a. *Familles en tête 1995-1997. Plan d'action des partenaires en matière familiale*. Québec : Gouvernement du Québec, Secrétariat à la famille, 137 p.
- Québec. Secrétariat à la famille. 1995b. *Les familles et la politique familiale. Synthèse des mémoires présentés aux commissions sur l'avenir du Québec*. Québec : Gouvernement du Québec, Secrétariat à la famille, 35 p.
- Québec. Secrétariat à la famille. 1994. *Familles en tête 1995-1997: les défis à relever*. Québec : Gouvernement du Québec, ministère du Conseil exécutif, Secrétariat à la famille, 143 p.
- Québec. Secrétariat à la famille. 1992. *Familles en tête. 2<sup>e</sup> plan d'action en matière de politique familiale 1992-1994*. Québec : Gouvernement du Québec, Secrétariat à la famille, 51 p.

- Québec. Secrétariat à la famille. 1989. *Familles en tête. Plan d'action en matière de politique familiale 1989-1991*. Québec : Gouvernement du Québec, Secrétariat à la famille, 57 p.
- Québec. Secrétariat à la politique familiale et ministère de la Santé et des Services sociaux. 1987. *La politique familiale : énoncé des orientations et de la dynamique administrative*. Québec : Gouvernement du Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux, 16 p.
- Québec. Secrétariat du Comité des priorités du ministère du Conseil exécutif en collaboration avec le ministère de la Sécurité du revenu, l'Office des services de garde à l'enfance, le ministère de l'Éducation, la Régie des rentes du Québec et le Secrétariat à la famille. 1997. *Nouvelles dispositions de la politique familiale. Les enfants au cœur de nos choix*. Québec : Les Publications du Québec [ministère du Conseil exécutif], 40 p.
- Québec. Secrétariat du Sommet. 1996. *Sommet sur l'économie et l'emploi. Faits saillants*. s.l. Gouvernement du Québec, 27 p.
- Québec. Société d'habitation du Québec. 1998, mise à jour de décembre. « Programme Allocation-logement ». In *La Société d'habitation du Québec est heureuse de vous accueillir sous son toit : Programmes et services : Logement social*. En ligne. 4 p. <<http://www.shq.gouv.qc.ca/fr/pg/pgaloh00.html>>. Consulté le 5 mai 1999.
- Québec. Vérificateur général du Québec. 1999. « Chapitre 4 - Nouvelles dispositions de la politique familiale ». In *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1998-1999. Tome II*. Québec : Gouvernement du Québec, p. 83-124.
- Quesnay, Chantale. 1998. *Pour une politique de restauration familiale : Une analyse du discours de l'École sociale populaire dans le Québec de l'entre-deux-guerres*. Mémoire de maîtrise, Montréal: Université du Québec à Montréal, Département d'histoire, 142 p.
- Rhéaume, Marie. 1998. « Commentaires ». In *Comprendre la famille*. Louise S. Éthier et Jacques Alary (dir.). Actes du 4<sup>e</sup> symposium québécois de recherche sur la famille, tenu à Montréal en mars 1998. Sainte-Foy, Québec : Presses de l'Université du Québec, p. 25-28.
- Rochon, Madeleine. 1992. « Évolution récente de la fécondité selon le rang de naissance au Québec, en Ontario et en France ». In *Démographie et différences*. Actes du colloque international de l'Association internationale des démographes de langue française, tenu à Montréal, 7-10 juin 1988. Paris : Presses universitaires de France, p. 85-93.
- Rollet, Catherine. 1994. « La santé du premier âge sous le regard de l'État », *Cahiers québécois de démographie*. Vol. 23, n° 2, p. 257-295.
- Rose, Ruth. 1998a. « Sous prétexte d'aider les pauvres, on étend l'appauvrissement », *Possibles*. Vol. 22, n° 3-4, p. 95-115.
- Rose, Ruth. 1998b. « Fiscalité et politiques familiales: comment la situation économique des familles a-t-elle évolué depuis 20 ans? », *Pensons famille. Bulletin du Regroupement inter-organismes pour une politique familiale au Québec*. Vol. 10, n° 56, p. 29-33.
- Rose, Ruth. 1998c. « Politiques pour les familles pauvres : supplément au revenu gagné et revenus minimums garantis ». In *Quelle politique familiale à l'aube de l'an 2000?* Renée B.

- Dandurand, Pierre Lefebvre et Jean-Pierre Lamoureux (dir.). Montréal, Paris : L'Harmattan, p. 247-288.
- Rose, Ruth. 1997a. « Les nouvelles allocations familiales », *Pensons famille. Bulletin du Regroupement inter-organismes pour une politique familiale au Québec*. Vol. 9, n° 52.
- Rose, Ruth. 1997b. « For direct public funding of child care », *Policy Options*. Vol. 18, n° 1, p. 31-33.
- Sarrazin, Richard. 1984. « Vingt ans d'attente pour une politique familiale québécoise (1964-1984) », *Intervention*. n° 69, p. 99-109.
- Savard, Georges C. 1979. *La natalité et le contexte démographique du Québec*. Québec : Gouvernement du Québec, Conseil des affaires sociales et de la famille, 61 p.
- Trudel, Anne-Marie. 1998. *Le processus d'élaboration de la politique familiale québécoise*. Mémoire de maîtrise, Québec: Université Laval, Département de science politique, 107 p.
- Vaillancourt, Yves. 1988. *L'évolution des politiques sociales au Québec 1940-1960*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 513 p.