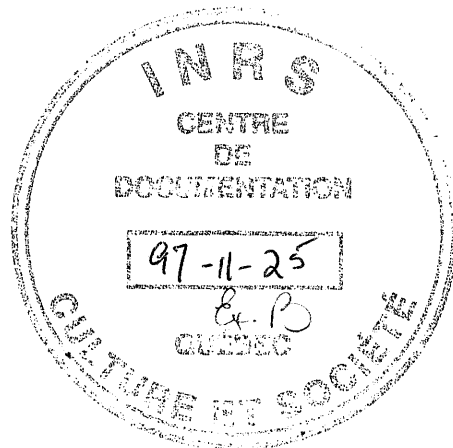


HQ
10.5
Q3
S471
1996.11
E.B

SÉMINAIRE SUR LA POLITIQUE FAMILIALE QUÉBÉCOISE

Enjeux, défis et stratégies prioritaires

21 novembre 1996
Auditorium de l'Édifice G
Édifice Marie Guyart
1035 De la Chevrotière
Québec



*Familles en mouvance
et dynamiques intergénérationnelles*

Partenariat de recherche sociale, multidisciplinaire et multisectoriel



J ABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

par Léandre Nadeau 1

ORIGINE ET ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE FAMILIALE QUÉBÉCOISE

par Bernard Fortin 3

SÉMINAIRE SUR LA POLITIQUE FAMILIALE QUÉBÉCOISE

Les trois plans d'action en matière familiale

par Jean-Louis Bazin 6

COMMENTAIRES

Suite au texte de M. Jean-Louis Bazin du Secrétariat à la famille portant sur les trois plans d'action en matière familiale

par Léon Bernier 15

POUR LA DÉFENSE DE LA NOUVELLE FAMILLE AU QUÉBEC

par Carmen Saint-Laurent 19

LA POLITIQUE FAMILIALE DU QUÉBEC: LA PROBLÉMATIQUE ET LES DÉFIS EN MATIÈRE DE PRÉVENTION

par Léandre Nadeau 21

ENJEUX, DÉFIS ET STRATÉGIES PRIORITAIRES: LA PRÉVENTION

par Nicole Marcil-Gratton 25

LA POLITIQUE FAMILIALE QUÉBÉCOISE

par Johanne Boisvert 30

LA POLITIQUE FAMILIALE AU QUÉBEC: PROBLÈMES ET DÉFIS EN MATIÈRE DE SOUTIEN FINANCIER AUX FAMILLES POUR LES PROCHAINES ANNÉES

par Laurent Roy 35

ENJEUX, DÉFIS ET STRATÉGIES PRIORITAIRES: LE SOUTIEN FINANCIER AUX FAMILLES

par Pierre Lefebvre 39

LE SOUTIEN FINANCIER AUX FAMILLES

par Denis Perreault 42

LA CONCILIATION TRAVAIL-FAMILLE: RÉALISATIONS ET DÉFIS DES PROCHAINES ANNÉES

par Jacinte Roberge 44

<i>ENJEUX, DÉFIS ET STRATÉGIES PRIORITAIRES. L'ENJEU DE LA CONCILIATION FAMILLE-TRAVAIL</i>	
Par Denise Lemieux	47
<i>LA CONCILIATION TRAVAIL-FAMILLE</i>	
par Marie Rhéaume	51
<i>ENJEUX, DÉFIS ET STRATÉGIES PRIORITAIRES: LA FAMILLE DANS SON MILIEU</i>	
par Gilles Meunier	54
<i>LA FAMILLE DANS SON MILIEU: COMMENTAIRE SUR LE QUATRIÈME AXE DU PLAN D'ACTION EN MATIÈRE FAMILIALE</i>	
par Françoise-Romaine Ouellette	58
<i>LA FAMILLE DANS SON MILIEU</i>	
par Jacques Lizée	63
<i>CONCLUSION</i>	
par Jean-Pierre Lamoureux	65

I

NTRODUCTION

par Léandre Nadeau
Directeur du développement
Secrétariat à la famille

Dix ans déjà ont passé depuis l'adoption en 1987 par le gouvernement du Québec de l'Énoncé des orientations de la politique familiale. Trois plans d'action ont été élaborés depuis. Les mesures des deux premiers ont été mises en oeuvre et celles du troisième plan sont en voie de réalisation.

Le partenariat «*Familles en mouvance et dynamiques intergénérationnelles*», un partenariat de recherche sociale, multidisciplinaire et multisectoriel, a voulu célébrer cet événement en organisant un séminaire de réflexion sur la politique familiale québécoise qui s'est tenu le 21 novembre dernier. Ce séminaire avait pour objectifs, d'une part, de faire un retour critique sur la politique familiale québécoise et d'autre part, d'identifier les enjeux et défis des prochaines années en matière familiale.

À cette occasion, des conférenciers provenant du milieu gouvernemental, du mouvement familial et des chercheurs universitaires, membres du partenariat, ont été invités à livrer un exposé sur ces sujets.

Le président du Conseil de la famille, M. Bernard Fortin, a fouillé dans ses souvenirs pour retracer les acteurs et les événements clés qui ont fait émerger la politique familiale et les structures administratives nécessaires à son développement.

Le secrétaire à la Famille, M. Jean-Louis Bazin, a présenté les trois plans d'action en matière familiale en montrant la filiation entre ces plans, l'émergence des nouvelles problématiques et la consolidation des partenariats au cours des années. M^{me}

Carmen Saint-Laurent, présidente de la COFAQ, et le chercheur Léon Bernier de l'INRS-Culture et Société ont quant à eux communiqué leurs perceptions respectives sur ce qui s'est fait en matière familiale au cours des dix dernières années.

Par la suite, les conférenciers des divers milieux ont tenté d'identifier les principaux enjeux et défis pour les prochaines années. Partant des défis et stratégies du 3^e plan d'action et considérant les réalités sociales et familiales actuelles ou en émergence ainsi que l'évolution des politiques gouvernementales, ils ont notamment proposé de nouveaux défis ou une reformulation des défis déjà identifiés au 3^e plan d'action.

Plusieurs conférenciers, du milieu universitaire surtout, ont également profité de l'occasion pour commenter les nouvelles dispositions de la politique familiale rendues publiques par le premier ministre, M. Lucien Bouchard, quelques semaines avant la tenue du séminaire. Étant donné l'ampleur des changements annoncés, il me semble pertinent, pour le bénéfice du lecteur, d'en présenter brièvement les principaux faits saillants.

Les nouvelles dispositions prévoient un réaménagement majeur des budgets d'aide financière aux familles et à la garde d'enfants. Le gouvernement a fait le choix d'investir plus massivement dans les services éducatifs et de garde à la petite enfance. Les parents travailleurs ou étudiants qui utiliseront ces services profiteront ainsi de tarifs de garde très réduits. Il s'agit là d'un virage majeur vers l'universalité puisque la contribution parentale sera minime et qu'elle ne dépendra plus du revenu familial.

Par contre, les budgets d'aide financière et fiscale aux familles ne seront plus aussi importants. Ce qui veut dire que les parents pourront gagner beaucoup s'ils ont des enfants d'âge préscolaire et en même temps

voir le soutien financier en espèces diminuer, notamment au titre des allocations aux familles, du programme APPORT et de la réduction d'impôt à l'égard de la famille.

Les familles à faible revenu qui sont sur le marché du travail ou aux études feront des gains importants suite à la mise en place de l'allocation unifiée pour enfants, celles en particulier qui ne profitaient pas du programme APPORT. Le soutien financier, en espèces, sera ainsi plus sélectif en fonction du revenu familial. Toutefois, le crédit d'impôt pour enfants à charge, de nature universelle, sera maintenu.

Une autre disposition très significative concerne le nouveau programme d'assurance parentale. Il offrira de meilleures indemnités lors des congés de maternité et parentaux et il mettra fin aux délais de carence et aux pertes financières en découlant. De plus, les travailleurs et travailleuses autonomes qui respectent certaines conditions seront désormais admissibles à ce programme.

Enfin, les pères auront droit à un congé de paternité de cinq semaines qui leur seront réservées. Il s'agit là d'une reconnaissance sociale de la paternité qui est significative et d'un geste concret qui favorisera la participation des pères aux soins de l'enfant, contribuant ainsi au développement de l'enfant et à l'égalité des sexes.

Les nouvelles dispositions de la politique familiale ont été en général très bien accueillies par la population et les parents, les critiques ayant porté surtout sur certaines modalités dont l'articulation pourrait évoluer suite à la tournée d'information que mène dans tout le Québec la ministre de l'Éducation et de la Famille, M^{me} Pauline Marois.

Malgré les divergences sur certaines modalités, on se rappellera que les nouvelles orientations représentent un point d'arrivée vers lequel convergeaient plusieurs rapports de groupes de travail et les prises de position de plusieurs organismes. Au Forum sur la famille de février 1995, le gouvernement avait pris des engagements sur la petite enfance, sur la simplification des programmes de soutien financier aux familles et sur le remplacement du revenu de travail lors des congés parentaux. On retrouve ces engagements aux mesures 1.3.1, 3.1.4 et 3.5.1 du Plan d'action des partenaires en matière familiale, 1995-1997.

Au cours des dernières années, le Secrétariat à la famille a piloté des travaux sur ces sujets en collaboration avec d'autres ministères. Le Conseil supérieur de l'éducation, les États généraux de l'éducation, le Conseil de la famille et les rapports Fortin et Bouchard sur la réforme de l'aide sociale et d'autres organismes préoccupés par ces questions avaient aussi formulé des recommandations qui allaient dans la direction retenue par le gouvernement.

Planifié depuis le printemps 1995, le séminaire de novembre dernier a été une occasion pour plusieurs de mieux comprendre la politique familiale du Québec et les plans d'action, de faire une première réflexion sur les nouvelles dispositions de la politique familiale et de débroussailler l'avenir. Ceux et celles qui liront les textes ci-joints de nos collaborateurs et collaboratrices devraient en tirer des enseignements intéressants.

O

RIGINE ET ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE FAMILIALE QUÉBÉCOISE

par Bernard Fortin
Président du Conseil de la Famille

Traiter de l'origine et de l'évolution de la politique familiale québécoise n'est pas chose simple ni facile. Le risque est grand d'oublier certains événements et certains acteurs, tellement les uns et les autres sont nombreux et marquants.

Mon regard prendra, si vous le voulez bien, l'allure d'une spirale qui nous fera parcourir à grands traits 25 années d'activités qui ont permis de mettre en place ce que nous appelons aujourd'hui *la politique familiale*. Cette démarche s'amorce en 1971 et je me rendrai jusqu'en décembre 1987, moment où le Conseil des ministres adoptera *l'Énoncé des orientations et de la dynamique administrative de la politique familiale*. C'est alors que commencera le processus conduisant au premier Plan d'action par un Secrétariat à la famille devenu permanent et que s'enclenchera la démarche pour la création du Conseil de la famille.

Je me permettrai toutefois de terminer par un regard d'observateur sur l'actualité de la politique familiale présentement.

Le 23 mars 1971

Après la création du Conseil des affaires sociales et de la famille, en 1970, le défunt Conseil supérieur de la famille, alors présidé par M. Philippe Garigue, soumet un rapport à M. Claude Castonguay, ministre des Affaires sociales, sur la mise en place d'un organisme gouvernemental pour la famille au Québec. Déjà, dans ce document, il est recommandé que l'on enlève «et de la

famille» au CASF et que soit créé un organisme ayant autorité de coordination auprès des ministères, invitant le gouvernement «à mettre en marche une politique familiale cohérente... [afin de] permettre la coordination dans les différents domaines de l'éducation, de la santé, du travail, du logement, des mesures fiscales et des allocations, des services sociaux, du droit familial, des loisirs, etc., ainsi que la participation des familles à l'élaboration de mesures nouvelles» (p. 12). Notons que le CASF deviendra le Conseil des affaires sociales à la création du Conseil de la famille en 1988.

Mais il faudra attendre 10 ans pour que la question refasse surface. Les efforts conjugués des Organismes familiaux associés du Québec (OFAQ) et de la Fédération des unions de familles (FUF) donnent alors le coup de pouce nécessaire pour que s'amorce un processus irréversible qui nous conduira au concept de politique familiale que nous avons aujourd'hui.

Le 3 juillet 1981

Une lettre de M. René Lévesque à M^{me} Colette Bédard, alors présidente de la FUF, annonce la décision du Conseil des ministres «d'élaborer un projet de politique d'ensemble sur la famille».

Un mois plus tard, à l'occasion de l'Assemblée générale de l'Union internationale des organismes familiaux (U.I.O.F.) qui se tenait à Montréal, M. Denis Lazure, ministre d'État au développement social, annonce qu'il a reçu le mandat du Conseil des ministres d'«identifier la problématique de la famille québécoise et d'autre part, élaborer un projet de politique d'ensemble sur la famille» (p. 5). Les organismes familiaux sont alors invités à s'associer à la démarche.

Dans la foulée de cette annonce et des rencontres qui ont suivi, les associations familiales créent sous l'instigation de la FUF, en février 1983, le Regroupement interorganismes pour une politique familiale au Québec afin d'accompagner la démarche gouvernementale.

À ce moment-ci, vous me permettrez de présenter, à grands traits, les événements qui se sont succédés. Je voudrais par ailleurs faire ressortir la continuité politique et l'immense participation et concertation que cette démarche a suscitées et qui se maintiendront dans l'élaboration des Plans d'action.

Juin 1984: Création du Secrétariat provisoire à la politique familiale.

Octobre 1984: M. Camille Laurin publie le Livre vert *Pour les familles québécoises* et annonce une consultation publique qui débutera le 12 janvier 1985; elle se terminera par le dépôt du rapport final en deux parties en avril 1986.

Il m'apparaît important d'insister ici sur le fait que cette consultation régionale et nationale a été l'occasion pour 1720 personnes et pour 76 organismes de faire valoir leurs points de vue. De nombreux mémoires (223) sont acheminés au Comité de la consultation présidé par M. Maurice Champagne. Avant même que le Comité ne dépose son rapport, M. René Lévesque nomme (juin 1985) M. Yves Beaumier, ministre délégué à la politique familiale et crée (juillet 85) le Secrétariat à la politique familiale. L'automne 1985, période électorale, donne le pouvoir au parti libéral. M^{me} Thérèse Lavoie-Roux est aussi nommée ministre responsable de la politique familiale et c'est elle qui recevra le rapport final du Comité de la consultation: *Le soutien collectif recommandé pour les parents québécois*.

Les années 1987-1988

Le mouvement familial est consulté sur ce rapport et sur les intentions gouvernementales. La prise de conscience de l'importance et de l'ampleur d'une telle responsabilité gouvernementale fait en sorte qu'un ministre délégué à la Santé et aux Services sociaux est nommé responsable de la politique familiale: M. Robert Dutil. Il est celui qui, en collaboration avec les mouvements familiaux, réalisera les étapes suivantes: 1) dépôt à l'Assemblée nationale de l'Énoncé de politique et de la dynamique administrative (décembre 1987); 2) dépôt et adoption de la Loi créant le Conseil de la famille (mai et juin 1988); 3) création du poste de ministre délégué à la famille.

Tout au long de ces démarches, parce que j'y étais présent, il m'importe encore ici de souligner l'importance de la présence, de la participation et de la solidarité des organismes familiaux et sociaux intéressés à la réalité familiale. Je crois que tout ceci ne serait pas advenu sans cette volonté des familles qui était évidente et influente lors des débats à l'Assemblée nationale.

Un autre événement est venu marquer la mise en place et l'évolution de la politique familiale dans ces années. Depuis le début de la réflexion, le mouvement familial réclamait que la responsabilité «politique» de la famille soit placée à un haut niveau de la structure politique; on souhaitait que le Premier ministre en prenne la charge. Suite aux élections de septembre 1989, le mouvement familial obtenait une réponse partielle, mais significative à ses demandes par la nomination de M^{me} Violette Trépanier comme ministre déléguée à la Famille et dont le port d'attache se situait au Conseil exécutif. Ce rattachement s'est maintenu lorsque M^{me} Marois a accepté la responsabilité de la Famille. Cependant, la configuration actuelle des responsabilités

politiques eu égard à la famille est pour le moins ambiguë. En effet, le rattachement administratif de la question familiale au ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration brise le lien avec le Conseil exécutif, lien qui en assurait l'horizontalité.

Demandes répétées et craintes

J'ai jusqu'ici traité très rapidement des origines et de l'évolution historique de la mise en place de la politique familiale au Québec. Il m'apparaît toutefois important de vous transmettre le point de vue des membres du Conseil sur l'administration et la coordination gouvernementales de la politique familiale. Je tire ces propos, toujours d'actualité, du rapport annuel 1992-1993 du Conseil: 1. que la ministre responsable de la Famille rappelle aux ministères et organismes concernés d'inclure, de façon explicite dans leur Rapport annuel, leurs réalisations en matière familiale; 2. que soit promulguée, par le biais d'une prescription, l'obligation des différents ministères ou organismes d'inclure dans la présentation des mémoires destinés au Conseil des ministres ou des différents comités ministériels, une analyse d'impact sur la famille.

Également, dans le processus de création du nouveau ministère des Relations avec les citoyens et de l'immigration où est maintenant logée la responsabilité de la prise en compte des réalités familiales au sein du gouvernement et dans la société, les membres du Conseil signifiaient au ministre délégué aux Relations avec les citoyens et à l'Immigration qu'«ils n'étaient pas rassurés quant à une véritable prise en compte de la politique familiale.» Ils poursuivaient leur réflexion en disant «[qu'ils croyaient] fermement qu'une vocation ministérielle particulière [devait] être consacrée à la vigilance et à l'animation

de la politique familiale à l'intérieur de tous les ministères du gouvernement».

Les membres du Conseil affirmaient qu'en défendant nommément la politique familiale, qu'en nommant cette politique dans le titre désignant un ministère ou un ministre, il y aurait un préjugé favorable explicite aux engagements qu'entretient le gouvernement depuis plus de 10 ans envers les familles et les enfants du Québec.

Je pense qu'il nous faut tous être attentifs aux changements structurels qui s'installent actuellement et être vigilants devant un concept nouveau de politique familiale pour que nous ne perdions pas, comme société, le sens que les organismes familiaux et huit années successives de gouvernement, voyaient dans le préambule de la Loi sur le Conseil de la famille. Celui-ci cristallise en effet et résume en quelque sorte l'esprit de l'Énoncé de politique qui a été poursuivi jusqu'à maintenant: la famille est le premier milieu de vie, d'apprentissage et de socialisation et que le bien-être de la famille et des individus qui la composent est la base de la société; la contribution sociale des parents comme premiers responsables des familles et de la prise en charge des enfants mérite d'être soutenue et encouragée par la volonté collective; qu'il y a lieu de favoriser l'expression des familles, de leurs représentants, des milieux et des institutions concernées par les questions d'intérêt familial.

Cette reconnaissance de la famille et de sa contribution traduit et fonde la préoccupation que le Conseil transmettait au ministre délégué aux Relations avec les citoyens et à l'Immigration au cours de l'été.

Dans sa récente réflexion sur l'appauvrissement des familles, le Conseil souligne les dangers des décisions prises à la pièce. Les annonces faites lors du

Sommet sur l'emploi concernant certains éléments de politique familiale appelés, «nouvelle politique familiale», viennent aussi souligner le bien-fondé des demandes du Conseil, demandes constantes du mouvement familial d'ailleurs, affirmant la nécessité de placer la politique familiale à un endroit stratégique dans l'appareil politique et gouvernemental et de la concevoir comme une politique horizontale s'adressant à toutes les familles et se distinguant, tout en les incluant, des politiques sociales ou de lutte à la pauvreté.

Je pense que ce séminaire que nous vivons aujourd'hui est d'une extrême importance. Non seulement il nous permet de relire brièvement l'histoire de la politique familiale du Québec et son évolution; non seulement, il nous permet de réviser et de consolider les liens entre les nombreux partenaires qui se sont concertés pour et avec les familles au cours des années; il permet aussi de réfléchir pour réajuster le tir, pour se recentrer et vérifier si son parcours actuel est fidèle aux intentions de ses origines, et s'il répond toujours au slogan si cher au Conseil et à un nombre grandissant de partenaires: *Penser et agir famille*.

Voilà la contribution du Conseil de la famille à l'objectif général de ce séminaire qui veut «faire un retour critique sur la politique familiale québécoise depuis son origine [il y a 10 ans] et identifier les enjeux et défis des prochaines années».

Merci!

SÉMINAIRE SUR LA POLITIQUE FAMILIALE QUÉBÉCOISE

*Les trois plans d'action en matière
familiale*

par Jean-Louis Bazin
Secrétariat à la famille

Il me revient de faire un retour sur les trois plans d'action adoptés par le gouvernement jusqu'ici et qui couvrent les périodes 1989-1991, 1992-1994 et 1995-1997.

Étant donné le temps qui m'est alloué, il ne me sera pas possible de présenter un bilan complet de ces trois plans d'action. Dans un premier temps, je ferai un survol de chacun des plans en m'attardant particulièrement aux grands secteurs ou aux grands axes d'intervention privilégiés, aux mesures qui y sont inscrites et aux acteurs impliqués. Dans un second temps, je soulèverai un certain nombre de questions pour lesquelles une réflexion s'impose.

D'entrée de jeu, il est important de se rappeler que comparativement à d'autres pays, la politique familiale au Québec ne se limite pas au seul soutien financier aux familles mais a une portée beaucoup plus large.

1. Un survol des plans d'action

L'examen des plans d'action sous les aspects mentionnés précédemment m'amène à faire les constats suivants: les premières actions posées par le gouvernement en matière de politique familiale semblent avoir été déterminantes pour l'orientation des plans d'action qui ont suivi; les plans d'action se caractérisent par la continuité, du moins en ce qui concerne les grands secteurs ou les axes d'intervention jugés prioritaires; la

continuité n'a pas empêché certaines grandes problématiques d'émerger de façon particulière; avec l'ajout de partenaires, les mesures inscrites dans les plans d'action ont augmenté de façon continue, et de nouvelles cibles se sont ajoutées; la persistance mise à vouloir impliquer l'ensemble des agents socio-économiques a finalement porté fruit.

1.1 Les secteurs ou les axes d'intervention

Les réalisations en matière familiale: 1985-1988

Il est intéressant de noter que le gouvernement du Québec n'a pas attendu la publication du premier plan d'action 1989-1991 pour poser des gestes importants en faveur des familles, gestes qui semblent avoir été déterminants quant au contenu des trois plans d'action qui ont suivi.

En tout début du premier plan d'action, on retrouve d'ailleurs un bilan des réalisations gouvernementales en matière familiale pour la période triennale 1985-1988, période qui, rappelons-le, a précédé la parution du premier plan d'action en 1989.

Ce bilan est présenté sous le couvert de 11 grands secteurs d'intervention:

Le soutien économique aux familles
Les services de garde à l'enfance
La santé et les services sociaux
La violence conjugale et familiale
Les familles et l'école
Les familles et les études supérieures
L'habitat et le logement des familles
Les familles des communautés culturelles
Le droit de la famille
L'entente Québec-Municipalités sur la politique familiale
Les activités de sensibilisation et d'information

Le bilan des interventions dans plusieurs des secteurs est assez appréciable.

Mentionnons, à titre d'exemples, quelques réalisations:

- En matière de soutien financier, plusieurs mesures très coûteuses ont été introduites. Mentionnons l'entrée en vigueur des allocations à la naissance, l'introduction des allocations pour jeunes enfants en remplacement des allocations de disponibilité, le remplacement des exemptions pour enfant à charge par des crédits d'impôt pour enfant à charge, la majoration des déductions pour frais de garde, la mise en place du programme APPORT et de la réduction d'impôt à l'égard des familles. C'est aussi durant cette période qu'a été abolie la récupération des allocations familiales etc. L'aide financière passe de 814 millions de dollars en 1985 à 1,57 milliard de dollars en 1989.
- En matière de services de garde à l'enfance, c'est en 1988 que paraît l'énoncé de politique sur les services de garde à l'enfance. Le nombre de places dans le réseau s'est accru de 37% entre le 31 mars 1986 et le 31 mars 1989 et le budget a crû de 44% au cours de cette période.
- En mars 1986, la politique d'intervention en matière de violence conjugale est rendue publique par les ministères de la Justice et de la Sécurité publique. Notons au passage qu'une nouvelle politique a été rendue publique en décembre 1995.
- Dans le secteur de l'éducation, l'adoption de la Loi sur l'instruction publique est un événement marquant de l'année 1989. Cette loi met en valeur l'essentielle participation des parents aux actions de ce secteur. Cette loi reconnaît explicitement que les parents demeurent les premiers responsables de leur enfant et qu'ils doivent à ce titre s'impliquer dans son éducation.

- On note la réforme du régime de l'aide financière aux étudiants dont les orientations gouvernementales ont été rendues publiques au printemps de 1989.
- La mise en place, en mai 1988, d'un programme d'accès à la propriété à l'intention des familles de deux enfants et plus.

Il est mentionné explicitement dans le premier plan d'action qui a suivi, que pour l'ensemble de ces gestes, l'État a amorcé le virage nécessaire à la formulation et à la mise en oeuvre d'une véritable politique familiale.

En examinant chacun des trois plans d'action, on peut voir me semble-t-il que les premiers gestes posés par l'État ont été en effet déterminants pour les orientations retenues par la suite.

Le premier plan d'action

Le premier plan d'action *Familles en tête, 1989-1991*, a été rendu public deux ans après l'adoption en 1987 de *La politique familiale, énoncé des orientations et de la dynamique administrative*.

Une vaste consultation a été menée au cours des années qui ont précédé ce premier plan d'action. Les besoins exprimés, peut-on lire dans le premier plan d'action, étaient nombreux et variés: soutien financier aux parents, transformation de certaines conditions de travail des parents, complémentarité entre le rôle des parents et celui de l'école, développement d'une approche familiale au sein du secteur de la santé et des services sociaux, disponibilité et qualité des services de garde, qualité du milieu de vie immédiat des familles.

Le résultat est le suivant: le plan d'action couvrira 13 secteurs d'intervention

différents et 58 mesures sont consignées pour être réalisées au cours de la période 1989-1991.

Les secteurs d'intervention retenus sont les suivants:

Le soutien économique aux familles (4 mesures)

Les responsabilités parentales et le marché du travail (8 mesures)

Les familles et les services de garde (aucune nouvelle mesure)

Les familles et les services de santé, sociaux et communautaires (14 mesures)

Les familles et l'école (7 mesures)

Les familles et les études supérieures (aucune nouvelle)

L'habitat et le logement des familles (6 mesures)

Les loisirs et les activités culturelles des familles (4 mesures)

Les familles et les médias (3 mesures)

Les familles des communautés culturelles (3 mesures)

Le droit de la famille (6 mesures)

La recherche et l'expérimentation en matière familiale (2 mesures)

Une reconnaissance formelle des familles nombreuses (1 mesure)

Il est permis de constater que huit des secteurs qui avaient fait l'objet d'interventions gouvernementales avant 1989 sont repris dans ce premier plan d'action. On semble donc, suite à une consultation d'envergure, vouloir s'inscrire dans la voie tracée par le gouvernement dans les années précédentes. Quatre nouveaux thèmes ont cependant été introduits: «les responsabilités parentales et le marché du travail», «les loisirs et les activités culturelles des familles», «les familles et les médias», «la recherche et l'expérimentation en matière familiale» et «une reconnaissance formelle des familles nombreuses».

Parmi ces thèmes, la «reconnaissance des familles nombreuses» n'est pas une préoccupation nécessairement nouvelle puisqu'il s'agit d'une orientation déjà formulée par le gouvernement par l'introduction des allocations à la naissance en 1988. Bien qu'en continuité avec les actions posées par le gouvernement au cours des années précédentes, ce plan d'action se distingue principalement par la mise en évidence de mesures qui sollicitent le monde du travail. Il faut dire que ce plan d'action est élaboré alors qu'un certain nombre de rapports sur les services de garde sont publiés et qu'est rendu public, en 1988, *L'Énoncé de politique sur les services de garde à l'enfance*. Le mérite de ce plan est tout de même de faire émerger une nouvelle problématique qui déborde les seules services de garde à l'enfance.

Le deuxième plan d'action, 1992-1994

Le deuxième plan d'action en matière familiale, *Familles en tête, 1992-1994* est rendu public le 13 avril 1992.

Dans l'élaboration de ce deuxième plan, le Conseil de la famille et les organismes familiaux ont été consultés à deux reprises. Une première consultation a porté sur les orientations et la deuxième, sur les mesures proposées par les ministères et les organismes.

La transition est marquée par un effort de structuration des secteurs d'intervention, ce qui a conduit à l'identification de cinq axes d'intervention majeurs.

Ces axes d'intervention sont:
privilégier la prévention (34 mesures)
favoriser la conciliation entre la famille et le travail (9 mesures)
soutenir financièrement les familles (7 mesures)
améliorer le milieu de vie des familles (25 mesures)

poursuivre le virage familial (17 mesures)

De treize secteurs d'intervention, on passe donc à 5 axes d'intervention.

La comparaison entre ce plan et le précédent montre que, sous le couvert d'axes d'intervention en nombre limité, la réalité ou les problématiques abordées ne sont pas vraiment différentes. Celles relatives au soutien financier et à la conciliation travail- famille demeurent présentes comme axes d'intervention majeurs alors que les autres thèmes du premier plan se retrouvent pour une majorité d'entre eux dans le nouvel axe intitulé «améliorer le milieu de vie des familles».

Ce qui est par ailleurs une spécificité de ce plan, c'est d'avoir érigé en axe d'intervention majeure la prévention, préoccupation qui était déjà présente dans le premier plan d'action, mais plus diffuse.

Le troisième plan d'action, 1995-1997

Le processus d'élaboration du 3^e plan d'action a été bien différent des deux premiers plans et l'organisation mise en place a été substantielle. C'est la première fois que des partenaires non-gouvernementaux ont pris des engagements dans un plan d'action. Cependant, la continuité caractérise encore une fois les grands axes d'intervention retenus. Au niveau des grandes problématiques, peu de changements ont été apportés. Le troisième plan d'action des partenaires en matière familiale, 1995-1997, ne retient cependant que quatre «domaines prioritaires d'intervention» de la politique familiale.

Ces domaines sont:
La prévention (143 engagements)
La conciliation travail-famille (73 engagements)
Le soutien financier aux familles (36 engagements)

Le milieu de vie des familles
(119 engagements)

L'axe d'intervention «poursuivre le virage familial» a été abandonné, mais la majorité des préoccupations qui y étaient véhiculées sont transférées dans l'un ou l'autre des 4 autres thèmes. Cette décision apparaît tout à fait logique puisque le thème «poursuivre le virage familial» constituait une orientation qui chapeautait en quelque sorte les autres orientations. Une des caractéristiques de ce 3^e plan, c'est l'identification de défis à relever à l'intérieur de chacun des axes d'intervention: 22 défis sont identifiés.

Notons que le Secrétariat à la famille avait, au préalable, préparé un document *Familles en tête: 1995-1997, les défis à relever*, qui a servi à alimenter la réflexion et la discussion. Ce document dressait un bilan de la situation des familles en fonction des quatre grands domaines d'intervention et proposait un certain nombre de défis à relever pour chacun de ces domaines. Les échanges sur ces propositions ont permis d'en arriver à un consensus de tous les partenaires sur les défis à relever pour la préparation du 3^e plan d'action. Ajoutons que le consensus n'était pas recherché au niveau des engagements, les organismes ne sont donc responsables que de leurs engagements et non de ceux des autres, comme l'indique clairement le troisième plan d'action.

Pour conclure cette section, rappelons que le champ couvert par les trois plans d'action est demeuré sensiblement le même. Plusieurs des objectifs poursuivis dans le premier plan d'action ont été repris dans les autres plans, mais sous une forme différente. Cette continuité entre les plans d'action n'a cependant pas empêchée la prise en considération de nouvelles réalités.

1.2 Les partenaires impliqués

Depuis le début du premier plan d'action, le message est très clair: la politique familiale est une entreprise de concertation et le gouvernement ne peut agir seul. Le message semble avoir porté fruit.

S'en remettant aux vœux exprimés par les organismes familiaux au début des années 80, ce sont des structures administratives qui devaient d'abord permettre au gouvernement de *penser et agir famille* et marquer la politique familiale.

Ces deux structures sont: le *Secrétariat à la famille*, qui a la responsabilité de développer la politique familiale et d'assurer la coordination et la préparation des plans d'action ainsi que le suivi de la mise en oeuvre, et le *Conseil de la famille*, créé en 1988, pour conseiller le gouvernement sur les questions familiales.

Les organismes familiaux ont été associés dès le début à l'élaboration des plans d'action et ils sont à ce titre des acteurs privilégiés et incontournables de la politique familiale. Ainsi, lors des deux premiers plans, ils ont été consultés sur les orientations à privilégier, sur les mesures à retenir et ont même été invités à collaborer à la mise en oeuvre de plusieurs des mesures de ces plans.

Ce sont les *ministères et les organismes gouvernementaux* qui ont été par ailleurs, les premiers interpellés pour prendre des engagements en faveur de la famille dans leur champ de compétence respectif. Lors des deux premiers plans d'action, la totalité des mesures ont été prises par eux. Cependant certains ministères ou organismes ont joué ou jouent des rôles-clés, soit à cause de leur mission même, soit à cause de leurs responsabilités administratives ou des politiques mises en place. Ainsi, depuis 1988 surtout, le

ministère des Finances a été un acteur important, via le discours sur le budget, dans l'accroissement de l'aide financière et fiscale aux familles. Le ministère de la Sécurité du revenu, par ses responsabilités à l'endroit des enfants et des familles les plus démunies, et parce que le titulaire de ce ministère a souvent été responsable de la Régie des rentes du Québec. Les ministères de la Santé et des Services sociaux et de l'Éducation, principalement parce que leurs responsabilités ont des impacts en matière de prévention, sont au nombre des principaux partenaires gouvernementaux.

Le gouvernement a toujours souhaité la participation des partenaires non gouvernementaux. Il l'a mentionné clairement dans le premier plan d'action. «Une politique familiale est indubitablement une entreprise de concertation. Les municipalités, les employeurs et les syndicats, les réseaux de la santé, des services sociaux et de l'éducation doivent contribuer à cet effort collectif indispensable pour soutenir les parents dans leurs responsabilités.» L'appel à la participation des partenaires non gouvernementaux a été reprise dans le second plan.

L'année internationale de la famille en 1994 a permis de sensibiliser de façon plus marquée les partenaires éventuels à la politique familiale. Le 3^e plan d'action 1995-1997 concrétise cet appel à la concertation. Contrairement aux deux premiers plans qui ne contenaient que des mesures des ministères et organismes gouvernementaux, le troisième plan d'action réunit des engagements de *partenaires des secteurs privé et communautaire en plus des secteurs public et parapublic*. Ces partenaires ont été réunis au sein de six tables sectorielles provenant du mouvement familial, du monde municipal, du monde du travail, du

réseau de l'éducation, du réseau de la santé et des services sociaux et du réseau gouvernemental.

L'ensemble des partenaires, plus de 200 personnes, représentant 65 organismes communautaires, socio-économiques et gouvernementaux, se sont d'abord entendus sur les principaux défis à relever en matière familiale pour les années 1995-1997 et, ont pris un total de 371 engagements, dont plus des trois-quart par les partenaires non gouvernementaux.

On peut dire que le message répété à plusieurs reprises que la politique familiale est une entreprise de concertation semble avoir porté fruit. Le souhait exprimé depuis le début d'impliquer les partenaires non gouvernementaux est aussi devenu réalité.

1.3 Les mesures retenues dans les plans d'action

Sur les mesures consignées dans les plans d'action, un certain nombre de constats peuvent être dégagés.

Le premier constat, et le plus évident, c'est que le nombre des mesures a considérablement augmenté d'un plan à l'autre. Alors que le premier plan contenait un total de 58 mesures réparties dans 13 secteurs d'intervention, le second plan en comprenait 92 distribuées dans cinq axes d'intervention, et le troisième, 371 dans quatre domaines d'intervention. L'augmentation des mesures entre les deuxième et troisième plan s'explique par le nombre des partenaires.

MESURES		
Domaines d'intervention	2 ^e plan	3 ^e plan
- Prévention	34	143
- Conciliation travail-famille	9	73
- Soutien financier	7	36
- Milieu de vie	25	119
- Poursuivre le virage familial	17	---
TOTAL	92	371

Autre constat: les axes d'intervention ne recueillent pas la même attention quant au nombre de mesures inscrites. En effet, autant dans le 2^e que dans le 3^e plan, les domaines du soutien financier et de la conciliation travail-famille recueillent le moins de mesures alors qu'à l'opposé, la prévention et le milieu de vie sont ceux qui en comprennent le plus grand nombre. Plusieurs explications peuvent en être données, mais il semble que des axes, comme le milieu de vie et la prévention, sont plus susceptibles d'attirer des interventions d'un grand nombre de partenaires parce qu'ils interpellent la majorité des ministères, des organismes et des partenaires socio-économiques. De plus, les actions qui peuvent être entreprises sont diverses et ne nécessitent pas nécessairement des investissements énormes. Toute augmentation du nombre des partenaires aura pour effet d'en augmenter le nombre de mesures.

Par contre, en matière de soutien financier par exemple, à cause de la nature même des mesures ou des engagements à prendre, qui nécessitent souvent d'importants déboursés, il est normal que moins de partenaires prennent des engagements. Ce sont surtout, en effet, des ministères et des organismes gouvernementaux qui sont responsables des mesures que l'on y retrouve.

L'axe d'intervention de la conciliation travail-famille vient au second rang pour le faible nombre de mesures inscrites dans les trois plans d'action. C'est une problématique qui d'une part, prend du temps à se développer et qui d'autre part, semble concerner surtout les partenaires du monde du travail. Il est intéressant de noter cependant qu'en termes relatifs, c'est cet axe qui a vu le nombre des mesures le plus fortement augmentées dans le 3^e plan d'action en comparaison avec le 2^e. On peut penser que les activités de sensibilisation commencent à porter fruit et que la venue des partenaires de différents milieux a contribué à cet élan.

Une autre observation d'importance que l'on peut faire au niveau des mesures, c'est qu'elles tiennent compte de plus en plus des familles ayant des caractéristiques sociales et économiques particulières. C'est sans doute à la fois un signe d'adaptation aux nouvelles réalités familiales en même temps qu'une conséquence de l'implication d'un plus grand nombre de partenaires, en provenance de milieux de plus en plus diversifiés.

Je vous donne quelques exemples. Le premier plan d'action réserve un certain nombre de mesures à trois groupes de familles spécifiques: les familles des communautés culturelles, les familles des communautés autochtones et les familles nombreuses. Dans le second plan d'action, une nouvelle catégorie de familles apparaît: les familles dont un des membres est une personne handicapée. Alors que ce type de familles ne faisait l'objet d'aucune attention spéciale dans le premier plan, 9 des 92 mesures que contient le second plan d'action concernent directement les personnes handicapées et 39 dans le 3^e plan. Ce n'est sans doute pas

le fruit du hasard puisque l'OPHQ est inscrite comme partenaire dans le 2^e plan.

Les familles «monoparentales», également absentes du premier plan d'action, ont fait l'objet d'une attention graduelle, mais plus lente cependant. Dans le 2^e plan d'action, deux mesures font mention des familles «monoparentales» alors que dans le 3^e plan, 16 mesures concernent ce type de familles. Il n'est sans doute pas sans intérêt de faire remarquer qu'il a fallu attendre le 3^e plan pour que ce type de familles soit officiellement représenté parmi les partenaires, notamment par La Fédération des associations de familles monoparentales du Québec.

Autre groupe de la société à n'avoir fait l'objet d'aucune attention particulières dans le premier plan d'action et qui a fait son apparition par la suite, c'est celui des personnes âgées. Dans le 2^e plan d'action, seulement deux mesures sur 92 les interpellent alors que dans le 3^e plan d'action, on en retrouve 8. D'ailleurs, pour la première fois, la Fédération de l'âge d'or du Québec devient partenaire dans le 3^e plan d'action.

Un autre constat se dégage de l'examen des mesures. Il porte sur le niveau territorial auquel les mesures s'appliquent. Dans les deux premiers plans d'action, outre les efforts faits pour que les municipalités adoptent une approche familiale, la très grande majorité des mesures sont d'application nationale. Le troisième plan d'action se démarque à cet effet avec, de 20 à 30 engagements, d'ordre plus local ou régional.

2. Quelques questions et éléments de réflexion

Le survol des plans d'action et les constats que nous avons pu dégager m'inspirent un

certain nombre de questions et de réflexions que je voudrais partager avec vous.

Une première série de questions que je voudrais vous soumettre est la suivante: en termes d'efficacité, *les plans d'action auraient-ils eu intérêt à couvrir moins de secteurs ou d'axes d'intervention?* Peut-on espérer obtenir des résultats concrets et significatifs dans autant de secteurs d'activité et cela, sur une période aussi courte que trois années? Étant donné l'étendue du champ couvert et le nombre de mesures à réaliser, n'éparpille-t-on pas trop les énergies? Ne s'expose-t-on pas à devoir reporter d'un plan à l'autre plusieurs des mesures d'importance?

C'est un fait que plusieurs mesures sont reportées d'un plan à l'autre, mais peut-il en être autrement alors que dans certains secteurs, comme par exemple en matière de conciliation travail-famille, il était nécessaire de commencer par se doter d'outils, les rendre disponibles, informer et sensibiliser les acteurs, diffuser des expériences réussies, créer des comités, etc. Il faut donc du temps dans certains secteurs pour faire avancer les choses et souvent plus que l'on avait prévu au départ. Dans d'autres secteurs, comme en matière de soutien financier par exemple, il faut composer avec le contexte économique et la disponibilité des ressources financières. Il peut alors arriver que le seul maintien des acquis constitue tout un défi. Un nombre moins grand de mesures ne signifie donc pas nécessairement que l'on obtiendra plus de résultats.

Une période de réalisation plus longue contribuerait-elle à réduire la redondance des plans d'action? Il est certain qu'en interpellant les partenaires à tous les trois ans, on contribue ainsi à maintenir chez ces derniers une certaine

ébullition ou effervescence. Il apparaît clair aussi que la formule actuelle a quand même produit des résultats intéressants qu'il faut mettre en évidence. Mentionnons, à titre d'exemple, les mesures suivantes en voie de réalisation ou déjà réalisées: celles relatives aux pensions alimentaires, la simplification des mesures d'aide à la famille, le programme de remplacement du revenu de travail durant les congés parentaux, etc. Cela n'empêche pas que la préparation d'un plan d'action à tous les trois ans exige beaucoup d'énergie tant de notre part que de la part des partenaires. Il ne faudrait pas qu'ils finissent par se lasser.

On rappelle, plan après plan, que la politique familiale est multisectorielle et qu'elle fait appel à tous les agents socio-économiques. On peut affirmer que le troisième plan d'action est à cet égard un succès pour avoir réuni un aussi grand nombre de ces agents. Avec le recul, *on peut se demander cependant si la multiplication des acteurs a réellement contribué à favoriser la concertation*. Ce que l'on attend de la concertation, ne serait-ce pas que la majorité des partenaires concernés unissent leurs efforts autour de quelques objectifs afin de maximiser les chances de réussite? Il y a certainement une réflexion à faire là-dessus suite à l'expérience du 3^e plan d'action. Maintenant que les agents socio-économiques sont au rendez-vous, devrait-on canaliser les énergies autour de certains défis ou objectifs jugés prioritaires? Serait-ce un exercice périlleux étant donné la diversité des partenaires, étant donné aussi les contextes fluides avec lesquels doivent composer les divers partenaires?

Dans cette même veine, *doit-on élargir le partenariat au plan régional ou local ou encourager l'élaboration de plan régional multisectoriel?*

Il y a certainement aussi une réflexion à faire *sur le type ou la nature des mesures à inscrire dans les plans d'action*. On peut comprendre que le premier plan d'action retienne surtout des mesures qualifiées de structurantes: créer des comités, réunir des tables de concertation, dresser des états de situation, etc. Il n'y a pas eu beaucoup d'évolution à cet égard dans les 2^e et 3^e plan d'actions. Beaucoup de mesures sont de type: supporter, encourager, mettre en place, sensibiliser, étudier, examiner l'opportunité de.. etc. L'impression qui se dégage, c'est que les partenaires, à commencer par ceux du gouvernement, disposent de peu de pouvoir pour changer les choses ou qu'ils n'ont pas ou peu d'emprise sur les événements. Bien sûr, les plans d'action ont permis de grandes réalisations comme il a été mentionné précédemment, mais étant donné le poids et l'importance des partenaires, ne devrait-on pas s'attendre à trouver dans le prochain plan d'action des mesures plus musclées et à caractère un peu plus décisif?

Il faut se questionner aussi sur *l'adéquation des mesures inscrites aux plans d'action par rapport aux réalités vécues par les familles*. Il est bien certain qu'en procédant à une consultation des partenaires dans le cadre de l'élaboration des plans d'action, l'on s'est donné une certaine assurance de coller aux réalités familiales. Et dans la mesure où le troisième plan a élargi le cercle des partenaires, on s'est donné une garantie supplémentaire. Mais est-ce suffisant? Ne devrait-on pas, comme on le fait par exemple en France, mener à intervalle régulier une enquête auprès de l'ensemble de la population pour en connaître davantage sur les conditions de vie de cette dernière et sur ses opinions quant à plusieurs des éléments ou programmes de la politique familiale. La dernière enquête

française a révélé des surprises à cet égard, notamment sur l'universalité des mesures d'aide.

Finalement, *il faut se questionner aussi sur la méthode actuelle d'évaluation des plans d'action* ou sur la façon d'en faire un bilan. Jusqu'ici, le bilan des plans d'action consiste essentiellement en une évaluation de la réalisation de chacune des mesures prises individuellement. Sans bannir complètement ce type de bilan qui met en évidence les réalisations des partenaires, il faudrait présenter une évaluation plus globale de la contribution de chacun des plans d'action à l'atteinte de l'objectif général de la politique familiale. Il faut se rappeler que la politique familiale a comme objectif de créer une société plus accueillante pour les parents et pour les enfants. La politique familiale veut créer un environnement plus propice à la vie familiale, au développement des enfants et à l'épanouissement de chacun des membres de la famille. C'est en fonction de l'atteinte de cet objectif que l'on doit questionner les plans d'action.

Conclusion

Je dois mentionner en terminant que la politique familiale québécoise jouit d'une grande reconnaissance au niveau national et international, tant dans les milieux de la recherche, que dans les milieux gouvernementaux et chez les praticiens. Sa réputation tient notamment, à son originalité et à sa vigueur, de par la participation, l'engagement de partenaires provenant de plusieurs secteurs de la société et par son expertise en matière d'élaboration de plans d'action. Mentionnons à cet égard que le Secrétariat à la famille organise en décembre prochain, en collaboration avec l'Union internationale des organismes familiaux (U.I.O.F.) un séminaire de transfert d'expertise sur la démarche des partenariats ouvrant la voie à l'élaboration et à la mise en

oeuvre de plans d'action triennaux. Je vous remercie de votre attention.

COMMENTAIRES

*Suite au texte de M. Jean-Louis Bazin
du Secrétariat à la famille portant sur
les trois plans d'action en matière
familiale*

par Léon Bernier
INRS-Culture et Société

Préalables

J'aimerais d'abord préciser que c'est ma collègue Renée Dandurand, qui est présentement en repos, qui devait faire le commentaire suite à la présentation de M. Bazin sur les trois Plans d'action. Renée Dandurand est depuis plusieurs années engagée dans une réflexion sur la famille, elle a suivi de très près le processus d'implantation d'une politique familiale au Québec et s'est plusieurs fois prononcée sur les orientations que devait ou aurait dû prendre cette politique. Elle aurait pu sans contredit fournir d'importants éclairages à la discussion de ce matin et on ne peut que déplorer son absence. Je n'ai malheureusement pas la compétence de Renée Dandurand ni sur les questions familiales en général ni sur celles plus spécifiques des politiques familiales. Aussi vous m'excuserez de m'en tenir à des commentaires assez généraux qui, je l'espère, pourront servir à alimenter la discussion.

Je remercie les responsables du Secrétariat à la famille de m'avoir fait parvenir quelques jours à l'avance le texte de présentation de M. Bazin. Je remercie également les responsables du Conseil de la famille qui m'ont envoyé celui de M. Fortin. Cela m'aura permis de mieux cibler mon propos en évitant de revenir

sur plusieurs éléments d'informations qui viennent de nous être rappelés.

Premier commentaire

Le Québec s'est doté, à partir du milieu des années 1980, d'une *véritable politique familiale*.

Il s'agit bien d'une *politique*:

Au sens où il s'agit d'un ensemble de mesures majeures, à portée globale, établies dans une perspective de durée et pouvant avoir des effets considérables sur la situation et les comportements des acteurs individuels et collectifs; au sens également où il s'agit d'un ensemble de mesures assorties d'une structure administrative destinée à en assurer la mise en oeuvre, dont le Secrétariat à la famille et le Conseil de la famille constituent des rouages centraux et complémentaires. Dans sa présentation, Monsieur Fortin a tenu à préciser l'importance qu'a pu avoir également la nomination (jusqu'aux récents changements) d'un ministre spécifiquement délégué à la famille, tant par rapport à l'attention que cela mettait sur la politique familiale qu'en regard des possibilités que cela offrait de coordonner les actions touchant la famille dans les différents ministères et organismes gouvernementaux.

Il s'agit bien d'une *politique familiale*:

Cette politique vise explicitement la famille, identifiée comme institution et valeur centrale de la société québécoise.

Il s'agit d'une *politique horizontale*, qui vise, tout au moins pour une part importante des mesures qu'elle contient, l'ensemble des familles, dont on entend reconnaître l'apport non seulement au devenir de leurs membres mais à celui de la collectivité québécoise tout entière. On peut citer à cet égard un paragraphe de la conclusion du premier plan d'action, où cette contribution de la famille à la vie individuelle et collective est très explicitement reconnue:

La famille demeure le lieu où les relations humaines sont les plus denses et les plus riches: elle est le lieu par excellence d'éducation des enfants. La famille conditionne dans une très large mesure l'avenir de chaque personne; les attitudes, les valeurs, les comportements que la famille transmet ou apprend à chaque enfant vont façonner toute sa vie. La famille détient aussi la clef de l'avenir collectif; c'est elle qui donne la vie et qui forme les citoyens et les citoyennes de demain. La contribution des familles à la société est incalculable; en fait, en l'absence de familles, il n'y aurait tout simplement pas de société. Il est donc raisonnable que l'État, agissant au nom de l'ensemble des membres de la société, prenne les moyens nécessaires pour donner une meilleure place à tous les parents et à tous les enfants, encourage et aide toutes les familles d'aujourd'hui, en contrepartie de ce qu'elles apportent à l'ensemble de la nation. (Premier plan d'action 1989-1991, p. 57)

Tout en identifiant plus explicitement des sous-catégories de familles auxquelles s'adressent des mesures plus particulières, le troisième plan d'action (1995-1997) réaffirme la même visée globale et horizontale. La ministre responsable de la politique familiale, au moment de la mise en marche du processus d'élaboration du troisième plan réitérait d'ailleurs ces engagements et disait, dans le climat d'effervescence suscité par l'année internationale de la famille, que le gouvernement voulait *faire de ce plan un véritable projet de société en faveur des familles*. (Dans une lettre aux partenaires invités à la première rencontre préparatoire du troisième plan d'action, datée du 1^{er} février 1994).

Deuxième commentaire

La politique familiale québécoise véhicule et soutient une *conception moderne de la famille*.

Il s'agit d'une conception de la famille qui *prend très largement appui sur les analyses* sociodémographiques, les observations socioanthropologiques et l'expertise psychosociale, en ce qui regarde les multiples transformations qui ont marqué l'évolution des caractéristiques familiales au cours des dernières décennies, notamment en ce qui touche:

- les taux de fécondité et leurs répercussions sur la dimension des familles et sur l'équilibre démographique;
- l'entrée des femmes sur le marché du travail;
- le processus de désinstitutionnalisation familiale, marqué notamment par la baisse de la nuptialité et l'augmentation considérable de l'union libre;
- l'instabilité des unions, l'accroissement du nombre de familles monoparentales et de familles recomposées;
- la diversification des formes de vie familiale liée non seulement à l'évolution des dynamiques familiales, mais aussi à une plus grande hétérogénéité culturelle de la société québécoise.

Cette conception moderniste de la famille *n'a cessé de s'affirmer avec les années*, notamment sous l'influence de porte-parole féministes, qui n'ont pas manqué de faire connaître leurs inquiétudes faces à certaines orientations plus manifestement «natalistes» du premier plan. Si la question de l'équilibre démographique reste présente dans le deuxième et le troisième plans, on n'y retrouve plus formulé le principe d'une aide prioritaire accordée aux familles nombreuses. Les allocations d'aide à la naissance s'y trouvent présentées comme des mesures destinées à permettre aux

couples de «réaliser leur désir d'enfant» (deuxième plan).

Dès le premier plan, la *conciliation famille-travail* est présentée comme un aspect central de la politique. Cette insistance se confirme avec les deuxième et troisième plans. Les récentes mesures annoncées au moment du Forum sur l'emploi, notamment en ce qui concerne l'assurance parentale, les services de garde et la maternelle à temps plein pour les enfants de cinq ans, indiquent bien que la politique familiale québécoise part du principe que le travail des femmes, et plus particulièrement le travail de mères, constituent des faits de sociétés qu'il ne s'agit pas de remettre en question, tout au contraire.

Dès le premier plan est aussi affirmé le fait (ou le vœu) que le travail des mères entraîne une *redéfinition des rôles de l'homme et de la femme* à l'intérieur de la famille. L'un des principes directeurs énoncés dans le document préparatoire à la rédaction du troisième plan est que «l'égalité et l'équité entre l'homme et la femme doivent trouver une application concrète dans les rapports au sein de la famille» (*Familles en tête 1995-1997. Les défis à relever*). Cela se traduit dans des mesures de sensibilisation à un meilleur partage des responsabilités familiales s'adressant notamment aux jeunes, dans la perspective de les préparer à remplir leurs futurs rôles de conjoints et de parents. À partir du second plan, et cela s'affirme encore plus avec le troisième, les aspects socioéconomiques, socioaffectifs et sociorelationnels du rôle de la famille moderne semblent avoir pris le pas sur l'aspect plus proprement sociodémographique. Cette évolution, qui en est une d'accent plus que de revirement, coïncide avec l'importance

accordée au thème de la *prévention* depuis le deuxième plan.

Cette famille moderne, sur laquelle compte l'État pour assurer l'adaptation sociale et culturelle des citoyens est par ailleurs perçue comme *fragile*. Plusieurs des mesures que contiennent les trois plans successifs, et notamment le troisième plan, cherchent à pallier cette fragilité en faisant du «fonctionnement harmonieux des familles» l'une des «grandes priorités de notre société». (Voir «Message de la ministre déléguée à la Famille», *Familles en tête*, 1995 1997. *Les défis à relever*, p. i)

Troisième commentaire (en forme de question)

La politique familiale québécoise est-elle de moins en moins celle d'un État Providence et de plus en plus celle d'un *État rassembleur*?

Depuis le premier plan, la politique familiale québécoise se caractérise à la fois par la présence de *mesures d'aide directe aux familles* (dont d'autres que moi pourront mieux analyser l'évolution au cours des ans) et par un *souci de concertation* des initiatives de l'État avec celles d'autres acteurs et tout particulièrement celle des organismes familiaux.

Avec le troisième plan, l'aspect de concertation a pris une ampleur inégalée qui s'est signalée à la fois dans le processus d'élaboration du plan et dans son contenu même. Par rapport aux deux premiers plans, le troisième a connu une véritable explosion du nombre de mesures dont la réalisation repose sur les engagements et la responsabilité d'une multitude d'organismes non gouvernementaux, dont certaines sont des mesures à portée locale ou régionale. Ce troisième plan, rappelons-le, est d'ailleurs identifié non pas comme le plan du gouvernement québécois mais comme *celui des partenaires*, aux rangs desquels sont

inclus les différents ministères et organismes étatiques concernés.

Cette orientation soulève des questions d'ordre pratique que monsieur Bazin a soulignées dans son allocution, en ce qui concerne, notamment, le suivi de mesures dont la réalisation échappe en grande partie au contrôle de l'appareil gouvernemental. Mais elle soulève aussi des questions qui touchent au rôle même de l'État moderne.

À travers les pratiques de concertation auxquelles l'État semble de plus en plus recourir en cette période actuelle de crise des finances publiques, tend à s'instaurer, tout particulièrement au Québec, un mode de gouvernement par consensus, où l'État se fait *rassembleur* et se donne une mission à caractère «idéologique» de mobilisation collective autour de valeurs de solidarité et de responsabilité sociale. En plus de répondre aux difficultés budgétaires de l'État, cette orientation de l'action gouvernementale est de nature à favoriser une plus grande cohésion sociale, à produire une décentralisation des pouvoirs et à développer la démocratie participative. À ces aspects positifs s'en ajoutent cependant de plus problématiques qu'il importe de signaler brièvement en terminant.

En se faisant partenaires de l'État, les organismes communautaires, tels les organismes familiaux (mais cela est également vrai des organismes de recherche), ne participent-ils pas, sans le vouloir, à une immixtion graduelle de l'État dans les moindres recoins de la vie sociale? N'y a-t-il pas aussi un risque qu'au nom de la concertation s'opère un embrigadement des acteurs individuels et collectifs? À la limite, n'y a-t-il pas danger de voir s'effriter, avec les frontières séparant l'État et la société

civile, l'un des piliers qui assurent l'équilibre des démocraties modernes.

POUR LA DÉFENSE DE LA NOUVELLE FAMILLE AU QUÉBEC

par Carmen Saint-Laurent
Confédération des Organismes Familiaux du Québec

Monsieur le sous-ministre associé,
Mesdames et Messieurs,

Permettez-moi de rappeler qu'en 1980, la Confédération des Organismes familiaux du Québec publiait le *Manifeste pour une politique familiale au Québec* avec comme sous-titre évocateur *Pour la défense de la nouvelle famille au Québec*. Le manifeste a été une oeuvre marquante qui a influencé fortement la réflexion et l'action familiale de cette époque.

Il est étonnant de constater, à la lecture de ce rigoureux plaidoyer, à quel point les propos qui y sont tenus restent criants d'actualité. Citons quelques extraits significatifs. En 1980, notre confédération prévenait «...qu'une politique familiale, qui comprend pour nous des politiques sectorielles telles que vacances et loisirs familiaux, planification des naissances etc., suppose aussi en complément une politique sociale, une politique économique, une politique des conditions de travail, une politique de l'éducation et une politique du statut de la femme...». Ceci suppose le choix du maintien de la famille comme premier milieu de socialisation de l'enfant... Ceci suppose également la prise de conscience que cette tâche comporte un apprentissage et des difficultés. Ceci suppose d'accepter la nécessité d'une intervention de l'État, intervention économique et sociale dont les modalités sont toujours à repréciser. Nous

sommes heureux que l'UNESCO confirme l'importance du rôle des parents et nous reconnaissons la justesse de l'affirmation de Bernard Lory, alors Secrétaire général de l'Union internationale des Organismes Familiaux: «Une vraie politique sociale de l'enfant doit se faire au travers d'une politique globale de la famille».

«Nous faisons ce choix (lire la COFAQ) parce que, pour nous, il est définitivement acquis que l'État a une responsabilité par rapport aux enfants. Les familles aussi ont une responsabilité par rapport aux enfants. Le geste de mettre au monde un enfant est un geste social et non pas un geste individuel dont on doit payer seul les conséquences économiques. De ce geste social découle un certain nombre de droits fondamentaux:

- droit à des allocations financières;
- droit à des allocations de garde;
- droit à une participation importante et effective dans l'établissement des équipements sociaux;
- droit d'association des familles que l'État se devra de respecter.»

En 1980, on disait également: «Généralement, dans les discours de tous les jours, on parle de famille sans préciser qui sont ces gens qui ont et élèvent des enfants.»

«On ne met pas souvent en rapport l'âge des chargés d'enfants avec leurs besoins au moment de l'arrivée des enfants. C'est entre 20 et 30 ans que naît le premier enfant dans une famille... C'est aussi l'époque, dans la vie d'un être humain, où on structure sa vie économique avec tout ce que cette structuration signifie dans une société avec un haut taux de chômage, avec tous les imprévus, les ajustements inattendus. Simultanément, c'est l'époque de l'acquisition du minimum vital, logis, meuble etc. L'arrivée de la première naissance à ce moment précis où la famille

sera plus faible économiquement sans égard à ce qu'elle deviendra... Une politique globale de la famille devrait aider prioritairement la jeune famille, surtout à la première naissance ».

Nous indiquions également: «Une politique familiale, c'est enfin une reconnaissance officielle des fonctions importantes de la famille comme milieu de protection, d'entraide, de valorisation et de soutien des individus, de transmission des valeurs et de la culture, de production de services et, surtout, un milieu affectif privilégié. Bien sûr, toutes les familles ne remplissent pas toutes ces fonctions de manière satisfaisante pour tous les membres. Les familles sont souvent faibles et ont besoin d'aide et de support, ce qui nous ramène encore une fois à la nécessité d'une politique globale à la famille.»

En 1980, nous avons placé les balises: «D'ores et déjà, le concept de politique familiale est défini. Il s'agit d'une orientation et de mesures couvrant l'ensemble des circonstances sociales où gravitent ceux qui ont des enfants ou des adolescents. La politique familiale tient compte des chargés d'enfants par opposition aux non-chargés d'enfants. Elle ne tient pas compte du niveau des revenus, de l'impôt; d'autres politiques de revenu s'en chargent et doivent s'en charger. Une politique familiale est aussi une politique de l'enfance dans la mesure où la famille est le premier et le principal milieu de socialisation de l'enfant.»

«Une politique globale à la famille, c'est avant tout une reconnaissance de l'État comme co-responsable vis-à-vis de la famille. Cette co-responsabilité a aussi des implications financières d'aide à toutes les familles.»

Nous terminions ce plaidoyer en exhortant «l'ensemble des partenaires socio-

économiques à bâtir une société à la mesure de la personne humaine».

Ces quelques citations de l'analyse historique de notre Confédération illustrent bien le chemin encore long qui reste à parcourir afin de garantir des conditions de vie décentes aux familles québécoises en facilitant leurs rôles et en reconnaissant leurs apports ainsi que leur indéniable contribution à la reproduction de la seule véritable richesse sociale, les enfants.

Dans son exposé, monsieur le Sous-ministre associé se questionne sur la nécessité de se doter de priorités pour ne pas laisser nos partenaires socio-économiques. Il ne faudrait pas aussi que l'inaction ou la peur de l'action en viennent à laisser les familles qui sont aux prises avec des conditions de vie se détériorant de jour en jour. Notre priorité a toujours été claire. Elle date de 25 ans, c'est le bien-être de l'enfant avec comme co-responsables la famille et l'État. Toutes les énergies doivent être canalisées en ce sens.

Le programme de renouvellement de la politique familiale présenté par le premier ministre du Québec, lors du Sommet de l'économie et de l'emploi, est certes un bon pas dans la bonne direction. Mais, il ne faut pas oublier que l'amélioration de la condition de vie des familles passe par des revenus satisfaisants. Ces revenus passent par des emplois rémunérés adéquatement: voilà le plus urgent et ce, surtout pour les jeunes familles.

Merci de votre attention.

L A POLITIQUE FAMILIALE DU QUÉBEC: LA PROBLÉMATIQUE ET LES DÉFIS EN MATIÈRE DE PRÉVENTION

par Léandre Nadeau
Secrétariat à la famille

Le thème de la prévention en matière familiale est devenu un axe majeur de préoccupation dès le deuxième plan d'action en 1992. Il s'agit d'un domaine privilégié par les organismes familiaux. La délimitation de ce champ comporte cependant une part d'arbitraire. Par exemple, on pourra à juste titre soutenir que les mesures visant l'amélioration de la conciliation travail-famille, du soutien financier aux familles ou des milieux de vie peuvent à divers degrés participer à la prévention. Comment dès lors tirer la ligne? En ce qui concerne le troisième plan d'action, retenons que, règle générale, l'axe prévention regroupe les mesures de promotion de la famille et du développement des compétences parentales et de l'enfance. Les autres sujets sont traités dans d'autres chapitres du plan d'action.

Ceci étant dit, mon allocution abordera les questions suivantes:

- Pourquoi associer prévention et famille?
- Quels sont les défis et les partenaires du 3^e plan d'action en matière de prévention?
- Quels sont les développements récents en ce domaine?
- Quels sont les défis des prochaines années?

Je vous souligne que les propositions que je ferai n'engagent pas le Secrétariat. Je les soumets dans le but de susciter la réflexion et les discussions. Enfin, le lecteur notera que le texte ci-dessous est tiré tel quel des acétates que j'ai utilisées pour la conférence.

1. Pourquoi associer prévention et famille?

Définitions du «Petit Robert»:

Prévention: action de devancer

Prévenir: agir avant; aller devant pour faire obstacle; mots associés: influencer, avertir, aviser, informer, instruire.

Prévention et famille

Tout commence dans la famille: vie, valeurs, attitudes, comportements, joies, peines, développement, carences

Des traces indélébiles chez l'enfant

La famille comme lieu de prévention

La famille, un lieu privé: faire avec

La famille n'est pas une île: société, communauté, économie, travail, pauvreté, richesse, culture, valeurs, État.

2. Les défis du 3^e plan d'action en matière de prévention

Défi 1.1: Préparer adéquatement les jeunes à leur rôle de conjoints, de conjointes et de parents - 12 engagements

Défi 1.2: Préparer les jeunes à la résolution pacifique des conflits - 16 engagements

Défi 1.3: Rejoindre en priorité les plus jeunes enfants - 26 engagements dont l'un sur l'élaboration d'une politique sur les services à la petite enfance

Défi 1.4: Faire participer davantage les pères au développement et à l'éducation de leurs enfants - 9 engagements

Défi 1.5: Mieux comprendre, diffuser et promouvoir les conditions de vie permettant l'épanouissement des couples, de façon à soutenir leur stabilité - 14 engagements

Défi 1.6: Rapprocher tous les intervenants et intervenantes du milieu scolaire, les familles, les ressources communautaires et les autres services (sociaux, de santé, municipaux et de garde) - 22 engagements

Défi 1.7: Reconnaître, valoriser et soutenir la compétence des pères et des mères dans

le développement de leurs enfants - 34 engagements
Défi 1.8: Prévenir et contrer la violence en milieu familial - 10 engagements

NOTE: Dans le domaine de la prévention, les activités de sensibilisation et de formation sont des moyens privilégiés par les partenaires pour l'atteinte des objectifs. Le soutien aux groupes d'entraide, le développement de services et de différents outils, les études et les recherches sont aussi des mesures favorisées.

3. Les partenaires du 3e plan d'action en matière de prévention

Organismes familiaux: 85 engagements
Réseau de la santé et des services sociaux: 14 engagements
Réseau de l'éducation: 16 engagements
Gouvernement (ministères et organismes): 26 engagements
Autres (organismes communautaires du secteur municipal): 2 engagements
Total: 143 engagements

4. Les développements récents: - mon point de vue - non exhaustif

Services à la petite enfance - un déblocage énorme

Maternelle 5 ans à temps plein
Services éducatifs intégrés pour les 4 ans et moins - 5 \$/jour
axe nouveau: développement de l'enfant, égalité des chances, intervention précoce, préparer l'enfant avant la 1^{ère} année du primaire
enjeu: accessibilité pour tous les enfants, au moins à mi-temps

Des pères plus présents auprès de leurs enfants

Assurance parentale: 5 semaines réservées aux pères

Allocation unifiée pour enfants: meilleur soutien économique aux familles à faible revenu sur le marché du travail

Développement de la compétence parentale: Fonds famille II

Mobilité conjugale:

Une recherche: Action concertée (1.5.1)

Des réflexions: Conseil de la famille (1.5.8)

Un guide pour les familles recomposées: Conseil de la famille (1.5.9)

Violence familiale - un nouvel énoncé de politique en décembre 1995 + plan d'action (57 engagements)

Services de médiation familiale gratuits

5. Problématique et défis des prochaines années en matière de prévention: quelques suggestions

Défi 1: Assurer le développement intégral de tous les jeunes enfants
(reformulation du défi 1.3 du 3^e plan d'action)

Problème: Trop d'enfants connaissent l'échec dès leur entrée dans le système scolaire. Ces expériences néfastes peuvent conduire éventuellement au décrochage scolaire et plus tard à l'échec social, économique et familial

Causes: Certains enfants éprouvent divers problèmes d'intégration sociale ou ne profitent pas d'un soutien adéquat. Par ailleurs, les enfants n'ont évidemment pas tous les mêmes capacités intellectuelles.

Stratégies préventives: De nombreuses recherches et expérimentations ont démontré l'efficacité et la rentabilité sociale de l'intervention précoce auprès de l'enfant dès son plus jeune âge (2-3 ans). Une société moderne qui favorise l'égalité des chances doit investir massivement dans le développement de tous les jeunes enfants. C'est un droit pour chaque enfant. Mettre en place les services requis pour le développement intégral de tous les jeunes enfants.

S'assurer d'une implication réelle des parents (ex: programme Passe-Partout), de ratios éducatrices/enfants adéquats selon les âges et d'un personnel qualifié.

Développer des activités de soutien à l'étude
Favoriser la collaboration garderie-école-CLSC.

Défi 2: Développer les compétences parentales

(reformulation des défis 1.1 et 1.7 du 3^e plan d'action)

Problème: Aujourd'hui, les jeunes parents apprennent leur métier de parents sur le tas et doivent souvent se débrouiller seuls pour faire cet apprentissage.

Causes: Les familles nombreuses où les enfants les plus vieux apprennent les tâches parentales sont devenues l'exception. Les familles élargies où toute la parenté apportait son aide et son savoir-faire sont aussi moins répandues.

Stratégies préventives: Développer des services gratuits en périnatalité

Développer des réseaux d'entraide pour jeunes parents

Faire connaître les ressources disponibles au niveau local par divers moyens

Développer des activités de formation pour les parents

Défi 3: Accroître la participation des pères dans le développement de l'enfant

(reformulation du défi 1.4 du 3^e plan d'action)

Problème: Depuis la révolution industrielle, le père a toujours été plus ou moins présent (ou absent) dans la vie de l'enfant, surtout dans celle du jeune enfant. Son rôle était celui de pourvoyeur. Cette époque est maintenant révolue. Les deux parents occupent un travail rémunéré. La mère a moins de temps pour la famille et les enfants. Le père tarde à prendre une place plus importante auprès de ses enfants. Il en résulte trop souvent un investissement

insuffisant de la part des parents auprès de leurs enfants.

Causes: L'entrée massive des femmes sur le marché du travail est un phénomène relativement récent. Les pères ne se sont pas ajustés suffisamment à cette nouvelle réalité. Ils ne savent pas non plus que leur présence active est nécessaire pour le développement équilibré de leurs enfants¹. Les institutions n'ont pas encore intégré ces nouvelles dimensions à leur gestion.

Stratégies préventives: Reconnaître concrètement l'importance du père dans le développement de l'enfant - ex.: congés de paternité.

Modifier la culture dans l'organisation du travail.

Soutenir le développement de réseaux de pères

Soutenir la recherche et la diffusion relativement à l'impact de la présence ou de l'absence du père dans le développement de l'enfant

Défi 4: Protéger les liens familiaux entre les enfants et les parents non gardiens
(reformulation du défi 1.5 du 3^e plan d'action)

Problème: La mobilité conjugale caractérise notre époque. Lorsque des enfants sont concernés, la société protège leur intérêt et les liens parents-enfants. En principe. Pourtant, lorsqu'on examine les définitions et les balises que donne le plus haut tribunal du pays, la Cour suprême, de la notion de l'intérêt de l'enfant, on peut s'inquiéter à juste titre du respect des liens familiaux entre les enfants et les parents non gardiens et de leurs droits légitimes à cet égard. La notion d'autorité parentale du code civil du Québec, en contexte de rupture, est également menacée par les

¹ Voir Christiane Olivier «Les fils d'Oreste ou la question du père» et le Rapport de la Commission des communautés européennes «Le père dans la famille de demain».

préceptes de la Cour suprême. Par ailleurs, on observe aussi que des parents non gardiens ont des difficultés à faire respecter leurs droits de visite. On constate enfin un désengagement des parents non gardiens auprès de leurs enfants (Germain Dulac).

Or, les conséquences d'un tel désengagement peuvent être dramatiques pour les enfants et pour l'ex-conjoint comme l'ont démontré de nombreuses recherches réalisées aux États-Unis (David Popenoe).

Causes: Les ruptures conjugales impliquant des enfants sont un phénomène relativement récent. La préoccupation de préserver les liens entre les enfants et les parents non gardiens l'est aussi. Les institutions, les programmes et les politiques ne sont pas toujours adaptés à ces situations. Beaucoup de facteurs favorisent la rupture de ces liens.

Stratégies préventives: Reconnaître concrètement les responsabilités parentales des parents non gardiens

Redéfinir la notion de famille monoparentale afin de ne pas exclure l'un des parents

Adapter les politiques et programmes en conséquence.

Favoriser la garde physique partagée lorsque les circonstances s'y prêtent.

Soutenir le développement des réseaux d'entraide pour les parents non gardiens.

Soutenir les recherches et la diffusion sur ces aspects autant aux plans juridique que socio-économique afin d'en saisir les conséquences.

Défi 5: Prévenir la violence familiale
(reformulation des défis 1.2 et 1.8 du 3^e plan d'action)

Problème: Beaucoup reste à faire pour éliminer la violence familiale. L'actualité nous rapporte des cas dramatiques régulièrement. Les conséquences pour les enfants et le parent victime peuvent être très lourdes.

Causes: Les causes sont multiples: les valeurs d'égalité, de respect, de liberté, de dignité et de tolérance ne sont pas assimilées

par tous également. L'histoire familiale pèse lourdement: comportement et attitudes; les conditions socio-économiques aussi: incertitudes; la maladie mentale peut être un facteur également.

Stratégies préventives: Agir sur les valeurs auprès des enfants et adolescents
Soutenir les réseaux de protection (effet dissuasif et curatif).

Soutenir les réseaux de prévention - groupe d'entraide pour les personnes violentes

Soutenir les réseaux de dépistage

Soutenir les réseaux de soins

La référence: «Politique d'intervention en matière de violence conjugale» et Plan d'action contenant 57 engagements des ministères et de leurs réseaux.

Défi 6: Prévenir la pauvreté et/ou ses conséquences pour les enfants

Problème: La pauvreté existe.

La pauvreté absolue: manque d'eau, de nourriture, de vêtements, habitat insalubre.

La pauvreté relative: les écarts dans les conditions de vie, les disparités de revenus.

Les conséquences de la pauvreté sont multiples: effets sur la santé, la longévité, la violence, la négligence, les naissances, le décrochage, la délinquance, la criminalité.

Causes: Systémiques: pénurie d'emplois, mauvaise répartition de la richesse, programmes de soutien financier mal adaptés

Personnelles: faible scolarité, valeurs, moins de capacités physiques ou mentales
Familiales: reproduction

intergénérationnelle, ruptures conjugales
Stratégies préventives: Investissements dans l'éducation et dans les services à la petite enfance.

S'assurer que les programmes de soutien financier ne découragent pas le travail, la vie à deux et la reconstitution familiale.

Mettre en place des stratégies locales pour la formation, l'emploi, la réinsertion sociale et professionnelle.

Soutenir le développement de réseaux locaux d'entraide.

Enrichir la vie communautaire aux plans social et culturel.

Améliorer la répartition des richesses dans le contexte de la mondialisation: pas évident

Défi 7: Prévenir l'éclatement des familles et/ou ses conséquences pour les enfants (reformulation du défi 1.5 du 3^e plan d'action)

Problème: Un mariage sur deux se termine par un divorce. Ce serait plus élevé dans les unions de fait. Depuis 25 ans, le paradigme dominant suggère que les ruptures n'ont pas d'effet négatif sur les enfants. Or, les recherches montrent que les ruptures entraînent une hausse de la pauvreté et une augmentation importante des risques pour les enfants.

Doit-on adopter un nouveau paradigme? Une suggestion: les risques accompagnant les ruptures peuvent être importants pour les enfants; il faut en être informé, il faut les gérer de manière efficace.

Causes: Les causes des ruptures sont multiples: les incompatibilités; les habiletés personnelles; les valeurs: société de consommation, l'individualisme, le paradigme dominant (pas de problèmes); etc.

Stratégies préventives: Soutenir la recherche sur les facteurs de continuité et d'échec et sur les conséquences pour les parents et les enfants ainsi que la diffusion des résultats de ces recherches;

Agir sur les valeurs, sur les attentes;

Soutenir les réseaux d'aide aux jeunes parents;

Préserver les liens entre les enfants et les parents non gardiens;

Soutenir les réseaux de parents gardiens;
Développer les réseaux de parents non gardiens.

Brève conclusion

Ainsi, plusieurs défis du 3^e plan d'action ont été repris et parfois reformulés pour tenir compte d'un nouveau contexte.

L'une des principales priorités du 3^e plan d'action en matière de prévention était l'élaboration d'une politique sur les services à la petite enfance. Les annonces récentes en ce domaine et la consultation qui suivra donnent à penser que les principaux paramètres de cette politique seront définis avant la fin de 1997.

En ce qui concerne le 4^e plan d'action, il me semble que la priorité dans le domaine de la prévention sera de définir diverses stratégies et de mettre en place différents moyens visant une plus grande implication des pères auprès de leurs enfants et ce, quelque soit le choix des parents en regard de leur vie de couple.

E NJEUX, DÉFIS ET STRATÉGIES PRIORITAIRES: LA PRÉVENTION

par Nicole Marcil-Gratton
Université de Montréal

Comment se situe la nouvelle «politique familiale»: Le Québec fait le choix de ses enfants

En relation avec le volet «prévention» des plans d'action

Avec ce titre, la «nouvelle» politique familiale s'aligne apparemment tout a fait en continuité avec le 2^e mais surtout le 3^e plan d'action: La «prévention» est l'axe de

la politique familiale qui s'adresse le plus directement aux enfants.

Dans le 2^e plan, la «prévention» devenait une des 5 grandes orientations à privilégier; dans le 3^e plan, la «prévention» devient un des 4 axes retenus, mais celui pour lequel on retrouve le plus grand nombre d'engagements des partenaires: 143 mesures sur un total de 371, soit près de 40% des engagements.

Ce thème de la «prévention» est défini dans le 3^e plan en 8 grands «défis» prioritaires, tous identifiés comme des pistes permettant de prévenir à plus ou moins long terme, l'apparition de différents «problèmes». Et on réaffirme sans ambages que «la famille est au coeur de la prévention».

À ce titre, toute mesure visant à renforcer la famille dans sa responsabilité première auprès des enfants, peut se définir comme une mesure de prévention, et, de l'avis même des rédacteurs du plan, en ce sens les 3 autres thèmes (conciliation famille-travail, soutien financier et milieu de vie des familles) pourraient aussi se définir comme éléments d'une stratégie «proactive» en faveur des familles et des enfants.

Mais on affirme alors vouloir faire plus, i.e. trouver un consensus qui permettrait d'investir davantage dans le but de prévenir les problèmes avant qu'ils n'apparaissent».

C'est là une stratégie qui, dans le contexte actuel de rarification des ressources, peut facilement devenir une arme à double tranchant. Pour comprendre comment, il faut se référer à l'évolution des conceptions à l'égard des politiques familiales dans le monde.

En relation avec l'évolution des conceptions «familialistes» et «privatistes» des politiques familiales dans le monde

Cf. Lesemann F. & R. Nicol, *Politiques familiales: comparaisons internationales* dans Baker M., «Les politiques gouvernementales face aux familles canadiennes en transition», Institut Vanier de la famille, Ottawa 1994.

Grand clivage entre: conception «familialiste» (modèle français), qui soutient une conception horizontale du support à l'institution familiale comme telle, donc à l'ensemble des familles, pour la seule raison qu'elles ont charge d'enfants, et donc qu'elles contribuent au devenir de la nation.

Conception «privatiste» (modèle anglais ou américain): la famille et ses fonctions demeurent du domaine privé; l'État n'intervient que lorsque les familles ne parviennent plus à remplir leurs fonctions et que des problèmes apparaissent, problèmes qu'il faut soigner, et même dans certains cas, tenter de prévenir.

Conception de redistribution verticale prônée par les programmes sociaux.

Deux conceptions très divergentes, mais qui, à cause de différents facteurs, ont tendance aujourd'hui à se rapprocher, sinon dans leur conception théorique, tout au moins dans leurs applications. Les auteurs identifient ces facteurs comme suit: la diversité nouvelle des comportements familiaux qui rendent caduques toute définition normative de la famille; diversité qui amène les États à centrer leurs politiques sur les individus plutôt que l'unité familiale; la participation accrue des mères à l'emploi et la nécessité du double revenu pour contrer la dégradation des conditions de vie des familles, ce qui pose la question de

la prise en charge des jeunes enfants; une demande accrue d'autonomie des individus dans leurs choix de modes de vie (diversification de ces modes de vie) et refus de se faire dicter des comportements par l'État; plus déterminant encore, la nécessité pour les gouvernements de contrôler les dépenses publiques, donc de réévaluer la pertinence des programmes, et le besoin de cibler davantage envers les plus vulnérables les actions de l'État, donc de pratiquer une *plus grande sélectivité des mesures et des clientèles visées*, lesquelles doivent davantage être identifiées comme étant «à risque» pour faire l'objet d'une intervention de l'État.

Ce dernier facteur me semble prépondérant: il influence bien sûr les politiques de type «privatiste», mais de plus en plus également les politiques d'approche «familialiste».

Or c'est ce que me semble traduire en partie la «nouvelle» politique familiale dévoilée par le gouvernement au récent Sommet. Et on en trouve déjà une certaine justification dans l'examen des engagements des partenaires en matière de «prévention» dans le cadre du 3^e plan.

Je ne me pose pas en juge ici. Mais je pense qu'il faut reconnaître les choses pour ce qu'elles sont, qu'il faut les appeler par leur nom; et si un glissement doit se produire en faveur des mesures sociales, il faut dire qu'il en est ainsi, et reconnaître qu'une politique sociale n'est pas nécessairement une politique familiale. À quoi sert de prétendre que «Le Québec fait le choix de ses enfants», sans reconnaître que pour des raisons d'équilibre budgétaire, il doit choisir ceux de ses enfants qui sont les plus démunis.

Nous ne sommes pas les seuls à agir ainsi: Lesemann et Nicol nous rappellent que tant parmi les «familialistes» que parmi les «privatistes», l'enfant devient le point de

convergence des politiques «ex-familiales» en pleine restructuration. Les auteurs citent Schultheis: «La notion de l'intérêt de l'enfant représente une abstraction théorique formidable et une notion polysémique qui se prête facilement à être un passe-partout juridique et politique» (op. cit, p. 136).

Jugement trop sévère? Disons qu'on doit peut-être au moins retenir la mise en garde. D'autant plus que jusqu'à maintenant le Québec pouvait se targuer d'être seul en Amérique du Nord à avoir résolument adopté dès le départ et avant tous les autres une approche proactive plutôt que «ré-active» du soutien à la famille.

Il faut être conscients que l'évolution présente peut nous en éloigner.

En termes de «prévention», où se situe cette nouvelle politique?

Par rapport aux aspirations du dernier plan

Un bref survol des engagements des partenaires dans le 3^e plan et une tentative, bien superficielle, de classement de ces mesures en mesures de conception plutôt «familialiste» ou plutôt «privatiste» peut nous convaincre que *la tendance vers un remplacement de la politique familiale par une politique d'aide sociale* est déjà bien présente.

À la fois dans la définition des *objectifs* (les «défis»), dans la définition des *clientèles visées*

et dans la proposition de mesures par des *acteurs souvent déjà très impliqués dans la résolution de problèmes divers liés aux familles dysfonctionnelles*.

Des 143 mesures du 3^e plan, j'ai réussi à en classer sans trop de mal 114: (mesures de 2 «défis» non classées: stabilité des

couples, les jeunes et la résolution pacifique des conflits) dont 46 comme plutôt «familialistes» (40,4%); 8 comme à la fois «privatistes» et «familialistes» (12,2%); 55 comme plutôt «privatistes» (48,2%).

EXEMPLES

Mesures privatistes

1.6.16 (p.52): Sensibiliser tous les partenaires intervenants à la nécessité de travailler en étroite collaboration et en équipe multidisciplinaire dans le but d'organiser des services éducatifs adaptés aux besoins de l'enfant handicapé et ainsi de poursuivre des objectifs d'insertion sociale réussie tout en reconnaissant la part de la compétence parentale. (Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec)

1.8.6 (p.60): Mettre sur pied, auprès du personnel des centres Travail-Québec, des activités de sensibilisation et de formation en vue de développer la compétence à reconnaître les situations de violence familiale et d'augmenter la connaissance des ressources disponibles. (Ministère de la sécurité du revenu)

1.7.27 (p.58): Favoriser la réalisation de nouveaux projets visant le soutien aux mères adolescentes, prestataires de la sécurité du revenu, dans leurs rôles de mères et d'étudiantes. (Ministère de la sécurité du revenu)

Mesures «familialistes»

1.7.12 (p.56): Accroître et favoriser davantage la participation active des parents à la vie de l'école et à la vie scolaire de leurs enfants dans le but d'assurer leur réussite éducative. (7 organismes du milieu scolaire)

1.7.14 (p.56): Créer et mettre au point un réseau provincial d'Entraide-Grands-Parents

au service des jeunes familles dans le but d'améliorer leurs habiletés parentales. (COFAQ et Entraide-Grands-Parents de Montréal)

Quant aux 8 défis, on peut identifier ceux dont les mesures répondent le plus à l'approche «privatiste», même si dans leur définition, l'approche semble plutôt «familialiste», ce sont:

no 7: soutenir la compétence parentale: 12 mesures sur 34 (35%)

no 6: rapprocher les divers intervenants du milieu scolaire, les familles, les ressources communautaires et les services sociaux: 9 mesures sur 22 (40%)

no 3: rejoindre en priorité les jeunes enfants (définition très proche de la «nouvelle» politique familiale: 21 mesures sur 26 (80%))

no 8: prévenir et contrer la violence en milieu familial (par définition un thème «privatiste»: 10 mesures sur 10 (100%).

Les 3 axes de la «nouvelle» politique: le sillon «privatiste» se creuse-t-il davantage?

Il faut au moins poser la question: dans certains cas, la réponse est claire; dans d'autres, l'information donnée n'est pas suffisante pour qu'on puisse en juger.

Le 4^e plan devrait, à mon humble avis, réaffirmer l'intention du gouvernement du Québec de maintenir l'équilibre entre les objectifs de soutien aux familles et aux enfants dits «à risque» (à définir, le «risque» n'est pas seulement la pauvreté) et les objectifs de soutien à l'institution familiale et aux parents dans l'exercice de leurs responsabilités auprès de leurs enfants.

Les 3 axes de politique révélés au Sommet penchent peut-être en faveur du premier volet:

1er axe: services à la petite enfance

L'implantation de la maternelle à temps plein pour tous les enfants de 5 ans relève clairement d'une politique «familialiste» puisqu'elle vise un meilleur développement pour tous les enfants.

Pour les autres catégories d'âge, les objectifs sont plus nébuleux: à 4 ans, on s'adressera exclusivement aux enfants «à risque»; quant au programme de garde pour les plus jeunes, tant l'échéancier que le mode de financement ne m'apparaissent pas très clairs. De plus, on impose un «moule» aux parents, les services de garde reconnus, en privant de soutien financier les parents qui choisissent des modes de garde plus informels. Plus encore: ce choix répond à des objectifs de lutte au travail au noir, qui me semblent pour le moins contestables dans le contexte d'une politique familiale.

2e axe: l'allocation unifiée

Il s'agit clairement d'une mesure de restructuration qui effectue un transfert du soutien de l'ensemble des familles vers les familles en difficulté, à faible revenu et très souvent monoparentales. C'est un objectif de prévention puisqu'on y dit vouloir assurer une meilleure égalité des chances à tous les enfants. C'est une mesure d'aide sociale qui y est appliquée, et on verra qu'au niveau du financement, cette intervention se fait au détriment du soutien à l'ensemble des enfants.

3e axe: l'assurance-parentale

En termes d'objectifs et de moyens utilisés, c'est peut-être l'axe qui répond davantage à une approche familialiste. L'ensemble des familles où les deux parents travaillent se verront davantage soutenus au moment de procréer, et fait notoire, ces mesures seront financées à même des fonds ramassés pour l'aide sociale. Du point de vue de la politique familiale, il s'agit d'un gain. Avouons que ce gain n'était pas difficile à réaliser puisque

déjà une bonne partie de ces fonds existaient dans le cadre de l'assurance-emploi et finançaient les congés parentaux. Mais il s'agit là d'une mesure à l'échelle de ce que peuvent se permettre les gouvernements aujourd'hui: pas nécessairement une injection de fonds plus substantielle, mais une réaffectation créative des fonds disponibles.

Dans un contexte de ressources rares et face aux coûts des solutions, on doit se poser des questions

Qui devrait et qui paiera la facture des mesures suggérées?

Comment pourrait-on faire preuve de créativité pour élargir les objectifs et ne pas renier la vocation familialiste de la politique familiale au Québec et pour faire jouer au maximum à l'État son rôle de catalyseur puisqu'il ne peut plus continuer de jouer à fond la carte de l'État-providence?

Pour le financement de la nouvelle politique familiale telle que présentée au Sommet: 100% de la réallocation viendra des argents déjà destinés aux familles; au moins 70% de la réallocation des budgets viendra de mesures de type «familialiste», soit 1.1 sur 1.7 milliards. (35% des allocations familiales, pour jeunes enfants, à la naissance, 26% crédits impôt frais garde, 8% réduction impôts famille & crédits taxe vente enfants); 170 millions supplémentaires viendront aussi des familles via leur contribution aux services de garde

Or à quoi ces argents serviront-ils?

En bonne partie à prévenir l'apparition de problèmes, mais aussi à la résolution de problèmes déjà identifiés.

Ce qui frappe, c'est que ce soutien aux familles et aux enfants à risque sera

assumé presque entièrement par les familles elles-mêmes. Or on est en droit de penser que c'est l'ensemble de la société qui bénéficiera de la résolution des problèmes des familles, et à long terme de la prévention de ces mêmes problèmes. Pourquoi l'ensemble de la société, voire même en particulier les individus qui n'ont pas d'enfants ne contribueraient-ils pas à ces mesures d'aide? Ce serait reconnaître la contribution des parents à notre devenir collectif, au moins au niveau des concepts puisque ce sera encore aux frais du soutien financier qu'on leur accordait jusqu'ici. La politique familiale s'éloignerait ainsi moins des objectifs qu'elle s'était donnés.

Et pour revenir en terminant sur les objectifs plus spécifiques de la politique familiale dans le volet «prévention», je dirais qu'il faut se garder de s'enfermer dans des définitions trop sélectives des familles et des enfants à risque. Les mesures que nous devons prendre ne doivent pas se limiter à éteindre les feux les plus urgents, ce qui est davantage du ressort de l'aide sociale, mais bien aussi viser l'ensemble des enfants et de leurs parents. Et pour ce faire, si l'État continue de bien jouer son rôle de catalyseur, c'est la créativité et la mise à contribution des énergies encore non utilisées plutôt que les gros sous, qui apporteront aux enfants et à leurs familles les formes de soutien dont elles ont besoin dans le contexte d'aujourd'hui.

On évitera peut-être alors de conclure, comme un commentateur d'un réseau anglophone l'a fait récemment lors de la diffusion des premières données de l'Enquête Longitudinale Nationale sur les Enfants au Canada:

Citation: «The only kids without problems are those whose parents decided not to have children.»

Espérons que cet énoncé ne servira pas d'assise à l'élaboration du volet «prévention» du 4^e plan d'action de la politique familiale du Québec.

L A POLITIQUE FAMILIALE QUÉBÉCOISE

par Johanne Boisvert
Maison de la Famille des Maskoutains

Bien que nous entendions parler de prévention dans tous les domaines, on en parle souvent comme d'une panacée afin d'éviter des coûts sociaux ultérieurs. Les organismes familiaux ont toujours oeuvré et puisent même leur raison d'être dans la prévention. Pourtant récemment, en décrivant les services offerts dans l'organisme où je m'implique, la Maison de la Famille des Maskoutains, des parents me répondaient: «Non, moi j'ai pas besoin de ça, ça va bien chez nous!» Cela manifeste clairement la perception que certains ont de la prévention, mais qui ne correspond pas à celle véhiculée dans les organismes familiaux. Il serait grand temps de se questionner sur le type de prévention dont on parle.

Définition de la prévention

Pour ce faire, je me suis donné un cadre de lecture, d'analyse, puisée en psychologie communautaire. Voici donc, telles que définies par Heller et Monahan (1977), les catégories et caractéristiques de la prévention:

- *prévention primaire*: a pour but de réduire la fréquence des désordres; implique une action sur les causes avant l'apparition du problème.
- *prévention secondaire*: a pour but d'empêcher que des difficultés naissantes ne deviennent sérieuses; implique une identification et une

correction précoce des symptômes (dépistage).

- prévention tertiaire: a pour but de freiner la détérioration et de limiter les séquelles d'un désordre ou d'une déficience chronique: implique de réduire au minimum les résultats d'un désordre.

De même, la psychologie communautaire attire notre attention sur l'objet de nos interventions préventives, soit les personnes elles-mêmes, soit les structures (mécanismes de fonctionnement, cadre législatif...).

Ceci étant dit, j'ai relu les trois derniers plans d'action en matière familiale, à partir de cette grille.

La prévention dans le premier plan d'action pour une politique familiale

Treize cibles d'action sont identifiées, parmi celles-ci, on parle explicitement de prévention dans deux cibles: les services de garde et les services de santé, sociaux et communautaires.

Familles et services de garde

Sous cette rubrique, et à la lumière de la typologie de définitions en prévention, nous pouvons affirmer que la prévention décrite dans les services de garde, dans le premier plan d'action, est de type primaire et secondaire.

Prévention primaire:

«Les services de garde doivent être vus comme un soutien à la responsabilité d'un nombre toujours croissant de parents, procurant à leurs enfants un lieu de développement, de socialisation et d'intégration favorisant leur plein épanouissement.»

Prévention secondaire:

«Les services de garde peuvent également jouer un rôle primordial de prévention des difficultés d'adaptation et d'apprentissage,

notamment auprès des enfants issus de familles «à risques», ainsi que de dépistage et d'aide en matière de santé, violence, incestes.»

Services de santé, sociaux et communautaires

Il est curieux de noter dans cette cible d'action deux types de prévention primaire et secondaire, qui sont explicitement associés à une catégorie d'intervenants.

Prévention primaire par les organismes sociaux:

«... (dans les organismes familiaux) les parents se solidarisent pour renforcer l'entraide familiale, pour développer les compétences parentales et pour faire la promotion des parents et des réalités familiales. (...) L'approche peut même rendre non nécessaires (les interventions professionnelles) parce que les problèmes auront été désamorçés.»

Prévention secondaire par les intervenants professionnels:

«L'approche préventive (des intervenants professionnels) doit être davantage développée pour dépister les situations susceptibles de dégénérer en crise.»

De plus, dans ces deux cibles d'action, il nous faut prendre conscience que les actions préventives identifiées s'adressent aux personnes plutôt qu'aux structures sociales. Doit-on comprendre alors que les difficultés vécues dépendent uniquement de la capacité des personnes à les résoudre?

Dans les onze autres cibles d'action, on ne parle pas de prévention de façon explicite. Par ailleurs, on y retrouve des interventions visant les structures (loisirs, logements, médias, etc.) où l'on identifie des moyens pour permettre un mieux-

vivre des familles... mais sans employer le terme de prévention!

La prévention dans le deuxième plan d'action pour une politique familiale

Dans ce deuxième plan d'action, nous voyons apparaître au chapitre réservé à la prévention, dès le début, des balises quant au type de prévention visée.

Prévention primaire:

«... Toutefois, il est de plus en plus important de se préoccuper de la prévention au sens le plus large, celle dont l'objectif consiste à éviter que les problèmes surviennent. Cette orientation est préconisée par le Conseil de la famille et plusieurs organismes familiaux.»

Prévention secondaire et tertiaire:

«Beaucoup d'énergies et de ressources sont consacrées à venir en aide aux enfants et aux adolescents dont le développement est compromis ainsi qu'aux adultes qui vivent des problèmes particuliers. (...) Certaines activités préventives spécifiques ont été développées pour éviter que la situation de ces personnes ne se détériore.»

Par ailleurs, les champs d'intervention sont regroupés sous quatre points: soutenir les parents dans leurs rôles; soutenir le développement harmonieux des enfants et des adolescents; promouvoir les comportements spécifiques; coordonner les actions préventives.

Nous remarquons aussitôt que les activités de prévention visent encore ici les personnes plutôt que les structures. Ainsi, il apparaît clairement dans ce deuxième plan d'action que la prévention est liée à l'intervention psychosociale.

Enfin, sans reprendre avec vous une à une les mesures identifiées par chacun des champs d'intervention, nous observons

qu'environ 35% des actions préventives sont de type primaire, 50% de type secondaire et 15% sont indéfinissables.

La prévention dans le troisième plan d'action pour une politique familiale

Le troisième plan d'action en matière de politique familiale comporte cent quarante-trois engagements répartis en huit cibles d'action. On regroupe le tout sous le titre *La prévention, un virage à accentuer*. La prévention y est représentée comme devant être un souci permanent et pour tous les secteurs d'intervention.

«La prévention vise la promotion des conditions environnementales et personnelles entourant la vie familiale qui soit capable de contribuer à la fois au bien-être de ses membres, au fonctionnement harmonieux de l'unité familiale et propre à diminuer les risques que se développent des problèmes d'adaptation majeurs.»¹

C'est la première fois que sont mentionnés aussi clairement les deux objets d'intervention de la prévention: les individus et l'environnement. Par ailleurs, il est plus difficile d'y apercevoir une intervention de prévention primaire à partir de la citation ci-dessus. Mais voyons le contenu des cibles d'action présentées.

Tout d'abord, nous constatons que six des huit cibles d'action visent l'intervention auprès des individus; l'une cible la recherche comme moyen de prévention à plus long terme, tandis qu'une dernière s'adresse aux structures par sa volonté de rapprocher les intervenants des différents milieux.

¹ Secrétariat à la famille, *Familles en tête, 1995-1997, les défis à relever*, 1994, p. 35.

Par ailleurs, trois des cibles d'intervention relèvent exclusivement de la prévention primaire: préparer les jeunes à leur rôle de parents, préparer les jeunes à la résolution pacifique des conflits et faire participer les pères au développement et à l'éducation des enfants. À travers ces actions, il n'y a aucune discrimination dans la clientèle visée: c'est toute la population que l'on souhaite rejoindre.

Deux autres cibles d'intervention au premier abord peuvent être associées à la prévention primaire: rejoindre en priorité les plus jeunes enfants et reconnaître, valoriser, soutenir la compétence parentale. Cependant, dans le déploiement des clientèles visées, nous constatons que les trois types de prévention sont présents, allant de l'établissement de services à toutes les familles jusqu'à la mise sur pied d'activités s'adressant à *des petits ayant une déficience ou des difficultés importantes* ou à *certains groupes de parents présentant des situations problématiques*. Ces deux cibles d'action peuvent donc être catégorisées comme mixtes quant à la prévention.

Quant à l'action visant à *prévenir et contrer la violence en milieu familial*, de par son essence même, elle ne peut être considérée comme étant une intervention de prévention primaire. En effet, il s'agit au mieux de dépistage précoce, i.e. prévention secondaire.

Enfin, quant à l'intervention étant plus d'ordre structurel, elle n'est pas suffisamment déployée pour lui attribuer une typologie au plan de la prévention.

En guise de conclusion

À l'aube d'un quatrième plan d'action en matière de politique familiale, deux défis m'apparaissent majeurs. Le premier est l'importance de définir le type de prévention ciblée; le second est d'équilibrer l'objet de

nos interventions tant sur des activités de nature psychosociale que sur des activités structurales.

La définition de la prévention

Le premier défi est d'autant plus important dans la mesure où la situation économique du Québec nous amène à cibler davantage nos interventions. Or la prévention primaire, de par sa nature même, est plus difficilement évaluable puisqu'elle vise à empêcher l'apparition même des problèmes. De même, il ne faudrait pas que «le virage à accentuer» ne s'oriente que sur des interventions de dépistage, ou ne s'adresse qu'à des familles dites à risques, ce qui correspond à de la prévention secondaire. Au contraire, quand nous parlons d'une politique familiale, il nous faut viser l'ensemble des familles, développer un *penser et agir famille* qui tient compte de toute la population. Quant aux activités ayant pour but de freiner la détérioration des problématiques des familles, si elles sont de plus en plus contestées à titre de prévention (tertiaire), elles ne peuvent trouver place à l'intérieur d'une politique familiale.

Il devient urgent de clairement définir ce qu'on entend par prévention car les organismes familiaux observent un glissement subtil et constant du type de prévention promue. Afin de pouvoir obtenir du financement, les organismes doivent s'orienter de plus en plus vers une clientèle à risques. Il m'a même été donné d'entendre récemment dans une rencontre de Régie régionale santé et services sociaux qu'il n'est plus possible dans le contexte budgétaire actuel de s'adresser à toutes les familles! Le Programme d'Aide concerté pour les Enfants (PACE) du gouvernement fédéral en est également un exemple: la clientèle rejointe doit être à risques multiples!

Je crois que le prochain plan d'action devra faire preuve de prudence. Afin d'éviter tous risques de déviation possible, il faudrait définir non seulement en début de texte la définition de la prévention mais prévoir pour chaque cible d'action une ou des interventions de prévention primaire et la même chose pour la prévention secondaire.

L'objet des interventions préventives

Nous constatons jusqu'à présent que la très grande majorité des interventions préventives sont de nature psychosociale. Chercher à supporter, renforcer les capacités des personnes ne peuvent être que bénéfiques. Par ailleurs, en faire presque l'exclusivité de nos actions, c'est affirmer que les individus sont seuls responsables de leur capacité d'adaptation ou d'inadaptation. Les organismes familiaux observent quotidiennement des difficultés vécues dans les familles, qui sont le résultat de politiques sociales aliénantes. Il ne suffit pas de travailler à supporter les individus, faut-il encore que le contexte environnemental le permette!

Il m'apparaît important de considérer les interventions au niveau des structures sociales, politiques ou économiques comme de type préventif. Il en va de même pour nos interventions sur ce que nous convenons d'appeler *milieu de vie*. Par exemple, je ne crois pas que pour aider les parents à mieux concilier la famille et le travail, il faille uniquement mettre sur pied des services de garde; il nous faut aussi intervenir dans la législation du travail pour permettre aux parents de concilier leurs rôles de parents et de travailleurs. Un autre exemple: il ne suffit pas de renforcer les compétences parentales si, par ailleurs, les familles n'ont pas accès à des logements adéquats, insonorisés et à prix abordable! J'ai de trop nombreuses fois entendu des parents me dire leurs difficultés à éduquer leurs enfants parce que les pleurs de l'enfant réveillent le voisin ou que

l'exiguïté des logements nuisait à l'intimité des membres de la famille.

Par contre, il ne faudrait pas tomber dans l'excès contraire et cibler notre lieu d'intervention uniquement dans l'environnement. Nous risquerions alors de laisser entendre que les personnes sont victimes de leur environnement et impuissantes à s'y adapter. Un juste équilibre dans l'objet de nos interventions est donc important. Revoir ce qui, jusqu'à présent, apparaît dans le chapitre milieu de vie, et y indiquer explicitement les interventions de nature préventive serait un plus.

Les enjeux

Les enjeux ou pièges à éviter découlent de ces deux défis prioritaires. Il nous faudra donc être attentifs pour éviter: d'énoncer une politique familiale en fonction du contexte budgétaire; de définir la prévention en fonction d'une clientèle à risques; de négliger la promotion.

Lors du dernier sommet économique, en octobre dernier, j'ai été surprise de voir les mesures de soutien financier annoncées par M. Bouchard apparaissant sous le titre *politique familiale*. Restreindre la politique familiale à une notion de soutien financier est pour le moins réductionniste. De plus, en prenant conscience lors de cette annonce de la disparition presque totale de l'universalité du soutien financier et en intensifiant le soutien aux parents d'enfants 0-6 ans au détriment de l'ensemble des familles, j'avais plutôt l'impression d'assister à une politique non-familiale. Faudra-t-il donc recommencer à affirmer que la famille, peu importe sa situation financière et l'âge des enfants, est la cellule de base de la société et qu'à ce titre, *toutes* ont droit à une reconnaissance.

Depuis que le Conseil de la famille publiait *Penser et agir famille*, afin de faire la promotion de la famille à travers les différents paliers sociaux, bien des choses ont changé. Bien que ce document ait été important, il nous faut continuer de faire la promotion de la famille. À l'heure où l'économie semble gouverner nos façons de vivre, il devient au contraire plus important de faire la promotion de la famille. Ce champ d'action a toujours été l'apanage du mouvement familial... et l'un des secteurs le moins financé. Afin de contrer les tendances sociales observées récemment, il devient urgent de continuer et même d'étendre l'ampleur de la promotion. D'ailleurs, n'est-ce pas là un lieu de prévention s'adressant à la fois aux personnes et aux structures en place?

***L* A POLITIQUE FAMILIALE AU QUÉBEC: PROBLÈMES ET DÉFIS EN MATIÈRE DE SOUTIEN FINANCIER AUX FAMILLES POUR LES PROCHAINES ANNÉES**

par Laurent Roy
Secrétariat à la famille

Je ferai d'abord un retour sur le troisième plan d'action afin d'en dresser un état sommaire des réalisations à ce jour. Puis je vous ferai part, pour fins de discussion de propositions de nouveaux défis.

1. Retour sur le 3e plan

Rappel des défis

Cinq défis ont été retenus dans le troisième plan d'action:

Défi 3.1 Renforcer le consensus social sur l'aide financière aux familles pour tenir compte des charges familiales afin d'assurer un soutien qui soit significatif, visible, équitable, cohérent et stable, et conserver

l'universalité comme l'une des orientations importantes

Défi 3.2 Améliorer la situation et la sécurité financière des jeunes parents

Défi 3.3 Reconnaître la précarité de la situation financière des familles monoparentales, en particulier de celles qui sont dirigées par une femme, et mettre en oeuvre des solutions adéquates pour leur permettre d'accéder à l'autonomie financière

Défi 3.4 Faire en sorte que les parents assument leurs responsabilités financières à l'égard des enfants dans le cas de ruptures d'union

Défi 3.5 Mieux compenser les pertes de revenu des parents qui quittent temporairement leur emploi pour avoir un enfant ou qui diminuent leur temps de travail pour mieux assumer leurs responsabilités familiales lorsque les enfants sont d'âge préscolaire ou handicapés

Les partenaires impliqués

Le soutien financier provient essentiellement du gouvernement. Aussi, ce sont principalement les ministères et organismes publics qui ont pris des engagements dans ce sens.

Les défis: état de réalisation

Défi 3.1

L'introduction de l'allocation unifiée pour enfants aura notamment pour effet de rendre plus simples, plus visibles et plus équitables les programmes d'aide financière aux enfants. Plus simple, parce qu'il n'y aura plus qu'une allocation regroupant toutes les allocations familiales québécoises de même que la portion de la prestation de l'aide sociale couvrant les besoins des enfants. Plus équitable, parce que l'allocation unifiée couvrira les besoins essentiels de tous les enfants de parents à faibles revenus, que les parents de ces enfants soient assistés sociaux ou

travailleurs. Toutes les familles conserveraient au minimum le crédit d'impôt pour enfants à charge. Une forme d'universalité est ainsi préservée. Le projet de politique familiale répond en bonne partie au défi 3.1.

Défi 3.2

Les nouvelles mesures profiteront davantage aux jeunes familles avec enfants en bas âge (garde à coût minime) et aux jeunes familles à faibles revenus (allocation unifiée). Ces mesures ne répondent qu'en partie au défi 3.2.

Défi 3.3

Deux mesures annoncées récemment répondent en partie à ce défi. L'introduction de l'allocation unifiée pour enfant fera en sorte que les familles à l'aide de dernier recours ne seront plus perdantes lorsqu'elles retourneront sur le marché du travail, ce qui pourrait les inciter à y retourner et donc leur permettre d'accéder à l'autonomie financière.

Autre mesure. Lors du Sommet d'octobre dernier, la ministre Louise Harel a annoncé l'instauration d'un mécanisme de parcours individualisé vers l'emploi qui incitera les jeunes bénéficiaires de l'aide sociale à améliorer leur aptitude à l'emploi. Pour faciliter leur retour sur le marché du travail, elle propose de mettre en place un réseau décentralisé de services publics d'emploi c'est-à-dire un réseau de centres locaux d'emploi. Ce qui est susceptible d'aider à retourner sur le marché du travail.

Défi 3.4

Le défi 3.4 est en bonne voie de réalisation. Le 16 mai 1995, la Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires a été sanctionnée. Une première tranche de cette loi est entrée en vigueur le 1er décembre 1995 et une seconde tranche le 16 mai 1996. Pour la mise en vigueur de la grille de fixation et la

défiscalisation des pensions alimentaires, la date butoir est mai 1997.

Défi 3.5

Le défi 3.5 se divise en deux parties. La première partie est en voie de réalisation avec l'introduction de l'assurance parentale. L'assurance parentale annoncée récemment apporte des correctifs au soutien des parents au moment de la naissance (programme de remplacement du revenu de travail pendant les congés parentaux). Elle prévoit une meilleure compensation des pertes de revenu de travail (75% du salaire net au lieu de 55% du brut et le maximum des gains assurables est augmenté) et elle élargit l'accessibilité aux travailleurs autonomes. De plus, un congé de paternité de cinq semaines est introduit.

En ce qui concerne la seconde partie relativement à «la compensation des pertes de revenu des parents qui diminuent leur temps de travail pour mieux assumer leurs responsabilités familiales lorsque les enfants sont d'âge préscolaire ou handicapés», il semble que dans le contexte actuel, les efforts sont davantage mis pour maintenir les acquis que pour faire du développement. Il faut rappeler qu'il existe deux dispositions qui sont une forme de compensation pour les enfants handicapés: les allocations pour enfants handicapés (119,22 \$ par mois en 1995) qui s'ajoutent aux allocations familiales et un crédit d'impôt pour un enfant handicapé. Ces deux mesures seront maintenues dans leur forme actuelle.

2. Les défis pour les prochaines années

Étant donné notamment les nouvelles dispositions en matière de soutien financier annoncées par le premier ministre, quels sont les défis qui pourront faire l'objet de discussions?

Défi 1: Préserver les budgets actuels d'aide aux familles

La reconnaissance de la famille sur le plan social se traduit notamment par des mesures de soutien financier sous la forme d'avantages fiscaux ou de transferts qui visent la prise en compte du coût lié aux enfants. Le Québec a mis en place différentes mesures au cours des années pour améliorer son aide aux familles. Ainsi, en 1995, le soutien financier total du gouvernement à l'égard des enfants s'élève à 2 767 millions de dollars, composé d'une part, de baisses d'impôt pour un montant de 1 328 millions de dollars et d'autre part, de transferts totalisant 1 439 millions de dollars.

Nous sommes d'avis que tous doivent contribuer à l'atteinte de l'objectif de réduction et de l'élimination du déficit. On sait, par ailleurs, qu'en bout de piste, plusieurs des coupures effectuées dans les programmes gouvernementaux sont et seront directement supportées par les familles, comme par exemple, les réductions des dépenses dans le secteur de l'éducation (frais scolaires additionnels) et dans le secteur de la santé et des services sociaux (virage ambulatoire). Le premier grand défi pour les prochaines années pourra être de s'assurer que les familles n'aient pas un trop lourd fardeau à supporter et que les budgets actuels d'aide destinés aux familles soient au minimum préservés.

Défi 2: Favoriser l'équité fiscale en excluant du revenu imposable les revenus servant à couvrir les besoins essentiels des enfants

On fait référence ici au principe de l'équité horizontale qui reconnaît aux parents une capacité moindre de payer des impôts étant donné les charges supplémentaires qu'occasionne la présence d'enfants. Pour assurer l'équité fiscale, l'État ne doit pas taxer les revenus servant à la couverture des

besoins essentiels des enfants, besoins évalués à 2 600 \$ pour le premier enfant et à 2 400 \$ par enfant pour les suivants. Au niveau provincial, cet objectif est réalisé. En maintenant le crédit d'impôt pour enfant à charge, le gouvernement du Québec s'assure que cet objectif est atteint pour tous les contribuables. Mais au niveau fédéral, cette équité n'est pas atteinte puisque les parents qui ont des revenus moyens et élevés doivent payer de l'impôt sur les revenus nécessaires pour couvrir les besoins essentiels des enfants. On sait qu'il n'y a plus de crédit d'impôt et que la prestation pour enfants n'est pas accessible à tous.

Des représentations pourraient être faites auprès du gouvernement fédéral pour qu'il corrige cette iniquité. Par ailleurs, lorsque la situation économique le permettra, le Québec pourrait contribuer à l'atteinte de cet objectif, compte tenu que l'aide versée sur une base universelle au Québec est moins importante que dans beaucoup de pays industrialisés.

Défi 3: Examiner, du point de vue de l'efficacité, de l'équité et de la neutralité, les effets des programmes de soutien financier aux familles sur l'incitation au travail, la pauvreté, les recompositions familiales et la décohabitation et proposer des alternatives visant à corriger les problèmes qui se posent

Les systèmes d'aide très sélectifs peuvent engendrer des effets pervers et remettre en cause l'efficacité des programmes d'aide aux familles. La sélectivité des programmes selon le revenu familial peut contribuer à enfermer les personnes à qui l'aide est destinée dans ce qu'il est convenu d'appeler la trappe de la pauvreté. Il y a fort peu d'intérêt à intégrer le marché du travail et même à y demeurer lorsque les gains de travail sont en grande partie annulés par la réduction progressive du

soutien reçu. De tels programmes sélectifs sont donc susceptibles d'encourager les personnes gagnant de très faibles revenus à demeurer dans la pauvreté et même à encourager d'autres à se laisser glisser vers des revenus plus faibles si les divers programmes ont pour effet au total de leur offrir un revenu disponible quasi équivalent.

Par ailleurs, une politique essentiellement sélective selon le revenu familial peut nuire à la recomposition des familles puisque la présence d'un nouveau conjoint entraîne une diminution importante du soutien financier que le ménage recevait avant l'arrivée de ce dernier. Par exemple, une femme seule avec deux enfants en bas âge (2 et 4 ans) qui envoie ses enfants en garde régie et qui a un revenu de travail de 15 000 \$ reçoit un soutien financier lié à la présence d'enfants de 18 508 \$. Par ailleurs, si elle prend un conjoint dont le revenu est de 30 000 \$, le soutien financier du ménage sera réduit à 10 397 \$. Décourager financièrement la recomposition des familles a ainsi des conséquences sur la pauvreté des enfants.

Cela est aussi vrai en sens opposé. Un système d'aide sélectif peut produire un incitatif financier à la rupture puisque le revenu net, en sus des besoins essentiels du parent gardien, pourra être accru de plusieurs milliers de dollars suite à une rupture.

En somme, une approche plus sélective dans l'aide aux familles et aux enfants n'est pas nécessairement efficace pour lutter contre la pauvreté des enfants. En effet, on observe que les pays qui réussissent le mieux dans ce domaine sont ceux qui ont adopté des approches universelles. Ceux qui, comme les États-Unis, l'Australie et le Canada, ont plutôt opté pour des mesures sélectives, affichent la pire performance dans la lutte à la pauvreté des enfants. Ces résultats

s'expliquent encore une fois par le phénomène de la «trappe de la pauvreté».

Défi 4: Reconnaître, dans les politiques et les programmes qui ont des impacts financiers, les responsabilités parentales des parents non gardiens

Avec la défiscalisation des pensions alimentaires notamment, le parent privé de la garde de ses enfants se retrouve sur le même pied qu'une personne célibataire. Par rapport aux autres pères auxquels la fiscalité accorde divers avantages lorsqu'ils vivent avec leur conjointe ou qui ont accès à certains programmes comme, par exemple, aux programmes de soutien du revenu de travail, les pères séparés et divorcés font l'objet d'un traitement différent. On fait comme si, du fait de la séparation, tous les coûts et les sacrifices étaient assumés par le seul parent gardien. Or, la société aime rappeler aux parents non gardiens qu'ils sont toujours parents et qu'ils ont des responsabilités parentales à honorer. Les deux parents n'habitent plus ensemble, mais continuent d'exister en tant que parents. Il serait nécessaire de réviser les concepts qui sont mal adaptés aux nouvelles réalités familiales et reconnaître dans les politiques et programmes qui ont des impacts financiers les responsabilités parentales des parents non gardiens.

Défi 5: Favoriser l'égalité des chances pour tous les enfants, par un accès universel au nouveau régime en matière de garde, sur une base de demi-temps

Un des axes du nouvel énoncé en matière familiale consiste en une implantation graduelle des services de garde à frais minime (5\$/jour) pour les enfants de 4 ans et moins dont les parents ont des activités de travail ou scolaires.

Ainsi conçu, ce nouveau programme pourrait exclure tous les enfants dont un

des parents est à la maison. L'exclusion d'une partie des enfants de cette mesure va à l'encontre du principe de l'égalité des chances, un des principes à la base de la réforme de la politique familiale ainsi que de la réforme de l'éducation. Ce traitement différencié des enfants pouvait se comprendre dans une société où les familles comptaient plusieurs enfants et où les notions de prévention et de développement de l'enfant avaient encore peu d'importance. Le grand enjeu actuel en matière de service de garde, ce n'est pas tant de permettre aux parents qui ont des activités de travail de faire garder leurs enfants, mais d'assurer aux enfants un service permettant leur plein développement. Lorsque les disponibilités financières du gouvernement le permettront, il faudrait relever ce défi.

Défi 6: Développer de nouvelles approches pour lutter contre l'appauvrissement des familles et l'inégalité des revenus

Dans le contexte de la mondialisation de l'économie et de l'affaiblissement des États, pour compétitionner avec les autres puissances, les pressions seront fortes afin d'abaisser les taxes sur la masse salariale et les impôts et réduire les services publics. On risque ainsi de devoir adopter un modèle de type américain où le nombre de pauvres est très élevé et les écarts de revenus vont en grandissant. Il faudrait s'interroger sur de nouvelles approches qui permettraient de contrer les effets négatifs de la mondialisation de l'économie sur les familles.

ENJEUX, DÉFIS ET STRATÉGIES PRIORITAIRES: LE SOUTIEN FINANCIER AUX FAMILLES

par Pierre Lefebvre
Université du Québec à Montréal

Remarques préliminaires

Récemment, on a fait plusieurs reproches à la politique familiale. Ces accusations, pour le moment, sont plutôt sorties pêle-mêle:

Voir: Rapport Bouchard et Fortin; Vérificateur général du Québec; Documents du Sommet socio-économique; Livre Vert fédéral sur la sécurité du revenu

Dans ses interventions dans le domaine de la protection sociale, il va de soi que l'État doit rendre compte de son action et faire la preuve de leur pertinence, de leur cohérence, de leur équité et de leur efficacité. La même rigueur devrait s'appliquer à la politique familiale.

L'exigence de justification est renforcée par la prolongation des difficultés financières du gouvernement du Québec.

Un premier enjeu se situe sur le plan même de la justification de la politique familiale: il y a une diversification des argumentaires en sa faveur et débat sur les finalités qu'elle poursuit. Cette diversification trouve écho dans les critiques soulevées à l'égard de la politique familiale ainsi que des effets recherchés ou attendus par rapport aux effets réels, constatés a posteriori.

Un deuxième enjeu, plus méthodique, concerne les comportements des institutions responsables de la politique

familiale dont les représentations des effets recherchés et constatés ne reposent pas nécessairement sur un véritable travail empirique examinant les situations réelles. L'examen des effets se limite souvent à un simple traitement de données statistiques.

Notion de mesures familiales et finalités de la politique familiale

Il m'apparaît utile pour identifier des défis et des stratégies prioritaires de rappeler ce qu'on entend par la politique familiale puis les objectifs qu'elle peut poursuivre.

Notion

La notion de ce qui peut être considéré comme une (mesure) prestation familiale est équivoque. Allocations familiales et prestations fiscales pour enfant en font partie. Pour le législateur (le gouvernement), et c'est plus récent, l'ADR, la politique qui définit le revenu social minimum, est aussi une prestation familiale (d'où l'exercice qui consiste à retrouver une partie enfant dans ces prestations). L'inclusion du préscolaire dans les mesures actuelles d'aide aux familles soulève la question de la finalité de cette mesure (politique d'éducation, politique familiale, politique d'égalité des chances).

Les mesures mises en place peuvent obéir à différentes logiques selon les objectifs poursuivis.

Finalités

Pour le fait d'avoir des enfants. C'est le principe de compensation des charges d'entretien des enfants. La collectivité considère qu'elle a besoin d'enfants et que les familles sont les mieux placées pour les élever, compense partiellement les coûts privés de l'entretien des enfants.

Pour compenser des charges particulières: charges de logement; enfants et parents handicapés; lorsqu'un des parents a

abandonné son (ou ses) enfant(s) ou ne peut faire face à ses obligations alimentaires.

Pour assurer un minimum vital et garantir une dépense minimale par famille pour l'entretien des enfants. On retrouve ici l'idée d'égalité des chances des enfants: quelles que soient la taille ou le revenu de la famille dans laquelle il vit, un enfant a droit à un entretien minimal.

Les modalités pratiques de mises en oeuvre de ces prestations et les logiques qui peuvent les régir sont multiples.

Autres objectifs

Soutenir et favoriser la (natalité) fécondité. Pour imposer les finalités, les prestations, en réduisant le coût privé des enfants, sont susceptibles d'influencer les comportements de fécondité. Selon les modalités, différentes populations caractéristiques seraient atteintes.

Faciliter la conciliation entre activité professionnelle et activité familiale. Avec l'entrée des femmes sur le marché du travail, se pose avec plus d'acuité la question de l'articulation vie professionnelle-familiale. Les familles élevant de jeunes enfants mériteraient alors une attention plus soutenue. Les modalités (par exemple couverture de frais de garde, compensation de la perte de revenu d'activité du parent qui consacrerait davantage de temps aux tâches d'éducation) dépendent alors des autres objectifs poursuivis.

Participer à l'objectif de la justice redistributive: redistribuer le revenu primaire (par les prestations et les contributions qui les financent); réduire la pauvreté monétaire et l'inégalité des revenus. Il faut rappeler que d'autres dispositifs importants sont dédiés à la redistribution.

Participer à la politique de l'emploi, en incitant à travailler (condition à l'obtention de prestation) ou à ne pas travailler (réduction du chômage ou remplacement du parent qui se retire du marché du travail).

La multiplicité des objectifs va forcément conduire à une certaine complexité de la politique. Par rapport à la réalité sociale des familles, dont les formes sont multiples et complexes, la politique familiale ne peut être qu'articulée. La multiplicité des objectifs va conduire à des conflits d'objectifs entre les différents responsables de la sphère de l'administration publique. Avec le résultat que les mesures soient l'objet de compromis qui dénaturent les finalités recherchées, avec le risque de créer des injustices et des incohérences.

Critiques soulevées à l'égard des mesures actuelles d'aide à la famille

Un système compliqué, aux mesures superposées.

Un système qui incite peu au travail.

Un système qui ne répond pas aux besoins des «jeunes»(?) familles.

Une couverture incomplète des besoins essentiels des enfants dont le revenu (de travail?) se situe entre 9 000\$ et 25 000\$.

Un système qui n'assure pas l'égalité des chances aux enfants vivant dans les milieux défavorisés.

Enjeux, Défis et Stratégies prioritaires

Enjeux:

Concevoir une réforme des interventions de l'État au titre des transferts sociaux et de la fourniture en termes plus systémique qui prend en compte la rentabilité sociale des dépenses. À trop revoir les programmes ou

les politiques prises isolément on restreint artificiellement les marges de manoeuvre.

Supposer que, globalement, la société investit assez dans les enfants et qu'il suffit uniquement de revoir la structure actuelle des dépenses réalisées à l'occasion de la politique familiale pour la rendre plus adéquate relativement aux nouvelles priorités implicites.

Défis:

Débattre des objectifs que la politique familiale peut raisonnablement atteindre et évaluer l'efficacité des mesures mises en oeuvre par rapport aux résultats attendus et obtenus.

Réfléchir en termes d'investissement (en capital humain et en capital social) lorsqu'on s'intéresse au bien-être des enfants et aux enfants pauvres en particulier.

Mettre en cohérence les mesures de la politique familiale, en tenant compte que les responsabilités parentales doivent s'exercer sur une longue période et que le taux requis d'effort d'entretien des enfants varie avec le cycle de vie des enfants et des parents.

Stratégies prioritaires:

(Non prioritaire ou moins prioritaire): utiliser la politique familiale comme instrument pour déplacer les familles hors l'ADR et de la pauvreté.

Le maintien en parallèle de prestations familiales monétaires et de d'avantages fiscaux découpe implicitement la population en deux classes. La compensation générale des charges familiales (pour le fait d'avoir des enfants) uniquement par des prestations monétaires versées à la mère rendrait plus claire et transparente les intentions de la politique

familiale et le support que la collectivité accorde aux familles.

Mettre plus d'emphasis sur l'articulation vie professionnelle et vie familiale. Les familles élevant de jeunes enfants mériteraient alors une attention plus soutenue.

Concevoir des mesures qui augmentent les ressources consacrées aux enfants des familles monoparentales. Ceci veut dire aussi de ne pas décourager le «remariage» des chefs de famille, adopter les mesures qui obligent les parents non gardiens à contribuer financièrement aux besoins de leurs enfants, adopter des mesures actives vis-à-vis la participation des mères seules au marché du travail.

Rendre le travail plus «payant» (au sens de la philosophie adoptée par le président Clinton) et favoriser la création d'emplois.

L E SOUTIEN FINANCIER AUX FAMILLES

par Denis Perreault

Vice-Président de l'Union internationale des organismes familiaux et Secrétaire général de la Confédération des organismes familiaux du Québec

Monsieur le Président,
Monsieur le sous-ministre associé,
Mesdames et Messieurs,

Il est difficile et intéressant à la fois d'être le dernier à communiquer ses réflexions sur le soutien financier aux familles. D'autant plus que ce ne devait pas être moi qui vous les présente. Sylvie Lévesque, de la Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec, vous prie de l'excuser. La Fédération est aujourd'hui en assemblée générale de même que le

Regroupement inter-organismes pour une politique familiale au Québec. Pour cette raison, ils n'ont pu déléguer de représentants.

Après des propos aussi rigoureux et documentés que ceux que nous venons d'entendre, que pouvons-nous ajouter? Vous me permettrez d'insister, voire de répéter, un certain nombre de réalités incontournables. Mon commentaire sera bref mais précis. Je pourrais ajouter d'autres éléments durant la discussion si vous le souhaitez.

L'arrivée et la présence d'un enfant implique pour la famille une charge financière importante et accrue. Nous avons indiqué, à partir d'une estimation conservatrice au Canada, un enfant, selon le rang, coûte en perte de pouvoir d'achat pour les parents près de 8 000 \$ pour le premier, 6 000 \$ le deuxième et 4 500 \$ le troisième... Perte de pouvoir d'achat et surtout d'épargne pour le fonds de retraite qui place les parents en position très défavorable dans l'acquisition d'un niveau de vie satisfaisant à la retraite. Notre système d'attribution de la richesse sociale, nous ne le dirons jamais assez, désavantage fortement les familles. La charge d'enfant est faiblement partagée avec l'ensemble de la société civile.

Une autre réalité que nous a soulignée M^{me} la présidente de la Confédération cet avant-midi, est que mettre un enfant au monde est un acte social. L'État est co-responsable de cet enfant et doit en assumer la charge en collaboration avec les parents. Cette co-responsabilité économique et sociale fait souvent défaut. L'État, par ses politiques, doit s'assurer de soutenir toutes les familles car elles contribuent toutes à la reproduction de l'espèce humaine.

L'État, gestionnaire d'une grande partie de notre richesse collective, est appelé, à l'intérieur d'une politique familiale, à intervenir afin de réduire les inégalités entre les différentes familles. L'État se doit d'aider à réduire l'iniquité des chances engendrée par la venue au monde d'un enfant chez les couples et ce, par rapport aux couples sans enfant et aux célibataires.

Le gouvernement dispose de deux types d'interventions en ce domaine: les politiques et programmes de soutien horizontaux pour réduire les effets négatifs associés à la présence d'un enfant et les politiques et programmes associés aux revenus des familles. L'aide gouvernementale horizontale est accordée en fonction des charges familiales et ne dépend pas des ressources et revenus des parents. Elle est uniforme pour toutes les familles. L'aide gouvernementale verticale relève d'une «soi-disant» équité à la base de la politique de sécurité du revenu. Cette forme d'aide décroît habituellement en fonction des ressources familiales.

L'évolution actuelle et celle des deux dernières décennies 80-90 privilégient fortement la deuxième forme accentuant souvent dans sa distribution le soutien des familles pauvres par les autres familles, soit une redistribution des aides du type horizontal vers des aides de type vertical. Comme responsabilisation de l'ensemble de la société civile à la reproduction de la seule véritable richesse sociale, les enfants, nous avons déjà vu mieux.

Cette distinction entre horizontalité et verticalité permet d'indiquer une autre réalité significative. Nous croyons, et nous l'avions déclaré dans notre manifeste de 1980, que la mesure verticale pour contrer les inégalités de revenus et de ressources n'ont rien à voir avec une politique familiale. C'est une politique sociale visant à atténuer les inégalités sociales engendrées par une

faiblesse dans la politique de redistribution de la richesse sociale. Camoufler des politiques sociales en politique familiale permet de gonfler les chiffres d'aide aux familles. Ce soutien et l'aide financière aux familles pauvres ont comme principal objectif la pauvreté et non la charge familiale. La distinction est importante car seules des politiques d'aide horizontale universelle pour toutes les familles accèdent une politique familiale consistante qui retient la co-responsabilité de l'État face aux enfants et témoignent d'une véritable acceptation de l'enfant comme première richesse sociale.

Malheureusement, la tendance actuelle du soutien financier aux familles délaisse considérablement l'aide horizontale. Pour l'avenir, il nous faudra être attentifs à cette dualité en matière de politique familiale, politique familiale ou politique sociale, l'une ne va pas sans l'autre. Mais, comme les enfants sont le seul avenir de l'espèce humaine, une politique globale à la famille est très certainement nécessaire et se fait lourdement attendre. La politique sociale, tout en profitant aux familles, n'est pas et ne remplacera jamais une politique familiale.

J'aimerais terminer en vous informant que le séminaire international de Québec, qui se déroulera les 3 et 4 décembre prochain portera justement sur cette dualité en matière de politique familiale, politique familiale ou politique sociale. De plus, le crucial débat sur le soutien financier aux familles, qui a cours actuellement en Europe, sera également au centre des travaux à Québec.

L

A CONCILIATION TRAVAIL-FAMILLE: RÉALISATIONS ET DÉFIS DES PROCHAINES ANNÉES

par Jacinte Roberge
Secrétariat à la famille

Les quatre défis du troisième plan d'action au chapitre de la conciliation travail-famille

Défi 2.1: Favoriser par tous les moyens un meilleur partage des tâches familiales et des responsabilités parentales entre le père et la mère

- Les revendications pour mieux équilibrer vie familiale et vie professionnelle ne doivent plus être «une affaire de femmes».
- Sensibiliser les pères et les milieux de travail au partage plus équitable des responsabilités familiales faciliterait grandement la vie de couple et la vie familiale
- Susciter la contribution des jeunes qui vivent avec leurs parents pour l'accomplissement des tâches domestiques

Défi 2.2: Adapter les conditions et l'organisation du travail aux réalités familiales

- Certains problèmes de conciliation travail-famille trouvent leur solution dans l'organisation du travail: chaque milieu de travail présente des besoins spécifiques qu'il convient d'identifier pour ensuite leur apporter des réponses adéquates
- Diffuser les expériences menées avec succès dans certaines organisations
- Sensibiliser davantage les employeurs et les gestionnaires de petites entreprises

Défi 2.3: Mieux répondre aux besoins diversifiés des familles en matière de services de garde

- Poursuivre l'augmentation des services de garde en garderie, en milieu familial et en milieu scolaire
- Viser une meilleure utilisation des infrastructures existantes pour créer des centres intégrés de garde pouvant répondre aux besoins particuliers de garde des parents
- Mettre à contribution les organismes communautaires locaux pour assurer certains services auprès des enfants de 8 à 12 ans en dehors des heures de classe

Défi 2.4: Accroître les services et leur accessibilité pour répondre aux besoins des parents qui sont sur le marché du travail ou qui étudient

- Les familles dont les deux parents travaillent vivent un problème de manque de temps pour effectuer différentes activités de soutien ou d'entretien, par exemple: aide aux devoirs des enfants, exécution de tâches domestiques, soutien aux parents aînés
- Identifier ces besoins, les faire connaître et organiser l'offre de services
- Mettre à contribution les entreprises locales, les organismes communautaires, les aînés, les employeurs, etc.

Actions et stratégies retenues par les partenaires et le gouvernement dans le cadre du troisième plan d'action

Beaucoup d'initiatives, dont celles-ci:

- Réalisation d'une bande dessinée sur le partage des tâches domestiques à l'intention des adolescents de secondaire I et II + guide d'animation et de discussion pour l'enseignant (SF en collaboration avec le MEQ; la stratégie de diffusion choisie sera celle d'un outil pédagogique plutôt que d'une activité ponctuelle du type distribution aux jeunes).

- Diffusion d'un guide pratique sur la conciliation travail-famille.
Conçu à l'intention de tous les milieux de travail, le guide *Un tandem de coeur et de raison* propose une démarche simple d'implantation et un éventail de mesures facilitant la conciliation travail-famille (diffusé par tous les partenaires de la Table du monde du travail auprès de leurs membres, et au sein des ministères et organismes du gouvernement par le SF)
 - Dans plusieurs milieux de travail: Inventaire des mesures existantes, débouchant sur différentes stratégies d'implantation:
 - FCSQ: inventaire + outil de gestion (formation aux cadres)
 - CSD: inventaire + identification des besoins + outil de préparation des demandes syndicales
 - CEQ: enquête pour établir le profil de la situation
 - Secteur santé et services sociaux: état des pratiques + identification de stratégies d'intervention pour le développement de meilleures pratiques
 - Expérimentation
 - CSN: 2 milieux de travail
 - appui à l'expérimentation: le programme de soutien aux organisations pour l'implantation de mesures de conciliation travail-famille (SF)
 - Réseau, diffusion et promotion d'expériences
 - bulletins des associations
 - réseau d'information et d'échange d'expériences sur la conciliation travail-famille
 - Recherches
 - FTQ («Concilier l'inconciliable» - en collaboration avec l'UQAM)
 - CEQ («Stratégies novatrices d'aménagement du temps de travail» - en collaboration avec l'UQAM)
 - SF & SCF (Obstacles qui empêchent les pères travailleurs de concilier leurs responsabilités familiales avec leur travail; réalisation en 1997)
 - Services de garde
 - favoriser l'établissement de services de garde dans toutes les régions du Québec, garderies en milieu de travail, poursuivre les revendications syndicales concernant le financement et la valeur du travail des personnes salariées travaillant dans les services de garde
- Les annonces de la nouvelle politique familiale en matière de conciliation travail-famille*
- Assurance-parentale: introduction de 5 semaines de prestations réservées au père*
- Pour favoriser l'implication des pères dans les soins de l'enfant dès la petite enfance, l'assurance parentale offrira 5 semaines de prestations réservées au père (en plus des semaines réservées à la mère et des semaines partageables entre les deux parents), répondant ainsi au défi 2.1. L'introduction d'une telle mesure poursuit à un double objectif: conciliation travail-famille et prévention.
- Développement des services de garde*
- Implantation graduelle de services de garde à frais minimes (5,00 \$ par jour) pour tous les enfants dont les parents exercent des activités professionnelles, scolaires ou d'intégration à l'emploi, quels que soient leurs revenus, en

commençant par les enfants de 4 ans en septembre 1997; réponse au défi 2.3.

- Augmentation importante des places disponibles (basée sur les préférences des parents selon l'enquête BSQ - OSGE):

	Actuel	À terme	%
En garderie	43 685	65 570	50
En milieu familial	12 170	63 741	423

- Échéancier d'implantation

Phase	Âge	1 ^{re} année d'implantation
Phase 1	4 ans	sept. 1997
Phase 2	3 ans	sept. 1998
Phase 3	2 ans	sept. 1999
Phase 4	1 an	sept. 2000
Phase 5	moins d'un an	sept. 2001

Un nouveau concept de centre intégré des ressources pour les services à la petite enfance

- Développée à partir d'expériences pilotes, cette nouvelle formule de «centre intégré des services à la petite enfance» consiste à créer, au niveau local, un guichet unique qui recevra toutes les demandes des parents en matière de services de garde (travail sur appel, horaires de travail de soir, répit-dépannage, etc.), et qui tentera de leur répondre par l'offre de services diversifiés. Réponse au défi 2.3.

Enjeux et défis des prochaines années

Éléments de contexte (problématiques émergentes)

- La plupart des familles québécoises ont aujourd'hui deux parents qui travaillent (70%)

- Le virage ambulatoire du réseau de la santé qui a pour effet de réduire la durée des hospitalisations ajoute une pression supplémentaire au fardeau des familles
- Les parents auront de plus en plus la responsabilité de parents âgés tout en élevant leurs enfants (phénomène de la «génération sandwich»)
- La progression du travail atypique et de l'emploi précaire se poursuivra, touchant particulièrement les jeunes en âge de procréer
- Les demandes d'assouplissement de l'organisation du travail conséquentes à la nouvelle économie ne devront pas se faire au détriment des droits collectifs fondamentaux en matière d'emploi; il faudra demeurer vigilant afin que les objectifs de l'instauration de régimes souples de travail ne soient pas détournés vers la seule logique du profit

Défis des prochaines années

Les défis identifiés en 1995 sont toujours d'actualité. Ils demandent plutôt d'être reformulés pour les adapter aux changements récents de l'environnement socio-économique et aux tendances qui s'accroissent.

Défi 1: Mettre en place le congé de paternité et d'autres mesures afin de favoriser un meilleur partage des tâches familiales et des responsabilités parentales entre le père et la mère

Défi 2: Adapter les conditions et l'organisation du travail aux réalités familiales

Défi 3: Mettre en place les centres intégrés de services à la petite enfance afin de répondre aux besoins diversifiés des familles en matière de services de garde

Défi 4: Mettre à contribution le secteur de l'économie sociale afin d'accroître les services et leur accessibilité pour répondre aux besoins des parents qui sont sur le marché du travail ou qui étudient

Suggestions de stratégies à privilégier

- Développer des réseaux de praticiens en conciliation travail-famille
 - formules adaptées à différents problèmes
 - mise en commun des savoir-faire: quels aspects de votre expérience sont transposables chez nous, dans notre organisation?
 - motivation et support; rôle d'animation du milieu
- Favoriser les initiatives de concertation locale
 - développement d'une infrastructure locale de support aux parents par la mise en commun de services à la collectivité existants, par exemple: école/commission scolaire - CLSC - municipalité
- Susciter l'apport de l'économie sociale
 - dans quelle mesure les projets d'économie sociale peuvent-ils répondre aux besoins des parents qui sont sur le marché du travail ou aux études?
- Face à l'organisation du travail, identifier les facteurs qui, au Québec, par le passé, ont fait évoluer la conciliation entre les responsabilités familiales et la vie professionnelle, et faire porter les actions sur tous les fronts à la fois, par exemple:
 - incidence du cadre législatif sur l'évolution des conventions collectives de travail;
 - idée d'une loi-cadre facilitant la conciliation travail-famille
 - modification à apporter à la LNT pour changer la notion de «responsabilité parentale» (parents-enfants) pour celle de «responsabilité

familiale» (ascendants et descendants)

- élargissement de la définition de *famille* dans les conventions collectives de travail, pour inclure les ascendants et les descendants
- politique de l'organisation (pour inscrire la conciliation travail-famille à l'intérieur des valeurs et de la culture organisationnelle)
- développer des outils à l'intention des gestionnaires pour soutenir, par exemple, l'implantation de régimes souples de travail, ou, de manière générale, pour faire face aux problèmes de conciliation travail-famille.

***E** NJEUX, DÉFIS ET STRATÉGIES PRIORITAIRES. L'ENJEU DE LA CONCILIATION FAMILLE-TRAVAIL*

Par Denise Lemieux
INRS-Culture et Société

L'enjeu de la conciliation famille-travail, d'abord mis de l'avant par le mouvement des femmes, était présent dès le premier *Familles en tête Plan d'action en matière de politique familiale 1989-1990* (Secrétariat à la famille, 1989) et il englobait à la fois l'adaptation des conditions de travail des parents et l'amélioration des services de garde et des congés entourant les naissances. Si on a introduit à ce moment la notion de congé parental ainsi qu'une proposition de mettre en place des tables de concertations avec le patronat et les syndicats autour de la conciliation des responsabilités familiales et du travail, la dynamique de répartition du travail domestique et des soins aux enfants au sein du couple et de la famille y était peu abordée.

Devenue l'un des 4 axes sur *Les défis à relever*, pour 1995-1997 en matière de politique familiale (Secrétariat à la famille, 1er trimestre 1994), la conciliation famille-travail est présentée dans un dossier très bien documenté, qui met en évidence la généralisation du travail salarié pour une majorité de mères québécoises incluant les mères d'enfants en bas âge. Côté famille, on y fait aussi état, chiffres à l'appui, de l'inégale répartition des soins aux enfants entre le père et la mère, en particulier avec la présence de jeunes enfants, qui s'accompagne souvent d'une stratégie de recours au temps partiel par les mères. Le portrait évoqué, côté travail, identifie des obstacles à corriger. Horaires différents des deux parents, effets néfastes sur la famille de certaines mutations d'emplois, perception négative dans les milieux de travail des congés parentaux pris par les pères, heures supplémentaires non négociables, interdictions de contacts téléphoniques avec les enfants sur les heures de travail; on retrouve ici l'écho de certaines enquêtes, par exemple celle de la FTQ sur *Concilier l'Inconciliable* (Andrée-Lise Méthot et Louise Vandelac, FTQ-UQAM, 1993, 61 p.) ou celle du Conference Board du Canada (1988) d'où sont tirées une liste de mesures (régimes de travail ou types de congés), qui permettent à une minorité d'employeurs d'assouplir les horaires et de favoriser la conciliation des responsabilités familiales avec les activités professionnelles. En outre, les études du Conseil de la famille, du Conseil du statut de la femme, de l'Office des services de garde à l'enfance, et j'en passe, ont permis de décrire dans ce dossier les acquis en matière de services de garde, de présenter les congés et mesures déjà existantes et de rappeler les besoins en mesures particulières pour tenir compte de types spécifiques de familles: celles qui ont trois enfants, un enfant handicapé, un seul parent, ou encore qui sont responsables d'une personne âgée; celles qui proviennent

de milieux socioéconomiques ou de cultures différentes (jeunes travailleurs avec emplois précaires, familles immigrées, familles autochtones). On retrouve donc également, dans la foulée de ce dossier, une perception mieux ciblée des situations, des besoins et des types de familles dans le *Cahier des engagements des partenaires* issu du *Forum de la famille* pour le troisième plan d'action (Secrétariat à la famille, 1995), qui contient un essai d'opérationnalisation de ces divers défis à partir des débats et propositions d'un grand nombre d'intervenants.

De ce diagnostic étayé par la recherche et par la discussion entre partenaires venus d'horizons divers surgissent les 4 défis du *troisième plan d'action des partenaires en matière familiale* (Secrétariat à la famille, mai 1995): 1) favoriser le partage des tâches domestiques; 2) adapter les conditions de travail aux nouvelles réalités familiales; 3) trouver des solutions aux besoins en services de garde; 4) organiser l'offre de nouveaux services pour répondre aux besoins actuels des parents en faisant appel aux organismes communautaires. Le plan d'action 1995-1997 découlait donc à la fois de ce portrait bien documenté et de la concertation d'une multiplicité de secteurs et associations intéressés de près ou de loin aux familles. Il était le fruit de plusieurs années de concertation orchestrée par le Secrétariat à la famille, éclairée par les avis et études du Conseil de la famille et impliquant cette fois plus directement, aux côtés d'autres acteurs politiques, les organismes familiaux issus des milieux communautaires, dans l'élaboration de cette étape d'une politique familiale dont le mouvement familial s'était fait le promoteur dès le départ.

Je ferai d'abord un commentaire d'ensemble sur l'enjeu. *La conciliation*

famille-travail est un objectif qui fait nécessairement appel à la concertation à cause de la multitude d'acteurs impliqués dans sa mise en oeuvre à commencer par les couples et les familles, qui ont à élaborer leurs stratégies personnelles et familiales, certes dans le respect des valeurs communes et des lois d'équité, mais avec pleine autonomie et créativité en tenant compte de leurs propres valeurs, de leurs identités, de leurs héritages familiaux et culturels. Nos recherches témoignent des changements de mentalité déjà amorcés, mais elles révèlent aussi la difficulté pour nombre d'individus d'inventer de nouveaux rôles paternels et maternels adaptés aux nouveaux modes de vie et au travail salarié des mères dans des contextes d'interactions conjugales et familiales où les dimensions identitaires et affectives sont très importantes et sont en partie enracinées dans les liens familiaux intergénérationnels. *Une meilleure analyse et compréhension de ces transformations, tant des rôles maternels que paternels, dans les nouveaux contextes de vie, en tenant compte des différences de milieux, des conditions de vie des parents (modulées selon l'âge des parents, le nombre et l'âge de leurs enfants) et des dynamiques de transmissions identitaires de ces rôles constitue un moyen d'améliorer la conciliation travail-famille chez les couples de parents, tout en préservant les dynamiques relationnelles et identitaires propres aux divers milieux socioculturels. La stratégie à privilégier est la production et la diffusion de recherches sur ces questions.*

Mais ces stratégies ne sont pas uniquement affaire de choix des individus. La recherche sur les femmes nous l'a démontré. La conciliation travail-famille dépend aussi des types d'implications au travail des deux parents qui travaillent rarement dans des secteurs professionnels similaires et dépend aussi par le fait même de l'existence de

salaires inéquitables offerts aux femmes dans plusieurs secteurs d'emplois. *Au plan social, l'équité en emploi est en quelque sorte un préalable de la conciliation à l'échelle des individus.* Dans les implications respectives des membres d'un couple avec enfant(s) au sein des sphères privée et publique, il y a des *stratégies économiques* découlant des situations professionnelles et économiques particulières à chaque couple, il y a aussi des *préférences personnelles*, tout comme il y a des *stéréotypes* ou des *modèles culturels*. Le choix des stratégies individuelles et familiales et des modalités des partages revient cependant aux seuls parents. Il faut sensibiliser les jeunes aux partages équitables des soins dans le quotidien en tenant compte de la diversité des situations vécues et des valeurs ainsi que des stratégies professionnelles et familiales à plus long terme favorisant l'équité dans le couple. *Mieux connaître ces situations et les valeurs qui président aux divers types de stratégies permettra d'adapter les outils de sensibilisation à la diversité des conditions et des milieux.*

La conciliation fait aussi appel aux syndicats qui négocient les conventions collectives et aux employeurs, certes sujets aux normes du travail mais selon des contextes multiples et des cultures de travail les plus diverses. Les transformations majeures du monde du travail, la compétitivité accrue, la recherche de productivité, la délocalisation du travail, suscitent beaucoup d'interrogations en ce qui concerne leurs effets sur la vie des individus et des familles: chômage, précarité des emplois en particulier pour les jeunes et les femmes, mise à la retraite au milieu de la vie pour les uns, surtravail pour les autres, travail de certains parents dans des villes sinon des pays différents, resurgence du travail à domicile, détérioration des

conditions de travail; appauvrissement, leurs effets sur la vie familiale restent mal connus. *L'adaptation des milieux de travail aux contextes familiaux passe par une meilleure connaissance de la culture des milieux de travail mais elle requiert aussi des études des changements structurels en cours et des réalités contrastées vécues par les parents à cet égard.* Le prochain plan devrait poursuivre le développement de connaissances accrues de ces changements afin de développer des mesures adéquates pour pallier aux difficultés découlant des transformations du travail.

Parmi les mesures annoncées par le gouvernement québécois, l'amélioration des services de garde semble vouloir répondre aux besoins énoncés par le plan précédent et prendre en compte des milieux mal desservis jusque là ou des milieux démunis pour lesquels les services seront élargis. De même, la modification des conditions d'accessibilité aux congés de maternité et aux congés parentaux, permettra de se rapprocher des conditions réelles d'emplois des jeunes parents, qui très souvent ne pouvaient se prévaloir des mesures disponibles, comme nous avons pu le constater. Dans une enquête sur le désir d'enfant, (Dandurand, Bernier, Lemieux et Dulac, 1994), peu de mères y avaient eu droit, devant recourir à diverses mesures sociales pour remplacer leurs revenus d'emplois au moment d'avoir un enfant. Par ailleurs, les nouvelles mesures sociales annoncées qui veillent à ne pas désinciter à l'emploi devraient aussi être évaluées par rapport à leurs effets non économiques, par exemple sur la vie familiale et le sentiment de reconnaissance parentale.

Axées sur l'individu, certaines lois et mesures administratives qui poursuivent des objectifs louables au plan de la prévention et de l'équité peuvent être désincitatives à la vie familiale en favorisant involontairement

la rupture des liens parents-enfants, des rapports intergénérationnels ou des liens conjugaux. Le débat sur l'obligation alimentaire en a mis en évidence les possibles contradictions. *De façon plus générale, la prochaine politique familiale devrait retenir comme un enjeu l'évaluation des mesures gouvernementales multiples ayant un impact sur les liens familiaux.*

La prise en compte des familles dans leurs diversités à travers les voix des nombreux organismes constituant le mouvement familial ou à partir d'enquêtes auprès des familles continuera d'alimenter la réflexion des acteurs impliqués par la politique familiale et évitera cette fragmentation qui découle du morcellement inévitable de mesures bureaucratiques qui répondent nécessairement à des besoins précis. Selon Charles Taylor (*Grandeur et misère de la modernité*, Bellarmin, 1991, p.140), «la fragmentation survient lorsque les gens en viennent à se concevoir eux-mêmes de façon de plus en plus atomiste, autrement dit de moins en moins liés à leurs concitoyens par des projets et des allégeances communes». La politique familiale qui a été mise en place au cours des années précédentes me semble constituer un bel exemple de ces projets communs qui seuls peuvent permettre à une société de développer sa cohésion. Le développement de services complémentaires par les organismes familiaux semble bien propre à construire la solidarité sans cesse menacée par l'individualisation induite par les modes de vie.

L A CONCILIATION TRAVAIL-FAMILLE

par Marie Rhéaume
Présidente de la Fédération des Unions de Familles

Au niveau de la promotion du concept de conciliation famille-travail, différents angles de prise coexistent.

D'une part, les gouvernements préoccupés par la baisse de la natalité voient dans les approches de conciliation famille-travail un élément positif ayant une incidence sur le désir des citoyens d'avoir des enfants.

D'autre part, dans le contexte économique actuel, les entreprises font face à une concurrence de plus en plus vive et ont besoin, pour atteindre leurs objectifs, d'effectifs dévoués, dynamiques et productifs.

Toutefois, les pressions économiques engendrées par la transformation du travail exigent beaucoup des employés et de leur famille. Et on sait que les travailleurs qui éprouvent des difficultés à faire face à leurs obligations familiales peuvent trouver tout aussi difficile d'arriver à un rendement optimal au travail.

Enfin, depuis plusieurs années, les organismes familiaux préoccupés des conditions dans lesquelles évoluent les familles sont sensibilisés à cette question et sont partisans d'une approche englobant toutes les formes de familles et tous les types de liens familiaux (ascendants, descendants, familles recomposées, etc.).

Six facteurs

Six facteurs ont une incidence sur la capacité de concilier famille-travail, et certains de ces facteurs ne sont aucunement traités dans l'actuel plan d'action.

Les inégalités entre hommes et femmes:

Malgré leur contribution financière au ménage, les femmes assument encore la plus grande partie des travaux domestiques; les hommes utilisent dans la majorité des cas la voiture familiale, les femmes dépendent plus largement du transport en commun.

Les contraintes financières:

Un plus grand pouvoir d'achat permet à des ménages d'avoir recours à des services qui allègent la charge totale de travail domestique: repas au restaurant, gardienne à la maison, femme de ménage, etc. Inversement, les ménages moins fortunés ne peuvent avoir recours à de telles solutions, ce qui entraîne une surcharge de travail souvent assumée par les femmes.

Les contraintes liées à l'emploi:

Les exigences de l'employeur quant aux heures de travail, les conditions de travail (congrés parentaux, congrés mobiles, horaires flexibles, garderie en milieu de travail) augmentent ou diminuent la pression sur la famille.

Les contraintes liées à la famille:

La taille de la famille, l'âge des enfants, la présence d'enfants handicapés, de personnes âgées en perte d'autonomie (51% des employés assumeraient actuellement certaines responsabilités à l'égard d'une personne âgée; en 2000, le pourcentage sera de 77%) font varier les besoins d'une famille à l'autre et d'un moment à l'autre dans le cycle de la vie familiale.

Les contraintes temporelles:

Les nombreux services auxquels les parents ont recours (commerces, garderies officielles ou informelles, services éducatifs, de santé, transports en commun) fonctionnent selon des horaires qui entrent souvent en conflit avec les horaires de travail, qu'on pense aux vacances d'été ou aux semaines de relâche l'hiver. De plus, il faut tenir compte du temps disponible pour effectuer des tâches quotidiennes et obligatoires: travail, repas, soins aux enfants, etc.

Les contraintes spatiales:

La localisation du lieu de résidence par rapport au lieu de travail, la localisation des différents services et équipements collectifs, la desserte de transport en commun, la localisation du lieu de support (famille élargie, amis) font varier le temps de transport et, par le fait même, le temps disponible pour faire autre chose; de même qu'ils permettent ou non aux enfants d'être autonomes (doivent-ils compter sur leurs parents pour les transports d'un endroit à l'autre?).

Retour critique

Dans la politique familiale actuelle, la question de conciliation famille-travail est abordée presque exclusivement sous l'angle des parents ayant de jeunes enfants.

Avec la conjoncture de réforme au niveau de la santé et Services sociaux et le vieillissement de la population, il sera sans doute nécessaire d'étendre le concept à l'ensemble de la famille (ascendants et descendants).

Il est important de considérer la situation de la génération charnière constituée de parents qui ont retardé leur décision d'avoir des enfants et qui doivent composer avec les pressions provenant des deux générations qui les entourent.

Au niveau des engagements, les mesures visant à favoriser un meilleur partage des tâches et responsabilités parentales nous apparaissent insuffisantes. Même si elles étaient réalisées à 100%, elles risquent d'avoir peu d'impact sur l'implication des pères au niveau familial. Une récente étude faisait état de la moyenne d'heures que les pères québécois consacraient à leurs enfants qui s'élevait à 7 heures hebdomadaires comparativement à 21 heures au niveau du Canada.

Les engagements devront donc être plus étoffés afin de parvenir à atteindre l'objectif fixé et prévoir la promotion de modèles alternatifs comme par exemple un couple faisant vie commune qui choisirait la garde partagée comme solution permettant d'atteindre un certain équilibre au niveau du partage des responsabilités parentales ou encore des mesures incitatives favorisant que les hommes se sentent davantage concernés par leurs enfants (le congé parental de 5 semaines en constitue une).

Au niveau de l'organisation du travail, une majorité d'engagements se situe dans l'ordre de la sensibilisation et de la promotion. La problématique de la conciliation travail-famille est, on le sait, parmi les plus récentes. Ce sont les syndicats principalement qui en font la promotion dans les milieux de travail bénéficiant de cette structure. Qu'en est-il des autres milieux? Les nouvelles réalités du marché du travail s'éloignent de ce modèle. Est-ce que la problématique de conciliation va être évacuée? L'émergence du travail atypique, selon des horaires de plus en plus décousus, ne constitue-t-elle pas une menace quant à l'équilibre de vie des personnes qui le vivent et un obstacle au développement des enfants? La faible proportion de gestionnaires féminines est aussi selon nous un facteur de recul

supplémentaire, ajouté au fait que les revendications relatives à la conciliation sont issues des besoins des femmes. Donc, on voit que, là encore, la question du partage des tâches réapparaît. Et, ultimement, les organisations du travail auront beau promouvoir des mesures de conciliation, ces dernières restent tributaires de l'organisation domestique que la famille s'est donnée.

Au niveau des engagements sur les services de garde, les dernières mesures annoncées avant le sommet socio-économique semblent amorcer une augmentation de la satisfaction des besoins. Mais là encore on se retrouve avec une partie des jeunes que ces mesures n'atteignent pas. En effet, les enfants âgés entre 9 et 12 ans, trop «vieux» pour fréquenter les services de garde, rejoignent la cohorte des enfants «la clé au cou» qui deviennent ainsi plus vulnérables. N'y aurait-il pas lieu d'étendre les horaires scolaires où des services d'aide pédagogique seraient fournis par des futurs enseignants. Les organismes familiaux ont déjà commencé à offrir ces activités dans les quartiers qu'ils desservent. Cependant, leurs maigres ressources ne leur permettent pas de rejoindre l'ensemble des jeunes qui profiteraient d'une telle mesure, et restreindre le temps consacré aux travaux scolaires ne constituerait-il pas, en soi, une mesure de conciliation famille-travail?

Les dernières mesures annoncées nous questionnent aussi quant aux services de stimulation précoces qu'on entend y intégrer. Nous ne pouvons qu'être en faveur de mesures permettant aux enfants de développer leur potentiel. Cependant, de plus en plus d'études tendent à confirmer que la stimulation de l'enfant uniquement donne peu de résultats à long terme. De nombreux organismes familiaux ont plutôt développé des activités d'intervention précoce qui s'adressent tant à l'enfant qu'au parent. De quelle manière prévoit-on

rejoindre les parents des enfants qu'on aura identifiés comme ayant besoin de stimulation? Ce serait trop coûteux d'attendre, encore une fois, que les études démontrent la nécessité absolue d'intervenir aussi avec les parents.

En résumé

Donc, en résumé, la conciliation famille-travail doit tenir compte de ces principaux éléments:

- La présence des femmes sur le marché du travail: en augmentation au cours des dernières décennies. Elles sont là pour y rester, même s'il est parfois tentant de prétendre que leur retour à la maison laisse des emplois disponibles pour d'autres.
- L'implication des pères: c'est un des aspects les plus urgents et il y a encore un travail immense à ce niveau. Combien d'hommes hésitent encore à faire usage des mesures de conciliation de peur d'être ridiculisés.
- Les changements au niveau du monde du travail: avec la diminution des emplois, la précarité, l'émergence du travail atypique, on voit mal comment ce contexte peut favoriser la conciliation famille-travail. N'y a-t-il pas là un risque de recul important?
- Le virage ambulatoire et le vieillissement de la population: la charge des familles et les diverses réalités auxquelles elle doit faire face ne cessent de s'étendre. Les mesures de conciliation famille-travail doivent à leur tour s'adapter et prévoir tenir compte des membres ascendants et descendants de la famille.

E ***NJEUX, DÉFIS ET STRATÉGIES PRIORITAIRES: LA FAMILLE DANS SON MILIEU***

par Gilles Meunier
Secrétariat à la famille

Retour sur le 3e plan d'action

Cette première partie de la présentation fait un bref retour sur le contenu du chapitre 4 du troisième plan d'action portant sur le milieu de vie et sur les principaux engagements qu'il contient.

Les défis du 3e plan d'action portant sur le milieu de vie (119)

Cinq défis avaient été retenus en vue de l'élaboration des engagements du 3e plan d'action par les partenaires. Suite au dépôt des engagements par les partenaires, ceux-ci ont été regroupés sous des objectifs plus spécifiques qui sont également présentés dans cette section.

Défi 4.1: Assurer à chaque famille un logement adéquat, à prix abordable (5)

- a) Amélioration de l'accessibilité au logement
- b) Diffusion d'informations sur les politiques en matière de logement

Défi 4.2: Continuer à innover afin de mieux répondre aux besoins spécifiques de certaines familles en matière de logement (6)

- a) Besoins de logement des familles immigrantes
- b) Besoins de logement des familles où vit une personne handicapée ou âgée

Défi 4.3: Accroître la qualité, la diversité et l'adaptation des services mis à la disposition des familles (59)

- a) Développement d'outils pour les intervenants en milieu municipal et

diffusion d'informations aux familles en général

- b) Adaptation des services aux besoins des familles immigrantes, autochtones et aux familles où vit une personne handicapée
- c) Intégration de la dimension familiale dans la dispensation des services sociaux et de santé
 - pour l'ensemble des familles
 - pour les familles immigrantes
- d) Intégration de la dimension familiale dans la dispensation des services culturels et de loisirs
 - pour l'ensemble des familles
 - pour les familles où vit une personne handicapée
- e) Moyens favorisant la sécurité du milieu
- f) Médias et familles

Défi 4.4: Reconnaître et valoriser la solidarité entre les familles et soutenir leur vie associative (37)

- a) Reconnaissance des organismes familiaux et soutien à la vie associative
- b) Développement d'outils promotionnels
- c) Développement de formules d'entraide entre les familles
 - pour les familles en général
 - pour les familles immigrantes
- d) Information des membres sur les activités reliées à la famille
- e) Valorisation de la solidarité entre les générations

Défi 4.5: Accroître la concertation locale et régionale entre les divers partenaires intervenant auprès des familles (12)

- a) Promotion de la concertation locale et régionale
- b) Participation à des activités de concertation locale et régionale

Les secteurs concernés par le milieu de vie

Voici la provenance des engagements contenus dans le chapitre du milieu de vie:

- monde municipal: 22
- mouvement familial: 60
- secteur gouvernemental: 24
- réseau de la Santé et des Services sociaux: 13

Les principaux engagements réalisés ou en voie de réalisation

L'habitation

- programme de développement du logements coopératifs
- expérimentation d'un programme d'autosuffisance familiale
- programme d'accès à la propriété

L'action municipale et les familles

- développement d'une banque d'information sur l'action municipale et les familles
- élaboration d'outils d'information, de sensibilisation, de formation à l'intention des élus municipaux et des autres intervenants locaux:
 - programmes de formation pour les nouveaux élus
 - colloque annuel
 - dossiers thématiques

Le loisir et la culture

- conclusion d'ententes de développement culturel avec les municipalités;
- adaptation du programme «Famille au jeu» pour les petites municipalités;
- mesures facilitant l'accès au loisir pour les personnes handicapées.

La sécurité du milieu

- élaboration d'un guide à l'intention des municipalités présentant un concept de ville sécuritaire pour les familles

Les médias et familles

- création d'une catégorie «Famille et médias» dans les Prix de la famille

La santé et les services sociaux

- élaboration et diffusion aux établissements du réseau d'une déclaration en faveur de l'intégration des familles aux soins et aux services;

Le soutien à la vie associative et l'entraide

- préoccupations marquées pour les questions liées au soutien et au financement des organismes familiaux tant au niveau national que local;
- mise sur pied du Fonds famille II visant le développement des habiletés parentales.
- mesures de mise sur pied de formules d'entraide

La concertation locale et régionale

- diverses actions pour favoriser la concertation, notamment entre:
 - la municipalité et les organismes communautaires;
 - La municipalité et le CLSC.

Les défis à relever pour les prochaines années

Cette seconde partie de la présentation porte sur l'identification de ce qui pourrait être des pistes d'action, des défis pour les prochaines années en regard du milieu de vie. Comme pour les autres thèmes traités précédemment, il s'agit davantage d'un exercice d'actualisation des défis du 3e plan.

Avant d'identifier des défis, j'ai d'abord tenté de dégager un certain nombre de paramètres qui caractérisent le milieu de vie des familles.

Caractéristiques du milieu de vie

D'abord des éléments qui caractérisent l'organisation du milieu.

- Le milieu de vie touche l'organisation de la majorité des activités et des services s'adressant aux familles.

- Les intervenants sont nombreux: municipalités, commissions scolaires, établissements du réseau de la santé, organismes communautaires, entreprises privés.
- Les organismes de niveau national n'offrent pas de services directs aux familles. Leur mission porte sur la représentation et le soutien de leurs membres. Leurs actions vont donc porter sur le développement d'outils, tels que des études, des recherches, des guides, visant à sensibiliser, informer sur les besoins des familles et sur les meilleures façons d'y répondre.

Quelques constats généraux

Finalement, voici quelques constats d'ordre général, qui ne sont pas spécifiques au milieu de vie, mais qui vont influencer grandement sur la nature et l'ampleur des engagements qui seront pris pour les prochaines années.

- Les politiques de décentralisation et de régionalisation des services impliquent le déplacement des centres de décision vers les citoyens et citoyennes donc vers les familles.
- Le contexte financier et budgétaire amène des efforts de rationalisation, impliquant souvent des réorganisations de services telles que:
 - regroupements de services et fusions municipales
 - reconfiguration du réseau de la santé et des services sociaux
 - fermeture d'établissements scolaires.

Principes d'intervention

Il m'apparaît également y avoir un certain nombre de principes qui doivent baliser l'élaboration des interventions. En voici deux.

- tenir compte des besoins des divers types de familles:
 - monoparentales
 - immigrantes

- dont un des membres est handicapé
- ayant la charge d'une personne âgée
- faire une place aux familles dans les processus de prise de décision au palier local.

Les défis proposés

J'ai retenu 6 défis à relever pour l'amélioration du milieu de vie des familles.

Les trois premiers concernent l'organisation et les structures d'offre de services.

Les trois autres défis sont sectoriels et portent sur ce que j'identifie comme trois champs prioritaires d'intervention.

L'action municipale et les familles

Constats

La municipalité est reconnue comme le maître d'oeuvre du développement local.

Plus de 200 municipalités ont nommé une personne responsable des questions familiales.

En milieu rural, compte tenu de la petite taille des municipalités, ce sont les MRC qui sont appelées à jouer ce rôle.

Défi 1

Maintenir et accroître l'implication des municipalités en matière familiale

Stratégies

Développer des modèles de politique familiale adaptés aux caractéristiques des divers milieux.

Adapter les outils existants aux besoins des MRC.

La concertation des intervenants locaux

Constats

La municipalité doit agir de plus en plus en se concertant avec les autres intervenants locaux: scolaires, services sociaux, communautaires.

Défi 2

Développer des actions de sensibilisation, d'information et de formation en matière familiale s'adressant à l'ensemble des intervenants locaux concernés par la famille

Stratégies

Élaborer des modèles de concertation au palier local qui tiennent compte des caractéristiques de chaque milieu

Développer des outils adaptés aux rôles et mandats des diverses organisations intervenant au palier local

Le soutien à la vie associative

Constats

La reconnaissance et le financement des organismes familiaux tant au niveau national que régional et local va rester une préoccupation majeure.

Le milieu communautaire est appelé à répondre à de plus en plus de besoins des familles, notamment en raison des coupures affectant le réseau de la santé et des services sociaux

Défi 3

Assurer un soutien et un financement adéquats aux organismes familiaux

Stratégie

Réviser la politique de reconnaissance et de financement des organismes familiaux

L'habitation

Contexte

Abandon des programmes de développement de logements sociaux suite à la fin de l'entente Canada-Québec.

Constat que la formule HLM ne constitue plus la formule idéale pour répondre aux besoins de logement des familles à faible revenu.

Exploration de formules nouvelles, plus souples, moins coûteuses.

Défi 4

Assurer à chaque famille l'accès à un logement adéquat, à un prix abordable

Le loisir et la culture

Contexte

C'est un champ d'activités qui est de responsabilité municipale.

Les organismes communautaires sont largement mis à contribution pour l'organisation des activités et des services. Les commissions scolaires possèdent de nombreux équipements qui sont pour l'essentiel mis à la disposition des citoyens en dehors des périodes scolaires via des protocoles d'entente avec les municipalités.

Un cadre d'intervention est en préparation pour définir les préoccupations du Gouvernement dans ce secteur. La priorité serait surtout accordée aux personnes à faible revenu et aux personnes handicapées.

Plusieurs municipalités offrent aux familles des tarifs familiaux pour les activités culturelles et de loisir.

Défi 5

Maintenir et accroître l'accessibilité aux activités culturelles et de loisir pour les familles, particulièrement les familles nombreuses

La sécurité du milieu de vie

Contexte

Par sécurité, on entend protection contre la criminalité, circulation, aménagement des lieux publics: parcs, écoles,...

C'est une responsabilité d'abord locale.

C'est une question très préoccupante, particulièrement dans certains milieux urbains.

Un guide est en préparation, d'abord destiné aux élus municipaux, mais qui s'adressera aussi aux intervenants locaux concernés par les questions de sécurité.

De nombreux groupes sont préoccupés par divers aspects du dossier de la violence et ont développé des interventions.

Défi 6

Assurer la complémentarité des interventions ayant une incidence sur la sécurité du milieu de vie

***L* A FAMILLE DANS SON MILIEU: COMMENTAIRE SUR LE QUATRIÈME AXE DU PLAN D'ACTION EN MATIÈRE FAMILIALE**

par Françoise-Romaine Ouellette
INRS-Culture et société

Les objectifs formulés dans le troisième *Plan d'action*, pour le 4e axe, tournent autour de:

- l'accessibilité au logement;
- l'amélioration de la qualité de vie, incluant les préoccupations liées aux loisirs, à la culture et à la sécurité, via une offre de services adaptés aux différents groupes particuliers, au niveau local;
- la solidarité entre les familles et le soutien aux associations qu'elles se donnent;
- la concertation entre les différents acteurs.

Le nombre de mesures proposées est très important (plus de 120), ainsi que le nombre de partenaires dont les engagements précis sont énoncés. Parmi eux, beaucoup sont du domaine municipal et beaucoup sont des groupes locaux reliés à une fédération provinciale d'organismes familiaux; d'autres sont des ministères et organismes gouvernementaux (MSSS, Loisirs et tourisme, SHQ, etc.).

Cet axe du plan d'action est celui qui est le moins solidement articulé. Les mesures proposées sont éclatées et la vision d'ensemble de ce que sont les milieux de vie

est nébuleuse. Je n'aurais donc pas du tout été surprise si le Secrétariat avait annoncé une refonte complète de cet axe. La présentation qui vient tout juste d'être faite par Gilles Meunier m'apparaît indiquer que le besoin de reserrer l'organisation de l'axe a été clairement identifié. La solution choisie a été de réduire l'éclatement, mais de préserver les orientations et objectifs qui sont les plus directement liés au monde municipal. Ce choix reflète la dynamique sociale qui sous-tend la production de ces plans d'action. Or cette dynamique n'a pas été discutée dans ce séminaire, alors même qu'elle est une dimension centrale de l'orientation prise par le gouvernement en matière de politique familiale.

Dans cet exposé, je n'essaierai pas de tenir compte de la diversité des objectifs et des mesures proposées dans le 4e axe, ce qui nous ferait perdre de vue les lignes de force à rechercher et viendrait redoubler le défaut d'éclatement que je viens d'identifier. Je vais plutôt m'en tenir à des considérations de fond assez générales, en trois temps:

- Les constats principaux qui se dégagent à la lecture du 4e axe du 3e plan d'action.
- Les points qui apparaissent les plus discutables
- Des défis à relever

Quelques constats, selon une lecture transversale du 4e axe et non en faisant une analyse point par point.

Ce 4e axe manifeste une adaptation croissante des initiatives des différents partenaires aux préoccupations sociales concernant des catégories de population particulières: handicapés, autochtones, immigrants, personnes âgées dépendantes.... Il semble y avoir une conscience de plus en plus claire que ces personnes qui vivent des situations

spécifiques ne peuvent pas être appréhendés uniquement comme des individus autonomes et être ainsi dissociés les uns des autres et de leur environnement familial et social. L'évidence commence à être reconnue: les gens sont liés entre eux et interdépendants, et la famille est un lieu privilégié de construction et d'actualisation de ces liens.

Notamment à propos de l'entraide entre les familles, l'axe mentionne beaucoup de projets concrets dans les milieux locaux et régionaux qui font voir comment se lie le niveau local de l'intervention des différents partenaires (familiaux surtout) et le niveau plus large de l'élaboration des orientations d'action.

Le niveau de l'action, dans cet axe, est d'abord communicationnel et vise surtout à influencer les mentalités, les manières de faire etc.

- Les projets annoncés développent surtout:

- l'*animation* dans les milieux
- l'*information* et la *sensibilisation*
- la *mise en réseau* des partenaires.

- À propos des *concertations*, le plan d'action consiste surtout à inscrire un engagement des principaux partenaires de tenir compte du plan d'action dans les relations qu'ils entretiennent avec leurs instances locales et régionales. Il s'agit surtout de faire la promotion du plan d'action.

- Les engagements concernant l'*adaptation des offres de services* sont également surtout des *engagements de sensibilisation et d'information*.

Compte tenu du type d'engagements pris, de la diversité des partenaires mentionnés (de différents niveaux d'intervention), de l'éclatement des mesures etc., *cet axe du plan d'action est celui où l'on perçoit le mieux toutes les ambiguïtés de la dynamique d'élaboration de ce plan d'action*. Les partenaires s'y révèlent

comme étant dans des positions très différentes les uns des autres et le caractère nécessairement partiel et fragile de leur alliance est clair. Dans cet axe, certains engagements ne relèvent d'ailleurs d'une situation de négociation entre le gouvernement et les organismes familiaux qui s'appuient sur l'entreprise du plan d'action pour consolider leur position en tant que groupes de services et de pression. L'exemple le plus évident est celui des engagements relatifs aux pressions à faire pour assurer le financement des organismes familiaux: un document de politique familiale ne devrait pas, à mon avis, devenir le véhicule des représentations des groupes qui ont été consultés pour le produire. En ce sens, le Plan d'action dévie de ce que je conçois être une «politique»: il s'agit surtout d'une entreprise de concertation à travers laquelle l'État développe une implication mi-chair mi-poisson.

Les points discutables

Le fait de rédiger un plan d'action étroitement collé à l'action concrète des différents partenaires a pour conséquence de produire une vision biaisée de la réalité sociale dans les milieux de vie. L'identification très précise dans le plan de plusieurs projets d'action locale, par différents groupes ou organismes, laisse nécessairement dans l'ombre beaucoup d'actions existantes et beaucoup de groupes. Ce n'est pas adapté au format d'une politique d'ensemble que d'aller ainsi dans les détails. Je vois là l'un des effets pervers d'une logique de partenariat où les positions respectives de chacun des acteurs ne sont pas précisées et reconnues, y compris dans leurs limites.

En effet, l'exposé de ce 4e axe traite tous les partenaires comme s'ils étaient au même niveau et comme si tous leurs engagements avaient tous la même portée

et le même caractère de contrainte et de responsabilité par rapport à nos concitoyens. Or, tous ces acteurs et toutes leurs actions ne sont pas dans des positions égales et équivalentes. En principe, l'État est porteur et garant du plan d'action et de la politique familiale. Pour leur part, les groupes et associations sont des organisations de services et de pressions; ils sont parfois alliés, parfois compétiteurs; ils sont parfois collaborateurs de l'État, parfois en opposition. Les instances ministérielles sont des organisations de services contraintes par des impératifs de gestion et dotées de peu d'autonomie par rapport au pouvoir politique. La dynamique du monde municipal est aussi traversée de rapports de pouvoir.

Certains des objectifs ont une portée très large, débordant l'adaptation de l'offre de services, et sont difficiles à évaluer. De plus, les critères de choix de ces objectifs apparaissent liés aux partenaires et non à des orientations de fond de la politique. On pense, par exemple, à développer le sentiment de sécurité, ce qui est un objectif lié à la fonction et au mandat des organismes municipaux (policiers et pompiers). Mais, si d'autres acteurs avaient été partenaires au plan d'action, on peut supposer que d'autres objectifs tout aussi valables auraient pu être inscrits: comme, par exemple, développer le sens des responsabilités et la participation aux processus démocratiques... Pourquoi avoir choisi de développer le sentiment de sécurité et ne pas avoir choisi de développer la responsabilité des citoyens, alors que l'une des fonctions de la famille est précisément de former des adultes responsables qui devront assumer leurs droits et devoirs de citoyens?

Le défi 4.4. sur la reconnaissance et la valorisation des solidarités commence par un objectif de reconnaissance des organismes familiaux et de soutien à la vie associative.

Il inscrit dans le plan d'action la problématique du financement précaire des instances provinciales des organismes familiaux, de la Concertation interrégionale des garderies et de la Confédération des organismes de personnes handicapées. Ces groupes sont responsables de l'atteinte de cet objectif; ce dernier relève de leur planification stratégique et ne relève pas du plan d'action, lequel ne devrait pas servir à réguler les relations entre l'État et des groupes communautaires. Bien sûr, ce plan d'action se veut en faveur des familles, comme les organismes familiaux. Par contre, le financement de ces organismes est un enjeu qui leur est propre en tant qu'associations et ce n'est pas comme tel un enjeu pour les familles québécoises. De plus, le fait d'associer ainsi «les familles» aux organismes dits familiaux biaise la réalité: ces organismes ont la volonté de défendre les intérêts des familles, mais ne représentent que leurs seuls membres.

Bref, je trouverais plus adéquat de se limiter à un objectif qui se lirait un peu comme l'objectif 4.4.4. (pour les municipaux): «élaborer une politique cadre de reconnaissance et d'assistance aux organismes...».

Les objectifs de promotion et de sensibilisation sont inévitablement flous et discutables. Quelles sont les valeurs qui seront véhiculées? Pourquoi? Qui a la légitimité pour les choisir et chercher à les imposer? Étant donné que tous les partenaires du plan ne se réfèrent pas aux mêmes valeurs et que tous n'ont pas la même fonction idéologique dans la société, il est à prévoir que les actions de sensibilisation ne seront pas envisagées de façon similaire par chacun.

Il est, de toutes façons, douteux de formuler de tels objectifs, car les processus enclenchés par des opérations de sensibilisation ne sont pas réellement contrôlables et évaluables. Quels seront les résultats à rechercher et à atteindre? Comment saura-t-on si ce sont les actions de sensibilisation qui ont permis l'atteinte de certains résultats? On peut, par exemple, faire l'hypothèse que tous les programmes de sensibilisation contre le sexisme dans les années 1970-80 n'auraient pas eu beaucoup d'impact s'il n'y avait pas eu, simultanément, une intensification du processus d'individualisation qui a touché toutes les catégories de personnes et a permis, entre autres, la reconnaissance des femmes comme individus autonomes. Le processus d'individualisation a même probablement structuré l'énonciation des objectifs anti-sexistes... La prudence et la modestie sont aussi de rigueur dans ces domaines, si l'on veut s'éviter de tomber dans le moralisme et la prédication. Un énoncé de politique familiale devrait faire l'économie d'un engagement à investir dans la promotion de valeurs et de manières de penser. L'important serait plutôt de *clarifier quelles sont les valeurs et les représentations qui structurent cette politique, de manière à être clair sur le projet de société qu'elle recouvre*: cela me semble cependant bien impossible dans le contexte d'un tel partenariat.

La valorisation de la *solidarité entre les générations* donne lieu à 3 engagements pour rapprocher les aînés des enfants ou des familles (répertorier les initiatives, promouvoir les échanges, aider un projet local). La problématique intergénérationnelle est incluse, comme il se doit à cette heure où c'est un thème très discuté. Par contre, il semble que l'on ne sache pas comment la concrétiser, la faire atterrir. Il y a lieu de mieux problématiser ce

thème et de poursuivre la réflexion. Ce qui m'amène à parler des défis à relever.

Défis à relever

Le plan d'action manifeste une ouverture à la problématique des relations intergénérationnelles, mais en fonction des groupes d'âge: jeunes, aînés... Or, dans ce contexte, il serait pertinent de se concentrer plutôt sur les dynamiques intergénérationnelles internes aux réseaux familiaux.

En effet, des questions se posent actuellement concernant:

- la coexistence de multiples générations, ce qui modifie les dynamiques de transmission, de soutien, de socialisation.
- les situations de multiparentalité créées suite aux recompositions familiales, qui mettent les enfants en relation de filiation à l'égard de plusieurs lignées (par filiation biologique, légale, affective...).

C'est dans les relations intergénérationnelles que la famille peut se percevoir comme groupe. Autrement, ce sont plutôt des individus ou des relations interpersonnelles (de couple ou parents-enfant) qui sont en jeu.

On est parfois tenté de croire que la famille actuelle est finalement quelque chose de connu, que tous les partenaires partagent un même corpus de connaissances, et qu'il est temps simplement d'agir. S'ouvrir à la compréhension du redéploiement des dynamiques intergénérationnelles dans les familles actuelles implique de redécouvrir une attitude de recherche de bonnes questions, de manières de traduire des situations complexes etc. C'est un moyen d'éviter de prendre la famille pour un objet et de se rappeler qu'elle est aussi «sujet».

Il est important d'en arriver à parler des milieux de vie en remettant les familles en perspective. Le plan d'action parle surtout des familles en tant que bénéficiaires de services étant affectées par ce milieu. Mais les familles sont aussi constitutives des milieux de vie. Toutes les familles sont des acteurs dans leur milieu, pas seulement celles qui sont liées à des organismes dits familiaux. Les familles sont des réseaux informels, sont des lieux d'appartenance et d'identification. Elles sont des relais entre la société civile et les individus. Les acquis de base de la citoyenneté sont liés à l'appartenance familiale (le nom, la langue, l'appartenance ethnique, la socialisation, etc.) et trouvent à s'actualiser d'abord dans ce contexte. Pourtant, le plan d'action véhicule une conception de la famille comme apparemment détachée des enjeux politiques et sociaux. Si l'on peut s'interroger (comme M. Fortin l'a fait précédemment) sur ce que cela implique de relier le Conseil de la famille au ministère des Relations avec les citoyens, il faut quand même se laisser interpeler par la question de la citoyenneté et s'attacher à ne jamais isoler la problématique familiale de la problématique de la citoyenneté et de la démocratie.

Pour bien situer les familles dans les milieux de vie, il faudrait aussi aller plus loin dans la prise en compte des différences culturelles entre les familles, selon les milieux ethnoculturels, mais aussi selon les classes sociales, les régions, etc.

Les rôles et les fonctions de la famille, ainsi que le sens des liens de filiation et des relations entre la famille et le reste de la société civile, varient. Aussi, il faut s'attendre à des attitudes différentes selon les milieux culturels face à des transformations en cours en matière familiale qui sont favorisées par la majorité des partenaires (lesquels reflètent les valeurs d'un milieu québécois de classe moyenne et

scolarisé). Par exemple, la norme émergente d'un maintien inconditionnel des liens avec les deux parents après la rupture et le principe de la médiation obligatoire apparaissent à plusieurs comme nécessairement souhaitables, dans l'intérêt des enfants. Néanmoins, ils ne seront certainement pas vus ainsi par tous, parce que les règles de conduite et les préférences dans les cas de rupture sont différentes et parce que les intérêts à défendre sont différents.

Un défi important à relever pour comprendre la famille dans ses milieux de vie est l'évaluation de l'impact de la réforme du réseau de la santé et des services sociaux et, dans l'ensemble, des diverses coupures qui ont affecté l'accès aux services et la redistribution des ressources (matérielles, communicationnelles, symboliques). Ces restructurations importantes interagissent avec la crise du marché de l'emploi et les transformations familiales aussi en cours.

Tous ces différents défis à relever demandent de prendre nos distances de façon marquée par rapport à un mythe implicite selon lequel les connaissances sur la famille sont cumulatives et, progressivement, nous amènent à des actions de mieux en mieux ajustées. Au contraire, il faut bien comprendre que nous ne sommes pas inscrits sur un continuum de progrès des connaissances. Les situations changent vite, de même que les manières de concevoir les problèmes vécus. Le défi d'ensemble prioritaire est d'éviter les ornières de la pensée.

L A FAMILLE DANS SON MILIEU

par Jacques Lizée
Président CAMF, Directeur général FUF et
Président de la Table sectorielle municipale
du troisième Plan d'action

Mon propos se divise en trois temps:

Un rappel historique en lien avec le secteur
du milieu de vie;

Un retour critique: sur la politique familiale
en générale; sur le secteur du milieu de vie;

Un commentaire prospectif: présentation de
3 défis majeurs pour le 4^e plan.

Un rappel historique en lien avec le secteur du milieu de vie

Dans le cadre de la grande consultation sur
la politique familiale réalisée dans les
années 1980, la Fédération des Unions de
Familles lance l'idée d'une intervention en
matière de politique familiale à partir du
milieu de vie des familles.

Elle nomme alors la municipalité comme
niveau de gouvernement le plus près des
familles. La Fédération propose alors la
nomination d'élus municipaux
«Responsables des questions familiales».
Ces élus seraient d'abord l'ombudsman des
familles sur tous les projets déposés au
conseil de la municipalité et ayant un impact
sur la vie des familles. On leur attribue aussi
le rôle de rassembleur dans la communauté
sur toutes questions familiales. L'idée fait
son bout de chemin et aujourd'hui on
compte près de 200 élus responsables des
questions familiales.

À la lumière de l'expérience vécue, on
constate que les trois plans d'actions ont été
largement soutenus par une implication du
monde municipal au chapitre du milieu de
vie. Le Carrefour «Action municipale et
familles», organisme de regroupement des

municipalités impliquées dans les
politiques familiales, se place en lien très
étroit avec les municipalités et les Unions
des municipalités, le Secrétariat à la
famille et le Ministère des Affaires
municipales afin de jouer un rôle majeur
dans le développement de la politique
familiale au niveau local. Il est intéressant
de voir que ce Carrefour fut créé à la
demande de municipalités par un
organisme familial: La Fédération des
Unions de Familles.

Quand on demande à la Fédération
comment il se fait qu'elle a piloté ce
secteur en lien avec les municipalités, elle
répond qu'au fil des ans plusieurs de ces
militants sont devenus des élus
municipaux et que plusieurs de ces
groupes membres avaient déjà des
relations directes avec les municipalités.

Un retour critique sur la politique familiale en général et sur le secteur du milieu de vie

À la fin de cette journée, il m'est difficile
d'apporter des éléments autres: on a un
peu tout dit. Je rappellerais cependant que:
la politique familiale au Québec est dans
la bonne direction quant à son
horizontalité, sa structure, son partenariat,
ses objectifs. Elle touche les
problématiques très actuelles des familles
de tous les types, à qui elle s'adresse. Mes
inquiétudes sont au niveau de:
l'application du concept de la prévention
alors que plusieurs propos relèvent
davantage du domaine du curatif
- l'élasticité de la notion de l'universalité;
l'intervention est proposée *pour* les
familles et trop peu *avec* les familles;
l'attente d'une reconnaissance véritable
des organismes du secteur famille. Mon
retour critique sur le secteur du milieu de
vie se limitera à deux choses: la nature des
engagements pris et le niveau des
engagements.

Une majorité des engagements sont de nature incitative et promotionnelle: production de guides et dépliants, études, consultation et recherches. La nature de ces engagements vient du fait que les organismes qui les portent sont de types carrefour d'échange et n'ont pas de pouvoirs décisionnels sur leurs membres. Les Unions des municipalités en sont un exemple. On peut donc affirmer que pour une large part le 3^e plan permettra la réalisation de nombreux outils qui trouveront leur application concrète dans un 4^e plan.

Mon deuxième commentaire porte sur le niveau des engagements dans le secteur du milieu de vie. Les engagements locaux viennent des organismes familiaux, les engagements provinciaux viennent des autres partenaires. On devra, dans un 4^e plan, faire l'effort de susciter davantage d'engagements en provenance des communautés locales des partenaires autres que les organismes familiaux. Ce fut un effort circonstanciel donc partiel d'un appel des engagements.

Commentaire prospectif

Je porte à votre attention, pour discussion éventuelle, trois défis pour le 4^e plan.

Retenir la famille comme cadre de vie à partir duquel on organise la municipalité
Céline Le Bourdais, directeur de l'INRS-Urbanisation, disait, lors d'un Colloque du Carrefour «Action municipale et familles», «...il n'y a rien de neuf dans le fait que la municipalité soit le cadre de vie de la famille; mais que la municipalité prenne ce cadre de vie comme principe structurant dans l'élaboration de ses politiques de développement comme dans sa gestion quotidienne, voilà qui est passablement neuf». Un tel défi est fondamental si nous voulons nous centrer sur le spécifique famille. Toute action peut avoir un impact sur les membres de la famille, pris en tant

qu'individu, mais toute action n'a pas un impact sur l'entité familiale. Ainsi, si nous partons de la famille pour organiser nos services et nos organisations spatiales, notre prochain plan serait certes plus près du vécu familial.

Mettre davantage à contribution le secteur privé tant à titre d'employeur que de dispensateur de services

Les entreprises et les commerces ont des liens étroits avec les familles. Tantôt ils accueillent des parents travailleurs, tantôt il accueillent les familles consommatrices.

On a vu, dans le 3^e plan, une implication de ce secteur au niveau des sièges sociaux ou des regroupements de ces compagnies. Au plan local, un rattrapage s'impose et seul un maillage véritable au niveau des communautés locales permettra une telle implication du secteur privé.

Reconnaître et valoriser la solidarité

a) entre les familles et soutenir la vie associative

b) avec l'ensemble des partenaires de la communauté.

Ce défi était déjà présent dans le 3^e plan d'action mais il ne s'est pas beaucoup développé. Il mérite d'être repris et qu'on en fasse une grande priorité.

Si nous crotons que le tissu communautaire a besoin d'être stimulé;

Si nous croyons que l'isolement social des familles commande d'être contré;

Si nous croyons que le sentiment d'appartenance est une composante majeure du soutien à la famille;

Je vous invite donc à prévoir dans le 4^e plan d'action une place importante à ce niveau majeur du développement de la politique familiale: *le milieu de vie.*

C ONCLUSION

par Jean-Pierre Lamoureux
Secrétaire du Conseil de la famille

Synthèse finale

La rencontre d'aujourd'hui est en quelque sorte historique. Sous l'initiative du Partenariat de recherche *Familles en mouvance et dynamiques intergénérationnelles*, ce séminaire avait pour objectifs d'effectuer un retour historique et critique sur la politique familiale du Québec et d'identifier les enjeux et les défis pour les prochaines années de cette même politique familiale. L'organisation de la journée a réuni les chercheurs, les représentants des familles et les représentants gouvernementaux, à l'image même de ce partenariat de recherche. La démarche était donc, en conséquence, ambitieuse et chacun et chacune ont veillé à ce qu'elle demeure simple et disciplinée, néanmoins éclairante. Nous sommes tous et toutes, en effet, concernés par cette politique familiale, nous en sommes des acteurs et des actrices et, mutuellement, nous pouvons bénéficier de l'expression de nos points de vue respectifs, de nos connaissances et de nos attentes. Je puis donc affirmer que cette journée fut enrichissante.

En matière de prévention

Le domaine de la prévention a été identifié comme fort important et il ressort la nécessité de chercher à le maintenir, surtout en ces temps de ressources amaigrissantes. Dans une perspective proactive, on a signifié une préoccupation envers la stabilité des familles, ce qui confère à ce chapitre de la prévention des aspects idéologiques non négligeables. On peut noter un glissement de l'intervention de l'État vers une sélectivité plus grande en faveur des familles à risques ou plus vulnérables ou plus pauvres. Ces

choix politiques et administratifs, restrictifs disent certains, modèlent des types d'intervention responsabilisants envers les individus. On craint le danger que la politique familiale se transforme en fonction des difficultés financières de l'État.

En matière de soutien économique

Les objectifs et les défis de ce chapitre sont ambitieux et on observe que des transformations profondes sont projetées pour bientôt. Adapter la sélectivité des programmes en fonction des revenus familiaux est risqué car, souvent, on ne tient pas compte des nouvelles réalités familiales ou conjugales. Pour justifier son action, le gouvernement formule de nouvelles critiques, jamais entendues jusqu'à maintenant, sur la responsabilité des individus et sur le respect des choix individuels. Pour redessiner le portrait du soutien économique, la principale difficulté réside actuellement dans la conciliation des objectifs et dans la réduction de sa complexité. Il est donc nécessaire de s'entendre et d'être clair sur les aides que l'on veut accorder aux familles, idéalement à toutes les familles.

En matière de conciliation famille-travail

Ce thème est devenu plus présent depuis peu alors que de très nombreuses initiatives ont été prises dans plusieurs milieux, notamment à l'occasion de l'Année internationale de la famille. Par ailleurs, les mesures de conciliation doivent s'élargir. En effet, aux responsabilités familiales liées à la présence des enfants, s'ajoutent maintenant des responsabilités envers des parents vieillissants, ou des membres malades de la famille, par exemple. Les horaires de travail non typiques posent d'autres problèmes. Ce thème devrait

s'accentuer aussi avec toute la question du partage des tâches entre les mères et les pères. Il faut donc continuer à développer ce secteur d'intervention mais, cette fois, par des changements à la culture des organisations et par un renforcement législatif.

En matière de milieu propice à la famille

Ce secteur ne connaît pas de limites d'application. En effet, pour rendre les milieux de vie, les municipalités, les réseaux scolaires, les milieux communautaires plus conviviaux pour les enfants et les familles, il y a beaucoup à faire. Des innovations sont encore à trouver, puis il nous faut renforcer les cohérences d'un milieu à un autre et insister sur l'émergence de valeurs familiales pour soutenir les différentes interventions.

Pour terminer...

Ces quelques points résument très rapidement et sans doute de façon imparfaite ce que nous avons pu partager aujourd'hui. Je vous rappelle l'adage romain «Traduttore, traditore». Cependant, tous ensemble, nous sommes en mesure de constater la *continuité* dans le développement de la politique familiale au Québec. Depuis 1980, et particulièrement depuis 1984, on sent la poursuite des mêmes objectifs. Les ressources de la politique familiale du Québec ont toujours été par ailleurs fort modestes, il faut en convenir, car toute cette période a correspondu avec un resserrement important de l'organisation gouvernementale.

Une autre constante que nous pouvons dégager des présentations concerne la *participation des représentants des familles et des organismes familiaux* qui a toujours accompagné les développements de cette politique familiale. On déplore, par ailleurs, le manque de reconnaissance tangible du mouvement familial qui, principalement par son implication dans le

secteur préventif, ne reçoit pas le support que mériterait son action inlassable.

Enfin, on peut noter qu'un *élargissement progressif du partenariat* s'est effectué au fil des années et cela s'observe par la multiplication des secteurs d'intervention auprès des familles.

Tous ces éléments évoqués aujourd'hui n'empêchent cependant pas la critique ou une auto-critique constructive par rapport à la politique familiale et aux Plans d'action. Ainsi, au cours de la journée, nous avons eu le loisir de nous interroger très souvent *sur le rôle de l'État* au moment où, dans un mouvement de décentralisation ou de retrait, il poursuit une politique familiale assez interventionniste et assez responsabilisante.

* * *