

Maintenir la qualité de vie des familles  
tout en assurant un financement  
équitable des services publics et des  
programmes sociaux

Mémoire présenté dans le cadre  
des consultations  
prébudgétaires 2010-2011

Ce mémoire a été adopté à l'unanimité par le Conseil de la famille et de l'enfance à sa réunion du 11 février 2010. Il a été préparé sous la responsabilité d'un comité de travail formé de :

M<sup>me</sup> Marie Rhéaume, présidente du Conseil de la famille et de l'enfance  
M<sup>me</sup> Maria Labrecque-Duchesneau  
M. Marc-André Plante  
M. Jean-Nil Thériault, vice-président du Conseil de la famille et de l'enfance

Recherche et rédaction :	Kerfala Michel Soumah, analyste-conseil
Coordination :	Isabelle Bitauveau, secrétaire générale
Soutien technique :	Nancy Carré et Cécile Picard
Révision bibliographique :	Pascale Santerre
Responsable des communications :	Claire Gagnon

La traduction et la reproduction totales ou partielles de ce mémoire sont autorisées à la condition que la source soit mentionnée.

Conseil de la famille et de l'enfance  
900, boulevard René-Lévesque Est  
Place Québec, bureau 800, 8<sup>e</sup> étage  
Québec (Québec) G1R 6B5

Téléphone : 418 646-7678  
Télécopieur : 418 643-9832  
Sans frais : 1 877 221-7024

Site Internet : [www.cfe.gouv.qc.ca](http://www.cfe.gouv.qc.ca)

© 2010

Conseil de la famille et de l'enfance  
Dépôt légal : Bibliothèque nationale du Québec, 2010  
Bibliothèque nationale du Canada, 2010

Février 2010

ISBN : 978-2-550-58261-8 (version imprimée)  
ISBN : 978-2-550-58260-1 (version PDF)

## TABLE DES MATIÈRES

<b>Sommaire .....</b>	<b>5</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>11</b>
<b>1. La vision du Conseil au regard du financement des services publics et des programmes sociaux .....</b>	<b>12</b>
1.1 Priorités et principes .....	12
1.2 Les mesures de soutien aux familles : une valeur ajoutée au plan social et économique ....	14
<b>2. Le contexte économique et social dans lequel évoluent les familles.....</b>	<b>19</b>
2.1 Des enjeux et des difficultés antérieurs à la crise financière.....	19
2.2 Un ralentissement économique dont les effets sont ressentis par l'ensemble des familles, en particulier celles à faible et à moyen revenu .....	21
<b>3. Le point de vue du Conseil concernant certaines pistes de solution suggérées par le gouvernement .....</b>	<b>22</b>
3.1 La tarification des services publics : un mode de financement qui ne prend pas en compte les réalités spécifiques et les besoins quotidiens des familles.....	23
3.2 Les services de garde à contribution réduite : des acquis sociaux à préserver et un engagement gouvernemental à maintenir.....	25
3.3 La taxe de vente du Québec (TVQ) : une mesure dont il faudra atténuer l'impact sur le revenu disponible des familles .....	25
3.4 Les tarifs d'électricité : une avenue à emprunter avec prudence et modération, en prenant en compte les besoins spécifiques des familles.....	26
3.5 Les droits de scolarité aux études postsecondaires : une accessibilité à préserver .....	27
3.6 Un système de santé universel : une valeur fondamentale de la société québécoise et un défi à relever ensemble.....	28
3.7 Quelques avenues à explorer.....	29
<b>Conclusion.....</b>	<b>31</b>
<b>Composition du Conseil de la famille et de l'enfance.....</b>	<b>33</b>



## Sommaire

Le 24 novembre 2009, le ministre des Finances du Québec, monsieur Raymond Bachand, a annoncé le lancement de consultations prébudgétaires élargies afin de favoriser le dialogue sur la question du financement des services publics.

Le Conseil de la famille et de l'enfance est un organisme consultatif qui vise à développer une vision prospective afin de conseiller le gouvernement quant à l'orientation de ses politiques sociales. Dans le but d'animer une réflexion collective, il tend à favoriser l'expression des familles et de leurs représentants, autant des milieux institutionnels que communautaires et associatifs.

La mission du Conseil l'amène, aujourd'hui, à s'intéresser aux discussions entourant le financement des services publics, d'où le présent mémoire.

Dans un premier temps, le Conseil présente sa vision concernant le financement des services publics et des programmes sociaux. Celle-ci s'appuie sur la prémisse selon laquelle l'ensemble des politiques gouvernementales, qu'elles aient trait à la famille, à la santé et aux services sociaux, à l'éducation, au logement, aux transports collectifs, à l'environnement, ou encore à la fiscalité et à la tarification des services publics, sont susceptibles d'avoir des impacts sur les conditions de vie des familles.

Ce faisant, nous rappelons, d'une part, des priorités et des principes liés au bien-être actuel et futur des familles et qui devraient être pris en considération dans la réflexion entourant les modalités de financement des services publics.

Ces **priorités** sont liées notamment :

- À l'importance de s'assurer de la stabilité, de l'intégrité et de la pérennité des principales mesures de soutien aux familles.
- Aux impacts des solutions retenues par le gouvernement, au terme des consultations prébudgétaires, sur les conditions de vie des familles.
- À la nécessité de compléter la mise en place de services de garde éducatifs à contribution réduite afin d'atteindre, dans les meilleurs délais, l'adéquation entre les besoins des familles et les places offertes.
- À la nécessité de réduire les répercussions des taxes à la consommation et des pratiques de tarification des services publics sur la situation financière des familles qui assument la charge d'enfants.

Quant aux **principes** que nous réaffirmons, ils s'articulent autour des considérations suivantes :

- La nécessité de prendre en compte le fait que l'enfant relève autant de la responsabilité de ses parents – au premier chef – que de celle de la collectivité.
- L'importance d'adopter des approches qui cherchent à concilier équité verticale et équité horizontale.
- La nécessité de maintenir le caractère universel des programmes de soutien aux familles.
- L'importance d'inscrire la réflexion entourant le financement des services publics dans une vision à long terme et dans une perspective de développement durable, de façon à prendre en compte les générations futures.

D'autre part, le Conseil souligne l'importance et les bénéfices associés aux trois principales mesures de soutien aux familles. Elles représentent, de notre point de vue, une valeur ajoutée au plan social et économique.

Ainsi, le Soutien aux enfants, même s'il représente un apport financier aux familles avec enfants qui n'est que partiellement universel, s'avère un bon instrument de lutte contre la pauvreté et les inégalités.

Par ailleurs, les services de garde éducatifs à l'enfance, en contribuant au développement des jeunes enfants et en facilitant la conciliation des responsabilités parentales et professionnelles, sont un investissement judicieux dans notre avenir collectif.

Enfin, le Régime québécois d'assurance parentale (RQAP), en assurant un remplacement de revenu adéquat pour les parents pendant la durée du congé relié à l'arrivée d'un enfant, contribue à hausser les taux d'emploi et d'activité des femmes. Ce faisant, il joue un rôle crucial dans la création de richesse ainsi que dans la démarche collective visant à répondre aux changements démographiques.

Dans un deuxième temps, le Conseil veut faire état du contexte économique et social au sein duquel les familles évoluent. Il croit que c'est un des éléments dont le gouvernement devra tenir compte dans sa réflexion et il formule à cet effet sa première recommandation. Ce contexte est caractérisé à la fois par les effets du ralentissement économique et par des enjeux et des difficultés antérieurs à l'apparition de ce dernier.

Ainsi, en premier lieu, bien avant l'avènement de la crise financière en 2008, plusieurs familles canadiennes et québécoises évoluaient déjà dans un climat socioéconomique difficile et étaient confrontées à certains enjeux. Parmi ceux-ci, on soulignera le **niveau élevé de l'endettement**, la **faiblesse de l'épargne**, la **hausse du coût de la vie** et le **phénomène de la pauvreté**.

## Recommandation

Que le gouvernement mette en œuvre des mesures visant à améliorer les connaissances financières de base des familles québécoises et à les sensibiliser aux risques associés à l'endettement ainsi qu'aux bienfaits de l'épargne et de la planification financière.

En deuxième lieu, le ralentissement économique, même s'il a été moins prononcé au Québec qu'ailleurs, a affecté les familles. Les effets de la détérioration de l'activité économique se sont traduits principalement par :

- Des pertes d'emplois importantes et donc la perte d'un revenu essentiel pour les familles concernées.
- Des réductions importantes dans les dépenses essentielles des familles, telles que l'épicerie.
- Une hausse marquée de la fréquentation des banques alimentaires.
- Une hausse importante du nombre de faillites personnelles et de saisies immobilières.

Le Conseil croit que la sortie de la crise économique passera, entre autres choses, par une stratégie de développement économique et social basée sur la création d'emplois de qualité, la restructuration industrielle et le soutien aux opportunités de croissance et de revitalisation des régions.

Par ailleurs, à la lumière du contexte économique et social au sein duquel les familles québécoises évoluent, le Conseil est d'avis que l'on devra s'assurer que les pistes de solution retenues par le gouvernement ne risquent pas de détériorer davantage leur situation financière.

Dans un troisième temps, le Conseil, tout en partageant la préoccupation de l'État québécois au regard de la nécessité d'assurer un financement équitable et durable des services publics, se prononce sur certaines pistes de solution suggérées par celui-ci. Par ailleurs, il évoque quelques avenues susceptibles d'être explorées et formule d'autres recommandations pour guider l'action gouvernementale.

D'entrée de jeu, nous invitons le gouvernement à prendre en compte les risques associés à l'utilisation de la tarification comme moyen de financer les services publics. En effet, de notre point de vue, le principe de l'utilisateur-payeur qui sous-tend ce mode de financement risque d'avoir des effets préjudiciables sur le bien-être des familles, quand on sait qu'il s'appliquerait à des besoins aussi essentiels que les services de garde, l'éducation, la santé, les transports, les loisirs, etc.

## Recommandations

Que le gouvernement, s'il choisit d'utiliser la tarification pour financer les services publics, prenne en compte les effets préjudiciables sur les familles de l'application du principe de l'utilisateur-payeur à des services considérés comme essentiels : services de garde, éducation, santé, transports, loisirs, etc.

Que le gouvernement s'assure que tout processus d'indexation ou d'augmentation des tarifs des services publics mis en place sera empreint de transparence et de prévisibilité afin de permettre aux familles de s'adapter.

Par ailleurs, nous avons des commentaires à formuler concernant les mesures spécifiques suggérées par le gouvernement.

### **Les services de garde à contribution réduite : des acquis sociaux à préserver et un engagement gouvernemental à maintenir**

Le Conseil se réjouit de l'engagement pris par le gouvernement du Québec, en continuité avec les orientations du discours du budget 2009-2010, de ne pas hausser les tarifs des services de garde à contribution réduite. Il est confiant que le gouvernement maintiendra cet engagement qui reflète une des valeurs et des acquis qui sont chers à l'ensemble des Québécois.

## Recommandation

Que le gouvernement maintienne son engagement de ne pas hausser les tarifs des services de garde à contribution réduite.

### **La taxe de vente du Québec (TVQ) : une mesure dont il faudra atténuer l'impact sur le revenu disponible des familles**

Étant donné le caractère dégressif de la TVQ, le Conseil est d'avis qu'une hausse de cette taxe risque de peser sur le revenu disponible des familles avec enfants, en particulier celles à faible et à moyen revenu.

## Recommandation

Que le gouvernement mette en place des mesures permettant de réduire les répercussions de la taxe de vente du Québec (TVQ) sur la situation financière des familles avec enfants, en particulier celles à faible et à moyen revenu.



## **Les tarifs d'électricité : une avenue à emprunter avec prudence et modération, en prenant en compte les besoins spécifiques des familles**

Encore plus que la hausse de la TVQ, une augmentation des tarifs d'électricité aura des effets beaucoup plus dommageables sur le revenu disponible des familles. De plus, le Conseil croit qu'il est important de garder à l'esprit le fait que les besoins en termes de consommation d'électricité des familles avec enfants sont différents de ceux d'un couple sans enfant ou d'une personne seule.

### **Recommandation**

Que le gouvernement, s'il choisit de hausser les tarifs d'électricité, s'assure, d'une part, que des dispositions seront prises afin de compenser adéquatement les familles avec enfants, en particulier celles à faible et à moyen revenu; d'autre part, que des efforts continueront d'être déployés pour réunir les conditions permettant aux familles de consommer l'électricité de manière plus efficace.

## **Les droits de scolarité aux études postsecondaires : une accessibilité à préserver**

Aux yeux du Conseil, il est important de s'assurer que l'éducation postsecondaire demeure financièrement accessible. En effet, dans le contexte d'une économie axée sur le savoir et l'innovation et face à des changements démographiques qui risquent d'affecter la population active, il devient crucial d'accroître la proportion de jeunes effectuant des études supérieures. Or, cet accroissement nécessaire au développement du capital humain ne peut être rendu possible que lorsque les études postsecondaires – et universitaires en particulier – sont financièrement accessibles.

### **Recommandation**

Que le gouvernement s'assure, si de nouvelles augmentations des droits de scolarité aux études postsecondaires devaient survenir, qu'elles soient raisonnables pour ne pas nuire à l'accessibilité. De plus, qu'il veille à ce que les programmes d'aide financière aux études soient ajustés en conséquence.

## **Un système de santé universel : une valeur fondamentale de la société québécoise et un défi à relever ensemble**

Notre système de santé universel, à la fois reflet de nos valeurs et produit de notre histoire, est un pilier de l'édifice social québécois. La santé est un des facteurs qui contribuent au bien-être des familles. Par conséquent, le Conseil soutient que le système de santé doit demeurer accessible à l'ensemble des citoyens.

Par ailleurs, même s'il est conscient de certaines réalités financières et budgétaires, le Conseil croit qu'il est important de prendre en compte les bénéficiaires, notamment au plan du développement humain, associés à un système de santé permettant de prévenir la maladie et de maintenir les personnes en santé.

### Recommandation

Que le gouvernement s'assure du maintien et de l'amélioration d'un système de santé accessible à l'ensemble des familles, en prenant en considération la diversité et la complexité de leurs réalités et de leurs besoins spécifiques.

Finalement, dans une démarche qui se veut constructive, le Conseil a évoqué deux avenues qui pourraient être explorées par le gouvernement afin de faire face aux enjeux financiers et budgétaires de l'État québécois. Ces moyens d'action sont liés aux **dépenses fiscales** et à **l'équité fiscale entre les particuliers et les sociétés**.

### Recommandation

Que le gouvernement, dans un contexte où les ressources financières sont limitées, procède à un réexamen périodique des dépenses fiscales afin notamment d'en vérifier la pertinence.

## Conclusion

Par ce mémoire, le Conseil de la famille et de l'enfance a voulu apporter sa contribution à la réflexion entourant le financement des services publics et des programmes sociaux. Par sa mission, il est interpellé par ce débat qui porte sur des enjeux importants pour les familles.

Le Conseil manifeste son optimisme que le ministre des Finances saura tenir compte du point de vue exprimé dans le présent document, de façon à placer les familles et les enfants du Québec au centre de l'action gouvernementale.

## Introduction

Relevant du ministre de la Famille, le Conseil de la famille et de l'enfance est un organisme consultatif qui vise à développer une vision prospective afin de conseiller le gouvernement quant à l'orientation de ses politiques sociales. Il est composé de quinze membres issus de milieux diversifiés et partageant une préoccupation commune pour les questions familiales.

Ses activités, projets et travaux sont menés dans la perspective d'animer une réflexion collective, fondée sur la conviction que la société entière doit assumer une responsabilité envers le bien-être des familles. La reconnaissance de la diversité des parcours et de l'autonomie des familles quant aux choix fondamentaux qu'elles font pour l'épanouissement de leurs membres est au cœur de la vision du Conseil.

C'est à ce titre que le Conseil de la famille et de l'enfance se sent interpellé, à plusieurs égards, par le débat concernant les finances publiques du Québec. En effet, au sortir d'une période de ralentissement économique, le retour à l'équilibre budgétaire et le financement adéquat des services publics sont, à juste raison, des enjeux importants.

Dans le but de susciter une réflexion collective sur ces questions, le ministre des Finances du Québec a annoncé la tenue de consultations prébudgétaires élargies. Le Conseil salue cette initiative du gouvernement.

Par ce mémoire, il entend apporter sa contribution à ce débat, sous un angle qui prend en compte les priorités touchant l'ensemble des familles qui assument la charge d'enfants. Ces priorités seront déclinées au regard des politiques publiques et dans une optique qui concilie prospérité économique et développement social.

Dans cette perspective, après avoir présenté sa vision concernant le financement des services publics et des programmes sociaux, le Conseil fera état du contexte économique et social dans lequel les familles du Québec évoluent. Ensuite, il fera valoir son point de vue au regard de certaines pistes de solution suggérées par le gouvernement et proposera quelques avenues à explorer. Pour terminer, il formulera des recommandations afin d'éclairer l'action gouvernementale.

## **1. La vision du Conseil au regard du financement des services publics et des programmes sociaux**

La solidarité et l'équité sont des valeurs importantes de la société québécoise. S'appuyant sur celles-ci, l'État québécois a procédé, au cours des quatre dernières décennies, à la mise en place progressive d'institutions et de mécanismes permettant d'assurer une meilleure répartition de la richesse.

Cette redistribution s'est faite, pour l'essentiel, à travers des programmes sociaux et un régime fiscal orienté vers l'équité. C'est de cette façon que le Québec s'est doté de services publics de qualité et que des politiques sociales ont été élaborées et mises en œuvre.

Aujourd'hui, l'État québécois est face à des défis socioéconomiques de court et de long terme : difficultés budgétaires et financement durable des services publics; maintien d'un système de santé universel; décrochage scolaire, baisse de la natalité et vieillissement de la population. Ces défis, en plus d'être importants, posent la question de l'équité entre les genres et entre les générations.

Pour faciliter la recherche de solutions, une consultation élargie a été lancée par le ministre des Finances. De cette opération, émergeront des pistes de solution qui influenceront les politiques gouvernementales. Or, ces politiques, qu'elles soient relatives à la famille, à la santé et aux services sociaux, à l'éducation, au logement, aux transports collectifs, à l'environnement, ou encore à la fiscalité et à la tarification des services publics, ne manqueront pas d'avoir des impacts sur les conditions de vie des familles.

Dans ce contexte, le Conseil entend, d'une part, rappeler des priorités et des principes liés au financement des services publics et des programmes sociaux, particulièrement ceux touchant les familles. D'autre part, il tient à souligner le caractère bénéfique des principales mesures de soutien aux familles.

### **1.1 Priorités et principes**

#### **1.1.1 Des priorités à prendre en compte**

Le Conseil de la famille et de l'enfance, conscient que le gouvernement sera amené à faire des choix, tient à rappeler des priorités qui lui apparaissent cruciales.

Ainsi, le Conseil souhaite que :

- **Le gouvernement assure la stabilité, l'intégrité et la pérennité des principales mesures de soutien aux familles** tel qu'il le suggérait dans le

document de réflexion intitulé *La politique familiale au Québec : visée, portée, durée et rayonnement*<sup>1</sup>, publié en 2008.

- **Les impacts sur les conditions de vie des familles des solutions retenues par le gouvernement soient identifiés et, le cas échéant, que les familles avec enfants, en particulier celles à faible et à moyen revenu bénéficient d'une compensation adéquate.**
- **La mise en place de services de garde à contribution réduite soit complétée pour atteindre, dans les meilleurs délais, l'adéquation entre les besoins des familles et les places offertes** en cohérence avec une recommandation plusieurs fois formulée par le Conseil et que celui-ci réitère dans son avis intitulé *Familles et fiscalité : des remises en question*<sup>2</sup>, publié en 2008.
- L'on réduise les répercussions des taxes à la consommation et des pratiques de tarification des services publics sur la situation financière des familles qui assument la charge d'enfants.
- L'on protège le revenu disponible et le pouvoir d'achat des familles compte tenu que, par leur consommation, elles sont le moteur de l'économie – surtout en période de ralentissement économique – et qu'à long terme, elles assurent le renouvellement des générations et donc l'avenir de la société.

### 1.1.2 Des principes à réaffirmer

La question du financement des dépenses de l'État est importante, particulièrement dans un contexte économique difficile. Pour sa part, le Conseil est d'avis qu'en cherchant à identifier des moyens appropriés de financer les services publics, certains principes liés au bien-être actuel et futur des familles devront être pris en compte par le gouvernement.

Dans cette optique, le Conseil préconise que :

- L'on prenne en compte le fait que même si – au premier chef – l'enfant est sous la responsabilité de ses parents, il relève aussi de celle de la collectivité. Et que, par conséquent, le financement des mesures de soutien aux familles appelle une injection de fonds provenant de l'ensemble des contribuables. Ce principe avait d'ailleurs déjà été affirmé par le Conseil dans deux de ses travaux antérieurs, en l'occurrence, dès 1999, le mémoire intitulé *Une fiscalité au service de la famille*<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2008). *La politique familiale au Québec : Visée, portée, durée et rayonnement*, Étude, Québec, Conseil de la famille et de l'enfance, p. 50.

<sup>2</sup> En plus de l'avis *Familles et fiscalité : des remises en question*, le Conseil a formulé cette recommandation dans plusieurs de ses mémoires.

<sup>3</sup> CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (1999). *Une fiscalité au service de la famille*, Mémoire, Québec, Conseil de la famille et de l'enfance, p. 12.

et plus récemment, en 2008, l'avis *Familles et fiscalité : des remises en question*<sup>4</sup>.

- L'on s'assure du maintien d'un régime fiscal progressif tout en conciliant une équité verticale adéquate et une équité horizontale envers les familles qui assument la charge d'enfants.
- Le caractère universel des programmes de soutien aux familles soit maintenu et que, dans le même temps, les familles à faible revenu soient davantage soutenues.
- Le gouvernement inscrive sa réflexion entourant le financement des services publics dans une vision à long terme et dans une perspective de développement durable, de façon à prendre en compte les générations futures.

## **1.2 Les mesures de soutien aux familles : une valeur ajoutée au plan social et économique**

Depuis le début du 20<sup>e</sup> siècle, un long chemin a été parcouru au regard de l'intervention de l'État québécois dans la sphère familiale. Le Soutien aux enfants, les services de garde éducatifs à contribution réduite et le Régime québécois d'assurance parentale sont le produit de cette évolution.

Pour le Conseil, ces trois mesures structurantes, qui forment aujourd'hui l'assise de l'intervention gouvernementale en faveur des familles, sont une valeur ajoutée au plan social et économique.

### **1.2.1 Le Soutien aux enfants : un instrument de lutte contre la pauvreté et les inégalités**

Entré en vigueur en janvier 2005, le Soutien aux enfants a été instauré dans le but de remplacer l'allocation familiale, l'allocation pour enfant handicapé, le crédit d'impôt pour enfants mineurs et la réduction d'impôt à l'égard de la famille<sup>5</sup>.

C'est une aide financière versée directement à toutes les familles ayant des enfants à charge de moins de 18 ans. Elle comprend deux volets, soit le paiement de Soutien aux enfants et le supplément pour enfant handicapé. En 2008, 868 000 familles ont reçu des versements de Soutien aux enfants<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2008). *Familles et fiscalité : des remises en question*, Avis, Québec, Conseil de la famille et de l'enfance, p. 57.

<sup>5</sup> CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2008). *La politique familiale au Québec : Visée, portée, durée et rayonnement*, Étude, Québec, Conseil de la famille et de l'enfance, p. 28.

<sup>6</sup> RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC (2009). *Rapport annuel de Gestion 2008-2009*, Québec, Régie des rentes du Québec, p. 3.

Le Soutien aux enfants est une mesure qui, par son caractère partiellement universel, prend en compte à la fois les besoins de toutes les familles assumant la charge d'enfants et ceux des familles à faible revenu.

Le Conseil de la famille et de l'enfance croit qu'en aidant financièrement les familles, on contribue, dans le même temps, à réduire la pauvreté et les inégalités. Cette affirmation prend tout son sens quand on observe l'évolution récente du revenu disponible des familles avec enfants au Québec.

En effet, entre 2000 et 2008, le revenu disponible des couples avec deux enfants a augmenté de 28,7 % tandis que celui des familles monoparentales s'est accru de 17,5 %<sup>7</sup>. Par ailleurs, l'incidence de faible revenu au Québec, mesurée selon la mesure du panier de consommation (MPC) s'est réduite de façon significative entre 2000 et 2008. Ainsi, elle est passée de 8,5 % à 5,7 % (pour un couple avec deux enfants) et de 37,9 % à 21,6 % (pour une famille monoparentale avec un enfant)<sup>7</sup>.

La réduction de la pauvreté chez les familles québécoises peut s'apprécier aussi en comparaison avec les résultats obtenus à ce chapitre en Ontario. Ainsi, entre 2000 et 2008, l'incidence de faible revenu en Ontario, mesurée selon la MPC, est passée de 10 % à 10,9 % (pour un couple avec deux enfants) et de 33,3 % à 31,9 % (pour une famille monoparentale avec un enfant)<sup>7</sup>. Ces chiffres attestent d'une meilleure performance du Québec en matière de lutte contre la pauvreté.

Cela dit, même si l'on convient que le Soutien aux enfants constitue une bonne mesure en faveur des familles québécoises, force est de reconnaître que certains aspects de ce programme – notamment ceux liés à la juste compensation du coût financier dû au fait d'assumer la responsabilité d'enfants – pourraient être améliorés. En effet, des études récentes ont démontré que sur 18 ans de vie de l'enfant, la compensation actuelle est estimée à 86 % pour les familles dont le revenu familial est de 25 000 \$ et seulement à 31 % lorsque le revenu familial est de 75 000 \$<sup>8</sup>.

### **1.2.2 Les services de garde éducatifs : un investissement important dans le développement des enfants et notre avenir collectif**

Amorcé en 1997, le développement des services de garde éducatifs à l'enfance s'est échelonné sur une dizaine d'années et constitue, aujourd'hui, avec plus de 200 000 places disponibles, une source de fierté pour l'ensemble de la société québécoise.

---

<sup>7</sup> GODBOUT, Luc et Suzy ST-CERNY (2009). « La politique familiale québécoise : c'est aussi un véritable outil de réduction de la pauvreté et des inégalités sociales des enfants », *Développement social*, vol.10, n° 2, novembre, p. 16-17.

<sup>8</sup> CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2008). *Familles et fiscalité : des remises en question*, Avis, Québec, Conseil de la famille et de l'enfance, p. 28-30.

En jouant un rôle crucial dans la conciliation des responsabilités parentales et professionnelles, les programmes de services de garde à contribution réduite sont à la fois une ressource importante pour les parents et un atout appréciable pour les entreprises. De plus, les effets positifs du programme éducatif sur le développement des jeunes enfants constituent un atout important en matière de persévérance scolaire et un bénéfice certain pour la société.

Dans son budget pour l'année 2009-2010, le gouvernement du Québec s'est engagé à atteindre la cible de 220 000 places à contribution réduite en services de garde d'ici l'automne 2010<sup>9</sup>. Par ailleurs, en promettant également de créer 15 000 nouvelles places au cours de son mandat actuel, il porte en fait cette cible à un total de 235 000 places. Le Conseil salue un tel engagement et s'attend à le voir se concrétiser comme prévu.

En effet, pour le Conseil, les efforts consacrés au développement des services de garde éducatifs – qui permettent notamment d'assurer une bonne préparation des enfants pour l'entrée à l'école – représentent un investissement judicieux en capital humain et donc dans notre avenir collectif.

D'un point de vue strictement économique, les services de garde de qualité produisent deux types de rendement. Le premier gain est en lien avec la productivité des parents qui, grâce aux services de garde, ont la possibilité d'être actifs sur le marché du travail. Le second gain est au regard de l'augmentation de productivité future d'une population constituée d'enfants exposés à un environnement socio-éducatif enrichissant dès leur jeune âge<sup>10</sup>. Le Conseil tient à préciser qu'au-delà de ces avantages purement économiques, on ne devrait pas oublier ceux découlant des effets positifs et plus immédiats sur le développement des jeunes enfants.

Lorsque l'ensemble des bénéfices et des coûts sont comptabilisés, les dépenses publiques allouées à des services de garde de qualité permettent de dégager, au minimum, un rendement marginal de deux pour un, soit deux dollars de bénéfices pour chaque dollar dépensé<sup>10</sup>.

Dans les faits, lorsqu'on observe l'évolution du taux d'emploi au Québec, il devient laborieux de mettre en doute les retombées positives de la disponibilité de services de garde à contribution réduite. En effet, les femmes les plus nombreuses à avoir de jeunes enfants, en l'occurrence celles âgées de 25 à 44 ans, ont vu leur taux d'emploi passer de 70,3 % en 1998 à 79,3 % en 2007<sup>11</sup>. Qui plus est, cette progression importante est plus de deux fois supérieure à la croissance du taux d'emploi des femmes ontariennes

---

<sup>9</sup> MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DES AÎNÉS (2009). *Budget 2009-2010 : Le Québec renforce sa position de paradis des familles*, communiqué de presse, 22 mars. [En ligne] <http://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/ministere/centre-presse/communiqués-famille/Pages/index.aspx> (Site consulté le 22 mars 2009).

<sup>10</sup> CLEVELAND, Gordon et Michael KRASHINSKY (2003). *Eight myths about early childhood education and care*, Toronto, Childcare Resource and Research Unit, Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, p. 60.

<sup>11</sup> GODBOUT, Luc et Suzie ST-CERNY (2008). *Le Québec, un paradis pour les familles ? Regards sur la famille et la fiscalité*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 214 à 216.



du même groupe d'âge, ce qui ne s'est jamais vu dans l'histoire canadienne et québécoise.

Par ailleurs, il est important de mentionner qu'en 2007, le taux d'emploi des Québécoises entre 25 et 44 ans était supérieur à ceux de tous les pays du G7 et qu'il dépassait même celui de la Finlande. De plus, le Québec a réalisé un rattrapage considérable en réduisant le retard qu'il accusait par rapport au Danemark, à la Norvège et à la Suède, faisant ainsi passer l'écart le séparant de ces pays – et qui oscillait entre 7 et 11 points de pourcentage en 1998 – à 3 points de pourcentage en 2007<sup>11</sup>.

Finalement, selon certaines études, il existerait un lien significatif entre le travail et la pauvreté des enfants. En effet, la pauvreté infantile serait approximativement trois fois plus probable au sein des familles monoparentales sans emploi que dans celles où le parent travaille. Le même phénomène pourrait être constaté en observant une famille biparentale où un seul parent travaille en comparaison avec une famille à deux revenus<sup>11</sup>.

Il est donc probable que l'existence, au Québec, de services de garde de qualité ait pu favoriser l'emploi et, ce faisant, diminuer le niveau de pauvreté des familles avec enfants. Le fait que le taux de faible revenu des enfants au Québec (selon la MPC) soit passé de 15,8 % en 2000 à 9,4 % en 2006<sup>12</sup> tend, de notre point de vue, à donner de la crédibilité à cette hypothèse. Par ailleurs, ces éléments confirment la conviction du Conseil qu'il n'existe pas d'enfants pauvres sans familles pauvres.

### **1.2.3 Le Régime québécois d'assurance parentale : un programme qui contribue à la création de richesse et aide à fournir une réponse aux changements démographiques**

Mis en place en 2006, le Régime québécois d'assurance parentale (RQAP) prévoit le versement de prestations financières aux travailleuses et aux travailleurs qui se prévalent d'un congé de maternité, d'un congé parental, d'un congé de paternité ou d'un congé d'adoption.

Depuis sa mise en œuvre, le RQAP remplace au Québec les prestations de maternité, les prestations parentales et les prestations d'adoption du régime fédéral d'assurance-emploi. Ce programme, qui constitue une avancée en matière de congés parentaux, est le plus avantageux et le plus souple du genre en Amérique du Nord.

En effet, il permet à un plus grand nombre de personnes, auparavant exclues du programme fédéral, de bénéficier de congés parentaux, notamment les travailleuses et travailleurs autonomes et d'autres personnes occupant un emploi à temps partiel.

---

<sup>12</sup> RESSOURCES HUMAINES ET DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES CANADA (2008). *Le faible revenu au Canada de 2000 à 2006 selon la mesure du panier de consommation*, Ottawa, Ressources humaines et Développement des compétences Canada, p. 36.

De plus, il offre plus de souplesse dans le versement de prestations financières des congés de maternité, de paternité, parental ou d'adoption, en donnant la possibilité de choisir différentes modalités de durée de couverture et de remplacement de revenu.

Qui plus est, la perte de revenus que subissaient auparavant les parents au moment de la naissance ou de l'adoption d'un enfant se trouve amoindrie du fait de la suppression du délai de carence de deux semaines et grâce à une majoration substantielle des prestations offertes.

Le taux de participation au régime atteste de son succès. Ainsi, près de 80 % des naissances enregistrées au Québec en 2006 ont donné lieu à des prestations de maternité, de paternité, parentales ou d'adoption. En comparaison, le taux de participation au régime fédéral, qui s'applique dans les autres provinces, est de 70 %<sup>13</sup>.

Par ailleurs, une autre dimension innovatrice du régime se traduit par le fait qu'il instaure un congé de paternité non transférable à la mère. On peut affirmer avec certitude que cette option est venue répondre à un réel besoin quand on sait qu'en 2008, près de 45 % des nouveaux prestataires étaient des hommes<sup>14</sup>.

Le Conseil de la famille et de l'enfance, en accord avec l'état de situation qu'il a présenté dans le document de réflexion intitulé *La politique familiale au Québec : Visée portée, durée et rayonnement*<sup>13</sup>, publié en 2008, demeure convaincu que le Régime québécois d'assurance parentale constitue un atout pour la société québécoise.

D'une part, il contribue à la création de richesse. L'action combinée du RQAP, des services de garde à contribution réduite et du Soutien aux enfants produit des effets qui s'arriment bien avec les nouvelles réalités des familles québécoises.

Ainsi, dans un premier temps, dans le but de favoriser la sécurité financière des familles, le RQAP assure un remplacement de revenu adéquat pour les parents pendant la durée du congé relié à l'arrivée d'un enfant.

Ensuite, dans un deuxième temps, lorsque le congé parental est terminé, les services de garde à contribution réduite favorisent la reprise de l'emploi<sup>15</sup>.

Puis, dans un troisième temps, le Soutien aux enfants procure une aide financière aux parents jusqu'à ce que cet enfant atteigne l'âge de dix-huit ans<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2008). *La politique familiale au Québec : Visée, portée, durée et rayonnement*, Étude, Québec, Conseil de la famille et de l'enfance, p. 43 à 45.

<sup>14</sup> MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DES AÎNÉS (2009). *La conciliation travail-famille, un investissement gagnant pour les familles du Québec!*, communiqué de presse, 9 novembre. [En ligne] <http://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/ministere/centre-presse/communiqués-famille/Pages/index.aspx> (Site consulté le 9 novembre 2009).

<sup>15</sup> GODBOUT, Luc et Suzie ST-CERNY (2008). *Le Québec, un paradis pour les familles ? Regards sur la famille et la fiscalité*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 219.

<sup>16</sup> CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2008). *La politique familiale au Québec : Visée, portée, durée et rayonnement*, Étude, Québec, Conseil de la famille et de l'enfance, p. 45.

Concrètement, cela s'est traduit, entre autres choses, par une augmentation substantielle à la fois du taux d'activité et du taux d'emploi des parents. Ainsi, au Québec, le taux d'activité des parents est passé de 65 % en 1976 à 86,9 % en 2008; quant au taux d'emploi, il est passé de 60,9 % en 1976 à 82,5 % en 2008<sup>17</sup>.

Or, selon l'O.C.D.E., la hausse des taux d'activité et d'emploi des parents permet de croire que la mise en place de mesures les incitant à demeurer actifs sur le marché du travail après l'arrivée d'un enfant a certainement eu des effets<sup>17</sup>.

D'autre part, il aide à fournir une réponse aux changements démographiques. L'évolution récente de la fécondité au Québec constitue, à juste raison, un indicateur du fait que la mise en place du RQAP a probablement eu des effets positifs, même si, à cet égard, il s'avère délicat d'établir un lien direct de cause à effet. Quoi qu'il en soit, en 2008, il y a eu 87 600 naissances au Québec : la province n'avait pas connu de période de croissance des naissances aussi importante depuis la fin des années 1950<sup>18</sup>.

## **2. Le contexte économique et social dans lequel évoluent les familles**

### **2.1 Des enjeux et des difficultés antérieurs à la crise financière**

Bien avant l'avènement de la crise financière en 2008, plusieurs familles canadiennes et québécoises évoluaient déjà dans un contexte socioéconomique difficile et faisaient face à certains enjeux.

Parmi ceux-ci, il y a le **niveau élevé de l'endettement**, la **faiblesse de l'épargne**, la **hausse du coût de la vie** et le **phénomène de la pauvreté**.

Ainsi, il est inquiétant de constater que la dette des ménages canadiens et québécois augmente de façon constante depuis près de deux décennies et qu'elle a atteint un sommet historique de 1300 milliards de dollars en 2008. Le ratio dette-revenu est passé de 75,1 % en 1990 à 121,3 % en 2006<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2009). *Le marché du travail et les parents*, Québec, Institut de la Statistique du Québec, p. 12. (Travail et rémunération).

<sup>18</sup> MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DES AÎNÉS (2009). *Budget 2009-2010 : Le Québec renforce sa position de paradis des familles*, communiqué de presse, 22 mars. [En ligne] <http://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/ministere/centre-presse/communiques-famille/Pages/index.aspx> (Site consulté le 22 mars 2009).

<sup>19</sup> ASSOCIATION DES COMPTABLES GÉNÉRAUX ACCRÉDITÉS DU CANADA (2009). *Où va l'argent? L'endettement des ménages canadiens dans une économie en déroute*, Document d'information. [En ligne] [http://www.cga-canada.org/fr-ca/ResearchAndAdvocacy/AreasOfInterest/DebtandConsumption/Pages/ca\\_debt\\_index.aspx](http://www.cga-canada.org/fr-ca/ResearchAndAdvocacy/AreasOfInterest/DebtandConsumption/Pages/ca_debt_index.aspx) (Site consulté le 12 février 2010).

Fait inquiétant, cette hausse de l'endettement des ménages est essentiellement attribuable à la consommation plutôt qu'à la constitution de patrimoine. Par ailleurs, certains groupes socioéconomiques sont plus vulnérables à l'accroissement de l'endettement et, par conséquent, sont plus durement affectés. Ce sont les personnes à faible revenu, les ménages avec enfants, les jeunes adultes et les retraités<sup>19</sup>.

Concernant l'épargne, il n'est pas plus rassurant de noter que le taux d'épargne personnelle des ménages canadiens a connu une diminution substantielle en passant de 20,2 % en 1982 à 1,2 % en 2005. De plus, il est établi qu'en 2008, le tiers des canadiens n'affectaient aucune ressource à l'épargne.

En parallèle avec l'endettement des ménages, la faiblesse des connaissances financières de base des canadiens est un enjeu important. En effet, il semblerait qu'une fraction non négligeable de la population éprouve des difficultés à comprendre l'effet d'une dette ainsi que les coûts qui y sont associés.

Par conséquent, le Conseil de la famille et de l'enfance recommande :

- **Que le gouvernement mette en œuvre des mesures visant à améliorer les connaissances financières de base des familles québécoises et à les sensibiliser aux risques associés à l'endettement ainsi qu'aux bienfaits de l'épargne et de la planification financière.**

Même si d'importants progrès ont été accomplis en matière de lutte contre la pauvreté, particulièrement chez les familles, celle-ci est loin d'avoir été éradiquée au Québec. La répartition des dépenses des ménages canadiens constitue, à cet égard, un indicateur éloquent. En effet, en 2008, les dépenses de première nécessité représentaient encore les plus fortes proportions des dépenses totales moyennes des ménages canadiens : 19,9 % du budget du ménage moyen était alloué au logement, 13,6 % aux transports et 10,4 % à l'alimentation<sup>20</sup>. De plus, l'alimentation, le logement et les vêtements représentaient, en 2008, 52 % des dépenses des ménages ayant le plus faible revenu, alors que cette proportion était de 28 % pour les ménages ayant le revenu le plus élevé<sup>20</sup>.

Par ailleurs, l'évolution récente du coût de la vie, et plus spécifiquement celui des aliments, n'est pas de nature à favoriser une amélioration du pouvoir d'achat et du niveau de vie des familles. Ainsi, au Canada, les prix des aliments, qui sont une des huit composantes de l'indice des prix à la consommation (IPC), ont augmenté de 2,3 % entre octobre 2008 et octobre 2009, après avoir atteint une pointe de 2,8 % en septembre<sup>21</sup>. Au cours de la même période, le prix de la viande a augmenté de 2,1 %, celui du poisson, des fruits de mer et d'autres produits de la mer a progressé de 7,9 %.

<sup>20</sup> STATISTIQUE CANADA (2009). « Enquête sur les dépenses des ménages », *Le Quotidien*, vendredi 18 décembre. [En ligne] <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/091218/dq091218b-fra.htm> (Site consulté le 18 décembre 2009).

<sup>21</sup> STATISTIQUE CANADA (2009). « Indice des prix à la consommation », *Le Quotidien*, 18 novembre, p. 3-7.

Finalement, le prix des produits laitiers et des œufs s'est accru de 1,7 % tandis que celui des aliments achetés au restaurant a progressé de 2,7 %<sup>21</sup>.

## **2.2 Un ralentissement économique dont les effets sont ressentis par l'ensemble des familles, en particulier celles à faible et à moyen revenu**

Au Québec, même si le ralentissement économique de 2008 a été moins prononcé que dans la plupart des pays de l'O.C.D.E., plusieurs familles en ont tout de même ressenti les contrecoups.

Le premier impact de la détérioration de l'activité économique est la chute de l'emploi. Ainsi, entre le quatrième trimestre de 2008 et le troisième trimestre de 2009, 62 500 emplois ont été perdus au Québec<sup>22</sup>. Ces pertes d'emploi ont fait grimper le taux de chômage qui est passé de 7,6 % en octobre 2008 à 9,1 % en août 2009<sup>23</sup>.

Pour une famille, la perte d'un emploi représente avant tout la perte d'un revenu, parfois unique. Les conséquences d'un tel événement sur la situation financière des familles – notamment celles à faible et à moyen revenu –, sur leurs dépenses de première nécessité (alimentation, logement, vêtements, transport), sur leur capacité à épargner ainsi que sur leur niveau d'endettement sont importantes et risquent de les placer – c'est vrai pour l'ensemble des membres de chaque famille – dans une situation de vulnérabilité.

D'ailleurs, selon les résultats d'un récent sondage, 22,9 % des personnes interrogées déclarent avoir réduit leurs dépenses pour l'épicerie; cette proportion est de 55 % dans le cas des personnes avec un revenu familial de 20 000 \$ ou moins, et de 39,7 % dans le cas des personnes en famille monoparentale<sup>24</sup>.

En plus des pertes d'emplois, les effets de la conjoncture économique défavorable ont affecté les familles de plusieurs autres façons. Ainsi, la fréquentation des banques alimentaires s'est récemment accrue au Canada. En effet, ces dernières ont aidé environ 794 738 personnes en mars 2009, ce qui correspond à une hausse de 17,6 % ou de près de 120 000 personnes par rapport à mars 2008. Cela représente la plus forte augmentation sur douze mois depuis 1997<sup>25</sup>. Fait intéressant, sur les 794 738 personnes aidées en mars 2009, 72 321 sollicitaient pour la première fois l'aide d'une banque alimentaire<sup>25</sup>. De plus, certains chiffres associés à la clientèle des banques alimentaires du Canada méritent qu'on s'y attarde :

---

<sup>22</sup> MINISTÈRE DES FINANCES (2009). *Le point sur la situation économique et financière du Québec*, Québec, Ministère des Finances, p. 38.

<sup>23</sup> MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE (2009). *L'emploi au Québec*, août, vol. 25, n<sup>o</sup>7, p. 24.

<sup>24</sup> RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC (2009). *Sondage concernant les effets de la crise financière sur la planification de la retraite des Québécois*, Québec, Régie des rentes du Québec, p. 26.

<sup>25</sup> BANQUES ALIMENTAIRES CANADA (2009). *Bilan-Faim 2009*, Toronto, Banques alimentaires Canada, p. 2-10.

- 37 % des personnes qui ont obtenu de l'aide des banques alimentaires sont des enfants et des jeunes de moins de 18 ans;
- près de 50 % des ménages aidés sont des familles avec des enfants;
- 19 % des ménages qui se tournent chaque mois vers des banques alimentaires afin d'obtenir de l'aide vivent d'un revenu tiré d'un emploi actuel ou récent.

De plus, on est en mesure de constater que le nombre de faillites personnelles a récemment connu une augmentation. Ainsi, entre septembre 2008 et septembre 2009, le nombre de dossiers d'insolvabilité de consommateurs (qui comprend les faillites et les propositions de règlement présentées à des créanciers) a augmenté de 45,5 %<sup>26</sup>.

Finalement, le nombre de saisies immobilières a connu une hausse importante au Québec : en 2009, le nombre de reprises financières de propriétés immobilières a augmenté de 32,9 %<sup>27</sup>.

La sortie de la crise économique passe par la création d'emplois, la restructuration industrielle, le soutien aux opportunités de développement, particulièrement pour les régions. Par ailleurs, pour ce qui concerne les familles, le contexte économique et social dans lequel elles évoluent milite en faveur d'une vision du financement des services publics et des programmes sociaux empreinte du souci de ne pas détériorer davantage leur situation financière. Les pistes de solution retenues par le gouvernement, dans le cadre des consultations prébudgétaires, devront, de l'avis du Conseil, refléter cette préoccupation.

### **3. Le point de vue du Conseil concernant certaines pistes de solution suggérées par le gouvernement**

En 2008, le Québec a ressenti les effets du ralentissement économique, lequel s'est poursuivi jusqu'à la fin de l'année 2009. Cette détérioration des conditions économiques, même si elle s'est avérée de moindre envergure chez nous qu'ailleurs, a néanmoins entraîné l'État québécois dans une situation budgétaire plus difficile.

Pour faciliter l'identification de moyens permettant, d'une part, de retrouver l'équilibre budgétaire d'ici 2013-2014 et, d'autre part, de jeter les fondations d'un financement durable des services publics, le gouvernement du Québec a lancé des consultations prébudgétaires.

---

<sup>26</sup> BUREAU DU SURINTENDANT DES FAILLITES CANADA (2009). *Statistiques sur l'insolvabilité au Canada : Points saillants*, Ottawa, Bureau du Surintendant des faillites Canada, 5 p.

<sup>27</sup> RADIO-CANADA (2010). *Immobilier : Hausse des reprises*, 11 janvier. [En ligne] <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/Economie/2010/01/11/010-saisie-immobiliere.shtml>, (Site consulté le 11 janvier 2010).

Le Conseil partage la préoccupation de l'État québécois quant à la nécessité de trouver, de façon concertée, en conformité avec les valeurs de la société québécoise, des réponses à ce questionnement.

Dans ce contexte, il souhaite présenter son point de vue au regard de certaines pistes de solution suggérées par le gouvernement et, dans le même temps, évoquer quelques avenues susceptibles d'être explorées.

### **3.1 La tarification des services publics : un mode de financement qui ne prend pas en compte les réalités spécifiques et les besoins quotidiens des familles**

Avant de faire valoir son opinion sur certaines mesures spécifiques que le gouvernement envisage de mettre en œuvre, le Conseil souhaite d'abord se prononcer sur un des deux principaux instruments que ce dernier semble vouloir privilégier pour assurer le financement des services publics, en l'occurrence la tarification.

Cette dernière est définie comme l'ensemble des règles et décisions prises par le gouvernement ou les différents organismes qui le composent, afin de déterminer les sommes réclamées aux utilisateurs en contrepartie d'un bien ou d'un service offert par un ministère, par un organisme ou par une entité gouvernementale<sup>28</sup>.

Selon les conclusions d'un rapport remis en 2008 au gouvernement du Québec, « [...] la tarification, utilisée de façon efficace et équitable, constitue un outil d'enrichissement collectif et d'amélioration du bien-être de tous qu'il est dans notre plus grand intérêt d'utiliser. » (Montmarquette, Facal et Lachapelle, 2008, p. 127 ).

Dans ce même document, il est fait état des lacunes de la politique actuelle de tarification. Parmi celles-ci, il y aurait le fait que dans de nombreux cas, la tarification établie ne reflète pas les coûts des programmes.

À la lumière de ce constat, les auteurs du rapport ont identifié six principes à partir desquels le gouvernement devrait, de leur point de vue, bâtir une nouvelle politique de tarification des services publics. Parmi ceux-ci, il y a la transparence et la solidarité envers les plus démunis<sup>29</sup>.

Même s'il reconnaît et apprécie la rigueur de la démarche inhérente à l'élaboration de cette nouvelle politique de tarification des services publics, le Conseil estime que les deux principes mentionnés plus haut sont insuffisants quand il s'agit de protéger les familles des effets que la tarification risque d'avoir sur leur qualité de vie.

---

<sup>28</sup> GROUPE DE TRAVAIL SUR LA TARIFICATION DES SERVICES PUBLICS (2008). *Mieux tarifer pour mieux vivre ensemble : Rapport*, Québec, Groupe de travail sur la tarification des services publics, p. 3.

<sup>29</sup> GROUPE DE TRAVAIL SUR LA TARIFICATION DES SERVICES PUBLICS (2008). *Mieux tarifer pour mieux vivre ensemble : Rapport*, Québec, Groupe de travail sur la tarification des services publics, p. 73.

En effet, malgré les avantages que la tarification semble présenter aux yeux du gouvernement<sup>30</sup>, le Conseil est d'avis que cette façon de financer les services publics présente des risques dont il faudra tenir compte. Le principal danger que nous percevons est lié au principe de l'utilisateur-payeur qui sous-tend ce mode de financement.

Ainsi, nous croyons que l'établissement de nouveaux tarifs publics ou l'augmentation de ceux qui existent déjà risque, sur la base de ce principe, de créer, particulièrement chez les familles à faible et à moyen revenu, un « effet pervers » se traduisant par le fait qu'elles pourraient choisir – à cause de la pression financière – de se priver volontairement de certains services publics.

Or, pour la plupart, ce sont des services pour le moins essentiels qui font déjà ou qui feront éventuellement l'objet d'une tarification. Pensons simplement aux domaines évoqués dans le rapport du Groupe de travail sur la tarification des services publics (Montmarquette, Facal et Lachapelle, 2008) tels que l'électricité, la santé, l'assurance médicaments, les services de garde, l'assurance parentale, les transports, les droits de scolarité, les loisirs, etc.

Par ailleurs, le Conseil tient à souligner le fait que la tarification des services publics est un moyen de financement qui, dans son application, ne prend pas en compte les réalités spécifiques et les besoins quotidiens des familles, particulièrement celles qui ont des enfants.

À la lumière de tous ces faits, le Conseil invite le gouvernement, s'il choisit de recourir à la tarification, à faire preuve de modération et de discernement, et à prendre en considération les réalités et les besoins des familles, en particulier celles à faible et à moyen revenu.

Ainsi, le Conseil recommande :

- **Que le gouvernement, s'il choisit d'utiliser la tarification pour financer les services publics, prenne en compte les effets préjudiciables sur les familles de l'application du principe de l'utilisateur-payeur à des services considérés comme essentiels : services de garde, éducation, santé, transports, loisirs, etc.**
- **Que le gouvernement s'assure que tout processus d'indexation ou d'augmentation des tarifs des services publics mis en place sera empreint de transparence et de prévisibilité afin de permettre aux familles de s'adapter.**

---

<sup>30</sup> GROUPE DE TRAVAIL SUR LA TARIFICATION DES SERVICES PUBLICS (2008). *Mieux tarifer pour mieux vivre ensemble : Rapport*, Québec, Groupe de travail sur la tarification des services publics, p. 32.



### **3.2 Les services de garde à contribution réduite : des acquis sociaux à préserver et un engagement gouvernemental à maintenir**

Le Conseil se réjouit de l'engagement pris récemment<sup>31</sup> par le gouvernement du Québec, en continuité avec les orientations du discours du budget 2009-2010, d'exempter les services de garde à contribution réduite des hausses tarifaires qui pourraient être adoptées et appliquées au terme des consultations prébudgétaires<sup>32</sup>.

Ainsi, le Conseil recommande :

- **Que le gouvernement maintienne son engagement de ne pas hausser les tarifs des services de garde à contribution réduite.**

### **3.3 La taxe de vente du Québec (TVQ) : une mesure dont il faudra atténuer l'impact sur le revenu disponible des familles**

Dans son budget pour l'année 2009-2010, le gouvernement du Québec avait annoncé qu'à compter de l'année 2011, la TVQ serait majorée d'un point de pourcentage et passerait de 7,5 % à 8,5 %. Par ailleurs, dans le cadre des débats entourant les consultations prébudgétaires, certains intervenants n'hésitent pas à suggérer la possibilité de plusieurs hausses consécutives de cette taxe dont le caractère dégressif est déjà bien documenté<sup>33</sup>.

Pour sa part, le Conseil, dès 1999, dans son avis intitulé *Une fiscalité au service de la famille*<sup>34</sup>, avait émis une mise en garde concernant l'impact défavorable qu'une hausse de la TVQ pourrait avoir sur les familles. Il avait, entre autres choses, mis l'accent sur la nécessité de faire preuve de prudence si l'on voulait mettre en application pareille mesure.

Près d'une décennie après, dans un autre avis intitulé *Familles et fiscalité : des remises en question*<sup>35</sup>, publié en 2008, il a mis en évidence trois principales lacunes liées à la compensation des familles dont le revenu disponible risquait d'être érodé par une augmentation de la TVQ.

---

<sup>31</sup> SAINT-PIERRE, Annie (2009). « Bachand écarte le grand ménage », *Le Journal de Montréal*, 25 novembre 2009, p. 48.

<sup>32</sup> Le Conseil avait déjà exprimé son point de vue sur la tarification des services de garde dans son mémoire *Parfaire un réseau de services de garde... essentiels au bien-être des enfants et des parents* (2003).

<sup>33</sup> Union des consommateurs (2002), consultation générale sur le projet de loi No 112, mémoire présenté à la commission des affaires sociales, p. 27.

<sup>34</sup> CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (1999). *Une fiscalité au service de la famille*, Mémoire, Québec, Conseil de la famille et de l'enfance, p. 19.

<sup>35</sup> CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2008). *Familles et fiscalité : des remises en question*, Avis, Québec, Conseil de la famille et de l'enfance, p. 35-36.

La première est relative au fait que ce ne sont pas tous les produits et les services essentiels pour les enfants qui sont exonérés de taxes (les vêtements et le matériel scolaire en sont des exemples); la seconde est en lien avec le fait que les crédits d'impôts remboursables de TVQ ne sont versés qu'aux ménages à très faible revenu; finalement, la troisième tient au fait que le crédit qui s'applique à la TVQ ne tient pas compte de la présence d'enfants dans la famille.

Aujourd'hui, en cohérence avec les constats et principes présentés dans ses travaux antérieurs et compte tenu du contexte économique et social difficile dans lequel les familles évoluent, le Conseil réitère son souhait :

- **Que le gouvernement mette en place des mesures permettant de réduire les répercussions de la taxe de vente du Québec (TVQ) sur la situation financière des familles avec enfants, en particulier celles à faible et à moyen revenu.**

### ***3.4 Les tarifs d'électricité : une avenue à emprunter avec prudence et modération, en prenant en compte les besoins spécifiques des familles***

L'électricité, Hydro-Québec et ses grands barrages font partie du patrimoine et de l'identité québécoise et constituent une richesse importante pour l'ensemble des québécois. Par conséquent, le Conseil croit qu'il est important que tout changement concernant la gestion de cette ressource stratégique se fasse dans le respect d'un principe de transparence et s'inscrive dans une vision à long terme du développement social et économique.

Une des pistes de solution envisagées par le gouvernement afin de générer des revenus supplémentaires consiste à augmenter les tarifs d'électricité, notamment en augmentant le prix du « bloc d'électricité patrimoniale » d'un cent le kilowattheure.

D'emblée, nous croyons qu'il est important de garder à l'esprit le fait que les besoins en termes de consommation d'électricité des familles avec enfants sont différents de ceux d'un couple sans enfant ou d'une personne seule.

Par ailleurs, le Conseil est d'avis que la dimension très dégressive d'une telle mesure fait en sorte qu'elle risque de peser sur le revenu disponible des familles qui, faudrait-il le rappeler, sont déjà affectées par les effets du ralentissement économique. Cette préoccupation est d'ailleurs confirmée par des études récentes qui ont démontré que la hausse des tarifs d'électricité affecterait beaucoup plus les familles à faible et à moyen

revenu que celles plus nanties<sup>36</sup>. Qui plus est, elles ont conclu que l'effet dégressif des tarifs d'électricité était plus substantiel que celui associé à la TVQ<sup>36</sup>.

Finalement, selon les résultats d'un récent sondage, 76 % des Québécois seraient défavorables à ce que l'on procède à une augmentation des tarifs d'électricité pour faciliter le retour à l'équilibre budgétaire<sup>37</sup>.

Compte tenu de tout ce qui précède, le Conseil demande :

- **Que le gouvernement, s'il choisit de hausser les tarifs d'électricité, s'assure, d'une part, que des dispositions seront prises afin de compenser adéquatement les familles avec enfants, en particulier celles à faible et à moyen revenu; d'autre part, que des efforts continueront d'être déployés pour réunir les conditions permettant aux familles de consommer l'électricité de manière plus efficace.**

### ***3.5 Les droits de scolarité aux études postsecondaires : une accessibilité à préserver***

Le capital humain correspond aux connaissances, aux habiletés, aux compétences et aux attributs des individus qui facilitent la création du bien-être personnel, social et économique, donc à une main-d'œuvre éduquée et en santé. Il s'agit donc de l'ensemble des conditions caractérisant les individus d'une société et qui déterminent, en partie, sa capacité à produire<sup>38</sup>.

S'assurer que l'éducation postsecondaire soit financièrement accessible, c'est investir dans le capital humain. Investir dans le capital humain, c'est favoriser la création de richesse. Et favoriser la création de richesse, c'est jeter les bases d'une société plus prospère qui disposera des moyens d'une solidarité accrue.

Dans le contexte d'une économie axée sur le savoir et l'innovation et face à des changements démographiques qui risquent d'affecter la population active, chercher à accroître la proportion de jeunes effectuant des études supérieures est un enjeu important pour le maintien de la productivité. Or, cet accroissement ne peut être rendu possible que lorsque les études postsecondaires – et universitaires en particulier – sont financièrement accessibles.

Par ailleurs, en continuité avec son mémoire intitulé *Prévenir la pauvreté et lutter contre elle dans une vision d'ensemble qui mise sur la famille*, publié en 2001, le Conseil réaffirme son souhait de voir l'État assurer à tous l'accès à une formation qualifiante, à

---

<sup>36</sup> INSTITUT DE RECHERCHE ET D'INFORMATIONS SOCIOÉCONOMIQUES (2009). « Devrait-on augmenter les tarifs d'électricité? », *Note socioéconomique*, décembre, p. 2 à 4.

<sup>37</sup> DOUCET, Dany (2009). « Ne fouillez plus dans nos poches », *Le Journal de Montréal*, 30 septembre, p. 4-5.

<sup>38</sup> INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2009). *Concepts et définitions : Les capitaux, décembre*. [En ligne] [http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/dev\\_durable/concepts.htm](http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/dev_durable/concepts.htm) (Site consulté le 5 janvier 2010).

un coût abordable, en portant une attention particulière aux parents d'enfants à charge, pour qui la formation devient l'avenue nécessaire pour que leur famille accède à un niveau de vie convenable<sup>39</sup>.

Il tient aussi à faire remarquer au gouvernement que le fait que le Soutien aux enfants cesse d'être versé aux familles lorsque l'enfant atteint l'âge de 18 ans fait en sorte qu'une pression financière accrue s'exerce sur les parents d'un enfant qui poursuit des études postsecondaires.

À la lumière de toutes ces considérations, le Conseil recommande :

- **Que le gouvernement s'assure, si de nouvelles augmentations des droits de scolarité aux études postsecondaires devaient survenir, qu'elles soient raisonnables pour ne pas nuire à l'accessibilité. De plus, qu'il veille à ce que les programmes d'aide financière aux études soient ajustés en conséquence.**

### ***3.6 Un système de santé universel : une valeur fondamentale de la société québécoise et un défi à relever ensemble***

Notre système de santé universel est à la fois le reflet de nos valeurs et le produit de notre histoire. Celui-ci, il faut le rappeler, suscite l'envie de bien des nations industrialisées, y compris les Etats-Unis qui, on le sait, cherchent à se doter d'un système de santé plus accessible, alors qu'actuellement, près de 50 millions d'Américains n'y ont tout simplement pas accès<sup>40</sup>.

Les conditions de vie des familles sont déterminées par les effets combinés d'une multitude de facteurs d'ordre économique, social, démographique, environnemental, culturel, historique, psychologique et sanitaire qui ne peuvent être considérés isolément. D'où l'importance, de notre point de vue, de s'assurer que le système de santé demeure accessible à l'ensemble des citoyens.

Compte tenu du contexte économique et budgétaire actuel, le Conseil est sensible à la préoccupation du gouvernement concernant les coûts liés au maintien d'un système de santé universel. Cependant, il voudrait aussi lui faire remarquer que la valeur de ce dernier ne doit pas s'apprécier uniquement à l'aune de son coût, mais aussi au regard des bénéfices socioéconomiques qui lui sont associés. Un système de santé qui permet

---

<sup>39</sup> CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2001). *Prévenir la pauvreté et lutter contre elle dans une vision d'ensemble qui mise sur la famille : Mémoire concernant les orientations et les perspectives d'action en matière de lutte contre la pauvreté : Ne laisser personne de côté!*, Québec, Conseil de la famille et de l'enfance, p. 20.

<sup>40</sup> ROMER, Christina D. (2009). « The economic imperative of successful health care reform », *Statement before the Committee on the Education and labor of the U.S. House of Representatives*, Council of Economic advisers, 23 juin, p. 5.

de prévenir la maladie et de maintenir les personnes en santé ne représente-t-il pas, à long terme, un investissement dans le développement humain?

Finalement, le Conseil invite le gouvernement du Québec, dans sa volonté d'améliorer les modes d'organisation et de fonctionnement du système de santé, à ne pas perdre de vue l'essentiel. Et cela consiste, de son point de vue, à faire en sorte que le système de santé – incluant les services sociaux – demeure accessible pour l'ensemble des familles et qu'il prenne en compte les besoins particuliers de certaines d'entre elles : c'est le cas notamment des proches aidants et des familles qui s'occupent d'un enfant handicapé ou souffrant de maladie chronique. Il recommande donc :

- **Que le gouvernement s'assure du maintien et de l'amélioration d'un système de santé accessible à l'ensemble des familles, en prenant en considération la diversité et la complexité de leurs réalités et de leurs besoins spécifiques.**

### ***3.7 Quelques avenues à explorer***

#### **3.7.1 Les dépenses fiscales**

Les dépenses fiscales sont associées à des mesures ayant pour effet de réduire ou de différer les impôts et les taxes payables par les contribuables. Elles peuvent prendre plusieurs formes, dont celles de revenus non assujettis à l'impôt, de déductions dans le calcul du revenu, de crédits d'impôt, de reports d'impôt ou d'exemptions de taxe<sup>41</sup>. Ce concept renvoie donc à des choix de politique fiscale par lesquels le gouvernement accepte volontairement de se priver d'une partie non négligeable de ses revenus fiscaux pour atteindre certains objectifs<sup>41</sup>.

Les dépenses fiscales ont des conséquences non seulement sur l'assiette fiscale, donc sur les revenus gouvernementaux, mais aussi sur l'équité du régime fiscal dans la mesure où elles ont pour effet d'alléger le fardeau fiscal de certains groupes de contribuables par rapport à d'autres qui n'en bénéficient pas.

Le Conseil constate avec perplexité que le coût qui leur est associé est en constante progression depuis plusieurs années. Ainsi, celui-ci est passé d'environ 14 milliards de dollars en 2004 à un peu plus de 21 milliards de dollars en 2007<sup>42</sup>.

Même s'il est conscient du caractère judicieux et approprié de plusieurs dépenses fiscales – le crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants en est un bel exemple –, le Conseil croit que la société québécoise gagnerait – comme le démontrent

---

<sup>41</sup> MINISTÈRE DES FINANCES (2009). *Les dépenses fiscales*, Québec, Ministère des Finances, p. A.3.

<sup>42</sup> MINISTÈRE DES FINANCES (2009). *Les dépenses fiscales*, Québec, Ministère des Finances, p. IX.

des études très récentes<sup>43</sup> – à ce que le gouvernement les rende plus transparentes. Dans cette optique, il suggère en vue de contribuer à l'optimisation des ressources financières de l'État :

- **Que le gouvernement, dans un contexte où les ressources financières sont limitées, procède à un réexamen périodique des dépenses fiscales afin notamment d'en vérifier la pertinence.**

### 3.7.2 L'équité fiscale entre les particuliers et les sociétés

Comme la plupart des États modernes, l'État québécois, pour financer les dépenses publiques, tire ses principaux revenus des impôts et taxes payés par les entreprises et les particuliers : ce sont les recettes fiscales.

Un des principes qui sous-tend un régime fiscal est l'équité entre les contribuables, notamment entre les entreprises et les particuliers. Or, de ce point de vue, lorsqu'on observe l'évolution historique de la contribution respective de ces deux groupes aux recettes fiscales de l'État québécois, force est de constater la présence d'un écart qui mérite d'être souligné. Ainsi, en 1964, les particuliers contribuaient pour 62 % aux recettes fiscales du Québec contre 38 % pour les compagnies. En 2004, ce rapport était de 88 % contre 12%<sup>44</sup>.

Nous estimons que les entreprises devraient être incitées à contribuer de façon juste et équitable aux recettes fiscales dans la mesure où elles bénéficient aussi de l'ensemble des dépenses publiques – infrastructures, santé, éducation, formation, services de garde, etc. – dont plusieurs participent, d'une certaine façon, à la réduction de leurs coûts de production, et, par conséquent, à leur rentabilité<sup>45</sup>.

Le Conseil croit que l'ensemble des faits présentés plus haut met en lumière le fait qu'une analyse approfondie du système fiscal québécois pourrait s'avérer un exercice bénéfique dans la perspective d'une meilleure équité entre les différentes catégories de contribuables.

---

<sup>43</sup> MASSACHUSETTS BUDGET AND POLICY CENTER (2009). *MassBudget Brief: Economic development tax expenditures*, 2 décembre, p. 5-7.

<sup>44</sup> LAUZON, Léo-Paul et autres (2006). *L'autre déséquilibre fiscal : Le déplacement du fardeau fiscal des compagnies vers les particuliers au cours des dernières décennies*, Montréal, Chaire d'études socio-économiques de l'UQAM, p. 11.

<sup>45</sup> CONFÉDÉRATION DES SYNDICATS NATIONAUX (2009). *La fiscalité pour les nuls : La situation du Québec*, décembre, p. 5.

## Conclusion

Par ce mémoire, le Conseil de la famille et de l'enfance a voulu apporter sa contribution à la réflexion portant sur la question du financement des services publics et des programmes sociaux. Par sa mission, il se sent interpellé par ce débat qui s'articule autour d'enjeux qui, pour la plupart, risquent d'affecter directement les familles.

Dans ce contexte, il a tenu, d'entrée de jeu, à rappeler des priorités et des principes qu'il voudrait que l'on prenne en compte. Parmi ceux-ci, il y a notamment le souhait de voir le gouvernement s'assurer de la stabilité, de l'intégrité et de la pérennité des principales mesures de soutien aux familles.

C'est dans cette perspective que le Conseil a voulu aussi souligner l'importance et les bénéfices associés à ces trois mesures structurantes : le Soutien aux enfants, les services de garde éducatifs à contribution réduite et le Régime québécois d'assurance parentale.

Le Conseil reconnaît l'ampleur des enjeux et comprend la préoccupation du gouvernement quand il cherche à trouver des approches permettant d'assurer un financement durable des services publics.

Cependant, il souhaite que, dans cette démarche qui – on l'espère – s'inscrira dans une vision à long terme du développement social et économique du Québec, le gouvernement prenne en compte les réalités et les besoins spécifiques des familles.

Or, le Conseil constate que parmi les pistes de solution suggérées par le ministre des Finances, plusieurs risquent d'avoir des impacts sur le revenu disponible des familles – particulièrement celles à faible et à moyen revenu –, ce qui aurait pour effet de détériorer leur qualité de vie. Nous invitons donc le gouvernement, le cas échéant, à réduire les répercussions de ces mesures sur la situation financière des familles.

Le Conseil de la famille et de l'enfance manifeste son optimisme que le ministre des Finances saura tenir compte du point de vue exprimé dans ce mémoire, de façon à ce que le gouvernement mette les familles et les enfants du Québec au centre de son action.





# Composition du Conseil de la famille et de l'enfance

## Présidente

M<sup>me</sup> Marie Rhéaume

## Vice-président

M. Jean-Nil Thériault  
Directeur des services administratifs  
Université du Québec à Rimouski, Campus Lévis  
Président de l'Association des centres jeunesse du Québec

## Membres

M<sup>me</sup> Dominique Barsalou  
Avocate

M<sup>me</sup> Maria R. Battaglia  
Avocate

M<sup>me</sup> Sylvie Carter  
Coordonnatrice au développement  
Espace Chaudière-Appalaches  
Administratrice du Regroupement des  
organismes Espace du Québec

M<sup>me</sup> Jane Cowell-Poitras  
Conseillère associée  
Développement social, familles et aînés  
Conseillère de la Ville de Montréal  
Arrondissement de Lachine

M. Pierre Jobin  
3<sup>e</sup> Vice-président de la Centrale des  
syndicats du Québec

M. Georges Konan  
Président de Gala Noir et Blanc  
Au-delà du racisme  
Coordonnateur de la Fondation  
canadienne pour les jeunes Noirs

## Membre désignée

M<sup>me</sup> Line Bérubé  
Sous-ministre adjointe  
Ministère de la Famille et des Aînés

M<sup>me</sup> Maria Labrecque Duchesneau  
Directrice générale  
Au cœur des familles agricoles

M<sup>me</sup> Louise Mercier  
Vice-présidente à la Fédération des  
travailleurs et travailleuses du Québec  
et présidente du comité de la condition  
féminine

M. Marc-André Plante  
Directeur général  
Carrefour action municipale et famille

M<sup>me</sup> Josée Roy  
Adjointe au comité exécutif  
Confédération des syndicats nationaux

M. Bill Ryan  
Professeur adjoint  
École de service social  
Université McGill

M. Paul Savary  
Médecin, oto-rhino-laryngologiste

M. Bruno Sioui  
Professeur à l'Université du Québec  
Abitibi-Témiscamingue

## Secrétaire générale

M<sup>me</sup> Isabelle Bitaudeau