

**La politique familiale
au Québec : visée, portée,
durée et rayonnement**

Le 17 décembre 2007

Version révisée en mars 2008

**Conseil de la famille
et de l'enfance**

Québec



Ce document de réflexion a été adopté par le Conseil de la famille et de l'enfance à sa réunion du 13 décembre 2007.

Ce document a été préparé sous la responsabilité d'un comité de travail formé de :

Isabelle Bitadeau, présidente par intérim

Louise Chabot, membre et vice-présidente

Josée Roy, membre

Jean-Nil Thériault, membre

Recherche et rédaction : Jacinte Roberge, analyste-conseil

Collaboration à la recherche : Danielle Aubert, analyste-conseil

Coordination : Isabelle Bitadeau, présidente par intérim
et secrétaire générale

Soutien technique : Josée Labbé

Communications : Odette Plante

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
Québec (Québec) G1R 6B5

Téléphones : 418 646-7678

Sans frais : 1 877 221-7024

Télécopieur : 418 643-9832

Internet : www.cfe.gouv.qc.ca

©2008

Conseil de la famille et de l'enfance

Dépôt légal : Bibliothèque nationale du Québec, 2008

Bibliothèque nationale du Canada, 2008

Janvier 2008

ISBN : 978-2-550-51731-3 (imprimé)

ISBN : 978-2-550-51732-0 ((PDF))

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|----|
| INTRODUCTION..... | 5 |
| 1. Les fondements historiques de la politique familiale québécoise | 7 |
| 1.1 La construction de la légitimité de l'intervention de l'État | 8 |
| 1.2 La décision d'élaborer une politique d'ensemble sur la famille : des choix à faire, des priorités à établir | 12 |
| 1.3 La première période : une politique axée sur les prestations en espèces et le soutien financier aux familles..... | 13 |
| 1.4 La deuxième période : une politique axée sur le développement accéléré des services de garde et sur la volonté de créer un Régime québécois d'assurance parentale | 15 |
| 1.5 La troisième période : des mesures en équilibre? | 17 |
| 2. Les leçons à tirer pour le développement futur de la politique familiale | 19 |
| 3. Le contexte dans lequel s'inscrit la politique familiale aujourd'hui | 23 |
| 4. Les instruments de la politique familiale : les principales mesures et leur effet sur le bien-être des familles et des enfants | 27 |
| 4.1 Le Soutien aux enfants..... | 28 |
| 4.2 Les services de garde éducatifs à l'enfance | 34 |
| 4.3 Le Régime québécois d'assurance parentale | 41 |
| 5. Pistes de réflexion pour l'avenir | 45 |
| 5.1 Les récents travaux du Conseil de la famille et de l'enfance | 45 |
| 5.2 La voie à suivre vers une politique familiale d'ensemble | 50 |
| CONCLUSION..... | 53 |
| BIBLIOGRAPHIE | 55 |
| Annexes – Liste des tableaux | 59 |
| 1. Les revendications pour une politique familiale et les années de mobilisation | |
| 2. Les différentes phases de l'organisation administrative en matière familiale – Gouvernement du Québec | |
| 3. Les documents de référence de la politique familiale depuis les années '80 | |
| 4. Les organismes responsables de l'application des principales mesures de la politique familiale en 2007 | |
| 5. Comparaison des allocations familiales universelles dans plusieurs pays d'Europe | |

INTRODUCTION

Le 6 septembre 2007, la ministre de la Famille, M^{me} Michelle Courchesne, est venue rencontrer les membres du Conseil de la famille et de l'enfance pour partager leurs préoccupations au sujet des familles québécoises. À la lumière de ces échanges et de la correspondance qui a suivi, le Conseil souhaite exposer ici sa compréhension du mandat qui lui a été confié à cette occasion ainsi que la façon dont il entend procéder pour y répondre.

Dans sa lettre du 12 septembre, la Ministre souligne, à juste titre, que plusieurs mesures telles que les services de garde, le crédit d'impôt pour frais de garde, le *Soutien aux enfants* et le Régime québécois d'assurance parentale (RQAP) ont été mises en place ces dernières années au bénéfice de l'ensemble des familles. Cependant, elle désire « s'assurer qu'à l'avenir, les actions du gouvernement continueront de répondre adéquatement aux besoins de toutes les familles du Québec. »¹ Dans cet esprit, elle demande au Conseil d'apporter un éclairage sur les réalisations du gouvernement envers les familles, par une étude rétrospective accordant une attention spécifique aux retombées des mesures. Ce point de vue historique peut être complété par des pistes de réflexion pour l'avenir. Elle souhaite toutefois un examen rapide et succinct.

Le Conseil accepte volontiers de se prêter à cet exercice, qui l'incite à prendre du recul face aux préoccupations conjoncturelles, pour mieux dégager une vision d'avenir de la politique familiale.

Nous présenterons donc, dans un premier temps, les fondements historiques de la politique familiale car, curieusement, bien qu'une multitude d'acteurs aient participé à son développement, l'histoire de cette politique demeure méconnue.

Dans un deuxième temps, nous en tirerons des enseignements précieux pour la compréhension du présent.

Dans un troisième temps, nous examinerons le contexte dans lequel s'inscrit la politique familiale aujourd'hui, afin de mieux saisir pourquoi il faut intervenir pour soutenir les familles, et avec quelle approche le faire.

Dans un quatrième temps, nous analyserons les instruments de la politique familiale ou, en d'autres termes, les principales mesures en vigueur actuellement et leur effet sur le bien-être des familles.

Enfin, dans un cinquième temps, le Conseil partagera ses réflexions pour l'avenir de la politique familiale, en s'appuyant sur ses travaux les plus récents.

¹ Source : lettre de la Ministre à la présidente du Conseil, le 12 septembre 2007

1. Les fondements historiques de la politique familiale québécoise

Il est impossible, dans le cadre du présent mandat, de présenter dans le détail toutes les étapes de l'édification de la politique familiale québécoise. Bien que certains ouvrages aient abordé un aspect ou l'autre de cette évolution, peu nombreux sont les écrits consacrés à l'historique de l'ensemble des mesures étatiques en faveur des familles au Québec.² Encore plus rares sont les auteurs qui ont tenté de décrire la dynamique sociale en jeu dans l'établissement de chacune des mesures adoptées au fil du temps. Pour rédiger cette section, nous nous sommes donc fortement inspirés de documents d'archives ainsi que d'une publication du Partenariat de recherche « *Familles en mouvance et dynamiques intergénérationnelles* », parue en 2005, laquelle consacre plusieurs pages à cet historique.

La reconnaissance de la légitimité de l'intervention des pouvoirs publics dans la vie des familles québécoises n'a pas été chose facile. Du début du 20^e siècle à l'aube du 21^e, la naissance d'une politique familiale au Québec a été intimement liée au développement d'un État moderne et, il est important de le souligner, aux actions soutenues des groupes voués à la défense des intérêts des familles. Il serait très instructif de présenter de façon systématique, pour chaque période historique, le contexte social, les valeurs entourant la famille, les actions menées par les groupes intéressés aux questions familiales ainsi que les réponses données par les gouvernements successifs à ces situations. À défaut de temps et d'espace pour pouvoir le faire, nous présentons, en annexe, de façon schématique, les temps forts des revendications pour une politique familiale québécoise, les différentes phases de l'organisation administrative du gouvernement du Québec dans ce domaine ainsi que les documents de référence de la politique familiale depuis les années '80.

Quelles leçons peut-on tirer de l'histoire du développement de la politique familiale? Afin d'inspirer notre réflexion, nous nous attarderons davantage à la phase d'émergence de cette politique, car elle recèle des indices précieux pour nous aider à en identifier les assises. Notre objectif est de rappeler les étapes charnières de ce cheminement, afin de comprendre comment s'est construite la

² Pour un historique de l'ensemble de la politique familiale, voir Marie Hélène Saint-Pierre et Renée B.-Dandurand (2000). *Axes et enjeux de la politique familiale québécoise : présentation d'une recension informatisée des écrits*, Montréal, INRS-Culture et société, 154 p.

Pour l'évolution des services de garde, voir en particulier : Micheline Lalonde-Graton (2002). *Des salles d'asile aux centres de la petite enfance : la petite histoire des services de gardes au Québec*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 386 p.; Ministère de la Famille et de l'Enfance (2002). *Faire garder ses enfants au Québec : une histoire toujours en marche*, 3^e éd., [Ghislaine Desjardins], Sainte-Foy, Les Publications du Québec, 131 p.; Confédération des syndicats nationaux (2002). *30 ans déjà : le mouvement syndical et le développement des services de garde au Québec*, Montréal, CSN, 64 p.

légitimité de l'intervention des pouvoirs publics dans la vie des familles québécoises et les défis que cela a posés.

1.1 La construction de la légitimité de l'intervention de l'État

Religion et famille : l'Église catholique et l'assistance publique

Du début du 20^e siècle jusqu'aux années 60, la société québécoise est empreinte de l'influence prépondérante de l'Église catholique. Cette emprise s'avère particulièrement marquée sur l'institution de la famille; cela se reflète à la fois sur la vie quotidienne des familles et sur l'organisation sociale tout entière. « *L'Église défend une image familiale traditionnelle véhiculant la préséance de l'autorité paternelle, la présence maternelle au foyer et la solidarité familiale* ». ³ Dans ce système de valeurs, les grandes « tâches d'assistance », comme le soin aux malades, l'éducation des enfants ou les solutions aux problèmes sociaux reviennent à l'Église et aux familles. En clair, depuis près de deux siècles, ces responsabilités sont assumées par les institutions religieuses et privées. Celles-ci voient donc d'un très mauvais œil toute intervention des gouvernements fédéral et provincial dans la vie des familles, ces actions étant perçues comme des atteintes à l'ordre établi. Mais, alors que deux grandes Guerres mondiales se succèdent, entrecoupées d'une grave crise économique et des ravages de l'industrialisation, les conditions de vie extrêmement difficiles de la population forcent les gouvernements à poser un certain nombre de gestes.

Ainsi naissent les premières interventions publiques en faveur des familles. Notamment, en 1918, le gouvernement fédéral établit un crédit d'impôt pour les familles, les compensant pour la charge que représentent les enfants. En 1921, la province de Québec adopte à son tour la Loi de l'Assistance publique, laquelle consolide le financement des communautés religieuses pour leurs œuvres sociales en direction des enfants. ⁴ Quelques années plus tard, le 15 décembre 1938, la province institue un premier programme dont elle assumera entièrement les coûts, *l'Assistance aux mères nécessiteuses*. Toutefois, à cette époque, les mesures étatiques en direction des familles demeurent toujours subordonnées aux valeurs religieuses. ⁵

³ Partenariat familles en mouvance et dynamiques intergénérationnelles (2005). *Agir sur les politiques familiales : la recherche : un outil indispensable : fiches synthèses de transfert de connaissances*, Montréal, Familles en mouvance et dynamiques intergénérationnelles, p. 77.

⁴ *Ibid.*, p. 78.

⁵ Par exemple, l'application du plan fédéral de « pensions de vieillesse », en vigueur au Canada dès 1927, sera retardée au Québec jusqu'en 1936, l'Église catholique le considérant comme allant à l'encontre du principe de solidarité familiale. L'aide versée en vertu de l'Assistance aux mères nécessiteuses, une mesure pourtant autonome, ne sera pas accessible aux filles-mères. De même, les premières allocations familiales, créées par le gouvernement fédéral en 1944, seront mal reçues par les autorités ecclésiastiques du Québec : les prestations étant versées directement aux mères, ceci remet en question le principe de

En somme, durant ces années, certaines mesures gouvernementales pour les familles voient le jour, mais elles demeurent supplétives. Les autorités religieuses conservent l'initiative : le gouvernement apporte une contribution financière, sans chercher à définir lui-même ces politiques. « *La fonction supplétive remplie par l'État venait tout simplement étayer l'action d'un secteur privé actif qui se sentait responsable du bien-être moral et social de la population.* »⁶ Et ce sont précisément ces deux aspects, le bien-être moral et social, que les acteurs de la Révolution tranquille s'appliqueront à dissocier.

L'émergence d'un filet de protection sociale : du rôle supplétif de l'État à une action légitime

À partir de 1960, la société québécoise connaît de profondes transformations. C'est une période de bouleversements majeurs, tant aux plans des valeurs, de l'organisation sociale, du rôle de l'État, que de l'institution familiale. C'est également une période de relative prospérité économique, du moins dans la première décennie.

L'État investit les domaines autrefois assumés par les communautés religieuses (instances scolaires, hôpitaux et établissements socio-sanitaires) et met graduellement en place un filet de protection sociale. La conception des programmes d'aide destinés aux familles ou le fait de recevoir cette aide ne sont plus conditionnels à l'adhésion aux valeurs et à la pratique religieuses.⁷ Au niveau de la famille, les rapports entre les hommes et les femmes se modifient, ces dernières accédant au marché du travail, aux études supérieures et au contrôle de leur fertilité, grâce aux avancées scientifiques. Les lois régissant le divorce, la contraception, l'avortement deviennent plus tolérantes et, une fois modifiées, participent à leur tour à la transformation radicale de la structure familiale. « *Ces changements sociaux contribuent à consolider la légitimité de l'État à intervenir dans la sphère sociale, notamment dans la sphère familiale.* »⁸

l'autorité paternelle; ce programme est également perçu comme favorisant les familles ayant un nombre limité d'enfants, ce qui ne cadre pas très bien avec la « revanche des berceaux ».

Source : Partenariat familles en mouvance et dynamiques intergénérationnelles, *op. cit.*, p. 78. Rappelons également qu'au Canada, ce n'est qu'en 1969 que la contraception sera décriminalisée.

⁶ Ministère de la Famille et du Bien-Être social (1965). *Rapport annuel 1964-1965*, Québec, MFBES, p. 11.

⁷ Cette caractéristique nous distingue aujourd'hui d'autres modèles d'intervention en matière de mesures sociales, notamment des États-Unis, où le secteur privé religieux joue encore un rôle prépondérant.

⁸ Partenariat familles en mouvance et dynamiques intergénérationnelles, *op. cit.*, p. 80.

Ainsi, on assiste, depuis 1960, à une préoccupation naissante de l'État pour la famille, mais celle-ci s'exprime à l'intérieur du grand courant de l'instauration de « mesures sociales » au sens large du terme : programme d'aide sociale, assurance-maladie, centres locaux de services communautaires (CLSC), etc. La famille, dans toute cette effervescence, ne représente qu'une des nombreuses préoccupations. Des jalons importants sont tout de même posés durant cette période.

Stopper la croissance des coûts, réorienter l'action du ministère de la Famille et du Bien-Être social, créer un organisme aviseur

En 1961, le ministère de la Famille et du Bien-Être social est fondé. Une réflexion majeure s'engage aussitôt sur ses orientations et sur ses structures par le Comité d'étude sur l'assistance publique. Celui-ci examine également les relations du ministère avec le reste de l'administration provinciale ainsi qu'avec les organismes du secteur privé oeuvrant dans ce domaine. Le Rapport Boucher, déposé en 1963, modifie de façon substantielle le rôle du ministère : celui-ci ne consistera plus à distribuer de l'assistance financière mais plutôt à développer des instruments pour permettre aux individus de vivre de façon autonome. Le Tableau II en annexe présente les différentes phases de l'organisation administrative du gouvernement du Québec en matière familiale.

Autre étape importante, en 1964, le Conseil supérieur de la famille est créé.⁹ « *Ce conseil est chargé d'aviser le ministre de la Famille et du Bien-Être social sur toutes questions du ressort de son ministère qui mettent en jeu l'intérêt ou le sort des familles* ». ¹⁰ Il émet des avis au ministre sur les grands dossiers de l'heure ¹¹ et recommande la création d'un régime québécois de prestations familiales, lequel verra le jour en 1967. ¹² De plus, il demande au ministre d'adopter « *une inspiration plus familiale dans la législation sociale* » et de procéder à un inventaire des organismes familiaux. Un an plus tard, il invite les mouvements et les associations qui s'intéressent à la famille « *à lui transmettre un mémoire exposant les priorités et les éléments majeurs qui devraient, selon eux, être pris en considération dans l'édification prochaine d'une politique familiale, politique qui se doit d'être l'expression des besoins réels de toutes les familles québécoises et qui se doit également de tenir compte des situations*

⁹ C'est également en 1964 que sont créés, dans la foulée du Rapport Parent, le Ministère de l'Éducation et le Conseil supérieur de l'éducation.

¹⁰ Loi sanctionnée le 18 juin 1964. (S.R.Q. 1964, chapitre 213).

¹¹ En particulier le Rapport d'étude sur l'assistance publique (Rapport Boucher) et la Commission royale d'enquête sur l'enseignement (Rapport Parent). Il s'intéresse aussi au nouveau Régime de rentes du Québec.

¹² Source : Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (2004). *Portraits de politiques familiales : situation dans onze pays développés*, Québec, MESSF p. 93.

particulières de chacune des localités du Québec». ¹³ Premier organisme gouvernemental à réclamer une politique familiale cohérente, il s'y emploiera pendant sept ans, jusqu'à sa disparition.

En effet, à la fin de l'année 1970, le gouvernement poursuit son mouvement d'intégration des grandes missions sociales. Le ministère de la Famille et du Bien-Être social est aboli et remplacé par le ministère des Affaires sociales. ¹⁴ Ce nouveau ministère est rapidement surnommé le « super-ministère », car il cumule non seulement les responsabilités liées à la Famille et au Bien-Être social, mais de surcroît celles autrefois dévolues au ministère de la Santé. Dans la même logique, le Conseil supérieur de la famille est lui aussi aboli en 1971, pour être remplacé par le Conseil des affaires sociales et de la famille.

Toutefois, avant sa dissolution, le président du Conseil supérieur de la famille, M. Philippe Garigue, consigne, dans une annexe au Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, le Rapport Castonguay-Nepveu, paru en 1970, les grandes lignes de ce que devrait être la politique familiale du Québec. Il plaide l'urgence de soutenir la « famille moderne » et d'étudier les besoins de ces nouvelles familles. ¹⁵

En corollaire, au cours de la décennie soixante-dix, plusieurs mesures gouvernementales à l'égard des familles sont introduites, ¹⁶ mais on ne peut pas encore parler de politique familiale proprement dite.

¹³ Conseil supérieur de la famille (1965). *Rapport annuel du Conseil supérieur de la famille 1964-1965*, Québec, Ministère de la Famille et du Bien-Être social, p. 5-6.

¹⁴ Source : Assemblée nationale, Les titulaires de ministères depuis 1867, en ligne : <http://www.assnat.qc.ca/fra/patrimoine/ministitulaires2.html>.

Le MAS existera jusqu'au 21 juin 1985, où il sera transformé de nouveau en « ministère de la Santé et des Services sociaux », vocable qui perdure jusqu'à ce jour (2007).

¹⁵ La Loi du Conseil des affaires sociales et de la famille, sanctionnée le 19 décembre 1970, prévoit que l'article 20 abrogeant le Conseil supérieur de la famille ne prendra effet que le 31 mars 1971. Ceci afin de donner l'occasion au Conseil supérieur de la famille d'aviser le ministre des Affaires sociales « des rôles particuliers de conseils qui s'inspirent de la famille et qui pourraient excéder les responsabilités prévues à la Loi du ministère des Affaires sociales ». (Source : CONSEIL DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA FAMILLE (1971). CASF : *Mission, buts et organisation, Document de travail*, Sillery, CASF, p.7).

¹⁶ Entre autres : déduction fiscale pour frais de garde (1972), bonification des allocations familiales provinciales (1974), adoption de la Loi sur la protection de la jeunesse (1977), allocation de maternité PRALMA (1978), adoption de la Loi sur les normes du travail (1979), création de l'Office des services de garde à l'enfance (1980), allocation pour enfant handicapé (1980), retrait préventif de la travailleuse enceinte (1981), allocation annuelle de disponibilité pour les enfants de moins de six ans (1982). Cette allocation est universelle et vise à compenser soit les frais de garde encourus par les parents en emploi, soit le manque à gagner du parent au foyer. Par conséquent, elle ne peut être cumulée avec la déduction pour frais de garde. (L'allocation annuelle de disponibilité pour les enfants de moins de six ans sera modifiée et rebaptisée « allocation pour jeune enfant » lors du discours du budget de 1988-1989).

1.2 La décision d'élaborer une politique d'ensemble sur la famille : des choix à faire, des priorités à établir (1980 à 1986)

Cependant, malgré l'adoption d'un train de mesures par l'État québécois, les pressions en provenance de la société civile en faveur de « la mise en place d'une politique familiale explicite »¹⁷ s'intensifient au tournant des années '80.

En 1981, en réponse à ces demandes, le gouvernement confie à l'un de ses ministres le « *mandat d'identifier la problématique de la famille québécoise et d'élaborer un projet de politique d'ensemble.* »¹⁸ Ainsi, la décision d'élaborer une véritable politique d'ensemble sur la famille remonte à 1981 et caractérise la période allant de 1981 à 1986. Les travaux préparatoires débutent. Un comité interministériel est chargé de rassembler toutes les données et réflexions qui serviront de base à la rédaction d'un Livre vert, en vue d'une consultation publique. L'opération est placée sous la coordination du Comité ministériel permanent du développement social au ministère du Conseil exécutif.¹⁹ Le lancement du Livre vert intitulé « Pour les familles québécoises » et de la consultation publique a lieu le 23 octobre 1984. Celle-ci se déroulera de janvier à mai 1985 et prendra la forme de treize forums régionaux et d'audiences privées avec les organismes nationaux. Elle recevra les mémoires de citoyens, de groupes ou d'organismes désirant faire valoir leur point de vue. Le gouvernement désire ainsi « *prendre le pouls de la population, dans toute sa diversité et sa pluralité, sur la problématique familiale, sur les choix de société devant fonder ses choix de mesures et sur les priorités à retenir pour la mise en œuvre de la politique familiale* ». ²⁰

Le *Comité de la consultation sur la politique familiale* remet son rapport en avril 1986.²¹ Celui-ci est instructif à plus d'un titre. Plus qu'un document administratif, il témoigne des valeurs de l'époque en lien avec la famille et des préoccupations de l'heure, notamment la situation démographique du Québec.

¹⁷ Selon l'expression de la chercheuse Renée B.-Dandurand.

¹⁸ Source : Comité de la consultation sur la politique familiale (1986). *Rapport du Comité de la consultation sur la politique familiale : le soutien collectif réclamé pour les familles québécoises, première partie*, Québec, Comité de la consultation sur la politique familiale, p. 10.

¹⁹ Voir Tableau II en annexe.

²⁰ Source : Comité de la consultation sur la politique familiale, Première partie, *op. cit.*, p. 11.

²¹ Rapport du comité de la consultation sur la politique familiale, Première partie : *Le soutien collectif réclamé pour les familles québécoises*. Deuxième partie : *Le soutien collectif recommandé pour les parents québécois*.

Il est également intéressant de voir de quelle manière le Comité de consultation concevait la politique familiale, ainsi que les éléments de cette grande réflexion qui subsistent encore aujourd'hui.

*« Étant donné la dimension collective et communautaire de la politique familiale, les recommandations des participant-es à la consultation ne devaient pas s'adresser seulement au Gouvernement du Québec ou aux différents niveaux de gouvernement, mais aussi aux autres responsables d'un soutien collectif aux familles, dont les agents économiques, les milieux de travail, les milieux d'éducation, les corporations professionnelles, les syndicats, le patronat, les responsables de l'habitation, de l'environnement, des loisirs, des services publics et autres ».*²²

Quatre observations ressortent de ce moment clé dans la naissance d'une politique familiale au Québec : premièrement, il est intéressant de constater que le gouvernement pose ce geste à la suite d'une mobilisation des groupes familiaux et de la société civile dans son ensemble; deuxièmement, le début de la décennie étant marqué par une crise économique, le gouvernement est conscient qu'il y aura des choix à faire en terme de mesures et décide de les soumettre à la consultation populaire; troisièmement, la situation démographique du Québec, notamment sa faible fécondité, fait partie des préoccupations gouvernementales et celle-ci est exprimée pour la première fois de façon explicite; quatrièmement, le *Rapport du Comité de la consultation* sur la politique familiale met en évidence le rôle indispensable que sont appelés à jouer les autres acteurs socio-économiques dans la réalisation de la politique familiale, une façon de voir qui perdure aujourd'hui, bien qu'il faille rafraîchir périodiquement les mémoires.

1.3 La première période : une politique axée sur les prestations en espèces et le soutien financier aux familles (1987 – 1996)

La réponse du gouvernement viendra en décembre 1987, moment où celui-ci adopte, pour la première fois, un « Énoncé de politique familiale »²³ dans lequel il précise ses orientations en matière de politique familiale de même que l'organisation administrative nécessaire pour les mettre en œuvre.

²² Comité de la consultation sur la politique familiale, Première partie, *op. cit.*, p. 11.

²³ Ministère de la Santé et des Services sociaux, Secrétariat à la politique familiale (1987). *La politique familiale : énoncé des orientations et de la dynamique administrative*, Québec, MSSS, Secrétariat à la politique familiale, 16 p.

Il crée le Secrétariat à la famille afin de coordonner le développement de la politique familiale à l'intérieur du gouvernement. Il recrée également un Conseil de la famille, qui voit le jour en 1988. Dédié exclusivement à la famille, ce dernier est chargé d'acheminer les préoccupations de la population au gouvernement et de formuler des avis sur les questions reliées à la famille.

Une série d'actions concrètes découleront de ces décisions. En 1988, le gouvernement veut améliorer le soutien financier aux familles. Conséquemment, les principales décisions concernant la politique familiale sont annoncées dans le budget de 1988-1989. Celui-ci comporte une série de mesures entraînant des engagements financiers substantiels. En effet, ce budget restera marquant en raison de la création des allocations à la naissance : les fameux « bébés-bonus », qui augmentaient en fonction du rang de l'enfant.²⁴ Une autre allocation, tout aussi populaire, est bonifiée et renommée « allocation pour jeunes enfants ».²⁵ Ce budget instaure également une panoplie de mesures fiscales telles qu'exemptions,²⁶ réduction d'impôt pour la famille, crédits d'impôts. Du côté des services de garde, le gouvernement adopte, en novembre 1988, à la suite de plusieurs rapports, un *Énoncé de politique sur les services de garde à l'enfance*.

Cette première « politique familiale explicite » vise la reconnaissance des familles nombreuses et accorde la priorité au soutien financier aux familles. Elle repose en majeure partie sur des prestations monétaires et des mesures fiscales, qu'elle destine particulièrement aux familles ayant plusieurs enfants et à celles ayant de jeunes enfants. Cela demeure sa caractéristique principale, bien qu'elle touche également d'autres secteurs.²⁷

En effet, le Secrétariat à la famille préparera trois plans d'action en matière familiale. Le contenu des plans d'action « *Familles en tête* » est présenté en annexe dans le Tableau III « Les documents de référence de la politique familiale depuis les années '80 ». À ce sujet, il est intéressant de relever qu'au moment de leur préparation, d'un plan à l'autre, le gouvernement fait montre d'une plus grande ouverture envers les autres acteurs de la politique familiale. Ainsi, le premier plan d'action (1989 – 1991) est constitué d'engagements gouvernementaux seulement, en continuité avec les orientations de 1988. Le deuxième (1992 – 1994) fait l'objet d'une consultation auprès du Conseil de la

²⁴ Cette allocation prévoit un montant de 500 \$ pour le premier et le deuxième enfant, et de 3 000 \$ pour le troisième enfant et chaque enfant suivant. Au fil des années, ces montants seront bonifiés.

²⁵ Il s'agit de l'ancienne allocation de disponibilité pour les parents d'enfants de moins de six ans créée en 1982. Voir la note 16.

²⁶ L'imposition des allocations familiales québécoises est abolie.

²⁷ Entre 1985 et 1997, le Québec a augmenté de 2,4 fois son soutien financier à l'égard des enfants. À titre d'illustration, exprimé en dollars constants de 1992, celui-ci est passé de 671 \$ par enfant en 1985 à 1 607 \$ en 1997.

famille ainsi que des organismes familiaux. Quant au troisième (1995 – 1997), il se démarque des deux autres en ce qu'il comprend non seulement les engagements des organismes publics et parapublics, mais également ceux des secteurs privé et communautaire. Il s'agit du premier effort pour élaborer une politique familiale *en concertation* avec l'ensemble des acteurs socio-économiques de la province. Il faut dire que ce plan d'action survient immédiatement après l'année 1994, décrétée « Année internationale de la famille » par les Nations Unies, une année exceptionnelle de sensibilisation à la famille.²⁸ Toutefois, le suivi des engagements de 65 organismes comportant chacun leurs spécificités et leurs façons de faire s'avère très complexe au plan administratif.

1.4 La deuxième période : une politique axée sur le développement accéléré des services de garde et sur la volonté de créer un Régime québécois d'assurance parentale (1997 – 2003)

L'année 1997 marque un renversement complet de tendance au chapitre de la politique familiale. Précédemment axée sur l'aide financière, le gouvernement en place fait des services à la famille sa priorité. En janvier 1997, il rend public un Livre blanc intitulé « Les nouvelles dispositions de la politique familiale ». Il y annonce essentiellement trois mesures : le développement accéléré des services de garde éducatifs à coûts minimes, la création d'un régime québécois d'assurance parentale ainsi que la réforme du soutien financier par l'instauration de l'allocation unifiée pour enfants.

Cette annonce est suivie d'un changement qualitatif important au niveau de l'organisation administrative. En 1997, un ministère entièrement dédié à la famille et à l'enfance est créé²⁹ et le Conseil de la famille est modernisé pour devenir le Conseil de la famille et de l'enfance.

En raison du contexte budgétaire difficile, le gouvernement opte pour une mise en œuvre progressive. La priorité cette fois est de constituer un réseau de services de garde éducatifs, en étalant le calendrier de réalisation sur plusieurs années. L'objectif est d'atteindre 200 000 places, réparties sur l'ensemble du

²⁸ D'ailleurs, dans ce dossier, le Québec a été appelé à jouer un rôle de leader à l'échelle canadienne. Le Bureau québécois de l'Année internationale de la famille organisera, entre autres activités, la tenue du *Forum sur la fiscalité des familles* et mettra en place un *Groupe de travail paritaire sur la conciliation travail-famille*. Voir à ce sujet le Tableau I « Les revendications pour une politique familiale et les années de mobilisation ».

²⁹ Celui-ci conserve la responsabilité de coordonner le développement de la politique familiale auparavant dévolue au Ministère du Conseil exécutif.

territoire québécois.³⁰ Le gouvernement fait le choix d'investir plus massivement dans les services éducatifs et de garde à l'enfance. Par contre, les budgets d'aide financière et fiscale aux familles ne seront plus aussi importants.

Des services de garde éducatifs sont implantés graduellement pour les enfants de moins de 5 ans, moyennant une contribution parentale minimale de 5\$ par jour. Ces services seront offerts par des centres de la petite enfance ainsi que par des garderies à but lucratif ayant conclu une entente à cet effet. Les centres de la petite enfance sont des organismes sans but lucratif qui dirigent des services de garde en établissement ou en milieu familial.

De plus, à compter de septembre 1997, les enfants de 5 ans ont accès à la maternelle à plein temps plutôt qu'à demi temps. Dans les milieux les plus vulnérables, on offre aussi la maternelle dès l'âge de 4 ans.

Les allocations d'aide aux familles sont transformées en une allocation familiale sélective selon le revenu qui attribue des montants plus élevés aux familles à faible revenu. Cette nouvelle allocation remplace à la fois l'ancienne allocation familiale, l'allocation pour jeune enfant et l'allocation à la naissance. L'allocation pour enfant handicapé est maintenue. Le but poursuivi est de faire en sorte que les familles à l'aide sociale et les familles de travailleurs à faible revenu reçoivent désormais le même soutien financier pour leurs enfants.

Par ailleurs, le gouvernement du Québec avait annoncé son intention de créer son propre régime d'assurance parentale, afin de bonifier les congés parentaux pris lors de la naissance ou de l'adoption d'un enfant et de couvrir un plus grand nombre de personnes. Malgré les efforts déployés, ce programme ne verra pas le jour au cours de cette période, faute d'entente avec le gouvernement fédéral.³¹

Par ces changements, le gouvernement veut atteindre trois grands objectifs : faciliter la conciliation des responsabilités parentales et professionnelles, favoriser le développement des enfants et l'égalité des chances et enfin, assurer l'équité par un soutien universel aux familles et une aide accrue aux familles à faible revenu.

³⁰ De fait, il a fallu dix ans pour réaliser la concrétisation de 200 000 places en service de garde régis. Rappelons également que, selon les estimations ministérielles de 1997, ce seuil correspondait au point d'équilibre entre l'offre et la demande.

³¹ Le projet nécessite en effet que le gouvernement fédéral transfère au gouvernement du Québec une partie des cotisations de l'Assurance-emploi.

1.5 La troisième période : des mesures en équilibre? (2003 à aujourd'hui)

La période actuelle pourrait être qualifiée de « moyen terme » comparativement aux deux périodes précédentes. En effet, celle-ci repose sur trois grandes mesures : la consolidation du réseau de services de garde et le contrôle des coûts afférents, la création de la mesure Soutien aux enfants, venue corriger certaines lacunes du soutien financier aux familles et, bien entendu, la signature d'une entente avec le gouvernement fédéral et l'entrée en vigueur du Régime québécois d'assurance parentale. Nous les présenterons ici brièvement, puisqu'une section complète est consacrée à l'analyse de ces mesures.

Au niveau des services de garde régis, la situation est la suivante. En janvier 2004, la contribution parentale pour la garde des enfants passe de 5 \$ à 7 \$ par jour, afin d'assurer la pérennité de ces services. En décembre 2005, le gouvernement réforme la législation applicable afin de mettre sur pied les bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial.³² Entre 1997 et 2007, le nombre de places disponibles grimpe de 78 864 à 203 721. Qui plus est, devant les besoins grandissants, le gouvernement a annoncé l'ajout de 20 000 places supplémentaires au cours des 5 prochaines années. La poursuite de l'amélioration de la qualité des services fait partie des défis à relever.

Pour ce qui est du soutien financier aux familles, le gouvernement introduit, en janvier 2005, deux nouveaux crédits d'impôt remboursables : le Soutien aux enfants et la Prime au travail. Le Soutien aux enfants remplace l'allocation familiale, l'allocation pour enfant handicapé, le crédit d'impôt pour enfant à charge ainsi que la réduction d'impôt à l'égard de la famille. Il s'agit d'une augmentation appréciable des crédits consacrés au soutien financier destiné aux familles.³³

Quant à la période entourant la venue d'un enfant, le Régime québécois d'assurance parentale (RQAP), « plus accessible, plus généreux, et plus souple » est en vigueur depuis janvier 2006.³⁴

³² Cette modification génère une économie annuelle récurrente de 50 M\$.

³³ La Prime au travail, quant à elle, remplace et bonifie le supplément au revenu du travail du programme APPORT, destiné aux familles à faible revenu. Ce n'est pas une mesure exclusive aux familles, mais le montant est plus avantageux si l'on a des enfants. La section 4.1 explique ces mesures dans le détail.

³⁴ Ses principales caractéristiques :

- l'admissibilité est basée sur un revenu minimum de 2000 \$ et couvre des personnes qui travaillent à temps partiel, étudiantes et étudiants, etc. de même que les travailleuses et les travailleurs autonomes;
- le RQAP assure un remplacement du revenu plus élevé et il n'y a pas de délai de carence;
- il permet aux parents de choisir des options en fonction de la durée des prestations ou du niveau de remplacement du revenu;
- il instaure un congé de paternité non transférable.

Enfin, une consultation a eu lieu en novembre 2004 en vue de l'élaboration d'une première politique québécoise sur la conciliation travail-famille.

Un constat sur l'état actuel du développement de la politique familiale

À cette étape de l'évolution de la politique familiale, peut-on parler de mesures en équilibre? Avec le recul, on s'aperçoit que la première période de la politique familiale était axée sur les prestations monétaires destinées principalement aux parents de jeunes enfants et sur un soutien financier pour le moins complexe, reposant sur une série de mesures fiscales.³⁵ Peu de développement était prévu en matière de services à la famille. La deuxième période, en revanche, a marqué un retournement complet de la situation. À partir de ce moment, les budgets ont été réorientés vers le développement des services éducatifs et de garde à l'enfance, alors que le soutien financier a été affecté en priorité aux familles à faible revenu.³⁶ Aujourd'hui, à mi-temps de la troisième période, les parents québécois disposent, durant les premières années de vie de l'enfant, de congés parentaux bonifiés et peuvent également s'appuyer sur un réseau de services de garde à contribution réduite. Mais, présentement, contrairement aux deux périodes précédentes, où l'accent portait sur l'une ou l'autre des formes de soutien, la majorité des parents bénéficie en même temps d'une aide financière significative jusqu'à ce que leur enfant atteigne l'âge de 18 ans. De nets progrès ont été réalisés.

³⁵ Deux grandes critiques lui étaient adressées. On relevait, entre autres, des situations d'iniquité pour certaines familles, causées par la juxtaposition des nombreuses mesures. De plus, le fait d'utiliser des déductions fiscales rendait peu visible l'aide aux familles.

³⁶ Mais, de 1997 à 2003, les sommes consacrées à la politique familiale seront continuellement augmentées.

2. Les leçons à tirer pour le développement futur de la politique familiale

En examinant le développement de la politique familiale d'un point de vue historique, on peut tracer un certain nombre de parallèles avec la situation d'aujourd'hui. Si les grandes questions demeurent les mêmes, des différences importantes émergent, qu'il faut prendre en considération.

La difficulté de soutenir toutes les familles en tenant compte de la capacité des finances publiques

Dans ce survol historique, on voit bien que la difficulté de soutenir « toutes » les familles ne date pas d'aujourd'hui; c'est plutôt, au contraire, un défi rencontré à toutes les étapes du développement de la politique familiale. Il est d'autant plus difficile à relever que cette entreprise s'accompagne de l'exigence de tenir compte de la capacité de payer des citoyens, comme pour l'ensemble des mesures sociales.

Prestations monétaires ou services? En d'autres termes, distribuer de l'assistance financière ou donner aux familles les instruments nécessaires pour s'épanouir et remplir leur fonction sociale? Cette question s'est présentée à maintes reprises dans le passé, et la réponse est plutôt affaire d'équilibre.

Sur le plan comptable, pour les finances de l'État, c'est « un pensez-y bien ». Chaque fois qu'il investit dans un service, l'activité économique générée, emplois et autres, reviendra en partie dans ses coffres sous forme d'impôts sur le revenu. Ces revenus seront de nouveau disponibles l'année suivante pour être réinvestis. En revanche, lorsque l'État verse des prestations monétaires, cela représente une dépense nette.

La diversité des familles et des valeurs relatives à la famille

Autre changement important, si l'institution de la famille demeure toujours le fondement de la société, ce qui est différent à présent, c'est le fait d'avoir à composer avec la pluralité des « modèles » de famille, des valeurs entourant la famille. Une diversité de structures familiales *coexistent* aujourd'hui : familles biparentales, monoparentales et pluriparentales; ces structures revêtant elles-mêmes des variantes. La famille actuelle connaît non seulement une diversité de structures, mais elle est également plurielle au niveau des façons de vivre, de concevoir la vie de famille. Et ces différentes conceptions de la vie familiale peuvent parfois sembler antagonistes. Bien sûr, le type de famille dans lequel un enfant vit avec ses deux parents biologiques est encore majoritaire, mais cette « norme » n'est plus contraignante. On n'accepte plus, aujourd'hui, de modèle

normatif de famille. La diversité des familles appelle à une plus grande tolérance sociale envers les choix de vie et les trajectoires familiales contemporaines.³⁷ Et toute mesure qui tenterait d'imposer un modèle de famille au détriment d'un autre, ou serait perçue comme telle, risque d'être mal reçue. Il faut donc, dorénavant, s'assurer de l'équilibre des mesures.

Les groupes intéressés par les questions familiales

Nous avons souligné, en introduction de cette section sur les fondements de la politique familiale, le rôle primordial qu'ont joué les groupes voués à la défense des intérêts des familles dans l'édification de cette politique. Loin d'être homogènes, ils ont épousé, au fil des ans, différentes conceptions de la famille, souvent divergentes. Les uns se sont rangés du côté des valeurs traditionnelles, les autres ont mené de vives luttes pour forcer l'introduction de mesures progressistes et l'ouverture au pluralisme.

On les retrouve ainsi à chacune des différentes phases de l'histoire de la politique familiale. Avant 1960, ce sont surtout des religieux et des laïcs oeuvrant en majeure partie dans des organismes à vocation éducative; entre 1960 et 1980, des groupes de femmes se joignent aux nombreuses associations à intérêt familial pour influencer le débat sur les changements familiaux. Au cours de la décennie '80, le mouvement familial se regroupe pour réclamer l'adoption d'une politique familiale. Finalement, depuis les années '90, la tendance semble plutôt aux coalitions élargies d'acteurs sociaux revendiquant des actions spécifiques : coalition pour les services de garde, coalition pour un régime d'assurance parentale, etc.³⁸ À chaque moment clé, ces groupes s'affirment et mènent des actions significatives auprès des instances politiques.

Or, à l'heure des nouvelles technologies de l'information, d'Internet, des blogues, des lignes ouvertes et de toutes ces nouvelles tribunes où l'on peut s'exprimer; au moment où l'on rencontre un foisonnement sans précédent de nouvelles problématiques concernant la famille, connaissons-nous vraiment les groupes mobilisés par les questions familiales? Hormis les organismes du mouvement familial ayant pignon sur rue depuis plusieurs années, sommes-nous au fait des nouveaux groupes de pères, d'entraide entre jeunes parents, de ceux en lien avec les familles immigrées?³⁹ Comme par le passé, dresser un inventaire à jour

³⁷ Le CFE a traité de cette question dans son avis *Prendre en compte la diversité des familles*, 2005.

³⁸ La mobilisation des groupes intéressés à la famille est particulièrement bien documentée dans l'ouvrage *Partenariat familles en mouvance et dynamiques intergénérationnelles*, *op.cit.*, 107 p. et dans celui de Denise Lemieux et de Michelle Comeau (2002). *Le mouvement familial au Québec 1960-1990 : une politique et des services pour les familles*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 297 p.

³⁹ Voir à ce chapitre l'étude exploratoire du Conseil de la famille et de l'enfance (2007). *Participation des familles immigrées aux activités des organismes communautaires famille*, Québec, CFE, 3 vol.

des groupes intéressés à la famille – version contemporaine – pourrait être particulièrement révélateur, dans la mesure où l'on cherche des moyens de mieux cerner les besoins des « nouvelles familles ».

Le rôle des « autres acteurs sociaux » dans le déploiement de la politique familiale

Au début de la décennie '90, la politique familiale a connu une ère de concertation. Nous l'avons vu, dans ces années, le gouvernement a fait une tentative intéressante pour associer les acteurs socio-économiques à la politique familiale. Puis, avec l'année 1997, débute un chantier d'une ampleur inégalée pour les services de garde communautaires, le gouvernement ayant fait sienne cette orientation pour le développement accéléré des services. Mais, inévitablement, les « autres acteurs » se sont sentis mis de côté. Ce n'est que quelques années plus tard, en 2002, après, il est vrai, quelques essais plutôt infructueux, que l'on voit réapparaître un plan d'action concertée pour les familles. L'esprit de partenariat refait momentanément surface. Or, le gouvernement peut-il vraiment se passer de l'implication des acteurs non gouvernementaux dans le déploiement de la politique familiale? Cette vision des choses, ce qu'on pourrait appeler « la dimension collective » de la politique familiale, était déjà présente dès la consultation de 1985.

Bien sûr, dans cette ligne de pensée, des jalons importants ont été posés avec les municipalités pour la création d'environnements propices aux familles et la mise en place de politiques familiales municipales. Mais, ici encore, il serait important d'identifier de nouveaux acteurs, de sortir des sentiers battus. Quel pourrait être l'apport, par exemple, du palier régional qui, outre les Municipalités régionales de comté (MRC), comprend bien d'autres acteurs? La géographie particulière du Québec, où un grand nombre de petites collectivités sont dispersées sur un vaste territoire, mérite un effort de réflexion.

Par ailleurs, ne serait-il pas intéressant, aujourd'hui, d'examiner de nouveau les relations du ministère de la Famille avec les autres acteurs socio-économiques, notamment ceux du secteur privé? De tels partenariats existent en Grande Bretagne et dans l'Union européenne, dont les enseignements pourraient être mis à profit, en particulier pour favoriser l'amélioration de la conciliation des responsabilités familiales et professionnelles.

Une mise en garde cependant, il ne s'agit pas de cautionner, en prônant l'élargissement des « partenaires de la politique familiale », le retrait du gouvernement du soutien aux familles. Le danger serait grand en effet d'effectuer un retour à des formes d'aide conditionnelles aux pratiques caritatives, comme c'était le cas au début du 20^e siècle. Sous une autre forme, le risque est bien réel de se retrouver dans une situation où un petit nombre

d'organismes privés subventionnaires imposent, tout bien intentionnés qu'ils soient, leur façon de voir et de solutionner les problèmes. À cette étape du développement de la politique familiale, le rôle des acteurs non gouvernementaux mériterait une réflexion en profondeur dans le but d'établir des balises. L'objectif est d'obtenir un plus grand rayonnement tout en évitant les dérives.

L'importance d'un document de référence exprimant la vision gouvernementale

Un autre constat s'impose lorsqu'on examine les différentes phases du développement de la politique familiale québécoise. Si celle-ci est d'abord et avant tout tributaire des transformations sociales et de l'action des acteurs mobilisés par les questions familiales, les réponses apportées par les gouvernements successifs aux problématiques soulevées ne sont jamais neutres. L'État, tour à tour législateur, concepteur de politiques et instaurateur de mesures, dispose de moyens puissants pour faire la promotion de valeurs sociales.

Ainsi, à chaque phase de l'évolution de cette politique, le gouvernement a fait connaître ses choix ainsi que les raisons les motivant : en un mot, sa « vision » de la politique familiale. Le Tableau III présente cet enchaînement de « documents de référence » depuis le début des années '80. Par exemple, on peut y voir la parution, pour ne nommer que les documents marquant les points tournants de la politique, du Livre vert « *Pour les familles québécoises* » en 1984, de l'Énoncé d'orientation en 1987, du Livre blanc « *Les nouvelles dispositions de la politique familiale* » en 1997. Mais, depuis 2003, malgré l'éventail de mesures en vigueur, on ne retrouve pas de document exprimant de façon claire et concise la vision gouvernementale de la politique familiale. Bien entendu, des documents administratifs ont été produits,⁴⁰ de même que certains écrits de nature « politique » affirmant la volonté gouvernementale, mais aucun ne porte spécifiquement sur le domaine « famille ».⁴¹ Ce type d'outils joue pourtant un rôle primordial non seulement pour la compréhension des citoyens et des partenaires, mais également pour indiquer à l'appareil public la direction qu'il doit prendre. Le plus grand avantage d'une politique familiale explicite, résumée dans un document de référence, demeure sans contredit sa *visibilité*.

⁴⁰ Par exemple le bilan « *Le Québec soutient ses familles : des politiques généreuses et innovatrices, des résultats significatifs* », paru au début de 2007.

⁴¹ C'est le cas de « Québec (Province) (2004). *Briller parmi les meilleurs : la vision et les priorités d'action du gouvernement du Québec*, Québec, Gouvernement du Québec, 201 p. », document gouvernemental de référence des forums de discussion de 2004, qui comprend l'orientation « *Soutenir l'épanouissement de la famille, favoriser la natalité et le développement social* ».

3. Le contexte dans lequel s'inscrit la politique familiale aujourd'hui

Les premières sections du document ont bien mis en évidence que si le terme « politique familiale » n'apparaît qu'assez récemment, à la toute fin du siècle dernier, les interventions de l'État en matière familiale relèvent d'un historique plus ancien. Ces initiatives poursuivaient parfois le but de discipliner ou, à tout le moins d'exercer un certain contrôle sur la cellule familiale, parfois celui de conforter, de soutenir ou d'encourager cette même cellule familiale.

Par exemple, en matière de natalité, les États qui jouaient un rôle normatif, cherchant ostensiblement à encourager des comportements natalistes, sont progressivement passés à un rôle davantage orienté vers le soutien à la famille dans ses fonctions et à la mise en place de conditions favorables aux familles et aux enfants.

Pourquoi, de nos jours, intervenir pour soutenir les familles?

L'interrogation sur la légitimité ou sur l'opportunité d'une politique spécifiquement orientée vers les familles n'est ni nouvelle ni exclusive à notre société. La situation démographique au Québec a cependant amené à l'avant-scène des préoccupations désormais connues quant au renouveau de la population et à l'impact du vieillissement de la population. Le document gouvernemental *Briller parmi les meilleurs*⁴² fait d'ailleurs état des projections des tendances démographiques pour l'avenir et soulève entre autres, les risques d'une demande accrue de services publics dans le futur, notamment en santé, et d'une réduction de la population active. En d'autres termes, la situation des finances publiques sera encore davantage sollicitée en un moment où le nombre de contribuables sera en diminution.

Un bref coup d'œil sur l'évolution sociale des dernières décennies nous révèle qu'elle est marquée par l'apparition, l'accroissement ou l'accélération d'une série de tendances dont les effets touchent les individus et leurs familles, non seulement au plan de l'emploi, mais aussi de l'organisation sociale et familiale et du milieu de vie. Notons la diminution de la fécondité, la mouvance des liens conjugaux qui impriment des parcours de vie moins linéaires, les gains réalisés aux deux extrémités du parcours de vie, la présence massive des femmes sur le marché du travail et le métissage grandissant d'une société jusqu'ici considérée, à tort ou à raison, comme relativement homogène.

⁴² *Ibid.*, 201 p.

Dans cette conjoncture, les débats actuels sur l'économie et les finances publiques nous entraînent nécessairement à porter un regard attentif sur l'avenir des familles puisque notre avenir collectif ne peut être que tributaire de leur capacité à s'adapter aux changements annoncés ou déjà à l'œuvre.

Le Conseil a entrepris en 2006 une démarche de réflexion prospective intitulée *La Famille à l'horizon 2020*. Les experts réunis autour de ce projet nous ont incités, lors du Symposium de recherche sur la famille, tenu en novembre 2007, à envisager un certain nombre de questions, parmi lesquelles :

- les impacts des diverses formes familiales sur les relations familiales et sur l'adaptation des enfants et des parents;
- les rapports plus individualisés, mais négociés dans le cadre de configurations familiales complexes;
- les pressions croissantes du travail sur la famille;
- les tensions très fortes à l'œuvre entre les divers temps de la vie : entre le temps de travail et le temps libre, entre le temps de travail et le temps familial, entre le temps familial et le temps personnel;
- l'évolution du marché du travail et la mondialisation qui réclame une population active de plus en plus scolarisée et compétente;
- l'importance du « tiers secteur » dans le renouvellement de l'État et de ses politiques sociales;
- la conciliation de la solidarité et de l'autonomie dans les soins aux proches;
- les initiatives locales et régionales visant à offrir des milieux de vie plus favorables aux familles;
- l'intégration des familles immigrées et leur apport à la dynamique économique et sociale.

Toutes ces questions nous incitent à penser que l'immobilisme en matière de politique familiale est un risque. Elles expriment des besoins concrets, manifestés par les familles et sur lesquels on se doit d'intervenir. Les conséquences des tendances à l'œuvre ne peuvent rester sous l'unique responsabilité des familles elles-mêmes.

Les choix des instruments de la politique familiale

Parmi les instruments dont nous disposons pour réfléchir aux meilleures stratégies à adopter pour faire face à ces enjeux, les projections démographiques et économiques sont des outils de décision importants. Rappelons cependant que des projections ne constituent pas une certitude et que malgré la diffusion d'un certain nombre de scénarios alarmistes, nous disposons de quelques années avant que ne se produisent les bouleversements anticipés.

Une fécondité supérieure aux prévisions et l'amélioration du solde migratoire ont déjà repoussé de quelques années l'échéance du début du déclin démographique.⁴³ De même, le développement du réseau des services de garde a démontré toute son importance pour permettre le maintien en emploi des jeunes parents mais aussi pour contribuer à l'intégration au marché de travail. En témoigne le nombre important de jeunes mères monoparentales qui ont quitté l'aide sociale au cours des dernières années.⁴⁴

Une natalité soutenue pour atténuer l'impact du vieillissement, le maintien du lien d'emploi pour les travailleurs qui réalisent leur désir d'avoir un enfant, le soutien à la vie familiale dans une perspective de cohésion sociale, la conciliation travail-famille pour que la main-d'œuvre demeure productive sont autant d'enjeux qui méritent une réflexion sur les actions à prendre.

Répondant à une complexification de la vie des familles, le champ d'action de la politique familiale s'élargit et se retrouve à la croisée des politiques de l'emploi, de l'éducation, de soutien social.

Dans cette perspective, il devient évident que ce n'est pas un seul instrument qui pourra répondre à l'ensemble des besoins des familles. L'intervention doit s'exercer sur un ensemble de variables, les déterminants de notre avenir. Réunir les conditions favorisant leur épanouissement exige que soient planifiées et organisées différentes mesures destinées aux familles.

Au Québec, trois principales mesures constituent actuellement les fondements de la politique familiale. Nous les analysons dans la section suivante.

⁴³ Confédération des syndicats nationaux (2007). *Les défis démographiques du Québec : mythes et réalités*, Montréal, Conseil confédéral de la CSN, p. 14.

⁴⁴ Présentation faite au Conseil en février 2007 par Gérard Lescot de la Direction générale adjointe des politiques de solidarité sociale du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale - *Protection sociale* - *Portrait des programmes gouvernementaux d'aide financière*.

4. Les instruments de la politique familiale : les principales mesures et leur effet sur le bien-être des familles et des enfants

D'entrée de jeu, rappelons que le Conseil n'a pas pour mission de produire des données factuelles sur les différentes mesures de la politique familiale : cette tâche est dévolue au ministère de la Famille et des Aînés. Le Conseil joue plutôt un rôle d'éclaireur, chargé de guider l'action gouvernementale à la lumière de ses études, consultations et discussions avec ses partenaires. À la suite de ses consultations et des débats auxquels il participe, il commente les mesures et leur impact. Pour évaluer les effets des mesures sur le bien-être des familles et des enfants, il doit donc s'appuyer sur les données fournies par d'autres.

Dans le cas de la présente étude, il faut souligner que les trois principales mesures, Soutien aux enfants, RQAP, services de garde éducatifs sont toutes très jeunes. La première existe depuis janvier 2005, la seconde est entrée en vigueur en janvier 2006, tandis que la mise en place de services de garde éducatifs s'est échelonnée sur dix ans et a connu, en décembre 2005, une réforme en profondeur. Il n'existe donc, à l'heure actuelle, que des données partielles sur l'utilisation des mesures, générées par les gestionnaires de programme; aucune recherche évaluative indépendante n'est, à notre connaissance, disponible pour l'instant.

Cela milite en faveur d'une grande prudence quant à toute modification prématurée de ces trois mesures, de crainte de court-circuiter les bénéfices en train de se concrétiser. L'heure est à la stabilité.

Ceci dit, deux constats s'imposent à la suite de notre examen. En premier lieu, il est primordial que les effets des mesures de la politique familiale soient évalués par des études sérieuses rendues publiques; certaines sont en cours, et les résultats sont attendus avec impatience. En deuxième lieu, les retombées positives sur le bien-être des familles doivent être mieux évaluées, documentées, comparées au reste du Canada et aux autres pays industrialisés et enfin, mieux *valorisées* auprès du public.

Cette section présentera tout à tour notre analyse des trois grandes mesures de la politique familiale québécoise : le Soutien aux enfants, les services de garde éducatifs à l'enfance et le Régime québécois d'assurance parentale.

Par ailleurs, cette politique comporte d'autres dispositions que nous n'avons pas traitées dans cette étude. Parmi celles-ci figurent les services de garde en milieu scolaire, à 7 \$ par jour, pour les enfants qui fréquentent la maternelle ou une école primaire du secteur public. Sur le plan fiscal, le crédit d'impôt remboursable pour frais de garde demeure une mesure intéressante dont peuvent se prévaloir les parents qui n'ont pas accès à une place à contribution réduite pour leur enfant. Enfin, signalons que le gouvernement fédéral a lui aussi mis en place certains avantages fiscaux et allocations pour les familles.

4.1 Le Soutien aux enfants

On l'a vu précédemment, le soutien financier aux familles du gouvernement du Québec a été modifié et bonifié. Depuis janvier 2005, un nouveau crédit d'impôt remboursable, le Soutien aux enfants, remplace l'allocation familiale, l'allocation pour enfant handicapé, le crédit d'impôt pour enfants mineurs et la réduction d'impôt à l'égard des familles.⁴⁵ La ministre de la Famille est responsable de cette mesure, mais c'est la Régie des rentes du Québec (RRQ) qui en effectue le versement.⁴⁶ Son financement provient des recettes fiscales du gouvernement.

Au même moment, un autre crédit d'impôt remboursable, la Prime au travail, a remplacé le programme d'aide aux parents pour le revenu du travail (APPORT). Ce dernier est « *destiné aux travailleurs à faible ou moyen revenu pour les encourager davantage à intégrer ou à réintégrer le marché du travail ou à y demeurer* ». ⁴⁷ La Prime au travail n'est pas une mesure accessible uniquement aux familles, mais le montant versé est plus important pour les couples avec enfants. Parce qu'elle tient compte des charges additionnelles occasionnées par la présence d'enfant, elle est souvent présentée comme une mesure d'aide aux familles, ce qui peut porter à confusion. Dans cette section, nous traiterons plus spécifiquement du Soutien aux enfants.

⁴⁵ Site Internet du ministère de la Famille et des Aînés, <http://www.mfa.gouv.qc.ca/thematiques/famille/aide-financiere/index.asp>, consulté le 24 octobre 2007.

⁴⁶ La Régie des rentes du Québec doit produire au plus tard le 30 juin de chaque année un rapport d'activité pour l'année financière précédente, que la ministre de la Famille et des Aînés dépose à l'Assemblée nationale. Source : Régie des rentes du Québec (2007). *Soutien aux enfants : statistiques de l'année 2006*, Québec, RRQ p 29.

⁴⁷ Source : Site Internet du ministère de la Famille et des Aînés, <http://www.mfa.gouv.qc.ca/thematiques/famille/aide-financiere/index.asp>, consulté le 24 octobre 2007.

Dans quel esprit le gouvernement a-t-il adopté cette réforme?

Le ministère exprime ainsi les objectifs visés par ce changement : « *Cette réforme vise à accroître l'aide gouvernementale aux familles et à assurer une meilleure harmonisation des mesures de soutien du revenu et d'incitation au travail ainsi que celles visant à compenser les besoins essentiels reconnus des enfants* ». ⁴⁸

En d'autres termes, par le biais du système fiscal, on a voulu solutionner trois problèmes, dont deux concernent directement l'ensemble des familles. Ces deux problèmes étaient les suivants : tout d'abord, compenser les besoins essentiels des enfants, un but poursuivi depuis plusieurs années; ensuite, accroître l'aide gouvernementale aux familles, puisque les allocations familiales, depuis septembre 1997, ne s'adressaient qu'aux familles à faible ou à moyen revenu. Par conséquent, le Soutien aux enfants comporte une composante universelle, le crédit minimal, consistant en un montant minimal pour le premier enfant et pour chaque enfant suivant.

Le troisième problème que cherche à résoudre le Soutien aux enfants est de taille et malheureusement récurrent. Il concerne l'équité entre les travailleurs à faible revenu et les prestataires de la sécurité du revenu. Le gouvernement doit en effet s'assurer que l'aide disponible incite à demeurer ou à retourner sur le marché du travail et non à le quitter. C'est le but principal de la Prime au travail, mais cette dernière doit s'harmoniser avec le Soutien aux enfants destiné à l'ensemble des familles afin d'éviter que leurs effets respectifs s'annulent.

Le paiement Soutien aux enfants : de quoi s'agit-il exactement?

Voici la description que le ministère en fait. « *Le Soutien aux enfants couvre les besoins essentiels des enfants à charge de moins de 18 ans. Il prend la forme d'un crédit d'impôt remboursable versé trimestriellement. Le montant du crédit dépend du revenu familial net de l'année antérieure. Annuellement, le soutien aux enfants atteint un maximum de 2 091 \$ pour un premier enfant, de 1 045 \$ pour un deuxième ou un troisième enfant et de 1567 \$ pour chaque enfant suivant. Le montant minimal annuel est de 587 \$ pour un premier enfant et de 541 \$ pour chaque enfant suivant.*

⁴⁸ Site Internet du ministère de la Famille et des Aînés, <http://www.mfa.gouv.qc.ca/thematiques/famille/aide-financiere/index.asp>, consulté le 24 octobre 2007.

Les familles monoparentales ont droit à un supplément pouvant atteindre 732 \$ par an, le supplément minimal se situant à 293 \$. Un enfant handicapé donne droit à un supplément universel de 165 \$ par mois. »⁴⁹

La RRQ, de son côté, s'adresse ainsi aux parents : « *Le montant du paiement de Soutien aux enfants varie d'une famille à l'autre. Il est calculé chaque année en tenant compte : du revenu familial; du nombre d'enfants à charge de moins de 18 ans résidant avec le bénéficiaire; de la situation conjugale (avec ou sans conjoint); de la garde partagée ou non de l'enfant.* »⁵⁰ Le Soutien aux enfants possède aussi d'autres caractéristiques avantageuses : les montants sont indexés en janvier de chaque année; les sommes reçues en vertu de cette mesure sont par définition non imposables; le montant du paiement est recalculé en juillet de chaque année, puisqu'il est établi en fonction de la déclaration de revenus. Par défaut, le chèque est envoyé à la mère mais peut, sur demande, être envoyé au père.⁵¹ Lorsque deux personnes se partagent la garde des enfants, le versement est fait simultanément aux deux parents depuis janvier 2007.

La RRQ produit à chaque année des statistiques sur l'utilisation de cette mesure. En 2006, les sommes versées pour le Soutien aux enfants ont été de 2,1 milliards de dollars. Au total, 860 709 familles regroupant 1 471 151 enfants ont bénéficié de ce paiement.⁵² Le revenu moyen annuel de ces familles était de 60 730 \$. Elles ont reçu un montant mensuel moyen de 192 \$. Parmi ces familles, 28 408 ont aussi bénéficié du Supplément pour enfant handicapé, pour un total de 30 248 enfants reconnus handicapés au sens du règlement.⁵³

La RRQ donne aussi des informations sur le mode de paiement. « *Le Crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants est versé par anticipation sur une base trimestrielle (en janvier, en avril, en juillet et en octobre), à moins que le*

⁴⁹ Il s'agit des montants pour l'année 2007. Source : site Internet du ministère de la Famille et des Aînés, <http://www.mfa.gouv.qc.ca/thematiques/famille/aide-financiere/index.asp>, consulté le 24 octobre 2007. Dernière mise à jour : 2007-01-16.

⁵⁰ Site Internet de la Régie des rentes du Québec, http://www.rrq.qc.ca/fr/programmes/soutien_enfants/paiement/, consulté le 10 décembre 2007.

⁵¹ Si le parent est en famille recomposée, le chèque est expédié au parent qui a le plus d'enfants et, si le nombre d'enfants est le même, à celui qui a le plus jeune enfant. Cependant, si les conjoints s'entendent, le chèque peut être envoyé au parent désigné par le couple.

⁵² Statistique Canada dénombre, d'après le recensement de 2006, 1 531 755 enfants de 17 ans et moins. Source : Tableau « *Groupe d'âge de l'enfant (12), structure de la famille de recensement (7) et sexe (3) pour les enfants dans les familles de recensement dans les ménages privés, pour le Canada, les provinces, les territoires, les régions métropolitaines de recensement et les agglomérations de recensement, recensements de 2001 et 2006* », site Internet de Statistique Canada, consulté le 10 décembre 2007. C'est donc dire que 96 % des enfants de 17 ans et moins ont bénéficié du Soutien aux enfants.

⁵³ Toutes ces données sont tirées de Régie des rentes du Québec, *op. cit.*, p. 15.

bénéficiaire ne demande à le recevoir sur une base mensuelle. En décembre 2006, 19 % des familles bénéficiaires avaient opté pour le versement mensuel. » De plus, 58 % des bénéficiaires avaient choisi le dépôt direct.⁵⁴ Ainsi, on est à même de constater que si le Soutien aux enfants n'est pas une allocation familiale, ses modalités de paiement s'y apparentent.

La mesure Soutien aux enfants est-elle toujours adéquate?

Parmi les points forts de cette mesure, soulignons d'abord sa plus grande cohérence comparativement à l'allocation familiale sélective qui a existé de 1997 à 2004. De plus, c'est une aide financière versée à toutes les familles qui ont des enfants de moins de 18 ans à leur charge. Les seuils de réduction des montants d'aide ont été rehaussés, ce qui fait en sorte que davantage de familles à revenu moyen ont accès au montant maximal payable. En 2007, le montant maximal est en effet versé jusqu'à ce que le revenu familial atteigne 43 437 \$ (31 832 \$ pour une famille monoparentale).⁵⁵ Ce montant maximal est élevé (2 091 \$ pour le premier enfant). Fait à souligner, toutes les familles bénéficient d'un crédit minimum. Autrement dit, le montant payable n'est pas réduit en deçà du crédit minimal de 587 \$ pour le premier enfant.⁵⁶ Également, il prend en considération la monoparentalité puisqu'un crédit supplémentaire minimal de 293 \$ par année s'ajoute jusqu'à un maximum de 732 \$ s'il s'agit d'une famille monoparentale. Enfin, les modalités de paiement font montre d'un effort d'adaptation aux nouvelles réalités des familles puisque le versement est fait aux deux parents lorsque ces derniers se partagent la garde de leurs enfants.

En revanche, mentionnons plusieurs points à améliorer. En premier lieu, en fusionnant les mesures, un certain nombre de familles n'ont reçu aucune augmentation de l'aide gouvernementale. En effet, le crédit minimum versé correspond aux avantages de la déduction fiscale dont bénéficiaient les familles à revenus plus élevés. De plus, lorsqu'on compare Soutien aux enfants aux mesures en vigueur dans les autres pays industrialisés, on remarque que le montant minimal payable demeure très en deçà des montants versés dans la majorité de ces pays (généralement entre 1 000 \$ et 2 000 \$ par enfant. Voir à ce sujet le Tableau V en annexe.⁵⁷

⁵⁴ Régie des rentes du Québec, *op. cit.*, p. 29.

⁵⁵ Régie des rentes du Québec, *op. cit.*, p. 24.

⁵⁶ Le crédit minimal était de 541 \$ par enfant pour les autres enfants. Il s'agit des montants pour l'année 2007. Source : Régie des rentes du Québec, *op. cit.*, p. 24.

⁵⁷ Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *op. cit.*, p. 127.

En outre, le traitement réservé aux familles qui débutent une recomposition mérite une attention particulière. Le fait que le Soutien aux enfants soit établi sur la base du « revenu familial » au sens fiscal du terme pose problème puisque c'est le revenu du conjoint qui réside avec le parent qui est pris en considération, et non celui du deuxième parent. « *Au moment où les couples doivent assumer des frais pour s'établir et où les bénéfices retirés du partage des coûts de cohabitation ne sont pas encore significatifs, certaines personnes souhaitent tout au moins que la comptabilisation fiscale des revenus soit étalée sur plusieurs années, ce qui correspondrait davantage à la réalité de la recomposition familiale.* »⁵⁸ Enfin, ajoutons qu'allouer un crédit différent selon le rang des enfants complexifie les ententes financières entre des parents séparés puisqu'il devient alors plus difficile d'établir le partage équitable des crédits entre eux.

Les effets sur les familles

Bien que la RRQ ait produit une série de statistiques fort pertinentes sur les familles et les enfants bénéficiaires de la mesure Soutien aux enfants, complétées par des données d'un grand intérêt sur l'évolution historique des programmes d'allocation familiale depuis la création du premier programme en 1967, le Conseil n'a pas pu analyser en profondeur les retombées pour les familles de la mesure Soutien aux enfants, faute de recherche évaluative à jour. Mais, malgré les bénéfices déjà mentionnés, nous observons une grande lacune. Il s'agit du manque de *visibilité* de la mesure Soutien aux enfants, en tant que mesure principalement destinée aux familles. En dépit de toutes les améliorations apportées, comment se fait-il que la population demeure nostalgique des allocations familiales? Présentée tantôt comme une mesure de réduction des impôts, tantôt comme une mesure de lutte à la pauvreté, elle est passée inaperçue comme composante de la politique familiale, alors qu'elle en est un des pivots. D'ailleurs, il faut être particulièrement tenace pour en trouver les objectifs, et encore plus pour les décrypter.

Le Conseil est d'avis que cette mesure mérite un effort de « mise en valeur » auprès du public, en réinstaurant son sens premier. Ses objectifs ainsi que les bénéfices que les familles en retirent doivent être mieux connus. La remise en question de Soutien aux enfants comporte un risque de réduction de l'aide aux familles qui pourrait être moins généreuse ou plus sélective, ce qui ferait perdre les qualités de la mesure actuelle.

⁵⁸ Conseil de la famille et de l'enfance (2007). *Transitions familiales : le rapport 2005-2006 sur la situation et les besoins des familles et des enfants*, Québec, CFE, p. 197.

Le régime fiscal et la question des familles biparentales avec un seul revenu

On entend souvent dire que les familles où l'un des deux parents demeure au foyer sont les « oubliées » de la politique familiale, entre autres parce qu'elles ne bénéficient pas des services de garde. Dans les faits, cette affirmation ne se vérifie pas, parce que les familles biparentales à un seul revenu reçoivent de l'aide par le biais du régime fiscal.

En effet, dans notre système fiscal, lorsqu'une famille comporte un seul revenu de travail, celle-ci est susceptible de recevoir un plus grand montant d'aide de l'État sous forme d'avantages fiscaux que la famille où les deux parents travaillent. Comme les avantages fiscaux sont établis en fonction du revenu familial, et que les revenus du ménage à un seul gagne-pain sont généralement moins élevés, ce dernier se trouve, sur le plan fiscal, avantagé. Les avantages fiscaux constituent une autre façon d'aider les parents, et c'est le moyen retenu à l'heure actuelle pour reconnaître le travail d'éducation des mères au foyer.

En contrepartie, dans un régime fiscal de type progressif, comme le sont les régimes fiscaux québécois et canadiens, les personnes ayant des revenus plus élevés contribuent davantage aux revenus de l'État. Il faut toujours tenir compte de ce fait dans nos analyses avant de tirer des conclusions.

D'ailleurs le Conseil a montré, dans son *Rapport sur la situation et les besoins des familles et des enfants 2004-2005*,⁵⁹ comment les orientations des gouvernements fédéral et provincial en matière de fiscalité ont un impact direct sur le niveau de vie des familles, que ce soit par le biais du taux d'imposition, de la taxation ou des mesures de transfert (tous les programmes d'aide).⁶⁰ Pour ajouter à la complexité, les programmes d'aide varient, nous l'avons vu, selon plusieurs paramètres : revenu familial, nombre d'enfants dans la famille, âge des enfants, etc.

⁵⁹ Danielle Aubert (2005). « La situation économique des familles et le soutien de l'État » dans Conseil de la famille et de l'enfance *Cinq bilans et perspectives : le rapport 2004-2005 sur la situation et les besoins des familles et des enfants*, Québec, CFE, p. 52-95.

⁶⁰ Il s'est intéressé notamment à la question des taux marginaux implicites d'imposition qui occasionnent des pertes importantes pour des familles à revenus moyens et ce, particulièrement lorsqu'il y a reconstitution familiale. Voir à ce sujet les pages 80 à 82 de *Cinq bilans et perspectives : le rapport 2004-2005 sur la situation et les besoins des familles et des enfants*, ainsi que les simulations aux pages 90 à 93.

Le Conseil compte poursuivre sa réflexion sur l'équité fiscale à l'égard de la famille. Une étude est présentement en cours sur ces questions.

En conséquence, lorsqu'on apporte un changement à l'une des mesures, il faut pratiquement recourir à un modèle de simulation pour s'assurer de prendre en compte l'ensemble de ces variables. Quoiqu'il en soit, il serait souhaitable de le faire. C'est le seul moyen d'avoir un aperçu de l'éventail possible des répercussions de ce changement. Ceci afin d'éviter les effets non-désirés, comme cela s'est produit lors de l'implantation de l'allocation familiale sélective, en 1997.

Le Conseil tient à rappeler que la complexité de notre système fiscal fait en sorte que le gouvernement doit être constamment vigilant pour assurer, d'une part, l'équité entre les familles avec enfant à charge et celles qui n'en ont pas et, d'autre part, l'équité entre les familles avec enfant à charge elles-mêmes.

4.2 Les services de garde éducatifs à l'enfance

En 1997, le gouvernement du Québec a donné le coup d'envoi au développement accéléré des services de garde éducatifs à contribution réduite. Échelonné sur près de dix ans, ce développement sans précédent a exigé un effort colossal de toutes les parties impliquées : parents initiateurs de projets de centres de la petite enfance (CPE), éducatrices et intervenants du milieu, instances régionales impliquées dans le choix des projets, et bien entendu le gouvernement.⁶¹ Également, ce mouvement a nécessité des changements majeurs, notamment au chapitre du financement des services, de la reconnaissance de la profession d'éducatrice en service de garde et du rattrapage salarial, de la formation du personnel ainsi que du programme éducatif en vigueur.

Des services de garde éducatifs à l'enfance sont donc aujourd'hui disponibles pour les enfants québécois de moins de 5 ans. Ils sont offerts dans des CPE, des services de garde en milieu familial reconnus par un bureau coordonnateur ainsi que dans des garderies à but lucratif, moyennant une contribution réduite de 7 \$ par jour. En 2006, ce tarif représentait moins de 17 % du coût réel des services.⁶²

La contribution réduite s'applique ainsi dans la majorité des garderies à but lucratif, qui ont conclu une entente avec le gouvernement à cet effet. Seul un petit nombre de ces établissements offre des places non subventionnées, au tarif

⁶¹ D'ailleurs, le Conseil a décrit, dans son ouvrage *Cinq bilans et perspectives : le rapport 2004-2005 sur la situation et les besoins des familles et des enfants*, les grandes étapes de ce développement, au chapitre 1, « La conciliation famille-travail et l'action de l'État ».

⁶² Source : site Internet du ministère de la Famille et des Aînés, consulté le 24 octobre 2007.

du marché.⁶³ De plus, comme mesure de prévention et de dépistage précoce des enfants à risque, des dispositions spéciales s'appliquent aux enfants de moins de cinq ans dont les parents sont prestataires de l'aide de dernier recours. Deux journées et demie ou cinq demi-journées de garde par semaine leur sont offertes gratuitement, de même qu'aux enfants de quatre ans qui utilisent les services de pré-maternelle à mi-temps.

Plusieurs entités se partagent les responsabilités du réseau québécois de services de garde éducatifs. En premier lieu, la ministre de la Famille est responsable de l'application de la Loi sur les services de garde ainsi que des règlements afférents; elle gère également les sommes dédiées au programme des services de garde. Ses responsabilités comportent notamment d'établir les règles de financement des prestataires de services et des bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial et d'exercer une fonction de contrôle et de surveillance de la qualité des services. Elle est en outre responsable du programme éducatif dispensé par les services de garde.

En second lieu, les CPE sont des organismes sans but lucratif, dont le conseil d'administration est formé aux deux tiers de parents usagers du service. Cette formule confère aux parents des enfants fréquentant le service le contrôle effectif des décisions. Issus d'une philosophie d'intervention communautaire, les CPE ont été créés à l'initiative des parents, qui en sont par la suite devenus les gestionnaires. Les CPE ont donc la particularité d'être financés en grande partie par l'État, mais d'être gérés par les parents.

En troisième lieu, depuis le 1^{er} juin 2006, 164 bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial agréés par la ministre coordonnent, dans un territoire défini, les services de garde éducatifs offerts par les responsables de services de garde en milieu familial. Ils ont pour mission de leur offrir du soutien et de veiller à l'application des normes les concernant. Les activités des bureaux coordonnateurs sont entièrement dédiées au milieu familial et ce sont en majorité des CPE qui ont obtenu un agrément pour agir à ce titre.⁶⁴

Au 30 juin 2007, le réseau québécois des services de garde comprenait 203 721 places sous permis. De ce nombre, 76 213 places étaient offertes en CPE, 88 645 en milieu familial régi, 34 095 en garderie à but lucratif subventionnée, et 4 768 en garderie à but lucratif non subventionnée. En 2007, le budget consacré aux services de garde avoisine 1,7 milliard de dollars.⁶⁵

⁶³ Il s'agit bien entendu ici de garderies régies par le gouvernement, détenant un permis d'opération en bonne et due forme.

⁶⁴ Source : site Internet du ministère de la Famille et des Aînés, consulté le 24 octobre 2007.

⁶⁵ Source : Ministère de la Famille et des Aînés, Agence de service à la famille, *Services de garde : places en service de garde*. [En ligne] (Site consulté le 12 décembre 2007).
Il est à noter qu'il existe également au Québec d'autres formes de services de garde, les services de garde

Dans quel esprit les services de garde éducatifs à contribution réduite ont-ils été créés?

Les objectifs de cette mesure ont été clairement énoncés dès la parution du Livre Blanc sur les nouvelles dispositions de la politique familiale en 1997 et ils s'appliquent jusqu'à ce jour. Deux objectifs majeurs sont poursuivis. Ce sont, en substance : « *Faciliter la conciliation des responsabilités parentales et professionnelles* » et « *Favoriser le développement des enfants et l'égalité des chances* ».

Ces services répondent-ils toujours aux besoins des familles québécoises?

En ce qui a trait au premier objectif, améliorer la conciliation des responsabilités parentales et professionnelles, il semble unanimement considéré atteint. D'un côté, le réseau des services de garde est venu combler le fossé existant entre le travail et la famille, pour les parents ayant des enfants d'âge préscolaire. D'un autre côté, on perd trop souvent de vue que les services de garde n'apportent pas seulement un soutien aux familles : ils fournissent également une contribution significative aux entreprises et à la vie économique dans son ensemble. Aujourd'hui, ces services ne sont pas uniquement nécessaires à l'équilibre et au bon fonctionnement de la vie familiale, ils constituent un maillon important dans la préservation d'une main-d'œuvre productive.

En ce qui a trait au second objectif, favoriser le développement des enfants et l'égalité des chances, il est beaucoup plus difficile à évaluer. Cela est d'autant plus vrai qu'il ne peut se mesurer qu'à moyen et à long terme. Des études internationales ont confirmé depuis bon nombre d'années que des services de garde de qualité influencent de façon positive les résultats scolaires des enfants lors de leur entrée au primaire, contribuent à leur développement social et cognitif et favorisent la réduction des comportements problématiques.⁶⁶ Pareilles études ont d'ailleurs joué un rôle déterminant dans la décision d'investir des

« non régis » par le gouvernement. Ceux-ci offrent de la garde, mais ne détiennent pas de permis d'opération et leurs activités ne sont pas supervisées par le ministère. La garde en résidence privée, les haltes-garderies et les jardins d'enfant appartiennent à cette catégorie. (Source : Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (2003). *Scénarios de développement et de financement pour assurer la pérennité, l'accessibilité et la qualité des services de garde: consultation 2003*, Québec, MESSF, p. 8.) Ces services ne sont donc pas soumis aux normes concernant la sécurité des locaux et des aires de jeux, la qualification du personnel, la vérification des antécédents judiciaires de même que le programme éducatif.

⁶⁶ Voir le mémoire du Conseil « *Parfaire un réseau de services de garde...essentiels au bien-être des enfants et des parents* », 2003, p. 5.

ressources collectives au niveau du développement de services de garde de qualité. Toutefois, nous commençons à peine à disposer de résultats empiriques pour le Québec, l'implantation des services de garde étant très récente. Ceux-ci vont cependant dans le même sens que les constats dégagés dans les autres pays. Nous suivons donc avec grand intérêt les travaux de nos chercheurs à ce sujet.⁶⁷ Mais, puisque l'égalité des chances fait partie des objectifs explicites de cette mesure, le temps est venu pour le ministère de consentir des efforts en vue de l'évaluer ou, à tout le moins, d'encourager la recherche à cet effet.

Les points forts de la mesure

Nous l'avons déjà souligné, l'établissement des services de garde au Québec est le fruit des efforts communs des parents, du personnel éducatif, des gestionnaires de CPE et de garderies, ainsi que des responsables de services de garde en milieu familial, soutenus par le gouvernement. La participation des décideurs locaux et régionaux au développement des projets, en d'autres termes de personnes qui n'étaient pas liées au milieu des services de garde, a créé un esprit de collaboration entre des milieux économiques et sociaux, habitués à évoluer séparément.⁶⁸ À notre avis, l'enracinement des services de garde dans leur communauté constitue un atout majeur qu'il faut préserver.

L'engagement des parents qui siègent bénévolement aux conseils d'administration des centres de la petite enfance et, à présent, des bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial, est également un point à souligner. Non seulement cette façon de procéder permet-elle au parent qui le désire de développer des compétences en gestion et de s'impliquer socialement, mais, pour le gouvernement, le fait que les parents usagers du service aient le contrôle effectif des décisions demeure un gage de la qualité des services dispensés à des enfants en très bas âge. Combien faudrait-il d'inspecteurs pour assurer le même niveau de surveillance auprès de chaque service de garde?

Pour l'économie québécoise, le développement accéléré des services de garde éducatifs, a entraîné, entre 1997 et 2004 seulement, la création d'au moins 20 000 emplois, majoritairement féminins, répartis sur l'ensemble du territoire. Le développement des services s'est en effet déployé dans toutes les régions du Québec, et non uniquement dans les grandes concentrations urbaines.

⁶⁷ En particulier les travaux menés par Nathalie Bigras et Christa Japel, toutes deux professeures à l'Université du Québec à Montréal.

⁶⁸ Voir de nouveau le mémoire du Conseil « *Parfaire un réseau de services de garde...essentiels au bien-être des enfants et des parents* », 2003, p. 5.

L'augmentation de la participation au marché du travail des mères de jeunes enfants est aussi au nombre des répercussions positives sur l'emploi. Le Québec, qui affichait auparavant le taux d'emploi le plus bas au Canada chez les mères de jeunes enfants, enregistre aujourd'hui systématiquement des taux plus élevés. Des économistes canadiens estiment que l'implantation des services de garde à contribution réduite a contribué de manière significative à renforcer la participation des mères au marché du travail et à accroître leur revenu.⁶⁹ Le même raisonnement s'applique au sujet de la nette diminution du nombre de mères monoparentales à l'aide sociale survenue depuis l'entrée en vigueur de la mesure.

Cela dit, pour les parents de jeunes enfants, c'est sans contredit le tarif à contribution réduite qui marque le plus grand changement. Le tarif uniforme de 7 \$ par jour permet en effet à bon nombre de jeunes familles, qui connaissent la précarité financière et les revenus fluctuants, de confier leurs enfants à des services de garde de qualité, et cela à des coûts raisonnables et prévisibles.

Les questions en suspens et les améliorations à apporter

En revanche, le Conseil s'interroge sur plusieurs questions concernant les services de garde. Au premier chef figure le nombre de places disponibles au regard des besoins réels de garde. L'estimation fixant à 200 000 le nombre de places nécessaire pour que l'offre de services réponde à la demande remonte à 1997. Dix ans plus tard, la donne a changé et ce chiffre devrait être révisé. Le gain de fécondité enregistré en 2006, si bénéfique pour la situation démographique du Québec, imprime une pression à la hausse sur la demande de services de garde. Il est probable, et même souhaitable,⁷⁰ que ce scénario se répète pour l'année 2007. Si le congé parental permet aujourd'hui de rester un an auprès de son enfant, ce qui atténue momentanément le besoin de places pour les nourrissons, il n'en reste pas moins que les enfants nés en 2006 auront deux ans en 2008, et ainsi de suite. Par conséquent, le nombre de places disponibles pour les enfants de zéro à cinq ans est une préoccupation.⁷¹ En ce sens, l'ajout de 20 000 nouvelles places supplémentaires sur cinq ans annoncé cette année viendra combler une partie de ces nouveaux besoins : elles sont très attendues.

⁶⁹ Il s'agit des travaux de Pierre Lefebvre et de Philip Merrigan, 2005, de même que ceux de Michael Baker, Jonathan Gruber et Kevin Milligan, cités par Gordon Cleveland, dans son allocution « Bénéfices et coûts des centres de la petite enfance du Québec », ACFAS, Colloque sur les dix ans des CPE, prononcée le 2007.05.08, Actes du colloque à paraître.

⁷⁰ Avec un indice synthétique de fécondité de 1,6 enfant par femme, le Québec est encore loin du taux de renouvellement de la population, qui se situe à 2,1.

⁷¹ Il est également à noter que le manque de services est ressenti plus durement dans les milieux ruraux.

En outre, les effets de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance adoptée en décembre 2005 nous préoccupent. Cette réforme a apporté d'importantes modifications à la structure du réseau et aux pratiques dans les milieux de garde. En particulier, nous ne disposons pas de données sur la mise en place des bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial. Quelles répercussions ces changements ont-ils occasionnés sur le terrain? Qu'en est-il de la qualité du soutien offert aux responsables d'un service de garde en milieu familial? Les conseillères pédagogiques restent-elles en nombre suffisant pour apporter le support nécessaire aux services qui desservent une clientèle en difficulté, en même temps que le ministère renouvelle le programme éducatif? Un autre aspect concerne les listes d'attente unifiées pour les places en milieu familial d'un quartier ou d'une région. Quels sont les obstacles qui en empêchent encore la réalisation? Ce sont là une partie des inquiétudes que le Conseil a soulevées dans son mémoire à la Commission des affaires sociales en 2005, et pour lesquelles il n'a pas de réponse.⁷²

Quant à l'élargissement des horaires de garde ou, de manière plus globale, la recherche de solutions pour combler les besoins de garde à horaire atypique, qu'en est-il de l'estimation des besoins réels pour ce type de garde? Des projets pilotes sont-ils en cours? Les résultats sont-ils concluants? Pourrait-on s'inspirer des expériences étrangères de jumelage de services entre différentes clientèles, notamment celles de la France? L'amélioration de la flexibilité des heures d'ouverture des services est une question complexe, mais elle n'affecte pas tous les milieux de garde de la même façon.

De plus, le Conseil est heureux que les haltes-garderies aient obtenu une part de financement régulier. Cependant, il est clair que ces dernières ne constituent pas la solution au besoin de garde régulière des travailleuses et des travailleurs ayant des horaires atypiques de travail. Les haltes-garderies communautaires, dont 70 % sont issues d'organismes communautaires famille, répondent à certains besoins de garde occasionnels, ou réguliers à temps partiel, à raison de quelques heures par semaine, d'une ou de plusieurs demi-journées, et s'adressent principalement aux familles défavorisées. Leurs tarifs varient d'un endroit à l'autre et les services sont souvent gratuits. Le nombre d'enfants qu'elles accueillent n'est pas constant à chaque jour. Les haltes ont été mises sur pied par des organismes communautaires, sans but lucratif, dont la raison d'être première n'est pas d'offrir des services de garde.⁷³

⁷² Conseil de la famille et de l'enfance (2005). *Mémoire sur le projet de loi n° 124, Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*, Québec, CFE, 16 p.

⁷³ Données tirées de: Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (2004). *L'offre de services de garde en milieu communautaire: un portrait*, Québec, MESSF, 53 p.

Plutôt, ces organismes offrent des services de garde pour faciliter la participation de leur clientèle à leurs activités : intégration des familles nouvellement arrivées – y compris les familles immigrées – maisons de la famille, etc. Le tiers de ces services sont d'ailleurs situés dans la région de Montréal. Leur apport est important, mais il ne s'adresse pas aux besoins quotidiens des parents travailleurs.

Nous avons aussi bon nombre d'interrogations sur la poursuite de l'amélioration de la qualité des services. En 2005, avant la réforme, deux études exhaustives sur la qualité des services de garde au Québec révélaient qu'il y avait encore beaucoup de chemin à faire pour améliorer la qualité éducative des services. Deux ans plus tard, où en sommes-nous? En Commission parlementaire, le Conseil s'était montré préoccupé en particulier de la moindre qualité des milieux de garde fréquentés par les enfants de milieux défavorisés. Le projet Odyssée, réalisé en partenariat avec la Fondation Lucie et André Chagnon, qui vise à rehausser le soutien offert aux responsables de la garde en milieu familial oeuvrant en milieu défavorisé, est une initiative intéressante; mais il risque d'avoir une portée limitée. En outre, comment se déroule l'implantation du nouveau programme éducatif? Quel accueil a-t-il reçu dans le milieu?

En terminant, mentionnons que le besoin de recherches évaluatives sur plusieurs aspects de l'évolution des services de garde ressort clairement de notre analyse. Aussi, améliorer l'accès aux résultats de recherche effectuées à l'interne de même qu'aux données évolutives des services de garde profiterait grandement à l'ensemble des partenaires de ce jeune réseau. Dans un autre ordre d'idées, favoriser les échanges de vues sur les préoccupations du milieu des services de garde ne peut qu'être bénéfique. Enfin, nous ne pouvons que réitérer notre souhait que le budget consacré à ce réseau encore en développement soit préservé des vagues de compressions budgétaires.

Les effets sur les familles

Les services de garde sont aujourd'hui indispensables pour les parents travailleurs et ils constituent un atout de taille pour les entreprises. Le programme des services de garde éducatifs à contribution réduite joue un rôle crucial dans la conciliation des responsabilités parentales et professionnelles, une composante essentielle d'une politique familiale moderne et adaptée à son époque.

Ce programme doit être évalué au regard des objectifs qu'il poursuit, et non seulement au regard des coûts qu'il engendre. À ce propos, soulignons que contrairement aux prestations en espèces, des économistes canadiens estiment que le coût net du programme des services de garde à contribution réduite du Québec représente *la moitié* de son coût brut. Cela en raison des recettes

fiscales qu'il génère, par l'augmentation de la participation des mères de jeunes enfants au marché du travail.⁷⁴ Et ce calcul ne tient pas compte des économies appréciables escomptées à long terme en prévention des problèmes sociaux.

4.3 Le Régime québécois d'assurance parentale

La troisième grande mesure de la politique familiale est le Régime d'assurance parentale. Son entrée en vigueur en janvier 2006 est l'aboutissement d'une longue période de négociations avec le gouvernement fédéral et de l'adoption à l'unanimité, en mai 2001 par l'Assemblée nationale de *la Loi sur l'assurance parentale*. Cette dernière prévoyait les principaux paramètres du Régime québécois d'assurance parentale qui sera créé à l'issue de la signature des ententes avec le gouvernement fédéral.

Au moment des discussions entourant l'adoption de cette Loi, le Conseil de la famille et de l'enfance formule un appui inconditionnel à la création de ce régime, qu'il considère comme l'un des fondements de la politique familiale.⁷⁵ Depuis, il a réitéré son soutien au projet à plusieurs reprises, le considérant comme l'un des principaux leviers permettant d'atténuer une part importante des freins au projet de fonder une famille.

Les principales caractéristiques du Régime⁷⁶

Le Régime québécois d'assurance parentale (RQAP) prévoit le versement de prestations financières aux travailleuses et aux travailleurs admissibles – salariés et autonomes – 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 oeuvre, ce régime remplace au Québec les prestations de maternité, les prestations parentales et les prestations d'adoption du régime fédéral d'assurance-emploi.

⁷⁴ « Les réformes des services de garde à contribution réduite du Québec ont beaucoup contribué à réduire les barrières à l'emploi pour les mères d'enfants de 4 ans et moins. On évalue en effet qu'en quelques années, les réformes des services de garde ont entraîné une hausse du taux d'emploi de ce groupe de femmes, qui est passé de 61 % à 69 % - soit d'un pourcentage inférieur à la moyenne canadienne à un pourcentage supérieur. Une telle hausse influe de manière importante sur les recettes fiscales du gouvernement – or, près de la moitié des coûts annuels du programme sont couverts par les recettes fiscales supplémentaires que perçoit le gouvernement. » Gordon Cleveland (2007). « Bénéfices et coûts des centres de la petite enfance du Québec », allocution présentée à l'ACFAS, Colloque sur les dix ans des CPE, prononcée le 2007.05.08, Actes du colloque à paraître.

⁷⁵ Conseil de la famille et de l'enfance (2000). *Répondre aux vrais besoins des familles québécoises : mémoire sur le projet de loi n° 140 : loi sur l'assurance parentale*. Québec, CFE, 17 p.

⁷⁶ Source : <http://www.rqap.gouv.qc.ca/prestations>. Site consulté le 12 décembre 2007.

Le fonds d'assurance parentale est approvisionné par les cotisations des employeurs et des travailleuses et travailleurs. Le Conseil de gestion de l'assurance parentale gère le RQAP, s'assure de son financement et du paiement des prestations et administre le Fonds. Il adopte les règlements liés à l'application de la *Loi sur l'assurance parentale* et a un rôle conseil auprès du ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

Il exerce sa mission avec le support de différents partenaires : le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), qui prend en charge les services aux prestataires du Régime, Revenu Québec, qui perçoit les cotisations, la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDP), qui administre les placements du Fonds d'assurance parentale, et le ministère des Finances du Québec (MFQ), qui assure le paiement des prestations par les institutions financières. La responsabilité ministérielle du programme relève du ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

Les intentions qui ont permis la création du régime

Le Régime a été instauré en vue d'élargir l'accessibilité aux prestations de maternité et aux prestations parentales, et d'offrir une meilleure couverture que le programme fédéral d'assurance-emploi.

Sa mise en œuvre répond aussi à des préoccupations d'ordre social et économique plus vastes; il contribue à tempérer la raréfaction de la main-d'œuvre, soutient la participation essentielle des femmes au marché du travail, et prend en compte le mode de vie d'une très grande partie des familles contemporaines.

Les dispositions du Régime québécois d'assurance parentale

Le Régime offre aux salariés ou travailleurs autonomes, des prestations de maternité ou de paternité, des prestations parentales et des prestations d'adoption. Le taux de prestation peut atteindre 75 % du revenu hebdomadaire moyen, avec un maximum assurable (59 000 \$ en 2007). Le revenu minimal assurable est de 2 000 \$, peu importe le nombre d'heures travaillées.

Les parents ont le choix entre deux modes de versement des prestations, selon la durée de leur congé :

- le *régime de base* prévoit un maximum de 18 semaines de prestations de maternité, de 5 semaines de prestations de paternité et de 32 semaines de prestations parentales partageables entre les deux parents. En cas d'adoption, les deux parents peuvent se partager un maximum de

37 semaines de prestations d'adoption. Le taux de remplacement du revenu hebdomadaire moyen est de 70 %; cependant, un taux de 55 % s'applique aux 25 dernières semaines de prestations parentales ou aux 25 dernières semaines de prestations d'adoption.

- le *régime particulier* prévoit un maximum de 15 semaines de prestations de maternité, de 3 semaines de prestations de paternité et de 25 semaines de prestations parentales partageables entre les deux parents. En cas d'adoption, les deux parents peuvent se partager un maximum de 28 semaines de prestations d'adoption. Dans le régime particulier, le taux de remplacement du revenu hebdomadaire moyen est de 75 %.⁷⁷

Les effets sur les familles et sur l'évolution sociale

Le taux de participation au Régime a atteint les 80 %. C'est donc près de 80 % des naissances enregistrées au Québec en 2006 qui ont généré des prestations de maternité, de paternité, parentales ou d'adoption. Par comparaison, le taux de participation au régime fédéral, qui s'applique dans les autres provinces, est de 70%.

Le régime permet à un plus grand nombre de personnes, auparavant exclues du programme fédéral, de bénéficier de congés parentaux, en particulier les travailleuses et travailleurs autonomes et d'autres personnes occupant un emploi à temps partiel.

La perte de revenus que subissent actuellement les parents au moment de la naissance ou de l'adoption d'un enfant est amoindrie grâce à l'abolition du délai de carence de deux semaines et à une augmentation substantielle du montant des prestations accordées.

Le programme québécois innove en instaurant un congé de paternité non transférable à la mère.⁷⁸ Le congé réservé aux pères a été expérimenté avec succès dans plusieurs pays en tant que mesure favorisant leur implication dans les soins de l'enfant dès le plus jeune âge. Cette mesure novatrice vise à encourager un meilleur partage des responsabilités familiales dans le couple, à contrer les réticences des milieux de travail face à l'exercice par les pères des responsabilités familiales et à faire évoluer les mentalités. Les pères du Québec semblent bien avoir saisi cette opportunité puisque sur les 97 000 prestataires en 2006, 36 000 étaient des pères.

⁷⁷ Source : <http://www.rqap.gouv.qc.ca/prestations> . Site consulté le 12 décembre 2007.

⁷⁸ Il est à signaler que les couples homosexuels doivent faire le choix de l'un ou l'autre rôle pour bénéficier de la mesure. Dans ce cas, une femme peut se retrouver dans la situation d'avoir à demander un congé de paternité à son employeur, et inversement dans le cas des hommes.

Bien sûr, la décision d'avoir un enfant relève de la liberté des individus et des couples. Cependant, la hausse des naissances qu'a connue le Québec en 2006 (82 000, soit 8 % de plus qu'en 2005) a été à plusieurs reprises expliquée par un effet direct de la mise en œuvre du Régime. Les démographes nous incitent à interpréter avec prudence les variations des taux de fécondité et à attendre quelques années avant de conclure à une tendance positive. Le consensus semble néanmoins se faire sur les effets positifs du régime pour permettre aux parents qui le souhaitent de concrétiser le désir d'avoir un enfant. Son influence se fait-elle plus notable sur le désir d'avoir un premier enfant ou plutôt sur le deuxième et les suivants? Permet-il aux parents de ne pas reporter cette concrétisation à plus tard dans leur existence? Ces points demeurent encore à documenter.

Des modifications ont été apportées au Régime au cours de l'année 2006. L'une concerne les personnes qui connaissent des naissances ou des adoptions rapprochées. Désormais, le Régime effectue le calcul des prestations sur le revenu hebdomadaire moyen avant le premier événement. Une autre modification touche les femmes qui occupent simultanément deux emplois et qui sont en retrait préventif pour l'un d'eux. Leur revenu hebdomadaire moyen est désormais établi exclusivement à partir de la période qui précède le retrait préventif.

Les prestations étant versées sur la base du remplacement d'un revenu de travail, certaines personnes demeurent exclues du programme : les immigrantes nouvellement arrivées, les étudiantes qui n'ont pas travaillé pendant l'année précédant leur grossesse, les mères au foyer, les femmes qui contribuent à une entreprise familiale sans rémunération, etc. Des groupes réclament que la situation de ces parents soit prise en compte. Si l'on souhaite donner suite à ces demandes, il conviendrait d'examiner une autre formule pour offrir une couverture à toute personne qui donne naissance ou qui adopte un enfant, par le biais d'un programme de protection sociale, distinct du régime d'assurance parentale.

Le taux d'activité professionnelle des femmes, et celui des mères, a connu une constante progression au cours des dernières décennies. Avec des conditions d'admission plus souples et des prestations plus généreuses, la mise en œuvre du Régime d'assurance parentale facilite, pour ces travailleuses, leur retrait du marché du travail pour mettre au monde ou adopter un enfant. Le congé réservé aux pères et le congé parental partageable sont sans nul doute des atouts puissants pour offrir aux futurs parents un contexte favorable à l'arrivée et aux premiers mois de l'enfant dans sa famille. La jeunesse du Régime nous permet également d'escompter des bénéfices encore non mesurés, éventuellement sur le taux de fécondité, mais aussi sur le bien-être des familles et le développement des enfants.

Conclusion

Le Conseil est d'avis que les trois principales mesures de la politique familiale présentement en vigueur constituent d'excellentes mesures pour les familles. Au plan de la structure, la configuration actuelle de la politique familiale représente une combinaison équilibrée de services et de soutien financier qui tente de rejoindre, pour la première fois depuis l'adoption d'une telle politique au Québec, l'ensemble des familles. Le RQAP procure un remplacement du revenu pour la période entourant la venue d'un enfant, les services de garde éducatifs à contribution réduite sont offerts jusqu'à ce que celui-ci fasse son entrée à la maternelle et finalement, le Soutien aux enfants procure une aide financière aux parents jusqu'à ce que cet enfant atteigne l'âge de dix-huit ans. En revanche, il reste un bon nombre d'améliorations à apporter au niveau des modalités d'application de ces mesures. Le travail ne fait que commencer.

5. Pistes de réflexion pour l'avenir

5.1 Les récents travaux du Conseil de la famille et de l'enfance

Le défi de répondre adéquatement aux besoins de toutes les familles du Québec est une entreprise de longue haleine : ce projet va bien au-delà des visées partisans ou des questions ponctuelles qui surgissent à tout moment.

Puisque la famille connaît de profondes transformations, il faut prendre acte de l'évolution de ses besoins, et poursuivre la recherche pour mieux les définir, mieux les cerner. C'est ce que s'est employé à faire le Conseil dans ses récents travaux.

Le lien parent-enfant comme axe de développement de la politique familiale

On l'a déjà mentionné, la famille d'aujourd'hui revêt des formes multiples : le modèle selon lequel un enfant vit avec son père et sa mère n'est plus l'unique modèle; la famille biparentale côtoie la famille monoparentale ou pluriparentale. Le Conseil a exploré cette caractéristique des familles contemporaines dans son avis « Prendre en compte la diversité des familles ».⁷⁹

⁷⁹ En 2004, le ministre responsable de la Famille confiait au Conseil le mandat de lui fournir « un éclairage sur les nouveaux modèles familiaux ». En réponse à cette demande, le Conseil a organisé un colloque intitulé « *Regards sur la diversité des familles : mieux comprendre pour mieux soutenir* », tenu une consultation et élaboré l'avis « *Prendre en compte la diversité des familles* ».

D'une part, l'examen des transformations du lien familial nous a amené à revoir la représentation collective que nous nous faisons de la famille, à l'actualiser. D'autre part, une conception commune de la famille plus conforme à la réalité permet à son tour d'identifier les dimensions à prendre en compte dans les interventions publiques à l'égard des familles.

En bref, nos travaux sur la diversité des familles nous ont montré à quel point la cellule familiale s'est radicalement transformée, tout comme le rôle de parent et l'environnement dans lequel évoluent les familles. Au centre de la nébuleuse, on distingue toutefois quatre éléments qui peuvent servir de points de repère.

Premièrement, le parcours conjugal linéaire d'autrefois s'est passablement compliqué.⁸⁰ De nos jours, plusieurs événements peuvent amener des changements dans la configuration familiale : séparation des parents, nouvelle union, arrivée ou départ d'un enfant ayant ou n'ayant pas de liens biologiques avec les autres membres, etc. Les parcours familiaux empruntent aujourd'hui des trajectoires multiples.

Deuxièmement, la « coparentalité » est également un phénomène nouveau. On désigne ainsi la situation où les deux parents continuent d'exercer leur rôle parental après la séparation du couple. En raison du grand nombre de ruptures, ce nouveau paramètre de la « condition parentale » est certainement un des traits distinctifs des nouvelles formes de familles.

Troisièmement, un nouveau type de lien fait son apparition : la « famille élective ». Il s'agit de structures familiales qui ne reposent pas sur des liens biologiques ou juridiques, mais plutôt sur des liens électifs d'affinités et sur la solidarité mutuelle.

Enfin, en regardant attentivement les nouvelles dynamiques familiales, un constat s'impose. En même temps qu'il existe effectivement une mouvance de la structure familiale, se dégage une affirmation plus importante du lien parent-enfant. Bien sûr, ce lien a toujours existé, mais il prend aujourd'hui un sens qu'il ne revêtait pas autrefois. Dans la mouvance des unions qui se forment et se dissolvent, il devient la trame du tissu familial. Les sociologues résument ce phénomène dans cette phrase : « *Aujourd'hui, c'est l'enfant qui fait la famille* ».

Si « l'institution de la famille » s'exprime à présent à travers le lien parent-enfant, c'est dire l'importance de ce lien comme facteur de cohésion sociale. C'est pourquoi le Conseil est d'avis que le lien parent-enfant est une clé pour introduire une série d'innovations au niveau de la politique familiale.

⁸⁰ Voir le schéma de l'Avis *Prendre en compte la diversité des familles*, p. 39.

Parmi celles-ci figure le soutien au rôle parental. Nous venons de le voir, le rôle de parent s'exerce dans un environnement complexe. Soutenir les parents dans leur fonction éducative nous apparaît comme un réel besoin : il faudrait épauler non seulement les parents dans l'exercice de leurs responsabilités, mais également les autres «adultes en situation parentale ». Les interventions de nature préventive, même si elles ont un prix, évitent des coûts beaucoup plus importants ultérieurement (délinquance, problèmes sociaux de toute nature; mesures visant à « restaurer » les parents dans leur fonction éducative plus tard, lorsque les problèmes sont solidement installés).⁸¹ Sans passer en revue toutes les situations possibles, l'idée est d'adopter cette nouvelle perspective – celle du lien parent-enfant – et d'en tenir compte dans la conception de nos programmes destinés aux familles.

L'accompagnement lors des transitions familiales

En continuité avec les travaux précédents en vue de mieux connaître les nouvelles réalités familiales, le Conseil a consacré son Rapport 2005-2006 sur la situation et les besoins des familles et des enfants aux transitions familiales.⁸²

En effet, les événements marquants qui surviennent tout au long de la vie des familles sont parfois porteurs d'incertitude; ils peuvent perturber les relations familiales et influencer le développement des enfants. Ces périodes de transitions nécessitent une multitude d'adaptations de la part des membres de la famille, tant sur les plans émotionnels et relationnels, que sur ceux plus pragmatiques de l'organisation de la vie familiale et de la sécurité financière.

Le Conseil s'est ainsi penché sur huit événements majeurs du parcours de vie des familles, à la recherche de pistes d'action pour améliorer leur qualité de vie. Ces huit périodes, particulièrement exigeantes en terme d'adaptation, sont les suivantes : les débuts de la vie en couple, l'arrivée d'un enfant, la fin du congé parental, les transitions scolaires, la rupture de l'union conjugale, la recomposition familiale, le passage de l'enfant à la vie adulte, l'entrée dans la grand-parentalité.

⁸¹ Dans un autre ordre d'idées, une approche basée sur le lien parent-enfant pourrait porter fruit dans bien d'autres secteurs, par exemple au plan fiscal.

⁸² Conseil de la famille et de l'enfance, *op. cit.*, p. 231. Voir également l'article synthèse de Danielle Aubert (2007). « Une analyse des transitions familiales », *Bulletin de santé publique*, septembre, vol. 29, n° 3, p. 8-9.

Si l'adaptation se fait généralement assez bien pour la plupart des familles, il est clair que le besoin de soutien est plus grand lors des périodes de transition. Lors d'une journée de réflexion tenue en 2006, un participant a exprimé ce souhait : « *On a besoin d'un plan de renforcement des familles* ». En ce sens, avoir accès à du soutien au moment où le besoin se fait sentir, semble pour l'instant l'une des principales lacunes. Les études portant sur les transitions familiales révèlent, par exemple, que ce n'est pas le fait de divorcer qui peut entraîner des déséquilibres majeurs, mais plutôt la manière dont une personne y fait face, d'où l'importance d'avoir accès à des ressources au bon moment,⁸³ sans nécessairement devoir faire partie d'une « clientèle ciblée ». Il y a donc un équilibre à trouver entre les interventions de nature préventive et celles de nature curative.

Par ailleurs, à chacune des périodes de transitions familiales analysées, le besoin d'être informé adéquatement est ressorti systématiquement. Il faut donc trouver des moyens d'améliorer la qualité et l'accessibilité de l'information; un guichet unique d'information et d'orientation conçu en fonction des besoins des familles est un exemple de solution. Un autre besoin est apparu nettement : celui de soutenir l'apprentissage tout au long de la vie : apprentissage de la vie en couple, de la conjugalité lors de la naissance d'un enfant, des compétences parentales, de la coparentalité lors des ruptures, de la grand-parentalité. Enfin, favoriser la création de lieux d'échange entre pairs se révèle également une avenue pour combler le besoin de partager son vécu dans ces périodes de changement intense, sans craindre d'être identifié comme « une famille à problème ». Ce type de ressources ne doit évidemment pas se substituer aux services spécialisés nécessaires dans certaines situations.

En résumé, privilégier le soutien dans les transitions familiales constitue une autre piste concrète pour orienter l'action gouvernementale envers les nouvelles familles.

Poursuivre l'amélioration de la conciliation famille-travail

En novembre 2004, le ministre responsable de la Famille a tenu une consultation sur la question de la conciliation des responsabilités familiales et professionnelles. Plusieurs groupes de la société civile ont présenté des mémoires à cette occasion pour faire connaître leurs solutions. Une politique de conciliation famille-travail était attendue. Or, si la plupart des acteurs – incluant le gouvernement – s'entendent sur le portrait de la situation,⁸⁴ force est de constater l'absence de lignes directrices sur la façon de régler les problèmes.

⁸³ Voir à ce sujet les travaux de Marie-Christine St-Jacques et de l'équipe du JEFAR, de l'Université Laval.

⁸⁴ Tel que le reflète le document gouvernemental produit à cette occasion pour servir de base à la consultation.

C'est, ici aussi, une question complexe, qui interpelle les acteurs socio-économiques, en particulier ceux du secteur privé, les entreprises et le monde du travail dans son ensemble. Loin de nous l'intention de nier les efforts déjà déployés à ce chapitre; le Conseil escompte des bénéfices importants de la mise en oeuvre des mesures d'émulation contenues dans la Politique d'égalité et le plan d'action qui l'accompagne.⁸⁵ Mais, nous sommes d'avis qu'il faut consacrer autant d'énergie à élaborer des solutions qu'on en a consenti à faire les constats. Le ministère de la Famille et des Aînés a un rôle central à jouer à cet égard.

Atténuer les effets du conflit emploi-famille ne constitue pas seulement un enjeu pour les familles, c'est également crucial pour maintenir une main-d'œuvre productive et une économie florissante. C'est un outil puissant dont l'État dispose pour contrer les menaces induites par le vieillissement de la population et les transformations de l'économie. Et nous disposons à présent d'exemples probants. Le Régime québécois d'assurance parentale, après une courte existence, a eu pour effet de reporter de quelques années le déclin démographique du Québec; les services de garde éducatifs à contribution réduite ont, pour leur part, eu un impact positif sur le retour en emploi des mères et, ont notamment produit une diminution significative de la présence des mères monoparentales à l'aide sociale. De plus, il est maintenant documenté dans les études internationales que les actions ponctuelles menées par différents acteurs ont une portée beaucoup plus grande si elles s'inscrivent dans un environnement où il existe des politiques publiques favorables; leur effet se trouve ainsi amplifié. En matière de conciliation famille-travail, nous sommes d'avis que le gouvernement doit donner l'impulsion du changement, en prendre le leadership.

En outre, nous pensons, comme nous l'avons appris dans le survol historique du développement de la politique familiale, qu'à une phase de consultation doit succéder une phase d'affirmation. Pour le Conseil, des actions vigoureuses en matière de conciliation famille-travail demeurent une composante essentielle d'une politique familiale explicite.

En conclusion, dans la présente section, nous avons discuté de trois grandes pistes d'amélioration possibles pour la politique familiale québécoise. Le Conseil, en raison de sa mission prospective, a par ailleurs abordé plusieurs autres volets touchant la situation des familles. Qu'il nous soit permis de signaler pour terminer la parution toute récente de notre étude « *Tricoter avec amour – Étude sur la vie de famille avec un enfant handicapé* ». Le Conseil y examine la vie de famille lorsqu'un enfant a d'importantes incapacités.

⁸⁵ Essentiellement des mesures volontaristes pour encourager les milieux de travail à implanter des mesures de conciliation famille-travail.

5.2 La voie à suivre vers une politique familiale d'ensemble

On l'a vu tout au long de ce document, le Québec ne part pas à zéro en termes de mesures destinées aux familles. Comment expliquer, alors, que ces dernières continuent de réclamer une politique familiale d'ensemble?

Malgré le chemin parcouru, la pérennité du soutien demeure un principe à établir.⁸⁶ Le Conseil, à la suite de son examen, est d'avis qu'il faut asseoir la pérennité des mesures tout en concevant un « espace » pour répondre à des besoins émergents.

Au plan technique, il s'agit de se représenter la politique familiale en deux volets : un « bloc » stable (services de garde, RQAP, Soutien aux enfants), et un bloc ouvert aux expérimentations, pour répondre à de nouveaux besoins. En d'autres termes, il est impératif de cesser de remettre en question les mesures existantes à chaque changement d'interlocuteur, ce qui a pour effet de mettre en concurrence les mesures les unes avec les autres. Il faut bien entendu admettre l'évolution des paramètres des programmes.

Autre aspect important, il faut réfléchir à l'organisation administrative actuelle de la politique familiale ainsi qu'à une façon d'améliorer le rôle de coordination de la ministre de la Famille. Les différentes mesures qui composent la politique familiale sont présentement réparties dans plusieurs ministères et organismes. Par exemple, pour le RQAP : Ministère de l'Emploi et de la solidarité sociale et Conseil de gestion de l'assurance parentale. Soutien aux enfants : ministère de la Famille et RRQ. Mesures de conciliation famille-travail annoncées dans la Politique d'égalité : Ministre de la Condition féminine. Aînés : Ministre responsable des Aînés. Mesures d'accompagnement des familles : ministre de la Santé et des Services sociaux, etc. Il va sans dire que cette situation influence la visibilité de la politique familiale. Dans un autre ordre d'idées, il devient de plus en plus urgent d'instaurer des mécanismes de suivi des différentes mesures de la politique familiale : développement d'indicateurs, analyse d'impact, etc.

De plus, il faut poursuivre la mobilisation des autres acteurs socio-économiques. Nous avons déjà développé le rôle central que peuvent jouer les « autres acteurs sociaux » dans le déploiement de la politique familiale. Toutefois, n'oublions pas que les actions ponctuelles de ces acteurs ont une portée beaucoup plus grande si elles s'inscrivent dans un environnement où il existe des politiques sociales. Il y a des limites à l'action locale. Les politiques familiales municipales en sont un bon exemple, mais il faut donner aux municipalités les leviers nécessaires à leur mise en œuvre. La répartition inégale de la population sur le territoire québécois

⁸⁶ Si l'on dresse un parallèle avec le secteur de l'éducation, on peut voir aisément les réformes se succéder sans que le principe de la gratuité scolaire ne soit remis en question.

et sa géographie particulière rendent la tâche encore plus difficile. Par ailleurs, on ne peut s'empêcher de souligner que si les politiques familiales municipales fournissent un cadre de référence pour l'action envers les familles au niveau municipal, ce dernier n'existe pas au niveau national.

Ceci nous amène à parler de nouveau de la pertinence, pour le gouvernement, de se doter d'un document de référence. Le survol historique de la politique familiale nous l'a démontré : à chaque période son point de repère. Les bénéfices à tirer du fait de se donner un document exprimant la vision gouvernementale sont nombreux : il en va de la visibilité de la politique familiale et de son rayonnement.

CONCLUSION

Dans ce document, le Conseil a pris soin de rappeler le long chemin parcouru depuis le début du 20^e siècle pour asseoir la légitimité de l'intervention de l'État québécois dans la sphère familiale : c'est, pour nous, un acquis à protéger.

Ce cheminement historique a emprunté un parcours sinueux, évoluant au gré des transformations de la famille, changeant de direction sous l'impulsion des groupes mobilisés par les questions familiales. Il a fallu bon nombre d'expérimentations pour arriver à la politique familiale que l'on connaît aujourd'hui.

Cette évolution a donné lieu aux trois mesures structurantes actuellement en vigueur : le Régime québécois d'assurance parentale, les services de garde éducatifs à contribution réduite, le Soutien aux enfants. Aux yeux du Conseil, ces trois mesures constituent l'assise, les fondations de la politique familiale québécoise.

Mais, en tout état de cause, nous voulons souligner la jeunesse de ces mesures,⁸⁷ et nous pensons qu'il est important de les laisser porter leurs fruits avant de les modifier de nouveau radicalement. À l'heure de l'instantané et du jetable, nous sommes d'avis qu'elles doivent devenir permanentes, tout en continuant d'évoluer, de s'améliorer. Elles ne devraient plus être remises en question à chaque changement d'interlocuteurs. Les parents devraient être assurés d'avoir accès à des congés parentaux indemnisés, à des services de garde de qualité ainsi qu'à une compensation adéquate des charges financières associées au coût de l'enfant.

Parce qu'elles touchent le cœur de la société, les mesures à l'égard des familles demeureront toujours extrêmement sensibles. La configuration des mesures actuelles fait en sorte que la grande majorité des familles bénéficie d'une forme ou l'autre de soutien. En associant services à la famille et soutien financier aux parents des moins de dix-huit ans, elles forment le socle sur lequel peuvent – et doivent – continuer de s'ériger d'autres initiatives en réponse aux besoins émergents des familles. Nous avons d'ailleurs suggéré certaines pistes d'innovation en ce sens.

⁸⁷ RQAP : janvier 2006; services de garde éducatifs : développement à partir de 1997 et réforme majeure en décembre 2005; Soutien aux enfants : janvier 2005.

BIBLIOGRAPHIE

AUBERT, Danielle (2007). « Une analyse des transitions familiales », *Bulletin de santé publique*, septembre, vol. 29, n° 3, p.8-9.

BUREAU QUÉBÉCOIS DE L'ANNÉE INTERNATIONALE DE LA FAMILLE (1994). *Rapport national des activités de réflexion*, Montréal, Bureau québécois de l'année internationale de la famille, 56 p.

CLEVELAND, Gordon (2007). « Bénéfices et coûts des centres de la petite enfance du Québec », allocution présentée à l'ACFAS, Colloque sur les dix ans des CPE, prononcée le 8 mai 2007, Actes du colloque à paraître.

COMITÉ DE LA CONSULTATION SUR LA POLITIQUE FAMILIALE (1986). *Rapport du Comité de la consultation sur la politique familiale : le soutien collectif réclamé pour les familles québécoises, première partie*, Québec, Comité de la consultation sur la politique familiale, 114 p. (Gouvernement du Québec).

COMITÉ DE LA CONSULTATION SUR LA POLITIQUE FAMILIALE (1986). *Rapport du Comité de la consultation sur la politique familiale : le soutien collectif recommandé pour les parents québécois, deuxième partie*, Québec, Comité de la consultation sur la politique familiale, 152 p. (Gouvernement du Québec).

COMITÉ D'ÉTUDE SUR L'ASSISTANCE PUBLIQUE (1963). *Rapport du Comité d'étude sur l'assistance publique*, Québec, Comité d'étude sur l'assistance publique, 230 p. (Gouvernement du Québec).

COMITÉ MINISTÉRIEL PERMANENT DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL (1984). *Document de consultation sur la politique familiale : pour les familles québécoises*, Québec, Comité ministériel permanent du Développement social, 114 p. (Gouvernement du Québec).

CONFÉDÉRATION DES SYNDICATS NATIONAUX (2007). *Les défis démographiques du Québec : Mythes et réalités*, Montréal, Conseil confédéral de la CSN, juin 2007, 55 p.

CONFÉDÉRATION DES SYNDICATS NATIONAUX (2002). *30 ans déjà : le mouvement syndical et le développement des services de garde au Québec*, Montréal, Confédération des syndicats nationaux, Table ronde pour le développement des ressources humaines dans le secteur des services de garde, 64 p.

CONSEIL DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA FAMILLE (1978). *La situation des familles québécoises*, Sillery, Conseil des affaires sociales et de la famille, 108 p. (Gouvernement du Québec).

CONSEIL DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA FAMILLE (1971). *Conseil des affaires sociales et de la famille : Mission, buts et organisation, Document de travail*, Sillery, Conseil des affaires sociales et de la famille, 68 p. (Gouvernement du Québec).

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2007). *Participation des familles immigrées aux activités des organismes communautaires famille*, Québec, Conseil de la famille et de l'enfance, 3 vol. (Gouvernement du Québec).

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2007). *Transitions familiales : le rapport 2005-2006 sur la situation et les besoins des familles et des enfants*, Québec, Conseil de la famille et de l'enfance, 231 p. (Gouvernement du Québec).

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2005). *5 bilans et perspectives : Le rapport 2004-2005 sur la situation et les besoins des familles et des enfants*, Québec, Conseil de la famille et de l'enfance, 224 p. (Gouvernement du Québec).

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2005). *Colloque « Regards sur la diversité des familles » : mieux comprendre pour mieux soutenir*. [En ligne] <http://agora.qc.ca/colloque/cfe2005> (Site consulté le 14 décembre 2007) (Gouvernement du Québec).

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2005). *Mémoire sur le projet de loi n° 124, Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*, Québec, Conseil de la famille et de l'enfance, 16 p. (Gouvernement du Québec).

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2005). *Prendre en compte la diversité des familles*, avis, Québec, Conseil de la famille et de l'enfance, 133 p. (Gouvernement du Québec).

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2003). *Parfaire un réseau de services de garde...essentiels au bien-être des enfants et des parents : mémoire présenté dans le cadre de la consultation sur le développement et le financement des services de garde*, Québec, Conseil de la famille et de l'enfance, 20 p. (Gouvernement du Québec).

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2000). *Répondre aux vrais besoins des familles québécoises : mémoire sur le projet de loi n° 140, Loi sur l'assurance parentale*, Québec, Conseil de la famille et de l'enfance, 17 p. (Gouvernement du Québec).

CONSEIL DE GESTION DE L'ASSURANCE PARENTALE (2007). *06 = Une année de croissance : Rapport annuel de gestion*, Québec, Conseil de gestion de l'assurance parentale, 74 p. (Gouvernement du Québec).

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA FAMILLE (1971). *Rapport à Monsieur Claude Castonguay, ministre des Affaires sociales, sur l'organisation d'un organisme gouvernemental de la famille au Québec*, Québec, Conseil supérieur de la famille, 14 p. (Gouvernement du Québec).

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA FAMILLE (1965). *Rapport annuel du Conseil supérieur de la famille 1964-1965*, Québec, Ministère de la Famille et du Bien-Être social, 8 p. (Gouvernement du Québec).

GARIGUE, Philippe (1970). *Les fondements d'une politique familiale*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 85 p. (Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social; annexe 16) (Gouvernement du Québec).

LALONDE-GRATON, Micheline (2002). *Des salles d'asile aux centres de la petite enfance : la petite histoire des services de gardes au Québec*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 386 p.

LEMIEUX, Denise et Michelle COMEAU (2002). *Le mouvement familial au Québec 1960-1990 : une politique et des services pour les familles*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 297 p.

MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF, MINISTRE DÉLÉGUÉE À LA CONDITION FÉMININE (1988). *Énoncé de politique sur les services de garde à l'enfance : pour un meilleur équilibre : document d'orientation*, Québec, Ministère du Conseil exécutif, Ministre déléguée à la Condition féminine, 105 p. (Gouvernement du Québec).

MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF, SECRÉTARIAT DU COMITÉ DES PRIORITÉS (1997). *Nouvelles dispositions de la politique familiale : les enfants au coeur de nos choix*, Sainte-Foy, ministère du Conseil exécutif, Secrétariat du comité des priorités, Publications du Québec, 40 p. (Gouvernement du Québec).

MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE ET DE LA FAMILLE (2004). *L'offre de services de garde en milieu communautaire: un portrait*, Québec, ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, Direction des communications, 53 p. (Gouvernement du Québec).

MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE ET DE LA FAMILLE (2004). *Portraits de politiques familiales : situation dans onze pays développés*, Québec, Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, Direction des communications, 128 p. (Gouvernement du Québec).

MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE ET DE LA FAMILLE (2003). *Scénarios de développement et de financement pour assurer la pérennité, l'accessibilité et la qualité des services de garde : consultation 2003*, Québec, ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, 36 p. (Gouvernement du Québec).

MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DES AÎNÉS (2007). *Analyse comparative des politiques en matière familiale : provinces et territoires du Canada*, [Pierre Croisetière], Québec, Ministère de la Famille et des Aînés, 102 p. (Gouvernement du Québec).

MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DES AÎNÉS, AGENCE DES SERVICES À LA FAMILLE. (2007). *Services de garde : places en services de garde*. [En ligne] <http://www.mfa.gouv.qc.ca/statistiques/services-de-garde/index.asp> (Site consulté le 12 décembre 2007) (Gouvernement du Québec).

MINISTÈRE DE LA FAMILLE, DES ÂÎNÉS ET DE LA CONDITION FÉMININE (2007). *Le Québec soutient ses familles : des politiques généreuses et innovatrices, des résultats significatifs*, Québec, Ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine, 35 p. (Gouvernement du Québec).

MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL (1965). *Rapport annuel 1964/65*, Québec, Ministère de la Famille et du Bien-être social, 156 p. (Gouvernement du Québec).

MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL (1961). *Ministère de la Famille et du Bien-être social = Department of Family and Social Welfare*, [Denis Pérusse], [Québec, Ministère de la Famille et du Bien-être social], 17 p. (Gouvernement du Québec).

MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2002). *Faire garder ses enfants au Québec : une histoire toujours en marche*, 3 éd., [Ghislaine Desjardins], Sainte-Foy, Les Publications du Québec, 131 p. (Gouvernement du Québec).

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, SECRÉTARIAT À LA POLITIQUE FAMILIALE (1987). *La politique familiale : énoncé des orientations et de la dynamique administrative*, Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux, Secrétariat à la politique familiale, 16 p. (Gouvernement du Québec).

PARTENARIAT FAMILLES EN MOUVANCE ET DYNAMIQUES INTERGÉNÉRATIONNELLES (2005). *Agir sur les politiques familiales : la recherche : un outil indispensable : fiches synthèses de transfert de connaissances*, Montréal, Familles en mouvance et dynamiques intergénérationnelles, 107 p.

QUÉBEC (PROVINCE) (2004). *Briller parmi les meilleurs : la vision et les priorités d'action du gouvernement du Québec*, Québec, Gouvernement du Québec, 201 p.

RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC (2007). *Soutien aux enfants : statistiques de l'année 2006*, Québec, Régie des rentes du Québec, 52 p. (Gouvernement du Québec).

SAINT-PIERRE, Marie Hélène et Renée B.-DANDURAND (2000). *Axes et enjeux de la politique familiale québécoise : présentation d'une recension informatisée des écrits*, Montréal, INRS-Culture et société, 154 p.

STATISTIQUE CANADA (2007). Familles comptant un couple selon la présence d'enfants de tous les âges dans les ménages privés, chiffres de 2006, pour le Canada, les provinces et les territoires – Données-échantillon (20 %). [En ligne]
<http://www12.statcan.ca/english/census06/data/highlights/households/pages/Page.cfm?Lang=F&Geo=PR&Code=01&Table=1&Data=Count&Age=1&StartRec=1&Sort=2&Display=Page>
(Site consulté le 10 décembre 2007) (Gouvernement du Canada).

STATISTIQUE CANADA (2007). Groupe d'âge de l'enfant (12), structure de la famille de recensement (7) et sexe (3) pour les enfants dans les familles de recensement dans les ménages privés, pour le Canada, les provinces, les territoires, les régions métropolitaines de recensement et les agglomérations de recensement, recensements de 2001 et 2006 - Données-échantillon (20 %). [en ligne] <http://www12.statcan.ca/francais/census06/data/topics/RetrieveProductTable.cfm?Temporal=2006&PID=89021&GID=837953&METH=1&APATH=3&PTYPE=88971&THEME=68&AID=&FREE=0&FOCUS=&VID=0&GC=99&GK=NA&RL=0&d1=0&d2=0> (Site consulté le 10 décembre 2007) (Gouvernement du Canada).

Annexes

TABLEAU I
Les revendications pour une politique familiale et les années de mobilisation

| DATE | COMMENTAIRES |
|------|---|
| 1937 | Fondation des Franciscains, revue <i>Famille</i> . Dès les premiers numéros, les éditeurs réclament une politique familiale et un conseil supérieur des familles pour représenter la famille auprès de l'État. |
| 1969 | La Fédération des femmes du Québec réclame la mise sur pied d'un réseau de services de garde. |
| 1970 | Rapport Castonguay-Nepveu : l'annexe de Philippe Garigue « <i>Les fondements d'une politique familiale</i> » expose les éléments d'une éventuelle politique familiale québécoise |
| 1971 | Avant la dissolution du Conseil supérieur de la famille, Rapport au ministre du MAS, « <i>Politique familiale québécoise cohérente</i> » |
| 1972 | Création du Comité de liaison des garderies populaires. Ce regroupement de garderies populaires revendique l'établissement d'un réseau universel de garderies financées par l'État et contrôlées par les usagers. Il organise, en décembre 1973, une conférence de presse conjointe avec la CSN, la FTQ et la CEQ. Il s'agit de la première intervention publique des trois centrales syndicales québécoises sur la question des garderies. Pendant les années soixante-dix, la question de la responsabilité collective de la garde à l'enfance mobilise les garderies populaires, le mouvement des femmes, le milieu communautaire et les centrales syndicales. |
| 1978 | Conseil des affaires sociales et de la famille, « La situation des familles », questionnaire sur la transformation de la famille et le soutien que l'État pourrait lui accorder. |
| 1983 | En 1983, à l'initiative de la FUF, est formé le Regroupement inter-organismes pour une politique familiale au Québec. Cet organisme de pression, qui milite en faveur de l'adoption d'une politique familiale, est composé de 29 associations issues des milieux familiaux, féminins, syndicaux et parapublics. Intensification des pressions en provenance de la société civile pour la mise en place d'une politique familiale explicite. |
| 1990 | Création du Regroupement pour un régime québécois de congés parentaux. Cette coalition, qui comprend 16 organisations féministes, familiales, communautaires et syndicales a pour principal mandat de revendiquer des congés de maternité et des congés parentaux payés. |

TABLEAU I
Les revendications pour une politique familiale et les années de mobilisation (suite)

| | |
|------|--|
| 1994 | Le 8 décembre 1989, l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies (ONU) proclamait 1994 Année internationale de la famille. Le Québec répond à cette invitation en créant le <i>Bureau québécois de l'Année internationale de la famille</i> (BQAI) pour coordonner, à l'échelle nationale et régionale, la tenue d'activités thématiques dont fait état un Rapport national des activités de réflexion. Ce dernier fait état d'un appel à la solidarité et à la reconnaissance lancé par les familles à l'État et aux institutions sociales. En février 1994, a lieu le Forum sur la fiscalité des familles, on y plaide pour l'universalité des investissements de l'État au niveau de la famille. Le BQAI met également en place un <i>Groupe de travail paritaire sur la conciliation travail-famille</i> , où sont représentées les principales associations patronales et syndicales du Québec. |
| 1995 | Commission sur l'avenir du Québec. 81 mémoires faisant référence à la famille et à la politique familiale sont déposés dans le cadre des travaux de cette Commission. |
| 1996 | De nouveau : Regroupement pour un régime québécois d'assurance parentale. Coalition de 15 organisations représentant des travailleuses et des travailleurs syndiqués et non syndiqués, des travailleuses et des travailleurs autonomes ainsi que des citoyennes et des citoyens préoccupés par les conditions de vie des familles. |

NOTE: Ce tableau n'est pas exhaustif. Il donne, à titre d'illustration, un aperçu des actions que différents groupes de la société civile ont menées au cours de l'édification de la politique familiale.

Sources :

Documents d'archives.

Partenariat familles en mouvance et dynamiques intergénérationnelles (2005). *Agir sur les politiques familiales : la recherche : un outil indispensable: fiches synthèses de transfert de connaissances*, Montréal, Familles en mouvance et dynamiques intergénérationnelles, 107 p. (Voir en particulier les pages 78 à 92).

Site Internet du MFA, historique de la politique familiale, consulté le 24 octobre 2007.

Site Internet du Conseil de gestion de l'assurance parentale/ historique/consulté le 24 octobre 2007.

Confédération des syndicats nationaux (2002). *30 ans déjà : le mouvement syndical et le développement des services de garde au Québec*, Montréal, Confédération des syndicats nationaux, Table ronde pour le développement des ressources humaines dans le secteur des services de garde, 64 p.

TABLEAU II
Les différentes phases de l'organisation administrative en matière familiale – Gouvernement du Québec

| DATE | MINISTÈRE OU ORGANISME | COMMENTAIRES |
|-------------|--|---|
| 1946 | Création du ministère du Bien-Être social et de la Jeunesse | La province de Québec est le premier État en Amérique à instituer un ministère de la Jeunesse. À partir de 1957, les législations successives viennent confirmer l'accroissement de ses responsabilités dans le domaine du bien-être. Sa juridiction s'étend aux enfants (orphelinats, crèches, garderies, placement, adoption, etc.) et le gouvernement lui a confié la tâche de mener à bien l'ouverture de foyers ou de centres d'accueil pour personnes âgées. |
| 1961 | Ministère de la Famille et du Bien-Être social | C'est le ministère du Bien-Être social et de la Jeunesse qui change de nom. La création d'un ministère « chargé de la surveillance des intérêts familiaux » établit de nouveau un précédent en Amérique du Nord. À la suite du dépôt du Rapport du comité d'étude sur l'assistance publique (Rapport Boucher), la politique sociale du Québec connaît une réorientation majeure. Désormais, le rôle du ministère ne consistera plus à distribuer de l'assistance financière mais, au contraire, à développer des instruments pour permettre aux individus de vivre de façon autonome. Le Ministère devra répondre aux besoins de trois grands types de clientèle : les familles, les enfants, les personnes âgées et autres adultes. |
| 1964 | Création du Conseil supérieur de la famille | Organisme chargé d'aviser le ministre de la Famille et du Bien-Être social sur toutes questions du ressort de son ministère qui mettent en jeu l'intérêt ou le sort des familles. Il est composé de neuf membres (dont un président) représentant différents groupes oeuvrant dans le domaine du bien-être et de la famille. Le président exerce ses fonctions à temps partiel; seul un secrétaire permanent assiste le Conseil dans son rôle et fait la liaison avec les services du ministère. C'est le premier organisme gouvernemental à réclamer une politique familiale cohérente. |
| 1970 | Création du ministère des Affaires sociales (MAS) | Le ministère de la Famille et du Bien-Être social est aboli et remplacé par le MAS. C'est un « super-ministère », car en plus des responsabilités de la famille et du bien-être social, il cumule aussi celles de la santé. (Le MAS existera jusqu'au 21 juin 1985, où il sera transformé en ministère de la Santé et des Services sociaux – MSSS, vocable qui perdure encore aujourd'hui.) |

TABLEAU II (suite)
Les différentes phases de l'organisation administrative en matière familiale – Gouvernement du Québec

| | | |
|--------------------|--|--|
| 1971 | Création du Conseil des affaires sociales et de la famille | <p>Dans la même logique d'intégration des missions de Santé, de Bien-Être social et de la Famille, le Conseil supérieur de la famille est aboli et remplacé par le Conseil des affaires sociales et de la famille, ce qui n'est pas sans inquiéter les organismes familiaux. Ce nouveau Conseil est très différent du précédent au niveau de sa mission, des pouvoirs qu'il peut exercer, de sa composition de même que de l'organisation administrative devant l'appuyer. Globalement, son champ d'activité est élargi, son rôle est précisé, mais ses initiatives sont soumises à l'approbation du ministre des Affaires sociales. De plus, la Loi encadre de façon très étroite le choix de ses membres. Ainsi, parmi les 16 membres ayant droit de vote, deux personnes proviennent obligatoirement des associations familiales, afin d'assurer la représentation des mouvements familiaux. Le président exerce ses fonctions à temps plein et, dorénavant, le Conseil bénéficie du support du personnel d'un secrétariat.</p> <p>En commission parlementaire, il est précisé que l'intention du législateur, en créant ce Conseil, n'est pas de diminuer l'importance de l'intérêt à l'égard de la famille mais plutôt de l'associer aux consultations et travaux des secteurs du maintien du revenu, de la santé et des services sociaux, tout en se préoccupant des problèmes de la famille en général.</p> |
| 1980 | Création de l' Office des services de garde à l'enfance (OSGE) | <p>Cet office est chargé de coordonner, promouvoir et contrôler l'organisation et le développement des services de garde régis par la loi, généralement des OSBL. Il versera aux services sans but lucratif des subventions de fonctionnement et d'implantation. Il gèrera également le <i>Programme d'exonération et d'aide financière pour les enfants en service de garde</i> s'adressant aux familles à faible revenu.</p> |
| 1981 à 1986 | Comité de la consultation sur la politique familiale et Secrétariat à la politique familiale (Ministère du Conseil exécutif et ministère de la Santé et des Services sociaux) | <p>En juillet 1981, le ministre d'État au Développement social se voit confier le mandat « d'identifier la problématique de la famille québécoise et d'élaborer un projet de politique d'ensemble ». Le Secrétariat au développement social du ministère du Conseil exécutif supervise les travaux préparatoires. Le lancement du Livre vert « <i>Pour les familles québécoises</i> » a lieu en octobre 1984. La consultation publique (tournée régionale) se tient de janvier à mai 1985. Au changement de gouvernement, cette responsabilité est confiée à la ministre de la Santé et des Services sociaux, qui porte également le titre de Ministre responsable de la Politique familiale. Un Secrétariat à la politique familiale est alors créé au sein du MSSS. Le Comité de la consultation sur la politique familiale dépose son Rapport en avril 1986.</p> <p>En décembre 1987, le gouvernement adopte un énoncé de politique familiale dans lequel il précise ses orientations et la structure administrative nécessaire pour les mettre en œuvre (création de deux entités : le Secrétariat à la famille et le Conseil de la famille).</p> |

TABLEAU II (suite)
Les différentes phases de l'organisation administrative en matière familiale – Gouvernement du Québec

| | | |
|-------------|---|---|
| 1987 | Création du Secrétariat à la famille au Ministère du Conseil exécutif | En remplacement du Secrétariat à la politique familiale, qui est aboli. Dorénavant, le ministre responsable de la Famille peut s'appuyer sur cette équipe pour coordonner le développement de la politique familiale au sein du gouvernement. |
| 1988 | Création du Conseil de la famille | Les responsabilités du Conseil des affaires sociales et de la famille sont scindées. Le Conseil des affaires sociales poursuit ses activités et le Conseil de la famille est créé de nouveau. Exclusivement dédié à la famille, c'est un organisme avec mandat d'étude et de consultation. Il comprend 11 membres. Créé dans le but d'affirmer « la reconnaissance par l'État de l'importance de la famille et du rôle des parents », il est chargé d'acheminer les préoccupations de la population au gouvernement et de formuler des avis sur les questions reliées à la famille. |
| 1997 | Création du ministère de la Famille et de l'Enfance (MFE) | Le Secrétariat à la famille et l'OSGE sont fusionnés pour devenir le premier ministère québécois entièrement dédié à la famille et à l'enfance. Le MFE conserve, dans sa loi constitutive, la responsabilité de coordonner le développement de la politique familiale. Il doit assurer la cohérence des actions gouvernementales touchant les familles. Il comprendra plus tard un Secrétariat aux Aînés. |
| 1997 | Conseil de la famille et de l'enfance (CFE) | Le Conseil de la famille est modernisé pour devenir le Conseil de la famille et de l'enfance. Son mandat est élargi et le nombre de membres est augmenté à 15 (pour tenir compte de l'abolition du conseil d'administration de l'OSGE). Sa loi constitutive ne précise toutefois pas les secteurs de provenance de ses membres. |
| 2003 | Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (MESSF) | Le MESSF remplace le MFE qui est aboli. Il cumule les responsabilités de l'emploi, de l'aide sociale et de la famille. Le ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille est secondé par la ministre déléguée à la Famille, responsable plus spécifiquement du réseau des services de garde. La responsabilité des Aînés est transférée au MSSS mais lui reviendra de nouveau en 2004. |

TABLEAU II (suite)
Les différentes phases de l'organisation administrative en matière familiale – Gouvernement du Québec

| | | |
|-------------|--|--|
| 2005 | Ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine (MFAC) | Le MESSF est scindé en deux. Le nouveau MFAC devient responsable des questions familiales, mais la responsabilité du Régime québécois d'assurance parentale demeure au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. |
| 2007 | Ministère de la Famille et des Aînés (MFA) | Le MFA a deux ministres titulaires, la ministre de la Famille et la ministre responsable des Aînés; cette dernière est appuyée par le Secrétariat aux aînés, situé à l'intérieur du ministère de la Famille. Le nouveau ministère perd la responsabilité de la condition féminine, qui relève à présent de la ministre de la Culture et des Communications. |

Sources :

Documents d'archives

Assemblée nationale, Les titulaires de ministères depuis 1867, en ligne : <http://www.assnat.qc.ca/fra/patrimoine/ministitulaires2.html>

Partenariat familles en mouvance et dynamiques intergénérationnelles (2005). *Agir sur les politiques familiales : la recherche : un outil indispensable : fiches synthèses de transfert de connaissances*, Montréal, Familles en mouvance et dynamiques intergénérationnelles, 107 p.

Site Internet du MFA, consulté le 24 octobre 2007 (politique familiale/historique)

TABLEAU III
Les documents de référence de la politique familiale depuis les années '80

1980 à 1986 – Le prélude : la décision d'élaborer une politique d'ensemble sur la famille

| DATE | DOCUMENT | COMMENTAIRE |
|------|---|---|
| 1984 | Livre vert « Pour les familles québécoises » | Présente une réflexion sur la problématique de la famille québécoise en vue de la consultation publique qui se déroulera de janvier à mai 1985. <i>Le gouvernement désire ainsi « prendre le pouls de la population, dans toute sa diversité et sa pluralité, sur la problématique familiale, sur les choix de société devant fonder ses choix de mesures et sur les priorités à retenir pour la mise en œuvre de la politique familiale »</i> |
| 1986 | Rapport du comité de la consultation sur la politique familiale | Première partie : <i>Le soutien collectif réclamé pour les familles québécoises</i> . Deuxième partie : <i>Le soutien collectif recommandé pour les parents québécois</i> . |

1987 à 1997 – La première période du développement de la politique familiale

| | | |
|------|----------------------|---|
| 1987 | Énoncé d'orientation | « <i>La politique familiale : Énoncé des orientations et de la dynamique administrative</i> ». Réponse du gouvernement à la consultation populaire. Celui-ci adopte, pour la première fois, un énoncé de politique familiale dans lequel il précise ses orientations en matière de politique familiale de même que l'organisation administrative nécessaire pour les mettre en œuvre. Il y annonce la création de deux entités : le Conseil de la famille et le Secrétariat à la famille. |
| 1988 | [Budget 1988-1989] | En 1988, la priorité va à l'amélioration du soutien financier aux familles. Plusieurs mesures entraînant des engagements financiers substantiels sont introduites dans le budget de 1988-1989, qui énonce les différentes mesures de cette politique familiale. |

TABLEAU III (suite)
Les documents de référence de la politique familiale depuis les années '80

| | | |
|--|---|---|
| 1988 | <i>Énoncé de politique sur les services de garde à l'enfance « Pour un meilleur équilibre » Document d'orientation</i> | Le gouvernement adopte cet énoncé à la suite de plusieurs rapports. Il s'agit d'un document d'orientation majeur sur le développement, la qualité et le financement des services de garde. Il s'appuie sur 7 principes directeurs, dont « la priorité au développement de services gérés par les parents ». Cette politique sera modifiée en 1989. |
| 1989-1991 | Premier plan d'action gouvernemental « <i>Familles en tête, 1989-1991</i> » | Il est en continuité avec les gestes posés en 1988. D'une part, la « reconnaissance des familles nombreuses », une orientation déjà formulée au moment de l'introduction des allocations à la naissance, est maintenue et bonifiée. D'autre part, on y retrouve, pour la première fois, des mesures concernant le <i>monde du travail</i> . |
| 1992-1994 | Deuxième plan d'action en matière de politique familiale « <i>Familles en tête, 1992-1994</i> » | L'accent y est mis sur le soutien financier et la conciliation famille-travail. Il constitue un effort de structuration des secteurs d'intervention, mais les problématiques abordées ne sont pas différentes de celles du premier plan. Sa spécificité est d'amener la « prévention » comme axe d'intervention majeure. Fait nouveau, pour préparer ce deuxième plan, le Secrétariat à la famille consulte le Conseil de la famille ainsi que les organismes familiaux au sujet des orientations et des mesures à venir. |
| 1995-1997 | Troisième plan d'action en matière familiale « <i>Plan d'action des partenaires en matière familiale, 1995-1997</i> » | Il se démarque des deux autres plans en ce qu'il énonce non seulement les engagements des organismes publics et parapublics, mais aussi ceux des secteurs privé et communautaire. Il comprend 4 domaines d'intervention et 371 mesures. Il s'agit du premier effort pour élaborer une politique familiale <i>en concertation</i> avec l'ensemble des acteurs socio-économiques de la province. Mouvement familial, monde municipal, monde du travail, réseau de l'éducation, réseau de la santé et des services sociaux et gouvernement y annoncent leurs engagements respectifs. |
| 1997 à 2003 – La deuxième période | | |
| 1996 (15 mai) | Déclaration du gouvernement du Québec sur la famille | Déclaration adoptée à l'Assemblée nationale dans laquelle le gouvernement reconnaît le rôle primordial des familles dans la société québécoise. |
| 1997 | Livre blanc « Les nouvelles dispositions de la politique familiale » | Le gouvernement y annonce le développement accéléré des services de garde éducatifs à coûts minimes, la création d'un régime québécois d'assurance parentale (RQAP) ainsi que la réforme du soutien financier au bénéfice des enfants par l'instauration de l'allocation unifiée pour enfants (AUE). |

TABLEAU III (suite)
Les documents de référence de la politique familiale depuis les années '80

| | | |
|--|---|--|
| 2002 | Plan concerté pour les familles du Québec (2002-2006) | Ce plan concerté a pour objectif de convier l'ensemble des acteurs socio-économiques (organismes communautaires, municipalités, entreprises et syndicats) à travailler à l'amélioration des conditions de vie des familles – i.e. les « partenaires de la politique familiale » – de concert avec le gouvernement. Il comporte 23 mesures et une enveloppe budgétaire substantielle. Il est prévu que sa mise en œuvre s'étale sur 4 ans et le MFE en est le maître d'œuvre. Il ne pourra être mis en œuvre que partiellement en raison du changement de gouvernement. |
| 2003 | « Horizon 2005 : Conciliation famille-travail, Prendre parti pour les familles » | Politique de conciliation famille-travail rendue publique en mars 2003 peu avant les élections. Devenue caduque au changement de gouvernement, elle n'a jamais été mise en œuvre. |
| 2003 à aujourd'hui – La troisième période | | |
| 2003 | Consultation sur le développement et le financement des services de garde | À l'été 2003, le gouvernement s'interroge sur les moyens de poursuivre le développement des services de garde à l'intérieur de limites de coûts acceptables. Dans ce document, il invite le milieu des services de garde et la population à se prononcer sur différents scénarios de développement (quel type de services développer?) et de financement (quelle tarification adopter?). Au terme de l'exercice, le gouvernement autorisera la répartition des nouvelles places entre les CPE en installation et en milieu familial ainsi que les services de garde à but lucratif. Cependant, le tarif chargé aux parents passera de 5 \$ à 7 \$ par jour le 1 ^{er} janvier 2004. La contribution parentale représente, en 2004, environ 17 % du coût des services. |
| 2004 | [Budget 2004 – 2005] | Annnonce de la création des programmes <i>Soutien aux enfants</i> et <i>Prime au travail</i> . |
| 2004 | « Vers une politique gouvernementale sur la conciliation travail-famille » | Pré-consultation sur ce que pourrait être une politique de conciliation travail-famille. Le ministre de l'Emploi, de la Solidarité familiale et de la Famille rencontre une quarantaine de groupes en consultation privée pour recueillir leur point de vue. Le document ministériel n'est pas un projet de politique mais plutôt un état de situation pour faciliter la discussion. D'autres travaux (missions pour s'inspirer des expériences étrangères, discussions internes avec les ministères) suivront, mais la politique annoncée ne verra pas le jour. |

TABLEAU III (suite)
Les documents de référence de la politique familiale depuis les années '80

| | | |
|---------------|------------------------------|--|
| 2006 | [Politique d'égalité] | En décembre 2006, le gouvernement rend publique la politique « <i>Pour que l'égalité de droit devienne une égalité de fait</i> », laquelle est assortie d'un plan d'action de 3 ans. Un volet concerne la conciliation famille-travail et le plan d'action comprend des mesures en ce sens. La ministre de la Culture, des Communications et de la Condition féminine assume cependant la responsabilité de cette politique depuis avril 2007. |
| Depuis | | Depuis 2003, des modifications législatives touchant certaines mesures de la politique familiale ont eu lieu, dont une réforme majeure de la législation entourant les services de garde. Un bilan des initiatives gouvernementales en faveur des familles depuis 2003 a été produit au début de l'année 2007. Cependant, aucun document présentant la <i>vision gouvernementale</i> de la politique familiale n'est actuellement disponible malgré le large éventail de mesures en vigueur. |

Légende : [] : Indique un point de référence important même s'il ne s'agit pas d'un « document de référence de la politique familiale » au même titre que les autres.

Sources : Documents cités.

TABLEAU IV
Les organismes responsables de l'application des principales mesures de la politique familiale en 2007

| Mesure | Application | Partage des responsabilités |
|---|---|--|
| Services de garde à l'enfance <i>(Développement graduel de 1997 à 2007)</i> | Ministère de la Famille et des Aînés (MFA) (Incluant l'Agence des services à la Famille) | La ministre de la Famille est responsable de la loi et de la réglementation; Les CPE (installations et milieu familial) et les services de garde à but lucratif sont les prestataires de service. |
| Programme Soutien aux enfants <i>(1^{er} janvier 2005)</i> | Ministère de la Famille et des Aînés et Régie des rentes du Québec (RRQ) | MFA : La ministre de la Famille est responsable de cette mesure. RRQ : La RRQ en effectue le versement. |
| Régime québécois d'assurance parentale <i>(1^{er} janvier 2006)</i> | Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) ; Conseil de gestion de l'assurance parentale (CGAP) Revenu Québec Caisse de dépôt et placement du Québec (CDP) Ministère des Finances du Québec (MFQ) | MESS : Le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale est responsable du programme. Son ministère verse les prestations et dispense les services aux citoyens. CGAP : Il est responsable de la gestion du régime et fiduciaire du fonds autonome permettant son autofinancement. (Employeurs, salariés et travailleurs autonomes cotisent à ce fonds et sont représentés au conseil d'administration). Revenu Québec perçoit les cotisations. CDP administre les placements du Fonds d'assurance parentale. MFQ assure le paiement des prestations par les institutions financières. |
| Mesures de conciliation famille-travail annoncée dans la Politique d'égalité <i>(Décembre 2006)</i> | Ministère de la Condition féminine et ministère de la Famille et des Aînés | Ministère de la Condition féminine : la ministre de la Condition féminine est responsable de la politique d'égalité; MFA : responsable de la réalisation de ses engagements dans le cadre du plan d'action triennal. |

TABLEAU IV (suite)
Les organismes responsables de l'application des principales mesures de la politique familiale en 2007

| Mesure | Application | Partage des responsabilités |
|---|--|---|
| Services de garde en milieu scolaire (SGMS) * * (Services de garde à 7 \$ par jour pour les enfants de la maternelle ou du primaire durant certaines plages horaires des journées normales ou lors des journées pédagogiques) | Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) | Ministre de l'Éducation : responsable du programme Commissions scolaires : responsables de l'organisation des SGMS Conseil d'établissement : approuve les règles et répond aux demandes des parents Direction d'école : responsable du SGMS de son école et de la qualité des services offerts |
| Aînés | Ministère de la Famille et des Aînés | Ministre des Aînés : responsable de la consultation publique sur les conditions de vie des aînés; MFA : responsable du soutien administratif de la consultation par le biais de son Secrétariat aux aînés. |
| Mesures d'accompagnement des familles <i>(Historiquement, depuis la création du MAS, lorsque les missions de la Santé, du Bien-Être et de la Famille ont été intégrées)</i> | Ministère de la Santé et des Services sociaux | CLSC : Mandat de soutien social sur un territoire donné, sur demande du client. Les mesures varient d'un CLSC à l'autre. |

TABLEAU V
Comparaison des allocations familiales universelles dans plusieurs pays d'Europe⁽¹⁾

Allocations familiales universelles, montants annuels en dollars canadiens, 2001 ⁽⁷⁾

Norvège et pays de l'Union européenne ⁽²⁾

| <i>Pays</i> | <i>1^{er} enfant</i> | <i>2^e enfant</i> | <i>3^e enfant</i> | <i>4^e enfant</i> |
|-------------------------|------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| Belgique ⁽³⁾ | 1 091 | 2 011 | 3 008 | 3 008 |
| Allemagne | 2 100 | 2 100 | 2 328 | 2 724 |
| France | 0 | 1 637 | 2 096 | 2 111 |
| Norvège | 1 551 | 1 551 | 1 551 | 1 551 |
| Finlande | 1 307 | 1 597 | 1 902 | 2 207 |
| Suède | 1 436 | 1 436 | 1 820 | 2 586 |
| Danemark ⁽⁴⁾ | 1 239 | 1 239 | 1 239 | 1 239 |
| Royaume-Uni | 1 438 | 951 | 951 | 951 |
| Pays-Bas ⁽⁵⁾ | 833 | 833 | 833 | 833 |
| Luxembourg | 2 108 | 3 027 | 4 458 | 4 458 |
| Irlande | 786 | 786 | 1 033 | 1 033 |
| Autriche ⁽⁶⁾ | 1 662 | 1 868 | 2 073 | 2 073 |
| Moyenne | 1 296 | 1 586 | 1 941 | 2 065 |

(1) Ne tient pas compte des majorations pour jeune enfant ou pour parent seul, ou des majorations reliées à la date de naissance

(2) En Italie, au Portugal et en Espagne, les allocations familiales varient selon le revenu. En Grèce, elles sont versées aux salariés.

(3) Les allocations familiales sont versées aux personnes occupées, aux titulaires de pensions et aux chômeurs (à partir du 7^e mois de chômage).

(4) Minimum versé à l'égard des enfants de 7 à 17 ans.

(5) Minimum versé à l'égard des enfants de moins de 6 ans, nés à partir du 1^{er} janvier 1995.

(6) Minimum versé à l'égard des enfants de moins de 10 ans.

(7) Conversion des monnaies nationales en dollars canadiens avec les parités de pouvoir d'achat de l'annexe 1 (page 126 du document)

Source : Système d'information mutuelle sur la protection sociale dans les états membres de l'Union européenne. Prestations familiales au 1^{er} janvier 2001. [http : //europa.eu.int/comm/employment_social/missoc2001/index_chapitre9_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc2001/index_chapitre9_fr.htm), 7 mai 2002.

Source :

Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (2004). *Portraits de politiques familiales. Situation dans onze pays développés*, [Pierre Croisetière] Québec, p 126-127.

COMPOSITION DU CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE

M^{me} Isabelle Bitadeau
Présidente par intérim
et
Secrétaire générale
du Conseil de la famille et de l'enfance

M^{me} Louise Chabot
Vice-présidente du Conseil de la famille et
de l'enfance
1^{re} Vice-présidente de la Centrale des
syndicats du Québec

M^{me} Suzanne Amiot
Ex-vice-présidente de la Fédération des
travailleurs et travailleuses du Québec

M^{me} Sylvie Carter
Coordonnatrice au développement
Espace Chaudière-Appalaches
Administratrice du Regroupement des
organismes Espace du Québec

M^{me} Jane Cowell-Poitras
Conseillère associée
Développement social et communautaire –
Condition féminine
Conseillère de la ville de Montréal
Arrondissement de Lachine

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

M^{me} Maria Labrecque Duchesneau
Directrice générale de l'organisme
Au cœur des familles agricoles

M. Gilles Prud'homme
Directeur général d'Entraide pour hommes
de Montréal

M^{me} Guerline Rigaud
Directrice générale de la Maison SAM X

M^{me} Josée Roy
Adjointe au comité exécutif de la
Confédération des syndicats nationaux

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

M. Paul Savary
Médecin, oto-rhino-laryngologiste

M^{me} Marjolaine Sioui
Gestionnaire des opérations
Commission de la santé et des services
sociaux des Premières Nations du Québec
et du Labrador

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

MEMBRE DÉSIGNÉE

M^{me} Line Bérubé
Sous-ministre adjointe
Ministère de la Famille et des Aînés

