



situation économique des familles et soutien de l'État

politiques municipales

famille et soins aux personnes vulnérables

collaboration famille-école

conciliation famille-travail

Bilans et perspectives

Le rapport 2004-2005

sur la situation et les besoins des familles et des enfants



Conseil de la famille
et de l'enfance

Québec 

situation économique des
familles et soutien de l'État

politiques municipales

famille et soins aux
personnes vulnérables

collaboration famille-école

conciliation famille-travail

Bilans et perspectives

Le rapport

2004-2005

sur la situation et les besoins
des familles et des enfants

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

Québec 

Le Rapport annuel 2004-2005 sur la situation et les besoins des familles et des enfants : 5 bilans et perspectives a été adopté par le Conseil de la famille et de l'enfance à sa réunion du 17 mars 2005, conformément à l'article 14 de la Loi sur le Conseil de la famille et de l'enfance.

Ce rapport a été préparé sous la responsabilité d'un comité de travail du Conseil de la famille et de l'enfance formé de :

M^{me} Suzanne Amiot

M^{me} Marguerite Blais, présidente du Conseil de la famille et de l'enfance

M^{me} Jane Cowell-Poitras

M. Gilles Prud'homme, président du comité

M^{me} Monique Ryan

Recherche et rédaction :

Danielle Aubert (Chapitre II)

Donald Baillargeon (Chapitre V)

Lise Bourcier (Chapitre III)

Chantale Dumont (Chapitre IV)

Jacinte Roberge (Chapitre I)

Coordination :

Isabelle Bitauveau

Soutien technique :

Nancy Carré et Pascale Santerre

Collaboration :

Céline Gariépy et Josée Labbé

Responsable des communications :

Odette Plante

Révision linguistique :

Alain Péricard

Graphisme :

Matteau Parent graphisme et communication inc.

Le générique masculin est utilisé dans le seul but d'alléger le texte. La traduction et la reproduction totale ou partielle de ce Rapport sont autorisées à la condition que la source soit mentionnée.

Conseil de la famille et de l'enfance

900, boul. René-Lévesque

Place Québec, bureau 800

Québec (Québec) G1R 6B5

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

Télécopieur : 418 643-9832 Courriel : conseil.famille.enfance@cfe.gouv.qc.ca

Site : <http://www.cfe.gouv.qc.ca>

© 2005 Conseil de la famille et de l'enfance

Dépôt légal : Bibliothèque nationale du Québec, 2005

Bibliothèque nationale du Canada, 2005

Mai 2005

ISBN : 2-550-44345-4

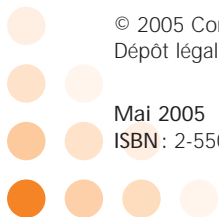


Table des matières



Mot de la présidente	6
Introduction	8
1-La conciliation famille-travail et l'action de l'État	12
Introduction	15
1 Le contexte de l'explosion du conflit emploi-famille	16
1.1 Les transformations de l'économie	16
1.2 La modification du contexte familial	18
2 L'état de la situation : le chemin parcouru au cours des dernières années	21
2.1 Le développement accéléré des services de garde éducatifs	21
2.2 Les modifications aux lois du travail	33
2.3 Les efforts pour créer un régime d'assurance parentale (RAP)	34
2.4 Vers une politique gouvernementale de conciliation famille-travail	37
3 Les enjeux des prochaines années	41
Annexe	44
2-La situation économique des familles et le soutien de l'État	52
Introduction	55
1 Contexte	56
1.1 Contexte économique	56
1.2 Contexte politique	58
1.3 Contexte familial	59
1.4 Événements de la dernière année	61
2 L'état de la situation	64
2.1 La situation économique des familles	64
2.2 Le soutien économique de l'État aux familles	74

3 Les enjeux des prochaines années	87
3.1 Assurer l'équité à l'égard de l'ensemble des familles avec des enfants à charge	87
3.2 Adapter la fiscalité et les politiques publiques de soutien économique aux réalités des familles	88
3.3 Assurer la pérennité du soutien économique aux familles	89
Annexe	90

3-Famille et soins aux personnes vulnérables **96**

Introduction	99
1 Contexte	100
1.1 Contexte historique	100
1.2 Contexte social	101
1.3 Contexte politique et économique	102
1.4 Contexte scientifique et technologique	104
1.5 Récents développements dans le domaine de la santé et des services sociaux	105
2 L'état de la situation	108
2.1 Les familles avec des personnes vulnérables et leurs besoins	108
2.2 L'adéquation entre les besoins familiaux et les interventions gouvernementales	117
3 Les enjeux des prochaines années	120
3.1 Reconnaître et soutenir la famille aidante dans une perspective de partenariat famille-État	121
3.2 Assurer l'accessibilité et la qualité des services dans un souci d'équité interterritoriale et intergénérationnelle	122
3.3 Élargir l'intégration sociale des personnes handicapées	123

4-Collaboration famille-école **128**

Introduction	131
1 Contexte	132
1.1 Contexte sociopolitique	132
1.2 Contexte institutionnel	134
1.3 Contexte sociodémographique	136
1.4 Contexte économique	140
1.5 Événements récents	142

2 L'état de la situation	143
2.1 Responsabilités communes	144
2.2 Participation parentale	145
2.3 Services à la famille	147
2.4 Coûts de l'éducation	153
3 Les enjeux des prochaines années	158
3.1 Assurer les conditions de la collaboration famille-école	158
3.2 Assurer l'accessibilité et la continuité des études et des services éducatifs	159
3.3 Assurer le bien-être des familles par l'harmonisation de l'école à la communauté et au pluralisme de la société québécoise	160
5-Les politiques municipales dans une optique familiale	166
Introduction	169
1 Contexte des municipalités et de leurs politiques	171
1.1 Contexte géopolitique	171
1.2 Contexte sociodémographique	180
1.2 Brève revue des événements de l'année dans le monde municipal	183
2 L'état de la situation	184
2.1 Les politiques municipales et les familles	184
2.2 Compétences, pouvoirs et fonctions des municipalités	189
2.3 Des perspectives d'avenir	192
3 Les enjeux des prochaines années	198
3.1 Développer la toile sociale des familles au sein des collectivités	198
3.2 Se laisser guider par les aspirations des familles en matière de proximité et de mobilité géographique	199
3.3 Assurer et approfondir la démocratie municipale	200
Annexe	201
Conclusion	204
Bibliographie	206
Composition du Conseil de la famille et de l'enfance	222

Mot de la présidente

En 2004, le Conseil de la famille et de l'enfance célébrait son quinzième anniversaire d'existence. Lors de la réunion du 4 mars 2004, les membres du Conseil adoptaient, pour la production du Rapport annuel 2004-2005, l'idée de faire le point sur l'évolution de la situation des familles et des enfants dans les différents champs d'observation et de réflexion du Conseil au cours des dernières années et, plus spécifiquement de la planification stratégique 2002-2005, en traçant un bilan synthétique des principaux thèmes qui sont au cœur de ses recherches actuelles.



Ainsi, le premier chapitre du Rapport est consacré à l'examen d'une réalité complexe de la vie des familles : la conciliation famille-travail. Il est suivi, au chapitre deux, d'une analyse de la situation économique des familles et du soutien gouvernemental à leur égard. L'interface des familles avec les deux grands réseaux institutionnels que sont l'éducation et la santé fait l'objet des deux chapitres suivants, l'un portant sur le partage des responsabilités de l'État et de la famille dans les soins aux personnes vulnérables et l'autre sur la façon dont les collaborations famille-école s'articulent autour de la réussite scolaire des enfants. Enfin, le dernier chapitre étudie le soutien collectif prodigué aux familles au niveau local, en particulier sous l'angle de l'adoption de politiques municipales.

Les professionnels du Conseil, responsables des différents dossiers d'étude de notre organisme se sont regroupés en vue de rédiger un rapport commun où chacun d'entre eux aurait à produire un chapitre sur l'état de la situation des familles en lien avec ses propres domaines de compétences. Quant aux membres du Conseil, lors de réunions ultérieures, ils furent appelés à entériner ces données et à soumettre au gouvernement les recommandations que l'on retrouve à la partie des enjeux.

Ce qui m'importe d'exprimer en préambule de ce Rapport, est le fait qu'en soutien aux bénévoles qui forment le corpus du Conseil de la famille et de l'enfance se profilent des personnes aux multiples connaissances. Elles doivent refléter par leurs écrits, le plus justement possible, la pensée du Conseil et nourrir une réflexion poussée par de nombreuses recherches qui se calculent en jours et en mois. C'est donc avec grand plaisir que je vous propose un Rapport annuel sous la forme d'un recueil de textes signés par ces professionnels qui font la fierté de notre organisme. Bénévoles et permanents qui s'unissent toujours pour produire le fruit d'une démarche collective. Aussi inhabituel que cela puisse paraître pour un organisme gouvernemental où les professionnels sont au service du Conseil, si ces derniers signent leur texte, c'est que nous ne devons jamais perdre de vue que nous travaillons avec des êtres humains de talent et de grande qualité.

Bonne lecture,



Marguerite Blais

Introduction

Pour son *Rapport annuel 2004-2005 sur la situation et les besoins des familles* et des enfants, le Conseil de la famille et de l'enfance a choisi de présenter ses réflexions à partir d'un bilan sélectif de l'action gouvernementale en matière de soutien aux familles. Il introduit ainsi une interruption temporaire dans la série constituée par ses Rapports annuels antérieurs, qui cherchaient davantage à éclairer une condition spécifique de la situation des familles québécoises.¹



Le choix des cinq thèmes retenus ne doit rien au hasard. Ce début d'année 2005 correspond à la troisième et dernière année du cycle de planification stratégique du Conseil : il lui a donc paru judicieux de prendre la mesure des avancées des actions gouvernementales dans cinq domaines qui ont fait l'objet de sa vigilance attentive au cours des dernières années. Chacun des secteurs abordés a fait l'objet d'avis, de mémoires ou d'études produits par le Conseil entre 2002 et 2005.

Tout comme les Rapports précédents sur la situation de l'ensemble des familles, ce Rapport 2004-2005 est aussi l'occasion pour le Conseil de faire le point sur l'avancement de sa réflexion et de situer les jalons des progrès accomplis en matière de politique familiale.

Évaluer la situation et les besoins des familles et des enfants est un exercice très complexe. Un certain nombre des facteurs qui la conditionnent relève de l'action de l'État, mais beaucoup d'autres sont soumis à des influences contextuelles d'une autre nature. Outre la part attribuable aux efforts individuels et collectifs, l'héritage historique et culturel, l'organisation sociale, les grandes orientations du marché et l'avancement du savoir sont quelques-uns de ces facteurs qui contribuent à façonner la situation des familles contemporaines. Dans cette optique, chacun des chapitres du Rapport débute par une section qui présente les principales tendances qui caractérisent l'environnement social, économique et politique actuel et qui déterminent le contexte dans lequel s'inscrit l'action gouvernementale, celle de ses réseaux institutionnels et celle des municipalités à l'égard des familles et de leur évolution.

Ainsi, au plan démographique, la baisse de la fécondité, l'allongement de l'espérance de vie et la diversification des parcours conjugaux et familiaux font émerger de nouvelles priorités et de nouveaux défis. La nostalgie d'un passé encore récent de prospérité économique, d'une période de développement intense de programmes sociaux et de confortables certitudes quant au marché du travail est encore très vivace et contribue probablement au regain d'inquiétude qui prévaut aujourd'hui.

Les phénomènes nés de la mondialisation, les progrès technologiques et scientifiques et l'accélération de la circulation de l'information, dont les impacts demeurent difficiles à mesurer, sont au cœur de nombreux débats, pas toujours consensuels. La prise de conscience de la marge de manœuvre limitée des finances publiques québécoises entraîne une renégociation des programmes sociaux et une redéfinition de la mission de l'État. Au plan des valeurs, la montée de l'individualisme et les changements dans le rapport aux normes et à l'autorité, tout en présentant certains aspects positifs sont mis en cause dans le délitement des valeurs collectives. Tous ces éléments semblent se conjuguer pour justifier un repli sur soi et multiplier les risques d'exclusion sociale des populations les plus vulnérables. La famille, facteur fondamental de cohésion sociale est donc intensément sollicitée par ces bouleversements.

Après ce tour d'horizon contextuel, le lecteur est invité, dans chacun des domaines choisis, à prendre connaissance de l'état de situation qui brosse un tableau des dynamiques dans lesquelles les familles sont impliquées. Étant donné la variété des sujets traités, il va de soi que, d'un chapitre à l'autre, les éléments analysés diffèrent. Mais cette diversité même permet de bien cerner la réalité des familles et la façon dont l'action publique contribue à leur épanouissement et à leur bien-être.

Enfin, fidèle en cela à l'approche prospective qui caractérise ses initiatives, le Conseil, à la fin de chaque chapitre, propose à la réflexion une série d'enjeux qu'il lui semble essentiel de prendre en considération en vue de l'édification d'une société favorable à la famille.

Le premier chapitre se penche sur un phénomène relativement récent, celui de la conciliation famille-travail, qui s'enracine à la fois dans les changements du monde du travail, dans les transformations de l'économie et dans l'évolution des mentalités et des comportements. Les aspirations à des changements se manifestent, au moment où on prend la mesure des impacts du déséquilibre entre les aspirations professionnelles et les aspirations à la réalisation personnelle et familiale. Une politique gouvernementale est annoncée et plusieurs développements récents de la politique familiale (réseau de services de garde en petite enfance et mise en œuvre d'un régime d'assurance parentale) témoignent de l'importance accordée à cette question cruciale. Comment l'action publique peut-elle poursuivre cet élan et appuyer les initiatives en ce domaine?

Abordant un autre secteur où les contraintes conjoncturelles pèsent lourd, le second chapitre porte sur la situation économique des familles et la façon dont les aides publiques, en particulier les prestations familiales et les aménagements fiscaux, influencent leur niveau de vie. Là encore, l'actualité politique fournit amplement matière à réflexion puisque l'année en cours a été marquée par d'importantes réformes dans ce secteur avec la mise en œuvre des mesures *Soutien aux enfants et Prime au travail*. Des préoccupations persistent : de trop nombreuses familles sont touchées par la pauvreté, le niveau d'endettement est inquiétant et la précarité menace encore beaucoup de foyers, y compris ceux qui comportent des enfants. Cette conjoncture interpelle l'État à la fois dans son rôle de régulation et dans celui de redistribution des richesses.

En matière de santé, nul ne conteste la légitimité de l'intervention de l'État. Les Québécois et les Québécoises disposent d'un réseau de santé et de services sociaux qui leur permet de se compter parmi les populations privilégiées de la planète au plan de la santé et de la longévité. Cependant, les familles qui prennent soin d'un membre à la santé vulnérable affrontent de lourdes responsabilités et le soutien qu'elles reçoivent comporte encore des lacunes importantes. Dans un contexte de vieillissement de la population et de plus longue durée de vie des personnes non autonomes, les solidarités familiales sont plus que jamais sollicitées alors que l'organisation sociale et celle des services n'en facilitent pas toujours l'exercice. La reconnaissance de l'apport familial dans la prise en charge des personnes vulnérables appelle un meilleur soutien. Le Conseil insiste sur certains enjeux cruciaux qu'il faudra résoudre pour améliorer la qualité de vie de ces familles.

De longue date, l'existence et le développement du réseau de l'éducation concrétisent de façon emblématique le partage des responsabilités entre la famille et l'État. Pour l'une comme pour l'autre, la mission éducative a évolué; les exigences sont plus élevées que jamais, et tous veulent que la génération montante puisse jouer un rôle actif au sein de la société du savoir. Comment la famille et l'État partagent-ils leur responsabilité éducative? C'est l'objet du quatrième chapitre du présent Rapport. Les institutions éducatives prévoient une place pour les parents au sein de leurs structures et le rôle essentiel des parents dans la réussite de leurs enfants fait consensus. Malgré cela, les parents peuvent éprouver le sentiment que leurs réalités sont peu prises en compte par les exigences du milieu scolaire. Abordant tour à tour la question de la participation parentale, des services à l'élève en lien avec les besoins des familles et celle des coûts de l'éducation, ce chapitre se conclut par une évocation des défis à relever au cours des prochaines années.

Enfin, ce bilan de la situation des familles et de l'action publique à leur égard ne serait pas complet sans un examen du milieu de vie des familles, abordé ici par le biais des politiques municipales. Les réformes récentes amènent les municipalités à devenir plus actives dans des secteurs qu'elles avaient jusqu'ici peu investis. Elles disposent de leviers d'action qui leur permettent d'agir sur les milieux de vie des familles. Le soutien gouvernemental à l'adoption de politiques en faveur des familles contribue à l'émergence graduelle d'une deuxième génération de politiques familiales. Quels sont les moyens et les conditions de leur mise en œuvre pour qu'elles correspondent aux besoins des familles contemporaines? Là encore, les enjeux sont d'envergure.

Le Conseil de la famille et de l'enfance souhaite que la lecture de ces textes soit inspirante et qu'elle contribue à encourager la participation active de tous les acteurs sociaux, et en particulier ceux qui oeuvrent dans les domaines passés en revue, au développement d'un environnement favorable aux familles.



Ainsi, le premier Rapport (1999-2000) s'intitulait *Et si on parlait des familles et des enfants, de leur évolution, de leurs aspirations et de leurs besoins?* Le suivant, *Familles avec adolescents, entre le doute et l'incertitude* (2001- 2002) portait sur une période particulière de la vie des familles. Alors que le plus récent, *Les parents au quotidien* (2002-2003) s'attachait à éclairer les problèmes concrets que les familles rencontrent dans leur vie de tous les jours.

1

La conciliation famille-travail et l'action de l'État

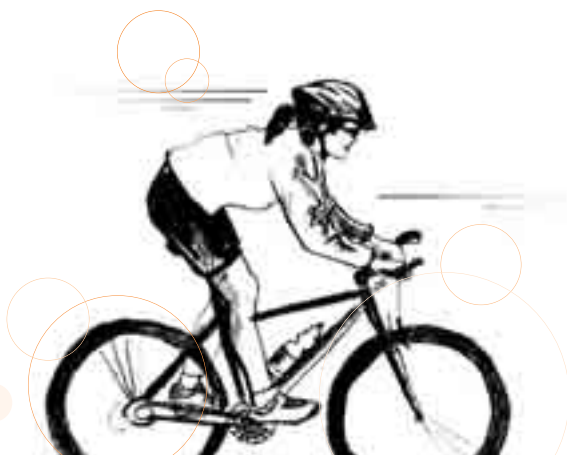
Jacinte Roberge



Table des matières

1-La conciliation famille-travail et l'action de l'État	12
Introduction	15
1 Le contexte de l'explosion du conflit emploi-famille	16
1.1 Les transformations de l'économie	16
La participation des femmes au marché du travail	16
La progression du travail atypique et des horaires non usuels de travail	17
1.2 La modification du contexte familial	18
Les répercussions du travail atypique sur les familles	18
Les conséquences du conflit emploi-famille sur la collectivité	19
2 L'état de la situation: le chemin parcouru au cours des dernières années	21
2.1 Le développement accéléré des services de garde éducatifs	21
La création du réseau des services de garde éducatifs	21
La configuration du réseau au début de 2005	23
L'esprit de la réforme : pouvoir décisionnel aux parents et guichet unique pour tous les besoins de garde	24
La dimension éducative des services de garde	25
Le coût du programme des services de garde: mythes et réalités	26
La consultation de l'été 2003 : pour assurer la pérennité du réseau	26
L'évaluation de la qualité éducative des services de garde	27
La consolidation du réseau	28
L'évolution récente au niveau canadien	31
La position du Conseil dans le débat	32
2.2 Les modifications aux lois du travail	33
Les demandes du Conseil	33
2.3 Les efforts pour créer un régime d'assurance parentale (RAP)	34
Un dossier tumultueux : négociations infructueuses et bataille juridique en règle	34
La position du Conseil dans ce débat	36

2.4	Vers une politique gouvernementale de conciliation famille-travail	37
	Deux priorités	37
	Actions dans le milieu familial	38
	Actions dans les milieux de travail	38
	Actions dans les milieux de vie	40
	Une politique de conciliation famille-travail pour 2005?	41
3	Les enjeux des prochaines années	41
	Mettre en œuvre le régime québécois d'assurance parentale	41
	Parachever le réseau des services de garde éducatifs	42
	Soutenir les familles en adoptant une politique en conciliation famille-travail	42
	Annexe	44



À la fin du vingtième siècle, des observateurs américains popularisaient l'appellation « DINK » ou « Double Income No Kids », pour parler du phénomène des couples sans enfant dont les deux membres vouent leur existence à leur travail et à leur carrière. L'apparition de ces nouvelles valeurs et façons de vivre marquait une rupture avec les modèles précédents.

Voulant illustrer, cette fois, la contrepartie de cette réalité, c'est-à-dire celle des parents travailleurs, nos voisins américains ont inventé, plus récemment, un nouvel acronyme : les « DINS », pour « Double Income No Sex ». Non sans une pointe d'humour, c'est ainsi qu'ils désignent les couples avec enfants dont les deux parents occupent un emploi. Toujours à bout de souffle, ces derniers tentent de concilier les exigences du marché du travail et les responsabilités familiales et, plus souvent qu'autrement, doivent mettre en veilleuse leur vie de couple.

En l'espace de quinze ans, une nouvelle problématique sociale a vu le jour dans les pays industrialisés : la difficulté de s'acquitter de ses différents rôles dans la vie, celui de parent, de travailleur, de personne engagée dans la vie citoyenne. En un mot : la conciliation famille-travail. Depuis quelques années, différents acteurs essaient d'attirer l'attention des pouvoirs publics sur la réalité des parents travailleurs, et de montrer les conséquences néfastes d'un laisser-aller dans ce domaine pour l'ensemble de la société.

Le Conseil de la famille et de l'enfance a pris une part active à ce débat. En 1999, il publiait, à son initiative, son Avis « Famille et travail, deux mondes à concilier ». ¹ Dans ce document, il mettait en lumière le retard d'adaptation de notre société face à la tension croissante entre famille et travail; il plaidait pour que l'on admette la responsabilité collective en matière de conciliation famille-travail et que l'on reconnaisse la relation d'interdépendance entre ces deux grands domaines de l'activité humaine. Il demandait également que l'on redéfinisse le contrat social entre les femmes et les hommes et que l'on adopte une perspective profamille, dans le respect du principe de l'égalité des sexes. Plus récemment, dans son Avis « Démographie et famille : Avoir des enfants, un choix à soutenir » ², il appelait l'ensemble des acteurs socio-économiques à se mobiliser pour soutenir celles et ceux qui font le choix d'avoir des enfants.

Parallèlement, le Conseil a multiplié depuis cinq ans les actions de sensibilisation auprès des milieux patronal, syndical, gouvernemental et associatif, et a participé à de nombreux forums sur la question. Il s'est également joint au Conseil du statut de la femme (CSF) et au Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre (CCTM) pour la création des prix Iso-famille, un prix visant à récompenser les entreprises qui ont adopté des pratiques profamilles. Il a par la suite encouragé la réalisation d'études sur la conciliation famille-travail dans les petites et moyennes entreprises (PME) québécoises, sujet sur lequel on ne disposait que de très peu d'information, en dépit du rôle prépondérant que ces dernières jouent dans l'économie québécoise. ³ À l'automne 2004, dans le cadre d'une consultation ministérielle en vue de l'élaboration de la politique gouvernementale en matière de conciliation famille-travail, le Conseil, fort de son expérience, a présenté dans un mémoire une synthèse de sa réflexion sur le sujet. ⁴

Au Québec, contrairement à la situation qui prévaut dans le reste de l'Amérique du Nord, un consensus social s'est peu à peu établi sur la légitimité de l'intervention de l'État dans ce domaine. Ainsi, nous nous sommes dotés, au fil des ans, d'un réseau de services de garde éducatifs, de lois du travail qui protègent l'exercice de certaines responsabilités familiales, et nous avons consacré beaucoup d'effort à l'édification d'un régime de congés parentaux, qui devrait voir le jour en 2006.

Si des gestes significatifs ont été posés pour favoriser l'articulation emploi-famille, il reste encore beaucoup à faire. Dans ce chapitre, le Conseil tente de faire un bilan et de dégager une vision prospective des actions à mener pour poursuivre l'amélioration de la conciliation des responsabilités familiales et professionnelles. Après avoir rappelé les principaux éléments du contexte économique et familial qui militent en faveur d'une action vigoureuse de l'État dans ce domaine, nous ferons le point sur les quatre initiatives majeures amorcées par le gouvernement du Québec depuis quelques années. Nous discuterons ensuite des grands enjeux que nous entrevoyons dans un avenir rapproché.

1. Le contexte de l'explosion du conflit emploi-famille

Plusieurs transformations économiques et sociales survenues pendant la dernière décennie ont concouru à aggraver le conflit emploi-famille. À peine esquissés il y a trente ans, ces changements aux contextes économique et familial sont devenus des tendances lourdes et méritent qu'on s'y attarde.

1.1 Les transformations de l'économie

Dans un ouvrage récent⁵, Diane-Gabrielle Tremblay souligne, à juste titre, que l'interdépendance entre la famille et le travail a été mise en évidence en grande partie par l'entrée massive des femmes sur le marché du travail et par la diversification des formes d'emploi.

La participation des femmes au marché du travail

Amorcée au tournant des années soixante-dix, la participation massive des femmes au marché du travail est maintenant chose faite. Dans les années deux mille, non seulement les Québécoises sont-elles pratiquement à égalité avec les hommes en terme de participation au marché du travail, mais la majorité d'entre elles demeurent en emploi après la naissance de leur enfant. Le meilleur indicateur à ce sujet reste le taux d'activité des femmes de 20 à 44 ans. Depuis vingt-cinq ans, le taux d'activité des mères s'est rapproché progressivement de celui des *femmes sans enfant*: ainsi, en 2003, le taux d'activité des mères avec un enfant de deux ans et moins était de 72,9%, comparativement à 87,9% pour les femmes sans enfant.¹ Ce taux grimpe à 79,3% pour les mères avec un enfant de 15 ans et moins. Ce phénomène ne peut plus être ignoré et doit être pris en compte dans l'élaboration des politiques publiques.

La progression du travail atypique et des horaires non usuels de travail

Le Conseil l'a souligné à maintes reprises, la progression du travail atypique et la prolifération des horaires non usuels de travail, un phénomène commun à l'ensemble des pays industrialisés, est venu compliquer la conciliation des responsabilités professionnelles et familiales.

Le travail atypique, terme qui désigne toute situation d'emploi différente de l'emploi salarié à temps plein, revêt bien des formes. Il comprend l'emploi à temps partiel, le travail autonome, l'emploi temporaire (c'est-à-dire dont la date de cessation est déterminée : travail occasionnel, contractuel, saisonnier, etc.), ainsi que le cumul d'emplois.

Dans une étude réalisée en 1998 sur le travail atypique au Québec⁶, le ministère du Travail a mis en relief la montée rapide et constante de ce type d'emploi dans la province depuis 1976. La croissance de la part de l'emploi atypique s'est poursuivie jusqu'en 1997, puis elle s'est stabilisée autour de 36 % de l'emploi total entre 1997 et 2001, touchant environ un million de personnes. En d'autres termes, les emplois atypiques représentent, dans l'ensemble, le tiers de l'emploi total au Québec, une part non négligeable. Le travail à temps partiel et le travail autonome demeurent les principales formes d'emplois atypiques rencontrées ici. Or, ces emplois se caractérisent par un salaire horaire moyen nettement inférieur à celui des emplois réguliers, et ils sont souvent occupés par des femmes et par des jeunes. La précarité des conditions de travail de ces travailleuses et travailleurs, notamment au chapitre de la protection sociale, est maintenant bien documentée.¹¹ Le gouvernement s'est d'ailleurs engagé, au début de son mandat, à examiner leur situation.



¹ En comparaison, en 1976, le taux d'activité des femmes de 20 à 44 ans avec un enfant de deux ans et moins était de 28,8% seulement, contre 75,4% pour les femmes sans enfant. Toutes ces statistiques sont tirées de : Institut de la statistique du Québec (2004). *Tableau « Conciliation famille-travail : Taux d'activité des femmes de 20 à 44 ans selon la présence d'enfant et l'âge du plus jeune enfant, Québec (25-nov-2004) »*. Données tirées de Statistique Canada, Enquête sur la population active (EPA), et compilées par l'ISQ. [En ligne] [http://www.bdso.gouv.qc.ca/pls/ken/Ken211_Selct_Theme.p_theme_tratm?p_iden_tran=REPEROQ07E4111493396415220\[oP&p_modi_url=STAT_ACCU&p_id_ken03t01=59&p_id_ken03t02=238&p_id_ken03t03=831.](http://www.bdso.gouv.qc.ca/pls/ken/Ken211_Selct_Theme.p_theme_tratm?p_iden_tran=REPEROQ07E4111493396415220[oP&p_modi_url=STAT_ACCU&p_id_ken03t01=59&p_id_ken03t02=238&p_id_ken03t03=831.) (Site consulté le 17 février 2005) (Gouvernement du Québec)

¹¹ Pour une étude approfondie de la situation de ces travailleurs au Québec, voir le Rapport Bernier. En ce qui concerne les jeunes, voir les données de l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes (ELNEJ) et celles de l'Institut de la statistique du Québec (ISQ). En comparaison, au Canada, la proportion des Canadiens détenant un emploi atypique était de 38 % en 2001. Au pays, 40 % des emplois rémunérés des femmes et 27 % des emplois rémunérés des hommes appartiennent à la catégorie des emplois atypiques. En ce qui a trait à la précarité de ces emplois, une étude de Statistique Canada en vient aux mêmes conclusions : « Cette étude suscite toutefois des préoccupations car les travailleurs atypiques ont tendance à être peu rémunérés et sont plus susceptibles de vivre dans les familles à bas revenu. Ils risquent aussi beaucoup plus de faire face au chômage et de ne pas jouir d'autant d'avantages sociaux que les travailleurs typiques ». Sources : Ministère de la Famille et de l'Enfance, 2003b:19 et 7. Statistique Canada (2004). « Étude : la durée de l'emploi atypique », *Le Quotidien*, mercredi 15 décembre. [En ligne] <http://www.statcan.ca/Daily/Francais/041215/q041215c.htm>. (Site consulté le 15 décembre 2004) (Gouvernement du Canada)

D'autres études ont mis en lumière la multiplication des horaires non usuels de travail, c'est-à-dire des horaires brisés, de soir, de nuit ou de fin de semaine, rotatifs, irréguliers, etc. Les données de l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes (ELNEJ) pour le Québec révèlent que dans 52 % des familles biparentales, au moins un parent a un horaire atypique; cette réalité serait plus accentuée chez les jeunes parents, lorsque la mère a moins de trente ans.⁷

Rappelons que ce type d'horaire se retrouve fréquemment dans les secteurs du commerce, de la restauration et de la santé, où le personnel est majoritairement féminin. Au niveau canadien, une étude récente de Statistique Canada révèle que « Les travailleurs atypiques ont plus tendance que les travailleurs typiques à se trouver dans les secteurs primaire et des services publics, des services d'hébergement et de la restauration, de la construction et des métiers. »⁸ Dans l'ouvrage mentionné plus haut, la chercheuse Diane-Gabrielle Tremblay insiste également sur le fait que « La progression des horaires non standards répond de plus en plus à une exigence des employeurs et non pas à une préférence des employés et, généralement, pas davantage à un objectif d'articulation emploi-famille, quoique certains le prétendent. »⁹ Selon l'auteure, il faut se garder de confondre les horaires de travail non standards imposés par l'employeur et les horaires flexibles recherchés par les parents travailleurs qui souhaitent mieux harmoniser leurs responsabilités professionnelles et familiales.¹⁰ Par ailleurs, on ne dispose que de données partielles concernant le nombre de travailleuses et de travailleurs québécois qui pourraient bénéficier de véritables horaires flexibles de travail.

1.2 La modification du contexte familial

Les familles ont subi les contrecoups de ces transformations du marché du travail et de l'apparition des nouvelles formes d'emploi; au fil des ans, la vie familiale s'est, elle aussi, radicalement modifiée. Un nombre croissant de chercheurs, d'intervenants et de décideurs s'affairent, depuis quelques années, à documenter les répercussions de ces changements sur les familles. D'un côté, les tensions entre les responsabilités familiales et professionnelles ont un impact sur les personnes. Le travail atypique, par exemple, complique l'organisation de la vie familiale, augmente le risque de dépression et rend plus difficile le maintien d'unions stables. D'un autre côté, le conflit emploi-famille occasionne également des coûts importants à l'ensemble de la collectivité.

Les répercussions du travail atypique sur les familles

La littérature met en évidence un certain nombre de conséquences négatives du travail atypique sur les familles. Parmi celles-ci figurent le retour prématuré au travail après la naissance d'un enfant, la complication de la garde des enfants en bas âge ainsi que la menace à la stabilité conjugale.

Ainsi, les travailleuses autonomes, qui n'ont pas droit aux prestations de maternité du programme fédéral d'assurance-emploi, sont beaucoup plus susceptibles de retourner au travail prématurément après un accouchement. Les données indiquent que, parmi les Canadiennes qui retournent au travail au cours du mois suivant l'accouchement, 80 % sont des travailleuses autonomes et 16 % seulement des employées salariées.¹¹

De même, les horaires non usuels de travail compliquent la garde des enfants. Lorsqu'une personne occupe un emploi atypique, il est fréquent qu'elle ne connaisse son horaire de travail que très peu de temps avant de commencer à travailler. Quant aux travailleuses et travailleurs autonomes, leur temps de travail est dicté par le rythme d'exécution des contrats : en période de production, il n'y a ni soirée, ni fin de semaine pour se reposer. Les services de garde régis, offerts la plupart du temps le jour, durant la semaine, ne sont pas en mesure de répondre aux horaires imprévisibles et variables. Les parents dont le régime de travail est atypique doivent faire preuve de beaucoup de débrouillardise. En plus d'avoir recours à plusieurs modes de garde différents, ils sont contraints de multiplier les stratégies : échanges de quart de travail ou d'horaires avec d'autres collègues, désynchronisation de leur horaire de travail avec celui de leur conjoint, appel, pour la grande majorité d'entre eux, à un réseau d'entraide composé de membres de la famille élargie, d'amis et de voisins.¹

Qui plus est, des données sur le stress des couples avec horaire atypique révèlent que les familles dont le revenu se situe entre 20 000 \$ et 30 000 \$ sont celles qui, le plus souvent, doivent composer avec des horaires difficiles, puisque seulement 9 % de ces familles ont des horaires réguliers pour les deux parents. Cette étude montre également que le taux de séparation des couples avec horaire atypique de soir et de fin de semaine est le double de celui des familles avec horaires réguliers. Le même phénomène est observé concernant l'indice de dépression chez les femmes : de 2,8 pour celles qui bénéficient, de concert avec leur conjoint, d'un travail de jour, il passe à 3,8 pour celles où un des deux parents a un horaire atypique, et à 4,1 pour les femmes partageant avec leur conjoint un horaire atypique.¹²

D'autres chercheurs du domaine de la santé mentale ont aussi prouvé qu'un degré important de conflit entre les responsabilités professionnelles et familiales augmente le risque de dépression. De surcroît, le lien est établi avec un niveau élevé d'anxiété, d'irritabilité, un stress général face à la vie ainsi que la dépendance à l'alcool. De plus, la dépression et la consommation abusive d'alcool auraient tendance à se prolonger dans le temps.¹³

Les conséquences du conflit emploi-famille sur la collectivité

Les difficultés d'harmonisation entre le travail et la famille n'entraînent pas seulement une diminution du bien-être des familles et des individus qui la composent : elles ont aussi des répercussions sur l'ensemble de la collectivité. À



¹ Pour une discussion approfondie sur le sujet, voir le chapitre 2 « *Le travail atypique et la conciliation famille-travail* », dans Ministère de la Famille et de l'Enfance (2003b). *Le travail atypique des parents et la garde des enfants : description du phénomène et recension des expériences étrangères de garde à horaires non usuels*. Québec : ministère de la Famille et de l'Enfance, p. 21-30. (Gouvernement du Québec)



titre d'exemple, des chercheuses ontariennes ont estimé les coûts du conflit emploi-famille pour l'ensemble des entreprises canadiennes à 2,7 milliards \$, et les frais de santé publique à 426 M\$.¹⁴

Parmi les troubles de santé physique attribués au conflit emploi-famille, mentionnons certains problèmes comme l'hypertension, des taux de cholestérol élevés, des troubles cardio-vasculaires et gastro-intestinaux, des allergies et des migraines. Le conflit emploi-famille est aussi associé à l'augmentation de manifestations d'origine psychosomatique telles que la fatigue chronique, l'eczéma, le manque d'appétit et la tension nerveuse.¹⁵

À un autre niveau, il est maintenant acquis que les habitudes alimentaires d'une population ont une incidence majeure sur son état de santé général. L'Amérique du Nord, aux prises avec une croissance des problèmes d'obésité et d'embonpoint, en est un exemple probant. Les responsables de la santé publique commencent à s'intéresser sérieusement à cette question, d'autant plus que le surplus de poids affecte bon nombre de jeunes. Une étude canadienne récente révèle en effet qu'au cours des vingt dernières années, l'obésité a triplé chez les enfants. Les résultats indiquent aussi qu'« en 2003, 19,5 % des jeunes Canadiens faisaient de l'embonpoint, un chiffre qui s'ajoute aux 7,8 % de jeunes qui étaient obèses. »¹⁶

Le Québec n'échappe pas à cette tendance : les principaux critères qui conditionnent actuellement nos choix alimentaires sont la rapidité et la facilité. Entre 1986 et 2001, le profil alimentaire des Québécois s'est ainsi profondément modifié. Pendant cette période, la consommation des diners précuits a augmenté de 470 %, et celle des autres préparations d'aliments précuits a connu une hausse de plus de 700 %.¹⁷

Plus encore, le fait de s'alimenter va bien au-delà de la satisfaction d'un besoin essentiel à la survie de l'être humain. Depuis fort longtemps, les anthropologues ont démontré que le temps consacré à la quête, la préparation et la consommation de la nourriture représentait autant d'occasions privilégiées d'éducation, d'apprentissage de la vie en société, voire de transmission de la culture. Par un drôle de retour des choses, nous redécouvrons à présent, par le biais d'une récente étude américaine, que « prendre des repas en famille a des répercussions émotionnelles positives sur les relations parents-enfants. »¹ Il serait intéressant de réfléchir plus avant sur les conséquences et le prix à payer, comme société, pour l'abandon de valeurs aussi fondamentales.

« Les repas en famille ne représentent pas seulement un moment pour s'alimenter mais également un moment de transition et de répit entre les obligations de la vie professionnelle et familiale. Ils peuvent constituer une occasion importante de contact entre les parents et les enfants. En effet, selon le U.S. Council of Economic Advisors (dans Zuzanek, 2000), prendre des repas en famille a des répercussions émotionnelles positives sur les relations parents-enfants ». Source : Institut national de santé publique (2004). *La conciliation travail-famille : un nouveau risque social et ses impacts au niveau de la santé physique et mentale des Québécois*, Québec : Institut national de santé publique, 50 p. (Gouvernement du Québec), document à paraître.

Voilà, esquissés à grands traits, certaines dimensions du conflit emploi-famille qui incitent un grand nombre d'acteurs à réclamer l'intervention des pouvoirs publics pour améliorer la situation. Faisons maintenant le point sur les mesures gouvernementales mises de l'avant jusqu'à présent.

2. L'état de la situation : le chemin parcouru au cours des dernières années

Comme nous l'avons mentionné en introduction, quatre grands dossiers ont marqué l'action du gouvernement du Québec en matière de conciliation famille-travail au cours des dernières années. Il s'agit du développement du réseau de services de garde éducatifs, des amendements à la Loi sur les normes du travail, des efforts en vue de créer un régime québécois de congés parentaux, ainsi que de l'adoption prochaine d'une politique favorisant la conciliation famille-travail. Cette section propose un état de situation le plus à jour possible de chacun de ces dossiers et présente les positions adoptées par le Conseil. Après avoir rappelé le chemin parcouru, nous pourrons mieux cerner, dans la section suivante, les grands enjeux de la politique familiale sur ces éléments.

2.1 Le développement accéléré des services de garde éducatifs

Constituer un réseau de services de garde éducatifs a été la priorité de la politique familiale québécoise des années récentes. Envisagé à l'échelle canadienne, considéré par les parents comme un maillon essentiel entre le travail et la famille, ce projet a exigé un effort collectif à plusieurs niveaux. Cette section rappelle la naissance et la raison d'être de ce réseau.

La création du réseau des services de garde éducatifs

En 1997, le gouvernement du Québec a donné le coup d'envoi au développement accéléré des services de garde éducatifs. En effet, dans l'année précédant cette décision, plusieurs forums, études et rapports marquants¹ avaient fait état de graves lacunes au niveau des services éducatifs à la petite enfance sur le territoire québécois. Le Québec accusait, à cette époque, un retard important dans ce domaine comparativement à l'ensemble des pays industrialisés. Les principaux acteurs du milieu déploraient l'insuffisance, la dispersion et la discontinuité des services à la petite enfance et plaidaient pour un développement intégré des services éducatifs. En particulier, les services de garde pour les enfants en bas



Notamment la Commission des États généraux sur l'Éducation, l'avis du Conseil supérieur de l'Éducation *Pour un développement intégré des services éducatifs à la petite enfance : de la vision à l'action*, et le Rapport Bouchard Chacun sa part. (C. Bouchard, V.Labrie, A. Noël, 1996, Montréal).

âge, sous le coup d'un moratoire depuis plusieurs années, étaient nettement insuffisants. Les familles à faible revenu, souvent dans l'impossibilité de défrayer des services de garde régis, ressentaient encore plus durement cette lacune.¹

Se rendant aux arguments des experts, des parents et des intervenants, le gouvernement de l'époque optait, parmi un ensemble de propositions, en faveur d'une série de mesures: instauration de la maternelle à temps plein pour les enfants de cinq ans, services de garde éducatifs sans but lucratif pour les enfants de quatre ans et moins, et fréquentation de programmes de stimulation précoce pour les enfants de milieu défavorisé. Cette dernière mesure était considérée comme le principal moyen de prévenir le décrochage scolaire et de contrer le cycle de la pauvreté.

Les objectifs de cette réforme étaient multiples et ambitieux. Le déploiement des services éducatifs et de garde à l'enfance devait non seulement faciliter la conciliation des responsabilités parentales et professionnelles, mais également favoriser le développement des enfants et l'égalité des chances. En outre, les services de garde allaient dorénavant être accessibles moyennant une contribution parentale minimale de 5 \$ par jour, sans égard au revenu des parents. Enfin, le développement devait se faire de façon équitable dans l'ensemble de la province.

Cette initiative a pourtant pris place dans un contexte financier très difficile, le gouvernement du Québec s'étant obligé, pendant la même période, à résorber son déficit budgétaire. Pour atteindre concurremment ces deux cibles, il a décidé de mettre en œuvre sa politique familiale de façon progressive et d'étaler sur plusieurs années le calendrier de réalisation des services de garde. Dans le but de financer la première année du développement, il a procédé à la réallocation des budgets consacrés à la famille, investissant dans les services éducatifs et de garde à l'enfance et diminuant les budgets d'aide financière et fiscale aux familles, une décision qui lui a d'ailleurs valu bien des critiques. Toutefois, des ressources financières additionnelles ont été consenties dès l'année financière suivante. Au terme du développement, prévu pour 2006, le gouvernement estime que les coûts de fonctionnement récurrents du réseau des services de garde atteindront environ 1,7 milliard de dollars.¹⁸

Il est important de se remémorer ces faits, afin de prendre conscience de la jeunesse et de la fragilité de ce réseau. De 1997 à 2003, le développement des services de garde éducatifs s'est effectué en accéléré, exigeant un effort colossal de toutes les parties: parents initiateurs des projets de centres de la petite

¹ Les informations concernant les objectifs du développement accéléré des services de garde sont tirées du Livre blanc sur la politique familiale de 1997. Comité des priorités. Secrétariat (1997). *Nouvelles dispositions de la politique familiale : les enfants au coeur de nos choix*. Sainte-Foy: Publications du Québec, 40 p. (Gouvernement du Québec)

enfance, éducatrices et intervenants du milieu, instances régionales impliquées dans le choix des projets, sans oublier le gouvernement. Au total, le nombre de places est passé de 78 864 en mars 1997 à 186 671 en décembre 2004.¹⁹ L'objectif visé de 200 000 places, seuil qui, selon les estimations ministérielles, correspond au point d'équilibre entre l'offre et la demande, sera atteint l'an prochain. Un développement d'une telle ampleur a nécessité des changements majeurs sur bien des plans, notamment au chapitre des règles budgétaires des services, de la reconnaissance de la profession d'éducatrice en service de garde et des salaires, de la formation du personnel ainsi que du programme éducatif.

La configuration du réseau au début de 2005

Les services de garde du Québec forment un réseau mixte de services de garde éducatifs à coûts minimes pour les enfants de moins de 5 ans. Il est composé à plus de 80 % de services de garde sans but lucratif, les « centres de la petite enfance » ou CPE, qui administrent des services dits « en installation » – en d'autres termes des établissements – et des services en milieu familial, fournis dans des résidences privées, mais coordonnés par les CPE. Le réseau est également constitué dans une proportion de moins de 20 % de « garderies », lesquelles consistent, pour la plupart, en des services de garde à but lucratif, dispensant uniquement des services en installation. Ces services sont régis par la Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance : ils doivent être titulaires d'un permis d'opération, ou obtenir, dans le cas des responsables de services de garde en milieu familial, une reconnaissance du CPE auquel elles sont affiliées. Les services régis ont aussi l'obligation de se conformer aux règlements en vigueur.

Au 31 décembre 2004, les CPE offraient 70 793 places en installation et 84 331 places en milieu familial alors que les garderies comptaient 31 547 places, pour un grand total de 186 671 places sous permis pour l'ensemble du réseau.¹

Les places à contribution réduite, aujourd'hui offertes moyennant une contribution parentale de 7 \$ par jour, sont accessibles tant dans les CPE que dans les garderies, qui ont, pour la plupart, signé des conventions de services avec le ministère. Les services de garde se retrouvent dans toutes les régions du Québec, mais ils sont principalement concentrés dans les grands centres urbains où la densité de population et les besoins de garde sont plus grands.

Autre fait à souligner, le développement des places à contribution réduite dans les services de garde a entraîné, depuis le 1^{er} avril 1997, la création de près de 20 000 emplois², majoritairement féminins. De ce nombre, environ 71 % sont



¹ De ce nombre, seulement 2 130 places en garderie ne sont pas à contribution réduite. Source : MESSF, Agence des services de garde, données mises à jour le 2005-02-18, [En ligne], page consultée le 14 mars 2005.

² 19 746 au 31 décembre 2004. Source : MESSF, Agence des services de garde, données mises à jour le 2005-02-22, en ligne, page consultée le 14 mars 2005.

situés dans les régions autres que celles de Montréal et de la Capitale nationale. En plus du personnel de gestion, les services de garde emploient du personnel de soutien professionnel et technique, du personnel éducateur ainsi que du personnel de soutien administratif, d'entretien et de service.

De plus, les CPE et les garderies adhèrent à des regroupements régionaux et nationaux. Ceux-ci jouent un rôle de conseil, de soutien et de formation auprès de leurs membres, et les représentent auprès du gouvernement.

Par ailleurs, il existe d'autres types de services de garde, les « services de garde non régis ». Ceux-ci offrent des services mais ne détiennent pas de permis et leurs activités ne sont pas supervisées par le ministère. Les haltes-garderies, les jardins d'enfant et la garde en résidence privée appartiennent à cette catégorie.²⁰

L'esprit de la réforme: pouvoir décisionnel aux parents et guichet unique pour tous les besoins de garde

Les permis de CPE sont accordés uniquement à des corporations sans but lucratif dont le conseil d'administration est formé d'au moins deux tiers de parents usagers du service. Lorsque le gouvernement a fait le choix de privilégier cette formule, l'intention était de donner aux parents des enfants fréquentant le service le contrôle effectif des décisions s'y rapportant. 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. Comparés aux établissements des deux autres grands réseaux, celui de la santé et des services sociaux et celui de l'éducation, les centres de la petite enfance ont la particularité d'être financés en grande partie par l'État, mais d'être gérés par les parents.

La Loi comporte cependant des exigences strictes auxquelles les services doivent se conformer, sous peine de se voir retirer leur permis. Elles portent notamment, pour les CPE, sur la composition du conseil d'administration, mais aussi, et ceci vaut pour tous les types de services régis, sur la vérification des antécédents judiciaires des membres du conseil d'administration et du personnel, la sécurité des locaux et des aires extérieures de jeux, le programme éducatif et la qualification du personnel.

Au moment de l'adoption de la Loi, en 1997, le gouvernement voulait également améliorer l'intégration des services de garde à l'enfance en créant un « guichet unique » pouvant répondre aux différents besoins de garde dans une localité. Les CPE se sont ainsi vu confier la responsabilité de coordonner la garde en milieu familial, autrefois sous la responsabilité d'agences. Ils assument donc les mandats de suspension ou de révocation des responsables de services de garde en milieu familial (RSG), et assurent les visites de contrôle et le soutien professionnel de ces travailleuses.

La dimension éducative des services de garde

La dimension éducative des services de garde constitue un élément primordial de la réforme. Le programme éducatif permet d'édifier un milieu stimulant dans lequel les enfants peuvent se développer et faire l'acquisition d'habiletés les préparant à l'entrée à l'école. Selon les termes du ministère, « le programme met l'accent sur le développement global et harmonieux de l'enfant, sur une intervention éducative de qualité et sur la continuité éducative entre les familles, les services de garde et les autres services éducatifs. »²¹

Le grand public n'est pas suffisamment sensibilisé à cette dimension essentielle et la profession d'éducatrice en service de garde commence à peine à être reconnue à sa juste valeur. D'ailleurs, plusieurs mesures ont dû être prises pour améliorer les conditions de travail dans les services de garde afin d'attirer et de retenir un personnel qualifié et compétent. Ainsi, à partir de 1999, un redressement salarial substantiel a été effectué pour le personnel des installations des centres de la petite enfance et un régime de retraite a été instauré. Les éducatrices sont maintenant rémunérées en fonction de leurs qualifications et de leur expérience. La rétribution des responsables de services de garde en milieu familial a aussi été augmentée.²²

Dans ce milieu, la formation du personnel et les conditions de travail ont une incidence directe sur la qualité des services. La réglementation exige que, dans les CPE, au moins deux membres du personnel de garde sur trois détiennent l'une des formations reconnues, tandis que dans les garderies, le ratio de personnel qualifié est d'un sur trois.¹ Un délai de trois ans a cependant été accordé aux services existants et à ceux nouvellement créés pour se conformer à cette exigence. En avril 2003, la proportion globale du personnel qualifié dans les installations des centres de la petite enfance s'établissait à 68 % alors qu'elle était de 43 % dans les garderies.²³ De plus, d'importantes disparités régionales subsistent. En d'autres termes, le processus de qualification doit se poursuivre.

Néanmoins, ce résultat a nécessité des efforts considérables de concertation entre les différents établissements d'enseignement, ministères concernés et partenaires du développement de la main-d'œuvre et de l'emploi. Le défi demeure de taille puisqu'il faut améliorer la formation du personnel de garde tout en le maintenant en emploi.



¹ Une formation minimale obligatoire de 45 heures est également exigée pour les responsables des services de garde en milieu familial reconnues par les CPE de même qu'un perfectionnement annuel de 6 heures. Source : Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (2003b). *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, p.16. (Gouvernement du Québec)

Le coût du programme des services de garde : mythes et réalités

D'un autre côté, un mythe persistant refait périodiquement surface. Certains débats concernant les services de garde opposent fréquemment la notion de « services publics coûteux » à celle de « services privés économiques ». Selon ce point de vue, les services publics seraient plus onéreux en raison des conventions collectives et des conditions de travail avantageuses, alors que les services privés coûteraient moins cher tout simplement parce que l'entreprise privée est plus efficace. En réalité, la situation est tout autre. Par exemple, seulement 29,2% du personnel des CPE, y compris le personnel éducateur, possède une convention collective.²⁴ De plus, avec l'avènement des places à contribution minimale, la différence de coûts, pour l'État, entre les centres de la petite enfance et les garderies à but lucratif s'est beaucoup atténuée. La presque totalité des garderies à but lucratif ayant conclu des ententes pour offrir des places à contribution réduite, la contribution gouvernementale au financement d'une place en services de garde a augmenté pour tous les types de services de garde.²⁵

Toutefois, il subsiste encore un écart significatif entre le financement de base accordé par le gouvernement aux garderies à but lucratif comparativement à celui dont jouissent les CPE. Parce que la qualité des services est en cause, cela devrait faire l'objet d'un examen sérieux, tout comme le ratio plus bas de personnel qualifié auquel les garderies sont assujetties.

La consultation de l'été 2003 : pour assurer la pérennité du réseau

Au printemps et à l'été 2003, le gouvernement s'est interrogé sur les moyens de poursuivre le développement harmonieux des services de garde, en qualité et en quantité, à l'intérieur de limites de coûts acceptables. La crainte d'une croissance exponentielle des coûts ne tenait pas compte du fait que l'accroissement du budget consacré aux services de garde depuis 1997 était en grande partie le résultat du rattrapage effectué pour la mise en place d'un réseau de services considérés comme essentiels pour les parents.

Afin de trouver des solutions pour assurer la pérennité du réseau, le gouvernement a invité la population et le milieu à se prononcer sur différents scénarios de développement et de financement. Quel type de services fallait-il désormais privilégier? Quel principe de tarification adopter? Devait-on maintenir un système de tarification unique fixe, ou plutôt opter pour une tarification modulée en fonction du revenu ou encore pour une contribution parentale établie en proportion du coût global de fonctionnement des services de garde éducatifs?

Quelques mois plus tard, au terme de l'exercice, le gouvernement autorisait le développement mixte des 12 000 places restantes, à la fois dans les CPE, en milieu familial et en installation, et dans les garderies. En outre, il a haussait la contribution parentale à 7 \$ par jour. Celle-ci représente maintenant 14,7 % du coût moyen d'une place, tandis que la contribution du gouvernement s'établit à 85,3%.²⁶ Les nouvelles places ont été destinées en priorité aux clientèles vulnérables, à l'intégration d'enfants handicapés ou issus de familles défa-

vorisées. Les places pour accueillir les poupons, de même que les services de garde à horaire non usuel et en milieu de travail ont également fait l'objet d'une attention particulière.

L'évaluation de la qualité éducative des services de garde

Après cette période de remise en question, 2004 s'est avérée l'année de l'évaluation de la qualité des services de garde. En effet, les résultats de l'enquête *Grandir en qualité 2003*, dévoilés en juin 2004, ont alimenté des débats passionnés.²⁷ Cette vaste enquête, en préparation depuis trois ans, a été réalisée par l'Institut de la statistique du Québec, en partenariat avec les associations de services de garde éducatifs ainsi que les milieux de formation et de la recherche. Financée par le ministère, elle avait été entreprise pour donner suite au Rapport du Vérificateur général et pour répondre à des préoccupations du réseau lui-même. Elle poursuivait le double objectif de dresser un portrait de la situation dans le réseau et de développer des outils en vue de l'amélioration de la qualité des services.

La population visée dans cette étude représente environ 89 % des enfants fréquentant les services de garde régis au printemps 2003. Plus précisément, l'échantillon comptait 905 groupes d'enfants dans 650 établissements sélectionnés au hasard, et répartis selon cinq types de services. Bénéficiant de l'appui du réseau, les chercheurs ont obtenu un taux exceptionnel de participation de 88 %. La collecte des données a été effectuée par observation directe de l'environnement de garde au cours d'une journée entière, complétée par des questionnaires autoadministrés ou téléphoniques.

L'Enquête québécoise sur la qualité des services de garde éducatifs constitue une première sur plusieurs aspects. Tout d'abord, des instruments d'évaluation adaptés au contexte québécois ont dû être développés. Ainsi, il a été décidé que la mesure de la qualité se ferait au regard de l'approche et des principes préconisés par le programme éducatif. Des spécialistes du domaine de la petite enfance ont donc conçu des échelles d'observation de la qualité éducative correspondant à ces prémisses et créé un indice permettant de qualifier les services selon six niveaux de qualité, allant de *médiocre* à *très bonne*.

Par conséquent, le rapport de l'enquête fournit un portrait détaillé de l'ensemble du réseau. Pour chaque type de service, il fait ressortir les points forts et les lacunes à corriger et identifie une série de mesures susceptibles d'améliorer la qualité. Autre retombée non négligeable, les outils élaborés dans le cadre de l'étude peuvent maintenant servir à des fins de formation, de perfectionnement ou d'autoévaluation.

Néanmoins, ce rapport a reçu un accueil mitigé de la part du gouvernement qui, dans un premier temps, en a reporté la publication. Ceci en grande partie parce que les résultats révèlent que les services de garde éducatifs régis par l'État québécois ont, en moyenne, obtenu la cote « *passable* ».²⁸ Pour les auteurs, ce constat « signifie que les services offerts satisfont généralement aux

principes du programme éducatif sans que l'on puisse toutefois les qualifier de *bons*. »²⁹ Mais, pour le gouvernement, il en va tout autrement : celui-ci est aux prises avec le dilemme de restreindre les coûts des services de garde tout en continuant d'améliorer la qualité éducative. En fin de compte, aucun resserrement des contrôles n'a été imposé. Plutôt, en sus des programmes d'inspection et de traitement des plaintes déjà en vigueur, le gouvernement a opté pour un *Plan d'amélioration continue de la qualité en service de garde*, misant sur la bonne volonté et sur la responsabilité partagée des partenaires et des parents.³⁰ Entre autres mesures, certains services de garde peuvent, sur une base facultative, s'engager dans un processus de certification avec le Conseil québécois de l'agrément. Pour l'instant, il s'agit d'une avenue exploratoire.³¹

La consolidation du réseau

L'année 2004 aura donc été, elle aussi, fertile en émotion. Si certains débats sont maintenant derrière nous, d'autres aspects laissés en suspens devront à présent trouver des réponses, afin d'assurer la consolidation de ce jeune réseau. C'est le cas notamment de la certification des services de garde dont nous venons de parler, laquelle pourrait s'avérer une piste intéressante pour garantir un niveau donné de qualité pour tous les types de services. D'autres questions sont actuellement en discussion entre le gouvernement et le milieu, comme celle des garderies à but lucratif, qui réclament depuis plusieurs années les fonds nécessaires pour engager la même proportion d'éducatrices qualifiées que les CPE. Il faut également trouver des moyens de combler les besoins de garde à horaire non usuels.

En ce sens, le gouvernement, à la recherche de solutions pour satisfaire les besoins de garde variés des parents et des enfants, a entamé des pourparlers avec les haltes-garderies communautaires pour reconnaître leur apport. Se percevant comme les oubliées du réseau, celles-ci 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 enfants de familles défavorisées. Actuellement, leurs services sont accessibles sur réservation moins d'une semaine à l'avance, à des tarifs très variables d'un endroit à l'autre, souvent même gratuits. Le nombre d'enfants que les haltes accueillent n'est pas constant à chaque jour. Mais, mises sur pied par des organismes sans but lucratif oeuvrant dans divers secteurs¹, elles dispensent un programme éducatif dans 68 % des cas. Les haltes sont toutefois financées à

¹ 70 % des haltes sont issues d'organismes communautaires famille. Source : 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, p. 11.



même les budgets d'opérations courantes des organismes qui les hébergent, ce qui les rend très vulnérables. Le tiers de ces services de garde communautaires sont situés dans la région de Montréal.³²

Jusqu'à présent, les pourparlers en cours ont trait à deux choses : la forme que prendrait leur contribution au réseau des services de garde et le financement que l'État leur consentirait en contrepartie. Une proposition de financement, qui serait versé en vertu d'ententes de service pour couvrir l'embauche de personnel de garde et des frais afférents, pourrait rallier les parties. Le principal obstacle à un règlement demeure toutefois la capacité financière restreinte du gouvernement du Québec, au même titre que pour les deux autres volets de la consolidation du réseau dont nous avons parlé : la certification des services de garde et la hausse du ratio des éducatrices qualifiées dans les garderies à but lucratif.

Dans un autre ordre d'idées, soulignons que des progrès importants ont été accomplis du côté des clientèles particulières. Par exemple, le nombre d'enfants handicapés intégrés dans les services de garde québécois a connu une nette progression en dix ans, passant de 661 en 1992-1993 à 2 093 en 2002-2003.³³ Le processus s'est accéléré depuis cinq ans, grâce à la persévérance d'un grand nombre d'acteurs et à plusieurs mesures telles que la bonification de l'allocation pour l'intégration d'un enfant handicapé. Le programme d'intégration s'adresse aujourd'hui aux enfants vivant avec une déficience et des incapacités significatives et persistantes, et qui font face à des obstacles dans leur démarche d'intégration à un centre de la petite enfance.³⁴ Un travail considérable a été entrepris pour faciliter l'action concertée de tous les organismes impliqués dans l'intégration de ces enfants au sein des services de garde³⁵, une des clés du succès. Des travaux de recherche mais aussi d'expérimentation se poursuivent pour améliorer l'état des connaissances et des pratiques : il ne faut jamais perdre de vue que chaque intégration est un cas unique.

De même, l'action du ministère au niveau des services de garde en milieu autochtone mériterait un développement en soi. Onze nations autochtones vivent au Québec, et elles sont réparties géographiquement dans des environnements très diversifiés : milieu urbain, région périphérique et région éloignée. De langue, de culture et de tradition différentes, une constante les caractérise : la jeunesse de leur population. En 2001, les enfants âgés de 14 ans et moins représentaient le tiers de la population autochtone du Canada, ce qui est bien supérieur aux 19 % de la population non autochtone.³⁶

Contrairement à d'autres provinces canadiennes, le gouvernement du Québec étend ses programmes d'application générale à l'ensemble des personnes vivant sur son territoire. Cela signifie que le développement accéléré des services de garde s'est concrétisé en milieu autochtone comme dans l'ensemble de la province. D'ailleurs, la philosophie à la base des centres de la petite enfance, issue de l'intervention communautaire, est beaucoup plus proche de la pensée et des façons d'agir de ces milieux que ne l'était l'ancienne législation concernant les services de garde. De ce fait, une série d'obstacles ont été levés, facilitant la

mise sur pied de services. Mais, répondre aux besoins des communautés autochtones a également nécessité un effort d'adaptation de la part du gouvernement. Pour s'ajuster à des réalités différentes sans compromettre le bien-être des enfants ou la qualité des services, le ministère, en collaboration avec les communautés autochtones, a dû réaliser plusieurs accommodements : aménagements à la réglementation et aux pratiques administratives, voire même une modification législative.

Le milieu des services de garde autochtone a dû, lui aussi, franchir en très peu de temps les mêmes étapes que l'ensemble du réseau : concertation et mobilisation des parents et des autorités locales et régionales dans la préparation des projets, développement de curriculum pour la formation des éducatrices et des gestionnaires, mobilisation des ressources en formation, mise en commun de fonds locaux et régionaux pour la construction des infrastructures, etc. En contexte de populations minoritaires, et à plus forte raison lorsqu'il s'agit d'enfants d'âge préscolaire, la préservation de la langue et de la culture est primordiale. Il était donc important que des services de garde de qualité soient offerts par des éducatrices autochtones, dans la langue maternelle des enfants et dans le respect de la culture.

Enfin, en accord avec la politique gouvernementale québécoise en matière autochtone, deux ententes de transfert de responsabilité ont été conclues, l'une avec l'Administration régionale Kativik et l'autre avec l'Administration régionale crie. Celles-ci confèrent aux Inuit, d'une part, et aux Cris de la Baie-James, d'autre part, une plus grande autonomie dans la gestion de leurs services de garde. En vertu de ces ententes, ces autorités régionales administrent les subventions, gèrent les permis, voient à l'inspection des services et traitent les plaintes qui les concernent.³⁷ S'il faut saluer ces initiatives, il faut également poursuivre cet effort particulier pour répondre aux besoins du milieu autochtone.

Par ailleurs, il reste encore beaucoup de travail à faire concernant d'autres clientèles et d'autres types de besoins. C'est le cas, par exemple, des enfants issus de familles immigrantes et des services de garde en milieu de travail. En ce qui concerne l'adaptation des services de garde à la présence immigrante, des travaux ont été consacrés à l'avancement des connaissances pour identifier les principales réalisations des services vivant cette réalité et les principaux défis à relever.³⁸

Quant aux services de garde en milieu de travail, certains en réclament davantage. Situés sur des lieux de travail ou à proximité de ceux-ci, il s'agit de services bénéficiant du soutien d'un ou de plusieurs employeurs. Certaines entreprises, par exemple, contribuent directement au développement d'un service de garde en assumant les frais reliés aux locaux, au soutien administratif ou autrement. Près de 20 % des CPE opèrent des installations en milieu de travail. On les retrouve dans des établissements du réseau de l'enseignement, de celui de la santé et des services sociaux, de la fonction publique québécoise, fédérale ou municipale ainsi que dans les sociétés d'État. L'entreprise privée, de son côté, en compte 19,4 %.³⁹

Il ressort de ce tour d'horizon qu'un grand travail de consolidation reste à faire. Cependant, non seulement les services de garde éducatifs sont-ils à présent intégrés en un réseau cohérent, mais ce dernier est devenu à son tour un facteur important de cohésion sociale. Les services de garde québécois jouent un rôle déterminant dans l'économie, la continuité éducative et la prévention. Ils constituent également de nouveaux lieux d'appartenance.

L'évolution récente au niveau canadien

Au niveau canadien, l'évolution de la situation est fort différente. Le gouvernement fédéral a annoncé, en février dernier, un engagement de cinq milliards sur cinq ans pour la mise en œuvre d'un programme de garderies pancanadien, une idée qui remonte à 1988. Le programme canadien de services de garde à être créé pourrait s'inspirer du système implanté au Québec.

Les discussions avec les provinces sont commencées. D'une part, les craintes de ces dernières portent sur le partage des compétences fédérales-provinciales; d'autre part, elles s'inquiètent de l'absence de garantie de financement après le terme de cinq ans fixé par le gouvernement fédéral. Le Québec, quant à lui, demande une compensation financière sans condition, et refuse de se faire imposer des normes et des objectifs par le gouvernement fédéral dans la gestion de son réseau. À défaut d'obtenir une entente multilatérale avec les provinces, le gouvernement fédéral négociera des ententes particulières avec chacune d'entre elles.

En outre, le ministre fédéral, ouvert à l'idée que le système puisse éventuellement évoluer vers le secteur privé, alarme les spécialistes canadiens de la petite enfance.⁴⁰ Ceux-ci soutiennent que trente ans de recherche ont démontré que la qualité des services privés est moindre que celle des services à but non lucratif; d'aucuns craignent l'implantation au Canada de « chaînes » américaines de services de garde à but lucratif.¹ À l'horizon, donc, pour les prochains mois, une reprise, dans l'ensemble du pays, des débats qui ont prévalu au Québec il y a quelques années. Différentes conceptions des services à la petite enfance vont s'affronter, le gouvernement fédéral semblant pour l'instant avoir l'intention de remettre ce type de décisions aux provinces.

Quant à savoir si l'investissement public dans les services à la petite enfance est rentable ou pas, les experts sont unanimes. Ainsi, l'étude des économistes Cleveland et Krashinsky⁴¹, réalisée au Canada, en 1998, sur les avantages et les coûts liés à de bons services de garde, conclut que « chaque dollar investi en



¹ Une firme américaine exploitant des garderies à but lucratif projette, dans son plan d'expansion, de faire l'acquisition de services de garde au Canada ou d'en ouvrir de nouveaux. Source: Glen McGregor (2005). « U.S. Firm Eyes Role in National Child Care: \$ 5-Billion Commitment: Ottawa Will Leave Detailed Rules to Provinces », *The Gazette*, 5 mars, p A 16.

services de garde de bonne qualité génère un bénéfice de deux dollars au profit des enfants, des parents et de la société. »⁴² Cette analyse coûts - bénéfices classique montre que, si les services de garde sont de bonne qualité, ils ont des effets à long terme, notamment en terme de performance scolaire des enfants. Ceci est valable également pour les milieux défavorisés. Selon ces auteurs, investir des fonds publics dans des services éducatifs à la petite enfance profite à l'ensemble de la société. « La société bénéficie des retombées positives futures associées à l'épanouissement des enfants dès leur petite enfance, à la productivité économique, et à la réduction des dépenses sociales. »⁴³ Cette étude est aussi très critique quant à l'approche de libre marché pour les services de garde et maintient qu'il y a peu de chance que le libre marché produise des services de garde de bonne qualité.⁴⁴

La position du Conseil dans le débat

À l'été 2003, le Conseil a produit un mémoire en réponse au document de consultation du gouvernement sur le développement et le financement des services de garde.⁴⁵ Au sujet du financement du réseau, il s'est prononcé en faveur du maintien de l'universalité des services et de la tarification unique, sans égard au revenu familial. Comme solution de dernier recours, il a toutefois suggéré la création d'un indice spécifique qui servirait à indexer la contribution parentale de façon prévisible et non aléatoire. Mais il a insisté pour que le Québec aille d'abord chercher sa juste part des programmes fédéraux dédiés aux services de garde.

En ce qui concerne le développement du réseau, il a proposé qu'une étude sur les besoins de garde à horaires non usuels ou destinés à des clientèles particulières soit réalisée préalablement à l'attribution des places manquantes et a insisté pour que la concertation avec les instances régionales se poursuive. À cette occasion, le Conseil a également recommandé que la réglementation soit modifiée pour qu'un ratio identique de personnel qualifié s'applique tant dans les garderies que dans les CPE.

À toutes fins utiles, il a rappelé que les services de garde représentent non seulement le fruit d'un engagement collectif et un maillon essentiel dans le développement de l'enfant, mais qu'ils sont aussi un atout pour les entreprises confrontées aux pénuries de main-d'œuvre. Enfin, il a réitéré que pour lui, le soutien de l'État aux services de garde constitue un message important en faveur de la réalisation du désir d'enfant.

Dans un récent mémoire⁴⁶, le Conseil a cette fois mis l'accent sur l'importance de la consolidation du réseau. Il a affirmé que la recherche de la qualité et l'accessibilité des services devaient demeurer des priorités. Face au contexte budgétaire difficile dans lequel se trouve le gouvernement du Québec, il a exhorté le ministre à protéger ces acquis. Il lui a de nouveau demandé de rapatrier le montant qui serait alloué au Québec au moment de la création d'un programme de services de garde à l'échelle canadienne et d'obtenir toute la latitude nécessaire afin que ces sommes puissent être utilisées pour bonifier la politique familiale québécoise.

2.2 Les modifications aux lois du travail

Les lois du travail constituent d'autres leviers privilégiés pour améliorer la conciliation des responsabilités familiales et professionnelles. Sous l'impulsion d'une multitude d'acteurs et de groupes de défense des droits des travailleurs, le gouvernement du Québec en décembre 2002, a modernisé la Loi sur les normes du travail. Cette révision en profondeur a confirmé des avancées significatives à la fois pour la qualité de vie des familles et pour une société plus productive. Dans le contexte économique nord-américain, à dominance non-interventionniste, toute bonification à cette loi s'obtient de haute lutte. La Loi sur les normes du travail protège l'ensemble des salariés québécois, mais elle revêt une importance particulière pour 1,6 million de travailleurs, pour qui elle représente l'unique contrat de travail. Dorénavant, elle comprend un ensemble de dispositions favorisant la conciliation famille-travail.

Les demandes du Conseil

Le Conseil avait fait des demandes en ce sens à quelques reprises, dans ses Avis sur la conciliation famille-travail et sur la démographie, et bien entendu dans le Mémoire qu'il a déposé en commission parlementaire lors des audiences sur ce projet de loi.⁴⁷ Il réclamait notamment l'octroi de congés payés pour raisons familiales, une amélioration des conditions de travail des travailleurs atypiques et l'allongement de la période des vacances annuelles.

Plusieurs changements introduits en 2002 vont effectivement faire progresser la conciliation des responsabilités familiales et professionnelles. À titre d'exemple, les personnes en emploi bénéficient désormais du droit de s'absenter pour donner des soins à des proches, de l'ajout de dix jours de congés sans solde pour responsabilités familiales, de même que d'un congé maximal de trois mois sans salaire pour s'occuper d'un proche lors d'un accident ou de maladie grave. Cette absence peut se prolonger jusqu'à deux ans s'il s'agit d'un enfant mineur atteint d'une maladie potentiellement mortelle.¹ De plus, ces nouveaux droits sont assortis d'une protection de l'emploi.

Le Conseil a donc donné son appui à cette réforme. Cependant, un certain nombre de ses recommandations sont restées en suspens. Ainsi, les nouveaux congés pour raisons familiales demeurent non rémunérés et sont pris aux frais de l'employé. Le gouvernement a aussi remis à plus tard les décisions concernant la protection sociale des travailleurs atypiques, dont la situation a pourtant fait l'objet d'une étude approfondie par un comité d'experts.⁴⁸ Quant à sa demande d'accorder trois semaines de vacances payées à tout travailleur, après un an de service continu chez le même employeur, le gouvernement a choisi de ne pas y donner suite.



¹ Cet ouvrage consacre un chapitre aux questions relatives au vieillissement et aux incapacités d'un membre de la famille.

À l'occasion de son intervention lors de la consultation de l'automne 2004 sur la politique de conciliation famille-travail, le Conseil est revenu à la charge sur ces questions. Il a demandé au ministre de porter une attention spéciale à la rémunération des congés pour raisons familiales prévus à la Loi, puisque la plupart des travailleurs qui n'ont que la Loi sur les normes du travail comme contrat de travail n'ont pas les moyens de s'absenter du travail sans rémunération pour exercer leurs responsabilités parentales. Il a souhaité que se poursuivent les travaux visant à accorder une protection sociale aux travailleurs atypiques, lesquels, comme on l'a vu précédemment, constituent près du tiers de la main-d'oeuvre québécoise et regroupent une majorité de femmes et de jeunes.

Enfin, il a mentionné à nouveau qu'allonger la durée minimale des vacances serait une avenue à privilégier pour minimiser le conflit emploi-famille et augmenter le temps de qualité passé avec les enfants. En effet, la Loi sur les normes du travail prévoit que, sans autre contrat de travail, les travailleuses et les travailleurs ayant cumulé entre un an et cinq ans de service continu n'ont droit qu'à dix jours de vacances payés par année. En comparaison, l'exemple de nombreux pays européens peut faire rêver bien des parents du Québec : la durée *minimale* des vacances, pour tout travailleur, dès la première année de travail, est de 20 jours au Royaume-Uni, 24 jours en Allemagne, 25 jours en France, et 30 jours en Autriche.⁴⁹ À ce chapitre, le Québec se situe donc loin derrière ces pays. Seuls les États-Unis, où aucun congé statutaire n'est prévu par la loi, font exception à la règle.

2.3 Les efforts pour créer un régime d'assurance parentale (RAP)

Une autre initiative du gouvernement du Québec pour favoriser la conciliation des responsabilités familiales et professionnelles, cette fois au tout début du cycle de la vie familiale, a connu un développement plus ardu.

Un dossier tumultueux : négociations infructueuses et bataille juridique en règle

Depuis 1997, le gouvernement du Québec tente de créer son propre régime de congés parentaux. Appuyé par la population et une vaste coalition, ses objectifs sont multiples : donner accès aux prestations à un plus grand nombre de travailleuses et de travailleurs, en augmenter les montants jugés depuis longtemps inadéquats, instaurer un congé exclusivement réservé aux pères et enfin, accorder aux parents qui doivent s'absenter du travail lors de la naissance ou de l'adoption d'un enfant un peu de latitude dans la façon d'utiliser le congé.

Au Canada, ce type de prestations est versé par le programme fédéral de l'assurance-emploi. Bien que la loi fédérale le régissant ait expressément prévu une disposition permettant aux provinces de mettre en place leur propre régime de congés

parentaux – à la seule condition que celui-ci soit au moins équivalent au régime existant¹ – le projet québécois d'assurance parentale s'est enlisé dans un différend entre les deux gouvernements.

Tributaire des négociations entre Québec et Ottawa, ce dossier a en effet connu bien des rebondissements. Déterminée à aller de l'avant malgré le blocage des négociations, l'Assemblée nationale adopte à l'unanimité, en mai 2001, la *Loi sur l'assurance parentale*. Par ce geste ultime, le gouvernement du Québec inscrit dans une législation les principaux paramètres du régime à être créé, levant ainsi toute ambiguïté sur ses intentions. L'entrée en vigueur de la loi demeure toutefois dépendante de l'issue des négociations avec le gouvernement fédéral. Un an plus tard, en 2002, comme aucun déblocage n'est survenu, le gouvernement du Québec se voit dans l'obligation de s'adresser aux tribunaux pour faire clarifier une fois pour toutes si les prestations de maternité et parentales sont de compétence provinciale ou fédérale.

En janvier 2004, la Cour d'appel donne raison au gouvernement du Québec et établit que la mise en place d'un programme de congés parentaux relève de la compétence provinciale. Le gouvernement fédéral décide alors de porter la cause en Cour suprême.

Pendant, au printemps de la même année, à la faveur de la campagne électorale fédérale, une entente de principe intervient entre les deux gouvernements. Elle vise la poursuite des négociations en vue d'un accord final au plus tard le 1^{er} février 2005. À partir de ce moment, une autre ronde de négociations débute, dans l'espoir que le programme voie le jour le 1^{er} janvier 2006. Plus difficiles que prévu, les négociations se poursuivent au-delà de la date butoir fixée par les parties. Alors que celles-ci s'entendent sur la formule de financement à moyen et long terme, les discussions achoppent toujours au niveau du financement de la première année de mise en œuvre : le manque à gagner demeure trop grand pour que le gouvernement du Québec puisse assumer les coûts de mise en place du programme.

De rebondissement en rebondissement, l'entente finale Canada-Québec sur le régime québécois d'assurance parentale est finalement conclue le 1^{er} mars 2005. Après plus de huit ans de discussions, elle prévoit l'ensemble des modalités – mécanisme de financement, année de transition et autres dispositions – qui permettront au gouvernement du Québec de créer son régime de congés parentaux. Celui-ci sera géré par le *Conseil de gestion multipartite du régime*



¹ C'est au Conseil du statut de la femme que revient le mérite d'avoir, le premier, mis en lumière cette disposition, dans son Avis « Pour une politique québécoise de congés parentaux » de 1990. Cet Avis, déposé dans le cadre de la révision de 1990 de la Loi sur les normes du travail, celle qui a donné lieu à l'établissement des premiers droits parentaux, a été déterminant dans la réflexion des actrices et acteurs québécois militant en faveur de la création d'une caisse québécoise de congés parentaux.

québécois d'assurance parentale. Créé en décembre 2004 en vertu de la Loi sur l'assurance parentale, il est composé de représentants des travailleuses et des travailleurs, des employeurs et du gouvernement.

Deux étapes importantes restent à franchir. En premier lieu, un apport additionnel des contribuables québécois pourrait s'avérer nécessaire pour que soient respectés les paramètres prévus du nouveau programme. À cet égard, le *Conseil de gestion* doit soumettre au gouvernement ses recommandations au cours de l'année.

En second lieu, la Cour suprême du Canada a entendu, le 11 janvier 2005, la cause opposant le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec concernant la constitutionnalité des congés parentaux.¹ Une décision est attendue au mois de mai de cette année. Bien que les ministres du gouvernement québécois affirment détenir des garanties que la décision à venir de la Cour suprême n'aura pas d'incidence sur le nouveau programme, le dossier reste à suivre.

La position du Conseil dans ce débat

Au moment des discussions entourant l'adoption de la Loi sur l'assurance parentale, le Conseil de la famille et de l'enfance a déposé un mémoire pour donner un appui inconditionnel à la création de ce régime, qu'il considère comme l'un des fondements de la politique familiale.⁵⁰ Depuis, il a réitéré son soutien au projet à plusieurs reprises et pour de multiples raisons. Par exemple, dans son *Avis Démographie et famille*, qui portait un regard critique sur la situation démographique du Québec, celui-ci s'est dit préoccupé par notre faible fécondité et a rappelé au ministre responsable de la Famille que l'amélioration du régime de congés parentaux demeurerait l'un des principaux moyens d'atténuer une part importante des freins au projet de fonder une famille. Ces prises de position du Conseil ont été réaffirmées à l'automne 2004 lors des consultations ministérielles tenues dans le cadre de la préparation de la politique gouvernementale de conciliation famille-travail.⁵¹

Dans ce dernier mémoire et lors de ses interventions publiques en appui au projet, le Conseil a fait valoir que peu de mesures pourraient produire un impact bénéfique comparable. Le régime proposé par le gouvernement du Québec permettra à un plus grand nombre de personnes, actuellement 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.



Le Québec allègue que les prestations de maternité et parentales sont des mesures sociales, une compétence exclusive des gouvernements provinciaux, selon la Constitution du pays. Le gouvernement canadien, de son côté, s'appuie sur la modification constitutionnelle de 1940, laquelle accorde au gouvernement fédéral la compétence en matière d'assurance-chômage, et avance que la Constitution doit être interprétée de manière évolutive et dynamique. Cette cause pourrait avoir des répercussions dans l'ensemble des provinces canadiennes, notamment sur des prestations de même type versées en vertu du régime fédéral d'assurance-emploi, soit les prestations de compassion et celles de maladies.

La perte de revenus que subissent actuellement les parents au moment de la naissance ou de l'adoption d'un enfant sera amoindrie grâce à l'abolition du délai de carence de deux semaines et à une augmentation substantielle du montant des prestations accordées. En offrant plusieurs options, le régime québécois accordera plus de souplesse aux parents désireux de se prévaloir de leur congé parental. L'instauration d'un congé réservé aux pères, est une mesure novatrice expérimentée avec succès dans plusieurs pays. Elle vise à faire évoluer les milieux de travail et à contrer les réticences face à l'exercice par les pères des responsabilités familiales. Le rehaussement des prestations devrait lui aussi favoriser la prise d'un congé partagé entre les deux parents.

La création d'un programme entièrement québécois de congés parentaux répond aux besoins exprimés depuis nombre d'années par les familles et devrait constituer, de l'avis du Conseil, l'une des pierres angulaires de la politique de conciliation famille-travail du gouvernement du Québec.

2.4 Vers une politique gouvernementale de conciliation famille-travail

Les politiques sociales peuvent, à leur tour, s'avérer des instruments privilégiés de changement, surtout lorsqu'elles résultent de consensus. Parce qu'améliorer la conciliation des responsabilités familiales et professionnelles est devenu un enjeu majeur pour les familles d'aujourd'hui, le Conseil considère qu'une politique de conciliation famille-travail est plus que jamais nécessaire pour rassembler les efforts entamés par les divers acteurs sociaux et les faire converger vers le changement de mentalité escompté. L'élaboration d'une politique gouvernementale en conciliation famille-travail fournit une occasion unique de se donner, en tant que société, une vision commune et un cadre de référence en vue d'actions futures.

Dans le mémoire déposé lors des consultations ministérielles de l'automne dernier, et dont nous avons déjà fait état⁵², le Conseil trace les grandes lignes de ce que serait, pour lui, une politique idéale. En guise de préambule, il insistait sur la nécessité de bien asseoir les grands principes sur lesquels reposerait la politique et, en réponse aux interrogations du gouvernement, sur le rôle central que ce dernier devrait jouer au chapitre de la conciliation famille-travail. Ces clarifications lui apparaissaient fondamentales pour jeter les bases d'une démarche étapiste, résolument pragmatique. Le Conseil est en effet convaincu que l'État québécois, situé à la croisée des grands courants de pensée européens et nord-américains, mais contraint par une marge de manœuvre budgétaire quasi inexistante, doit plus que jamais trouver le « juste compromis ».

Deux priorités

Dans cette optique, le Conseil rappelait au ministre que la consolidation du réseau de services de garde éducatifs et la poursuite du travail en vue de la mise en place d'un régime de congés parentaux devaient demeurer des priorités. Outre ces deux grandes mesures structurantes, il proposait d'autres initiatives visant le milieu familial proprement dit, ainsi que les milieux de travail et de vie.

Actions dans le milieu familial

Pour le milieu familial, le Conseil soulignait l'importance de faire la promotion du partage des responsabilités familiales, de créer un répertoire de services en ligne et d'offrir du soutien aux proches aidants.

En effet, de l'avis du Conseil, l'État ne doit pas s'immiscer dans la vie privée des couples. Il est plutôt de sa responsabilité de faire la promotion des valeurs portées par notre société, notamment la recherche de l'égalité entre les hommes et les femmes. La politique devrait donc refléter cette aspiration à l'égalité entre les sexes, afin que cet objectif transcende les milieux de travail. La discrimination systémique, comme la mise à pied des femmes enceintes¹ ou la réticence à les embaucher à cause de leurs responsabilités familiales, doit disparaître. En implantant de nouvelles mesures de conciliation famille-travail, il faut veiller à ce que les hommes, autant que les femmes, s'en prévalent. Sinon, les femmes seront les premières et peut-être les seules à les utiliser, ce qui accroîtra encore plus la disparité entre les sexes dans le partage des responsabilités familiales.

Le Conseil proposait également de créer un répertoire en ligne de services publics, privés et communautaires relatifs à la conciliation famille-travail. Cet outil comblerait le besoin d'un centre de référence regroupant toute l'information relative aux ressources et aux programmes pouvant faciliter la conciliation famille-travail. L'information serait présentée sur une base géographique, à partir du quartier ou de la localité, à l'instar du localisateur de services de garde.

À l'égard des proches aidants, le Conseil mentionnait qu'avec 30 % des ménages privés du Québec comptant au moins une personne ayant une incapacité, la politique devrait prévoir des mesures pour soulager ces familles. Cela est d'autant plus essentiel que la tendance ira en s'accroissant, compte tenu du vieillissement de notre population. Le présent ouvrage consacre d'ailleurs un chapitre complet à la thématique de la famille et des soins aux personnes vulnérables.

Actions dans les milieux de travail

Si l'action de l'État dans le milieu familial doit se limiter à la promotion des valeurs d'égalité, à l'information et au soutien aux familles, le Conseil est d'avis que le rôle de l'État dans les milieux de travail doit être déterminant. Dans ce secteur, l'État doit exercer son rôle de régulateur du changement. Il doit atténuer les effets indésirables des bouleversements socio-économiques décrits plus haut.

À ce propos, la société québécoise s'est donné plusieurs lois et politiques pour encadrer le monde du travail : la Loi sur la santé et la sécurité au travail, la Loi sur l'équité salariale, la politique d'accès à l'égalité, et plus récemment, les dispositions pour lutter contre le harcèlement psychologique au travail. Ces législa-

¹ Voir à ce sujet l'ouvrage de Maurice Drapeau (2003). *Grossesse, emploi et discrimination*. Montréal : Wilson et Lafleur Ltée, 188 p.

tions, politiques ou mesures ont provoqué des changements significatifs dans les milieux de travail; la conciliation des responsabilités familiales et professionnelles est une autre de ces problématiques vis-à-vis desquelles le gouvernement se doit d'intervenir et de jouer un rôle régulateur.

Pour ces raisons, le Conseil préconise que le gouvernement adopte une loi souple en conciliation famille-travail. Cette loi consisterait à demander à chaque entreprise, organisation ou milieu de travail de réaliser une démarche en conciliation famille-travail, dans le but d'élaborer un plan d'action et de mettre en place des mesures concrètes. La mesure toucherait l'ensemble des milieux de travail, peu importe leur taille, et s'adresserait également au gouvernement. Cette démarche se ferait conjointement avec les travailleurs, et laisserait à chaque milieu le soin de déterminer le type de mesures qui lui convient. Il ne serait donc pas question d'imposer une solution uniforme à toutes les entreprises.

Bien entendu, le gouvernement devrait fournir le support nécessaire pour réaliser cette démarche. Il devrait aussi apporter une attention particulière aux petites et moyenne entreprises, présentes en très grand nombre dans notre économie, et leur fournir, outre l'aide technique, des incitatifs financiers ou fiscaux pour la mise en place de mesures de conciliation famille-travail.

La politique devrait également consentir un effort particulier auprès des secteurs économiques plus «vulnérables» en termes de conciliation famille-travail: les secteurs du commerce de détail, de la restauration et de l'agro-alimentaire. En outre, au moins deux lois devraient faire l'objet d'un examen approfondi: *la Loi sur les heures d'ouverture des commerces* et *la Loi sur les normes du travail*, modifiée récemment.

Au sujet des heures d'ouverture des commerces, le Conseil est d'avis qu'il faut débattre de nouveau de cette question et réviser la Loi à la lumière de ce que nous souhaitons comme société. Sans revenir à la situation antérieure, il faut prendre le temps d'examiner les impacts des changements de pratiques et d'en baliser les effets, en lien avec la place que l'on veut accorder à la famille.

Dans la même veine, comme nous l'avons expliqué plus haut, le Conseil a demandé au gouvernement de porter une attention spéciale à l'application de la réforme de la *Loi sur les normes du travail* et sur d'autres changements lui apparaissant souhaitables.

Le secteur public, quant à lui, emploie environ 20% des travailleurs du Québec. Sous ce rapport, force est de constater que le comportement de l'État en tant qu'employeur a beaucoup de répercussions: le gouvernement pourrait se donner comme objectif de servir de modèle en conciliation famille-travail.



La *Loi sur les heures d'ouverture des commerces* est sous la responsabilité du ministre du Développement économique régional et de la Recherche et celle sur les normes du travail relève du ministre du Travail.

Aujourd'hui, les parcours des travailleurs sont multiples, la population est vieillissante et les besoins en main-d'œuvre des entreprises sont plus difficiles à combler. Parmi d'autres mesures novatrices envisagées à plus long terme, le Conseil est d'avis qu'il faudrait instaurer des mécanismes pour faciliter les retraits temporaires du marché du travail, afin de rendre possible des carrières plus complexes et plus évolutives et, du même coup, mieux répondre aux besoins changeants des entreprises. Le gouvernement pourrait envisager des interventions pour structurer la mobilité, voire la rendre accessible à l'ensemble de la main-d'œuvre.¹

Des mesures spécifiques devraient également être destinées aux personnes aux études qui ont des enfants, et qui souvent travaillent également à temps partiel. Si les études demeurent un des meilleurs moyens de développer le capital humain d'une société, il serait important de mieux soutenir ces personnes qui, actuellement, bénéficient d'un soutien partiel et inadéquat.

Actions dans les milieux de vie

Du côté des milieux de vie, le Conseil recommandait au gouvernement d'axer ses actions vers la concertation des acteurs sociaux. En effet, la création des Conférences régionales des élus (CRÉ), en remplacement des anciennes structures régionales de concertation, menaçait les acquis en matière de concertation régionale. Le Conseil maintenait qu'il fallait prendre soin d'inclure dans le nouveau processus les interlocuteurs ayant développé une expertise précieuse. De plus, si le Conseil est d'avis que des dossiers comme le travail atypique, le transport ou les services de garde pourraient être examinés par le biais des instances régionales, il rappelait au gouvernement que les Conférences régionales des élus sont actuellement dépourvues des pouvoirs qui leur seraient nécessaires pour apporter toutes les réponses aux enjeux soulevés par ces différentes questions. Les initiatives européennes du type « bureaux des temps », par exemple, n'auraient pas, dans notre système, le pouvoir de légiférer pour imposer des solutions, même concertées, ce qui limiterait la portée de leur action.

Enfin, le Conseil faisait valoir qu'une campagne de sensibilisation majeure devait être entreprise, pour à la fois informer et susciter l'adhésion des différents groupes, notamment des entreprises, au projet. La multitude d'acteurs concernés et la nécessité d'opérer un changement de mentalité appelle à une mobilisation *collective* vers la recherche de solutions pour une meilleure conciliation des responsabilités familiales et professionnelles.

¹ Voir à ce sujet l'article « Les marchés transitionnels : des moyens qui s'ajoutent à l'arsenal actuel dans la lutte contre le chômage », entrevue avec Bernard Gazier, réalisée par Diane Bellemare, La minute de l'emploi, vol. 4, n° 2, mars 2001, 7 p.

Une politique de conciliation famille-travail pour 2005 ?

À l'hiver 2005, au terme de consultations auprès d'une quarantaine de groupes, le gouvernement était toujours en réflexion sur sa politique. En plus de la création d'un régime québécois de congés parentaux, le gouvernement envisagerait trois autres mesures: la possibilité d'offrir des crédits d'impôts aux petites et moyennes entreprises qui adoptent des mesures profamilles, l'instauration d'un certain nombre de congés payés pour les absences en raison d'obligations familiales, aussi appelées « banque de temps », ainsi que la mise en place de « bureaux des temps » dans certaines municipalités.

Les récentes déclarations gouvernementales portant sur un nécessaire « recentrage » de l'État sur ses missions essentielles laissent cependant entrevoir des délais additionnels pour l'adoption d'une telle politique.

3. Les enjeux des prochaines années

Dresser le bilan des principales actions gouvernementales en faveur d'un meilleur équilibre famille-travail nous a permis de faire état des progrès accomplis et de situer les positions du Conseil au regard de ce dossier qui a suscité, de part et d'autre, une grande mobilisation. Pour le Conseil, selon sa compréhension du dossier, trois enjeux majeurs se profilent pour l'avenir. À court, moyen ou long terme, ces enjeux spécifiques recoupent ceux, plus larges, de la capacité de la famille à définir son projet de vie, de l'accessibilité des services ainsi que du bien-être général des familles.

Mettre en œuvre le régime québécois d'assurance parentale

À court terme, pour l'année 2005, ce sont les suites de l'entente Canada-Québec sur le régime québécois d'assurance parentale qui le préoccupent. S'il est vrai qu'un manque à gagner important, compte tenu de la situation financière de la province, subsiste pour financer l'année de départ du programme ainsi que les bonifications attendues, le défi majeur sera d'aller au-delà de la question : « Qui doit payer la note » ?

À ce sujet, le Conseil de la famille et de l'enfance fait appel à la solidarité des partenaires – travailleurs, employeurs et État – représentés au Conseil de gestion de l'assurance parentale, afin de trouver les solutions appropriées pour que le programme soit opérationnel à la date prévue. Les conséquences d'un délai dans la mise en œuvre de cette mesure sont majeures pour celles et ceux qui envisagent la venue d'un enfant et, à plus forte raison, sur la levée des obstacles à la réalisation du désir d'enfant.

Politique nataliste? Explosion démographique en vue? Le Conseil a maintes fois expliqué qu'il n'y a pas de « remède miracle » à la faible fécondité. Une politique familiale efficace comprend un ensemble de mesures cohérentes, adaptées au contexte de la société à laquelle elles s'adressent. En réalité, il s'agit plutôt d'opter pour soutenir celles et ceux qui font le choix d'avoir des enfants.



Un autre écueil risque de compromettre la mise en place du programme d'assurance parentale : les discussions entourant le fait que certaines personnes demeureront exclues du programme. On pense aux immigrantes nouvellement arrivées, aux étudiantes qui n'ont pas travaillé pendant l'année précédant leur grossesse, aux mères au foyer, etc. Bien qu'il soit sensible à ces situations, le Conseil croit, dans une première étape, qu'il faut construire à partir des consensus établis. Dans le cas du programme d'assurance parentale, cela signifie que les prestations soient versées sur la base du principe de remplacement d'un revenu de travail.

Cependant, il faut limiter les exclusions. Pour ce faire, il convient de maintenir le seuil d'admissibilité le plus bas possibleⁱ, et de demander au gouvernement d'examiner une autre formule pour offrir une couverture à toute personne qui donne naissance ou adopte un enfantⁱⁱ, par le biais d'un programme de protection sociale distinct du régime d'assurance parentale.

Parachever le réseau des services de garde éducatifs

À moyen terme, d'ici deux à cinq ans, le principal enjeu sera le maintien des acquis du réseau de services de garde éducatifs. Il faudra préserver le budget consacré à ce jeune réseau contre les vagues successives de compressions et trouver le moyen d'en assurer la consolidation.

En particulier, il faudra poursuivre l'amélioration de la qualité éducative des services, obtenir la part du Québec des fonds fédéraux qui seront alloués au programme fédéral de services de garde et innover pour trouver une formule de financement pour la garde occasionnelle, ponctuelle, sporadique, temporaire et de courte durée.

Soutenir les familles en adoptant une politique en conciliation famille-travail

En outre, si l'on se fie aux enseignements de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'adoption d'une politique de conciliation famille-travail viable et stimulante contribuerait, à long terme, à accroître les taux d'emploi et de fécondité. C'est pourquoi, l'enjeu majeur, de l'avis du Conseil, et après bientôt deux ans de discussion, est d'en adopter une le plus tôt possible.

ⁱ C'est-à-dire le minimum des gains admissibles, actuellement établi à 2 000 \$.

ⁱⁱ Le gouvernement du Québec offre un crédit d'impôt équivalent à 30 % des frais d'adoption jusqu'à concurrence de 6 000 \$ par enfant. Le gouvernement fédéral, quant à lui, vient d'annoncer dans son dernier budget la création, à partir de l'année d'imposition 2005, d'un crédit d'impôt non remboursable pour les frais d'adoption ne pouvant excéder 10 000 \$.

Cette politique devrait établir une base solide sur laquelle les intervenants gouvernementaux pourraient s'appuyer pour mener des actions dans chacun de leurs secteurs respectifs. Elle devrait également privilégier les mesures structurantes et mettre en place une démarche étagée, échelonnée sur quelques années. Mais en tout état de cause, il est impératif que le gouvernement québécois exprime, dans une politique, sa volonté ferme de poursuivre le changement en faveur de l'amélioration de la conciliation des responsabilités familiales et professionnelles, et qu'il en assure le leadership.

En ce qui concerne spécifiquement le milieu familial, les gestes à poser seraient de faire la promotion des valeurs d'égalité entre les sexes, demeurer vigilant pour que les mesures qui facilitent la conciliation ne soient pas utilisées uniquement par les femmes, et faire comprendre aux décideurs que la conciliation famille-travail doit être considérée comme un nouveau risque social pour la santé des familles.

Pour ce qui est des milieux de travail, susciter l'adhésion des entreprises au projet et leur participation à l'élaboration de solutions, obtenir le soutien de l'État pour l'implantation de mesures, continuer à améliorer les lois du travail, développer des mécanismes pour faciliter l'alternance avec le marché du travail dans le but de réaliser une meilleure utilisation de la main-d'œuvre, constituent les principaux défis.

Enfin, du côté des milieux de vie, des progrès pourraient être accomplis en améliorant la concertation entre les acteurs sociaux et en statuant à partir de quelle unité territoriale le gouvernement serait prêt à soutenir des initiatives pour faciliter la conciliation famille-travail. Par exemple, certains problèmes relevant du milieu scolaire, des municipalités, du réseau de la santé et des services sociaux se vivent, dans les faits, sur des bases territoriales différentes. La dimension territoriale locale apparaît de plus en plus comme une avenue prometteuse de solution, alors qu'émerge un souci de « gestion des temps sociaux ». Les municipalités, le réseau scolaire et celui de la santé et des services sociaux ont eux aussi des rôles déterminants à jouer au regard de la conciliation famille-travail.¹

Voilà quels sont, de l'avis du Conseil, les prochains défis à relever pour poursuivre le travail amorcé.



¹ Pour une discussion plus approfondie des problématiques spécifiques à ces milieux, se référer aux autres chapitres de cet ouvrage.

Annexe

Chronologie des principaux événements relatifs à la politique familiale pour la période d'avril 2003 à mars 2005

2003

- Avril 2003** Changement de gouvernement. (le gouvernement Charest est élu.)
Disparition du ministère de la Famille et de l'Enfance et intégration des trois missions – aide sociale, emploi, et famille – au sein du « ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille ».
M. Claude Bécharde est nommé ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille et Mme Carole Thériault ministre déléguée à la Famille.
Remise en question du modèle de développement des services de garde préconisé par le gouvernement précédent, axé sur le développement des services de garde sans but lucratif, dirigés par des parents usagers du service.
- Août 2003** Consultation publique sur le développement et le financement des services de garde.

2004

- Janvier 2004** Le tarif des services de garde à contribution réduite passe de 5 \$ à 7 \$ par jour.
- Janvier 2004** La Cour d'appel donne raison au Québec sur la question des congés parentaux. Le gouvernement fédéral porte la cause en Cour suprême.
- Février 2004** Le gouvernement du Québec autorise finalement le développement de près de 12 000 nouvelles places en service de garde, ce qui complète le développement attendu du réseau. Au 31 mars 2006, celui-ci devrait compter 200 000 places au total, compte tenu des délais normaux de concrétisation.

La nature du réseau québécois demeure inchangée. Il s'agit d'un réseau mixte de services de garde sans but lucratif, les « Centres de la petite enfance », et de services à but lucratif, les « garderies ». Au terme du développement, le réseau comprendra, dans les Centres

de la petite enfance, 77 603 places en installation et 89 361 places en milieu familial¹, de même que 33 036 places en garderie.

Un projet de politique en conciliation famille-travail est également en préparation.

- Février 2004** La famille est l'un des quatre thèmes retenus pour les forums régionaux qui se dérouleront au cours de l'année. Ces thèmes sont :
- la santé et les services sociaux;
 - l'éducation, la formation et l'emploi;
 - la famille et le développement social;
 - le développement économique, régional et durable.
- Ces rencontres sont clôturées par le *Forum des générations*, au cours duquel les discussions sont centrées sur le choc démographique et les finances publiques précaires.
- Mars 2004** Dépôt du budget provincial. Création des programmes *Soutien aux enfants* et *Prime au travail*.
- Mai 2004**
19-20 Entente de principe Canada-Québec sur le Régime d'assurance parentale (RAP). Les parties conviennent d'en arriver à un accord final avant le 1^{er} février 2005.
- 28** Lancement de l'opération « Engagement qualité » auprès des services de garde (Plan d'amélioration continue de la qualité en service de garde).
- Juin 2004**
2 Résultats de l'enquête *Grandir en qualité* portant sur la qualité des services de garde québécois.
- 16** Sortie du document « Vers une politique gouvernementale sur la conciliation travail-famille » du ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, M. Claude Bécharde.
- Automne 2004** Pré-consultation sur le document de juin 2004 « Vers une politique gouvernementale sur la conciliation travail-famille ».
- Le ministre Bécharde rencontre une quarantaine de groupes en consultation privée. Le Conseil de la famille et de l'enfance participe à l'une de ces rencontres le 11 novembre 2004 et dépose un mémoire.

¹ Il s'agit de services supervisés par les centres de la petite enfance et non pas de services « non régis ».

2005

11 janvier 2005 La Cour suprême du Canada entend la cause opposant le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec concernant la constitutionnalité des prestations de maternité et parentales du gouvernement fédéral. Une décision est attendue pour mai 2005.

Parallèlement, poursuite, au niveau politique, des négociations entre les deux paliers de gouvernements concernant la cession du champ de cotisation relatif aux prestations de maternité et parentales versées en vertu du programme fédéral de l'assurance-emploi au gouvernement québécois. Les négociations, plus difficiles que prévu, se poursuivent au-delà de la date butoir du 1^{er} février 2005 fixée par les parties dans l'entente de principe de 2004.

Le gouvernement retarde la sortie de sa politique de conciliation famille-travail.

18 février 2005 Remaniement ministériel majeur. Le gouvernement scinde à nouveau les responsabilités de l'Emploi et de la Solidarité sociale et celle de la Famille. Création du ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine. M^{me} Michelle Courchesne devient titulaire du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale tandis que M^{me} Carole Thériège est nommée ministre de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine.

1^{er} mars 2005 Signature de l'entente finale Canada-Québec sur le Régime québécois d'assurance parentale. Après plus de huit ans de discussions, l'entente prévoit l'ensemble des modalités (mécanisme de financement, année de transition et autres dispositions) qui permettront au gouvernement du Québec de créer son propre régime de congés parentaux. Un ajout de fonds de la part des contribuables s'avèrera toutefois nécessaire afin respecter les paramètres prévus du nouveau programme.

Les ministres québécois affirment détenir des garanties que la décision à venir de la Cour suprême n'aura pas d'incidence sur le nouveau programme québécois.

Mars 2005 Dépôt du budget provincial reporté à avril.

Notes bibliographiques

- 1 Conseil de la famille et de l'enfance (1999). *Famille et travail, deux mondes à concilier: avis*. Québec: Conseil de la famille et de l'enfance, 51 p. (Gouvernement du Québec)
- 2 Conseil de la famille et de l'enfance (2002a). *Démographie et famille: Avoir des enfants: un choix à soutenir: avis*. Québec: Conseil de la famille et de l'enfance, 110 p. (Gouvernement du Québec)
- 3 Conseil de la famille et de l'enfance; L'ordre des conseillers en ressources humaines et en relations industrielles agréés du Québec (2001). *La détermination et la gestion des problèmes de conciliation travail-famille en milieu de travail*. Québec: Conseil de la famille et de l'enfance, 28 p. (Gouvernement du Québec); Conseil de la famille et de l'enfance (2003a). *Famille-travail comment conciliez-vous? Enquête dans six entreprises*. Québec: Conseil de la famille et de l'enfance, 32 p. (Gouvernement du Québec); Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (2004c). *La conciliation famille-travail dans les petites et moyennes entreprises québécoises: analyse et interprétation des résultats d'une enquête qualitative*. Québec: ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, Direction des communications, 68 p. (Gouvernement du Québec)
- 4 Conseil de la famille et de l'enfance (2004). *Mémoire du Conseil de la famille et de l'enfance présenté dans le cadre de la consultation « Vers une politique gouvernementale sur la conciliation famille-travail »*. Québec: Conseil de la famille et de l'enfance, 31 p. (Gouvernement du Québec)
- 5 Diane-Gabrielle Tremblay (2004). *Conciliation emploi-famille et temps sociaux*. Québec; Toulouse: Télé-université; Octares Éditions, p.43.
- 6 Ministère du Travail (1998). « L'évolution du travail atypique au Québec: encart », *Le marché du travail*, vol. 19, n° 5, juin, 88 p. (Gouvernement du Québec)
- 7 Ministère de la Famille et de l'Enfance (2003b). *Le travail atypique des parents et la garde des enfants: description du phénomène et recension des expériences étrangères de garde à horaires non usuels*. Québec: ministère de la Famille et de l'Enfance, p. 20. (Gouvernement du Québec)
- 8 Statistique Canada (2004). « Étude: la durée de l'emploi atypique », *Le Quotidien*, mercredi 15 décembre. [En ligne] <http://www.statcan.ca/Daily/Francais/041215/q041215c.htm>. (Gouvernement du Canada)
- 9 Diane-Gabrielle Tremblay (2004). *Conciliation emploi-famille et temps sociaux*. Québec; Toulouse: Télé-université; Octares Éditions, p.43.
- 10 Diane-Gabrielle Tremblay (2004). *Conciliation emploi-famille et temps sociaux*. Québec; Toulouse: Télé-université; Octares Éditions, p.43.
- 11 Marshall, 1999, cité par ministère de la Famille et de l'Enfance (2003b). *Le travail atypique des parents et la garde des enfants: description du phénomène et recension des expériences étrangères de garde à horaires non usuels*. Québec: ministère de la Famille et de l'Enfance, p. 22. (Gouvernement du Québec)
- 12 Nicole Marciel-Gratton; Céline le Bourdais (2000). *La conciliation famille-travail comme facteur de stress: multiplicité des situations et diversités des besoins de soutien des familles au Québec: notes pour une présentation de résultats de recherche dans le cadre des travaux du Comité des priorités sur les ruptures d'unions*. Montréal: Centre interuniversitaire d'études démographiques, Université de Montréal/Institut national de la recherche scientifique, 44 p. (Document non publié). Voir aussi l'article de Marie Couette (2002) « Les petits salariés ont plus de mal à concilier vie de famille et travail », *Le Soleil*, 20 novembre, p. A 4.

- 13 Institut national de santé publique (2004). *La conciliation travail-famille: un nouveau risque social et ses impacts au niveau de la santé physique et mentale des Québécois*. Québec: Institut national de santé publique, 50 p. (Gouvernement du Québec) (Document à paraître)
- 14 Linda Duxbury; Chris Higgins; Karen Johnson (1999). *An Examination of the Implications and Costs of Work-Life Conflict in Canada: submitted to Health Canada*. [Ottawa: Santé Canada], 98 p.
- 15 Institut national de santé publique (2004). *La conciliation travail-famille: un nouveau risque social et ses impacts au niveau de la santé physique et mentale des Québécois*. Québec: Institut national de santé publique, 50 p. (Gouvernement du Québec) (Document à paraître)
- 16 Radio-Canada (2004). *Le surplus de poids en légère hausse au Canada*. [En ligne] <http://www.radio-canada/nouvelles/Santeeducation/nouvelles/200406/15/004-Obesite-Canada.shtml>.
- 17 Institut national de santé publique (2004). *La conciliation travail-famille: un nouveau risque social et ses impacts au niveau de la santé physique et mentale des Québécois*. Québec: Institut national de santé publique, 50 p. (Gouvernement du Québec) (Document à paraître)
- 18 Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (2003b). *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, p.27. (Gouvernement du Québec)
- 19 Source: MESSF, Agence des services de garde, données mises à jour le 2005-02-18, [En ligne], page consultée le 14 mars 2005.
- 20 Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (2003b). *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, p. 8. (Gouvernement du Québec)
- 21 Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (2003b). *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, p.16. (Gouvernement du Québec)
- 22 Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (2003b). *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, p.16. (Gouvernement du Québec)
- 23 Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (2004i). *Situation des Centres de la petite enfance et des garderies au Québec en 2003: analyse des rapports d'activités 2002-2003 soumis par les services de garde*. Québec: ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, Direction des communications, p. 60. (Gouvernement du Québec)
- 24 Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (2004i). *Situation des Centres de la petite enfance et des garderies au Québec en 2003: analyse des rapports d'activités 2002-2003 soumis par les services de garde*. Québec: ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, Direction des communications, p. 57. (Gouvernement du Québec)

- 25 Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (2003b). *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, p. 20. (Gouvernement du Québec)
- 26 Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (2004h). *Rapport annuel de gestion: 2003-2004*. Québec: ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, Direction des communications, p. 32. (Gouvernement du Québec)
- 27 Toutes les données concernant cette section sont tirées des trois documents suivants: Claire Fournier; Carl Drouin (2004a). *La qualité éducative dans les garderies privées: faits saillants*. Québec: Institut de la statistique du Québec, 15 p. (Gouvernement du Québec); Claire Fournier; Carl Drouin (2004b). *La qualité éducative dans les installations de centres de la petite enfance: faits saillants*. Québec: Institut de la statistique du Québec, 15 p. (Gouvernement du Québec); Claire Fournier; Carl Drouin (2004c). *La qualité éducative dans les services de garde en milieu familial coordonnés par les centres de la petite enfance: faits saillants*. Québec: Institut de la statistique du Québec, 11 p. (Gouvernement du Québec)
- 28 Institut de la statistique du Québec (2004b). *La qualité des services de garde éducatifs à la petite enfance: ni bonne ni mauvaise*, communiqué de presse, 4 juin
[En ligne] <http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPOF/Juin2004/04/c1248.html>. (Gouvernement du Québec)
- 29 Institut de la statistique du Québec (2004b). *La qualité des services de garde éducatifs à la petite enfance: ni bonne ni mauvaise*, communiqué de presse, 4 juin.
[En ligne] <http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPOF/Juin2004/04/c1248.html>. (Gouvernement du Québec)
- 30 Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (2004f). *La ministre Carole Théberge lance l'engagement qualité dans les services de garde*, communiqué de presse, 28 mai.
[En ligne] <http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPOF/Mai2004/28/c8646.html>. (Gouvernement du Québec)
- 31 Jocelyne Richer (2004). « Québec veut hausser la qualité des services de garde sans modifier les normes », *La Presse*, 29 mai, p. A 16.
- 32 Données tirées de: Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (2004g). *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)
- 33 Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (2004j). *Vers une politique gouvernementale sur la conciliation travail-famille: document de consultation: version complète*. Québec: ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, direction des communications, p. 36. (Gouvernement du Québec)
- 34 Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (2004d). *Dossier pour l'intégration d'un enfant handicapé en service de garde: information générale et marche à suivre*. Québec: ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, Direction des communications, p. 3. (Gouvernement du Québec)
- 35 Travaux du Comité provincial sur l'intégration des enfants handicapés en services de garde. Source: Ministère de la Famille et de l'Enfance (2002). *Rapport annuel de gestion 2001-2002*, Québec: Les Publications du Québec, p. 21. (Gouvernement du Québec)

- 36 Statistique Canada (2003). « Recensement de la population : immigration, lieu de naissance et lieu de naissance des parents, citoyenneté, origine ethnique, minorités visibles et peuples autochtones », *Le Quotidien*, mardi 21 janvier. [En ligne] <http://www.statcan.ca/Daily/Francais/030121/q030121a.htm>. (Gouvernement du Canada)
- 37 Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (2004b). *Centres de la petite enfance en milieu autochtone - La ministre Thériège annonce 427 nouvelles places et la fin du développement en milieu autochtone*, communiqué de presse, 29 janvier. [En ligne] <http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPQF/Janvier2004/29/c4568.html>. (Gouvernement du Québec)
- 38 Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (2004a). *L'accueil et l'intégration des enfants immigrants ou de familles immigrantes dans les services de garde : recension des écrits au Québec, au Canada et dans d'autres sociétés*. Québec : ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, Direction des communications, 76 p. (Gouvernement du Québec)
- 39 Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (2004i). *Situation des Centres de la petite enfance et des garderies au Québec en 2003 : analyse des rapports d'activités 2002-2003 soumis par les services de garde*. Québec : ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, Direction des communications, p. 20. (Gouvernement du Québec)
- 40 Katy Peplinskie (2005). « More Than Half of Nation's Kids Receive Child Care: Statistics Canada Reports Jump: Results are Expected to Influence Talks on National Child Care System », *The Gazette*, 8 février, p. A 13.
- 41 Gordon Cleveland; Michael Krashinsky (1998). *Les avantages et les coûts liés à de bons services de garde à l'enfance : justification économique en faveur de l'investissement public dans nos jeunes enfants*. Toronto : Childcare Resource and Research Unit, Centre for Urban & Community Studies, Université de Toronto, 114 p.
- 42 Childcare Resource and Research Unit (1998). « Les services de garde à l'enfance sont-ils un bon investissement public? », *Childcare Briefing Notes*, p.1.
- 43 Childcare Resource and Research Unit (1998). « Les services de garde à l'enfance sont-ils un bon investissement public? », *Childcare Briefing Notes*, p.1.
- 44 Childcare Resource and Research Unit (1998). « Les services de garde à l'enfance sont-ils un bon investissement public? », *Childcare Briefing Notes*, p.4.
- 45 Conseil de la famille et de l'enfance (2003b). *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)
- 46 Conseil de la famille et de l'enfance (2004). *Mémoire du Conseil de la famille et de l'enfance présenté dans le cadre de la consultation « Vers une politique gouvernementale sur la conciliation famille-travail »*. Québec : Conseil de la famille et de l'enfance, 31 p. (Gouvernement du Québec)
- 47 Conseil de la famille et de l'enfance (2002b). *Mémoire sur le projet de loi 143 : loi modifiant la Loi sur les normes du travail et d'autres dispositions législatives*. Québec : Conseil de la famille et de l'enfance, 7 p. (Gouvernement du Québec)

- 48 Jean Bernier; Guylaine Vallée; Carol Jobin (2003). *Les besoins de protection sociale des personnes en situation de travail non traditionnel: rapport final*. Québec: Ministère du Travail, 568 p. (Gouvernement du Québec)
- 49 World Tourism Organization (1999). *Changes in Leisure Time: The Impact on Tourism*. Madrid: World Tourism Organization, 151 p.
- 50 Conseil de la famille et de l'enfance (2000). *Répondre aux vrais besoins des familles québécoises: mémoire sur le Projet de Loi no 140: loi sur l'assurance parentale*. Québec: Conseil de la famille et de l'enfance, 17 p. (Gouvernement du Québec)
- 51 Conseil de la famille et de l'enfance (2004). *Mémoire du Conseil de la famille et de l'enfance présenté dans le cadre de la consultation « Vers une politique gouvernementale sur la conciliation famille-travail »*. Québec: Conseil de la famille et de l'enfance, 31 p. (Gouvernement du Québec)
- 52 Conseil de la famille et de l'enfance (2004). *Mémoire du Conseil de la famille et de l'enfance présenté dans le cadre de la consultation « Vers une politique gouvernementale sur la conciliation famille-travail »*. Québec: Conseil de la famille et de l'enfance, 31 p. (Gouvernement du Québec)



2

Le soutien économique aux familles et le soutien de l'État

Danielle Aubert



Table des matières

2-Le soutien économique aux familles et le soutien de l'État	52
Introduction	55
1 Contexte	56
1.1 Contexte économique	56
Des indices économiques favorables, mais...	56
Une économie transformée, mais...	56
Des entreprises prospères, mais...	57
1.2 Contexte politique	58
Équilibre budgétaire, mais...	58
Un soutien aux familles, mais...	58
1.3 Contexte familial	59
Des familles biparentales, mais...	59
Des solidarités familiales, mais...	60
Un désir d'enfant, mais...	60
Des transformations, mais...	61
1.4 Événements de la dernière année	61
2 L'état de la situation	64
2.1 La situation économique des familles	64
Des revenus familiaux qui augmentent, mais pas au rythme attendu	64
Faiblesse des conditions salariales	66
Un ratio d'endettement élevé	67
L'inégalité de la répartition de la richesse	68
Un très faible niveau d'épargne	68
Des périodes de faible revenu	68
Les coûts du logement et du transport accaparent le budget familial	72

2.2	Le soutien économique de l'État aux familles	74
	Un régime fiscal progressif	76
	Une aide financière attribuée en fonction des revenus	76
	Un soutien axé vers les familles à faible revenu en emploi	79
	Des taux marginaux élevés	80
	Des recompositions familiales pénalisantes	81
	L'aide aux familles avec enfants reconnus handicapés	83
	Des réalités parentales non reconnues	83
	Des mesures à évaluer	83
	Des inquiétudes soulevées	85
3	Les enjeux des prochaines années	87
3.1	Assurer l'équité à l'égard de l'ensemble des familles avec des enfants à charge	87
3.2	Adapter la fiscalité et les politiques publiques de soutien économique aux réalités des familles	88
3.3	Assurer la pérennité du soutien économique aux familles	89
	Annexe	90



Circonscrire la question du soutien économique aux familles est une opération complexe qui se situe au confluent des domaines économique, politique, social et familial. Il faut, pour ce faire, prendre en considération un grand nombre de champs d'intervention, tels la fiscalité, les mesures de transfert, les services, la taxation et la tarification. À la limite, on pourrait avancer que toutes les décisions de l'État sont susceptibles d'avoir un impact sur la situation économique des familles, que ce soit en matière d'habitation, de santé, d'éducation, de main-d'œuvre, de sécurité publique, de gestion du territoire, etc. Toutefois, il est généralement reconnu que le terme soutien économique aux familles fait référence aux politiques gouvernementales de soutien financier et aux services spécifiquement mis en place pour elles.

Le Conseil de la famille et de l'enfance suit avec attention l'évolution des conditions de vie des familles et celle des politiques publiques de soutien économique instaurées à leur intention. En novembre 2003, ces questions ont fait l'objet de discussions approfondies lors du Forum sur le soutien économique organisé par le Conseil, à l'occasion duquel près de 150 personnes, issues de milieux variés, ont pu partager leurs points de vue sur les moyens de mieux soutenir les familles. Les Actes de ce forum¹, publiés en 2004, ont fait ressortir l'importance de préserver l'accès aux services de garde et d'assurer un soutien financier adéquat à l'ensemble des familles avec enfants.

Auparavant, la situation économique des jeunes adultes et des jeunes parents avait fait l'objet d'une analyse détaillée dans l'Avis *Démographie et famille: Avoir des enfants, un choix à soutenir* publié par le Conseil en 2002². Le document faisait notamment ressortir l'importance de la prise en compte des impacts financiers de la maternité et de la paternité sur les familles. C'est ainsi que le Conseil avait insisté sur l'équité à l'égard des familles avec des enfants à charge dans le régime fiscal et recommandé au gouvernement d'assurer un soutien financier adéquat et stable aux parents.

Le sujet avait aussi été abordé dans deux précédentes publications³ qui présentent des enjeux centrés sur des principes d'équité à l'égard des familles. Ces études gagneraient à être actualisées, mais les questions qu'elles soulèvent demeurent d'actualité.

Dans le cadre du présent Rapport, ce chapitre est consacré à la situation économique des familles avec enfants à charge et au soutien financier gouvernemental à leur égard.⁴ Nous situerons d'abord certains éléments contextuels permettant de mieux saisir les interrelations entre les domaines familial, politique et économique. Nous dresserons par la suite un portrait de la situation économique des familles de façon à jauger l'adéquation entre leurs besoins et les actions gouvernementales en matière familiale. À partir de ces constats, nous dégagerons les principaux enjeux en matière de soutien économique aux familles avec enfants.



¹ Le bilan de la situation des familles inclura les interventions des deux paliers de gouvernement. Le soutien économique aux familles avec des besoins particuliers, par exemple, celle qui viennent en aide aux parents en perte d'autonomie, n'a pas été prise en considération dans le présent chapitre. Pour plus de renseignements sur ce sujet, se référer au chapitre portant sur la famille et les soins aux personnes vulnérables

Contexte

Les divers éléments de contexte économique, politique ou familial sont intimement liés et interagissent entre eux. Ils influencent les politiques publiques à l'égard des familles. Leur prise en compte est essentielle à l'identification des enjeux : ils sont brièvement présentés ci-dessous.

1.1 Contexte économique

Le Québec, tout comme l'ensemble des pays développés, bénéficie d'un climat économique favorable, mais des nuances s'imposent.

Des indices économiques favorables, mais...

Les indices économiques confirment que l'économie, au Québec et au Canada, se porte bien. Le Québec occupe un rang enviable dans le classement des pays développés membres de l'OCDE.^I Le taux de chômage^{II} demeure l'un des plus bas de la décennie. Toutefois, la croissance économique n'est plus synonyme de hausse du nombre d'emplois, ni d'un accroissement des revenus de travail. Ainsi, malgré une économie en croissance, les exigences du marché du travail ont rendu difficile l'insertion en emploi d'une partie de la population; on assiste également à l'émergence de nouveaux phénomènes, dont celui de la précarité financière des personnes qui travaillent à temps complet sans néanmoins être capables de subvenir convenablement aux besoins de leur famille. Les taux d'inflation^{III} et d'intérêt^{IV} demeurent faibles, mais le niveau d'endettement des gouvernements et des individus est tel que la situation deviendrait vite préoccupante advenant une crise économique.

Une économie transformée, mais...

L'économie québécoise a su s'adapter aux nouvelles conditions du marché provoquées notamment par les chocs pétroliers (1973-74 et 1979-80). Toutefois, cela ne s'est pas fait sans laisser des traces. Les secteurs économiques n'ont pas tous le même rythme de croissance. Les disparités territoriales sont importantes.

Les milieux syndicaux font face eux aussi aux nouvelles réalités de l'économie sans nécessairement que les lois du travail leur permettent d'adapter leurs actions.^V L'expansion du secteur de l'économie sociale demeure tributaire du soutien financier de l'État et des volontés politiques. L'attrait de la société de

^I Le PIB du Québec (en hausse de 3,5 % en 2003) le place au dixième rang des pays de l'OCDE, devant le Japon et la France (Annuaire du Québec, 2005 : 35).

^{II} 8 % en août 2004.

^{III} 2 % janvier 2005.

^{IV} environ de 4 %, mars 2005.

^V Par exemple, les accréditations syndicales sont liées à l'établissement sans possibilité d'accréditation par secteur d'activité

consommation a accéléré l'offre et l'utilisation du crédit. Les consommateurs s'inscrivent dans le contexte économique en revendiquant des biens et des services à moindre coût. La tendance « au chacun pour soi » rend difficile l'instauration de moyens de pression pour protéger l'économie locale et les valeurs collectives.

Des entreprises prospères, mais...

Les entreprises québécoises sont, de façon générale, en bonne santé financière. Elles sont de plus en plus nombreuses à profiter de l'expansion du marché mondial. Pour elles, cette mondialisation des marchés constitue donc un atout, mais elle exerce aussi une constante pression à la baisse sur leurs coûts de production.

D'un capitalisme industriel, on est passé à un capitalisme boursier : les fusions d'entreprises se multiplient et des entreprises prospères peuvent désormais déménager une partie de leurs activités hors du pays ou fermer au gré des mouvements spéculatifs. Le sentiment d'appartenance à une région et à une entreprise s'amenuise. Le risque de perte d'emplois peut aussi représenter une façon, pour les milieux d'affaires, d'influencer les instances politiques.

Depuis bientôt vingt ans, le contexte économique amène les entreprises à rechercher plus de flexibilité.¹ Cette quête se répercute tant au niveau de la gestion de la main-d'œuvre (emplois à statut précaire, horaires atypiques...) qu'à celui des revendications politiques (diminution des exigences relatives à la protection sociale et environnementale...). Les exigences à l'égard des employés se sont accrues : le personnel doit être scolarisé, compétent, polyvalent, autonome, mobile, etc. *La nouvelle économie* – l'économie du savoir – exige des travailleurs qu'ils se maintiennent à la fine pointe des connaissances. Par ailleurs, les milieux économiques tardent à investir massivement dans la formation continue, ce qui oblige l'État à contribuer financièrement davantage dans le recyclage de la main-d'œuvre.

Plusieurs secteurs économiques évoquent une pénurie de main-d'œuvre. Toutefois, malgré un contexte démographique qui annonce des perspectives de recrutement difficiles, certaines entreprises continuent à recourir à des mises à pied cycliques comme principal moyen de gestion pour assurer l'accroissement de leurs activités, de leur rythme d'affaires et de leur rentabilité financière.

L'économie est aussi en position de fragilité devant les événements internationaux, comme l'illustrent l'impact du SRAS et celui de l'encéphalopathie spongiforme bovine. Ainsi, les indices économiques favorables ne garantissent pas que les profits des compagnies vont se traduire par de meilleurs salaires pour les personnes qu'elles emploient, ou qu'une région donnée va connaître une plus grande prospérité économique.



¹ Recherche de flexibilité financière, technique, fonctionnelle, numérique. Voir à ce sujet le texte de Daniel Mercure *Les mutations contemporaines des rapports entre le travail et la famille*, tiré des Actes du colloque *Démographie et famille Les impacts sur la société de demain*, p. 74 à 86.

1.2 Contexte politique

Tous ces éléments du contexte économique influencent les choix politiques. Les crises économiques successives des dernières décennies et les pressions exercées par les transformations de l'économie ont suscité des remises en question du rôle de l'État. De plus, les différents accords internationaux sur la libre circulation des biens et des services imposent des contraintes aux gouvernements, y compris dans la définition de leurs politiques sociales. Certains constats s'imposent à l'égard du contexte politique.

Équilibre budgétaire, mais...

L'élément significatif des dernières années sur le plan politique est assurément la recherche de l'équilibre budgétaire. Les deux paliers de gouvernement y sont parvenus, mais la marge de manœuvre dégagée ne correspond pas nécessairement à leurs responsabilités respectives vis-à-vis de la population. Cette situation, dite de « déséquilibre fiscal », engendre des désaccords entre les paliers de gouvernements.

Malgré l'atteinte de l'équilibre budgétaire, la situation des finances publiques québécoises demeure fragile et certains indicateurs préoccupent le gouvernement du Québec : la richesse collective est inférieure à celle du reste du Canada, le fardeau fiscal des Québécois est le plus élevé au Canada et le Québec est la plus endettée des provinces canadiennes.⁴

Après une longue période d'austérité, les prévisions de surplus budgétaires suscitent des attentes variées, ce qui confronte les gouvernements à des choix difficiles : remboursement accéléré de la dette nationale; réinvestissements dans les services; baisses d'impôt.

Un soutien aux familles, mais...

Les contraintes budgétaires ont amené les gouvernements à diriger leur aide financière vers les familles à faible revenu et à privilégier une approche ciblée, conditionnelle aux revenus familiaux.¹ Les objectifs des politiques à l'égard des familles sont multiples. Des mesures d'aide financière aux familles sont présentées indifféremment comme des mesures familiales, de lutte contre la pauvreté, d'insertion à l'emploi et parfois même comme une diminution de la charge fiscale des particuliers.

L'accent mis au fil des ans sur la capacité financière limitée de l'État a nourri l'aversion de l'opinion publique à l'idée d'allouer une aide aux plus riches. Toutefois, la définition du niveau de revenu de ces familles dites « riches » pose problème. Des représentations s'exercent dans différents milieux pour que

¹ Les services de garde constituent une exception qui confirme la règle. Toutefois, lors de son arrivée au pouvoir, le présent gouvernement du Québec avait évoqué la possibilité d'établir une tarification selon le revenu familial.

l'État revoit son approche à l'égard des familles. Certains évoquent la stigmatisation des familles et les résultats peu significatifs des mesures ciblées. L'État doit donc composer avec des courants de pensée divergentsⁱ en ce qui concerne le soutien économique aux familles.

De plus, l'intervention des deux paliers de gouvernement dans le domaine familial complexifie la situation et peut être à l'origine de situations préjudiciables aux familles québécoises.ⁱⁱ Malgré des objectifs communs, notamment une préoccupation importante de faciliter la conciliation famille-travail, les actions préconisées par chacun des gouvernements ne sont pas nécessairement convergentes.ⁱⁱⁱ

La nature changeante des contextes familiaux ajoute encore à la complexité des interventions gouvernementales.

1.3 Contexte familial

Il est indéniable que si les milieux économique et politique influencent la qualité de vie des familles, ces milieux ont aussi dû prendre en compte les réalités familiales, qu'il convient de rappeler brièvement.

Des familles biparentales, mais...

Les enfants du Québec vivent majoritairement avec leurs deux parents^{iv}, mais ils sont plus exposés qu'auparavant au risque de devoir vivre une rupture du lien conjugal qui unit leurs parents et ce, à un plus jeune âge. Ainsi, « l'Étude longitudinale du développement des enfants du Québec (ELDEQ, 1998-2002) rapporte qu'au cours de leurs 29 premiers mois de vie, 9,9 % des enfants québécois nés en famille intacte vivront au moins un épisode de monoparentalité, proportion qui s'élève à 17,2 % chez les enfants nés en familles recomposées (ISQ, 2002) ». ^v

En extrapolant cette observation à tout le segment des 1-17 ans, l'étude prévoit que plus d'un enfant sur cinq vivra un épisode de monoparentalité au cours de son développement. L'accroissement du nombre de nouvelles unions^v suggère que la monoparentalité, souvent associée à une plus grande précarité financière, serait de moins en moins une condition permanente. La recomposition exige



ⁱ Aide financière universelle sans égard aux revenus (ex. tarification des services de garde) ou des allocations ciblées (sélectives) dont l'admissibilité est établie en fonction du revenu familial.

ⁱⁱ Par exemple, le fait que les parents bénéficient de services de garde à coût modique réduit les prestations versées par le palier fédéral.

ⁱⁱⁱ Les délais qui ont été nécessaires afin d'en arriver à une entente au sujet du *Régime d'assurance parentale du Québec* en sont une illustration.

^{iv} En 2001, 66,9 % des familles avec enfants (de tous âges, incluant ceux de 18 ans et plus) vivaient dans une famille biparentale intacte (MESSF « Les familles et les enfants au Québec : principales statistiques, avril 2004 », p.4).

^v Parmi les familles avec enfants (de tous âges), 9,5 % étaient recomposées en 2001 ; le taux était de 8 % en 1995 (MESSF « Les familles et les enfants au Québec : principales statistiques avril 2004 », p.4).

des adaptations importantesⁱ pour les familles, y compris sur le plan financier. Comme le faisait valoir le Conseil dans un Avis sur le sujet⁶, l'absence, comme l'insuffisance de ressources, ont des effets négatifs sur le fonctionnement et la réussite de la recomposition familiale.

Des solidarités familiales, mais...

Les solidarités familiales sont encore très présentes, mais en ce début de 21^e siècle, elles s'expriment souvent de façon différente. Ainsi, les familles contribuent de façon soutenue et pendant plus longtemps au soutien financier de leur enfant majeur lorsque celui-ci est aux études ou que son insertion en emploi est pour lui source de précarité financière. En outre, la restructuration des services publics s'est traduite par une plus grande tendance de l'État à compter sur la contribution des familles. Dans le domaine de la santé par exemple, le virage ambulatoire et les besoins des parents âgés en perte d'autonomie exigent de plus grandes disponibilités familiales. Cette situation est source de responsabilités potentiellement plus lourdes et peut entraîner des coûts additionnels pour les familles, une charge que le nombre réduit d'enfants et la dispersion géographique des proches viennent parfois augmenter.

Un désir d'enfant, mais...

Le désir d'enfant est présent chez les couples du Québec. Depuis le milieu des années soixante-dix, toutes les enquêtes montrent que les aspirations des jeunes femmes, aussi bien que celles des jeunes hommes, se situent à deux enfants en moyenne.⁷ Pourtant nombreux sont ceux qui ne réussissent pas à concrétiser ce désir. L'insécurité financière est souvent évoquée dans les études comme étant un facteur qui retarde la réalisation du désir d'enfant. « La crainte d'un avenir économique imprévisible et de mauvaises perspectives d'emploi exercent probablement, selon les chercheurs, le plus puissant effet de désintérêt pour la maternité et la paternité ».⁸

Les conditions de travail accentuent les difficultés de conciliation famille-travail, à laquelle est consacré le premier chapitre du présent Rapport. À cet égard, rappelons simplement ici que le taux d'activité des femmes de 20 à 44 ans qui ont des enfants se rapproche de celui de femmes sans enfant et ce, même lorsque les enfants ont moins de six ans.ⁱⁱ La présence des femmes sur le marché du travail a grandement modifié la vie familiale et la tendance apparaît irréversible.ⁱⁱⁱ



ⁱ Une brochure publiée par le Conseil en 1995 « L'art de mieux vivre une recomposition familiale » illustre les difficultés liées à cette situation.

ⁱⁱ En 2003, le taux d'activité des femmes de 20 à 44 ans avec enfant de 6 à 15 ans (l'âge du plus jeune) est de 83,7 %; ce taux est de 74,8 % lorsque les enfants ont 5 ans et moins. Celui de femmes sans enfant est de 87,9 % (site de l'Institut de la statistique du Québec).

ⁱⁱⁱ En 1986, 50 % des familles biparentales dont la mère est âgée de 20 à 44 ans comprennent deux parents en emploi. En 2003, le taux est de 68 %. De plus, le taux d'activité des mères (enfant de 15 ans et moins) est élevé chez les familles biparentales (80 %) et aussi chez les familles monoparentales (75,6 %) (site de l'Institut de la statistique du Québec).

Des transformations, mais...

Ce bref rappel des différents contextes met en évidence les profondes transformations qui affectent la vie familiale. Or, il semble persister dans la conscience collective une référence à une famille « modèle », un souvenir d'une époque idéalisée – celle des *Trente Glorieuses* (1945-75) - durant laquelle les structures familiales étaient stables et les valeurs homogènes. Le souvenir de cette époque est aussi associé à celui du père pourvoyeur, dont le salaire réussissait à faire vivre convenablement sa famille. Ainsi, malgré le fait que les changements du mode de vie familial sont connus et reconnus de tous, un certain décalage entre une vie de famille idéalisée et les réalités familiales modernes semble vouloir persister. Cet écart pourrait expliquer certains comportements collectifs.ⁱ

Les contextes économique, politique et familial posent donc à l'État des défis de taille. Avant d'entreprendre l'analyse de la situation des familles, il convient toutefois d'effectuer un bref retour sur les principales interventions gouvernementales en matière de soutien financier aux familles au cours des derniers mois.

1.4 Événements de la dernière année

Gouvernement fédéral

Le gouvernement fédéral maintient son soutien financier aux familles, particulièrement à celles à faible revenu, par le biais de la *Prestation nationale pour enfants*. Le 4 janvier 2004, il a créé une « prestation de compassion » qui permet aux personnes admissibles à l'assurance-emploi de recevoir des prestations lorsque leur présence est requise au chevet d'un proche en phase terminale.ⁱⁱ Le budget fédéral du 23 février 2005 devrait avoir peu d'impact sur la situation financière de l'ensemble des familles avec enfants.ⁱⁱⁱ

Gouvernement du Québec

Suite à un exercice de consultation pré-budgétaire mené par le ministre des Finances, le gouvernement du Québec, lors de l'adoption de ses prévisions budgétaires, en mars 2004, a annoncé une refonte de l'aide financière aux



ⁱ Pensons par exemple, aux réactions négatives dans certains milieux vis-à-vis du désir des pères de prendre des congés parentaux.

ⁱⁱ La *prestation de compassion* s'applique si la personne doit s'absenter de son travail pour prodiguer des soins ou offrir un soutien à des membres souffrant d'une maladie grave, qui risque de causer le décès dans un délai de 26 semaines. La période de deux semaines d'attente s'applique. La rémunération hebdomadaire normale est réduite de plus de 40 % (Site du Ministère des ressources humaines et développement des compétences du Canada).

ⁱⁱⁱ La hausse du crédit d'impôt prévue pour 2006-2007 pourrait représenter une baisse d'impôt annuel variant entre 16 \$ et 29 \$. Par ailleurs, une entente est à venir avec le Québec sur les sommes fédérales consenties aux fins de la mise en place de services de garde de la petite enfance. Une hausse des dépenses admissibles a par ailleurs été annoncée pour les « aidants naturels » et les personnes handicapées (le budget fédéral peut être consulté à l'adresse <http://www.fin.gc.ca/bud-tocf/2005/budlistf.htm>).

familles, associée à de nouveaux investissements. Le programme de *Soutien aux enfants*, qui constituait la principale nouveauté de ce budget 2004-2005, intègre trois des mesures qui existaient précédemment, soit les allocations familiales, le crédit d'impôt pour enfant et la réduction d'impôt à l'égard de la famille.ⁱ

Le Conseil a accueilli favorablement la mise en place de cette mesure qui lui apparaît constituer une nette amélioration par rapport à la situation antérieure.ⁱⁱ La structure d'aide s'avère cohérente, compréhensible et corrige certaines iniquitésⁱⁱⁱ des mesures précédentes. Les seuils à partir desquels les réductions sont appliquées ont presque doublé, de telle sorte que les familles avec des revenus moyens, jusque là quasiment exclues de toute aide gouvernementale québécoise, bénéficient désormais d'une augmentation de leurs revenus disponibles.

Le gouvernement a aussi remplacé le programme *APPORT* par celui de la *Prime au travail*^{iv}. Cette prime, qui vise à valoriser l'autonomie des personnes et l'intégration sociale par le travail, est offerte à toutes les personnes qui travaillent et qui ont de faibles revenus. Le gouvernement a fixé l'entrée en vigueur de ces mesures au 1^{er} janvier 2005.^v

Au niveau du financement des services de garde, tel qu'annoncé en novembre 2003, le gouvernement a haussé la contribution des parents de 5 \$ à 7 \$ par enfant et par jour de garde dans les services subventionnés.^{vi}

En avril 2004, le gouvernement du Québec a rendu public son *Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, donnant ainsi suite à la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. La mise en place de certaines mesures requérait des changements légis-



ⁱ Pour une année complète, les trois mesures représentaient 1,4 G\$, tandis que le nouveau programme prévoit des déboursés de 1,9 G\$.

ⁱⁱ Reconnaissance rendue publique lors de la Commission parlementaire sur le projet de Loi 57.

ⁱⁱⁱ Par exemple, des familles avec des revenus plus élevés recevaient davantage d'aide financière de l'État que celles avec des revenus plus faibles.

^{iv} Pour 2006-07, on estime à 269 M\$ l'investissement dans la *Prime au travail*; *APPORT* nécessitait des déboursés de 26 M\$.

^v Le premier versement de la mesure *Soutien aux enfants* fut avancé au 15 décembre 2004.

^{vi} Augmentation à compter de janvier 2004 dans les services de garde de la petite enfance et du 1^{er} septembre 2004 pour les services de garde en milieu scolaire. Deux autres chapitres du Rapport abordent cette question (collaboration famille-école et conciliation famille-travail).

latifs. À cette fin, plutôt que de procéder à des modifications réglementaires à la loi en vigueur, le gouvernement a choisi de déposer, le 11 juin 2004, le projet de loi 57, *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*. Le Conseil de la famille et de l'enfance a présenté un mémoire intitulé «*Sortir les familles de la pauvreté*»⁹ devant la Commission parlementaire qui a siégé sur ce sujet à l'automne 2004. Tout comme il l'a fait dans ses mémoires précédents¹⁰, le Conseil a alors cherché à faire valoir l'importance d'intervenir dans la lutte contre la pauvreté par le biais d'une approche globale qui prend en compte l'ensemble des besoins des familles et qui assure la couverture des besoins de base.

Convaincu des liens étroits entre des solidarités sociales solides et des solidarités familiales, il a aussi réagi, au moment de l'audition, contre l'évocation par le gouvernement du principe de solidarité familiale pour justifier une réduction de l'aide financière à des prestataires qui cohabitent avec leurs parents. La session parlementaire s'est terminée sans que le projet de loi ne soit adopté.

Enfin, du 15 mai au 19 septembre, le gouvernement du Québec a tenu des forums¹ dans chaque région du Québec autour des questions relatives aux changements démographiques et à l'état des finances publiques. Le débat s'est poursuivi à l'échelle provinciale lors du *Forum des générations* tenu du 12 au 14 octobre 2004. Les défis soumis au débat par le gouvernement étaient regroupés au sein de quatre grands thèmes: la santé et les services sociaux; l'éducation, la formation et l'emploi; le développement économique, régional et durable; la famille et le développement social.

Le 21 mai 2004, le gouvernement fédéral et celui du Québec ont conclu une entente de principe sur les congés parentaux visant à mettre en place le *Régime d'assurance parentale du Québec*. Le chapitre portant sur la conciliation famille-travail fait état du suivi de cette entente.

L'année 2004 constitue une période charnière pour les familles québécoises en ce qui concerne l'aide financière gouvernementale. Il est encore trop tôt pour estimer tous les impacts des changements survenus au cours des douze derniers mois sur la situation économique des familles. L'état de situation qui suit prend cependant en compte l'annonce de ces mesures récentes.



¹ Sous le titre de «Place aux citoyens», l'organisation des 19 forums en région était sous la responsabilité des conférences régionales des élus (CRÉ).

2 L'état de la situation

Tel qu'indiqué précédemment, le Conseil de la famille et de l'enfance s'est toujours préoccupé de la situation économique des familles et du soutien que leur apporte les gouvernements québécois et canadien. Il croit qu'il est essentiel que cette situation économique soit évaluée le plus précisément possible, et en particulier que la présence des parents sur le marché du travail ne conduise pas à une surestimation de leur capacité financière. Soucieux de présenter un portrait de la situation le plus juste possible, le Conseil, avec les données dont il dispose, s'attardera ici non seulement au revenu familial, mais à d'autres éléments qui permettent de cerner la réelle marge de manœuvre financière des familles.

Autant que possible, seront utilisés des données relatives aux familles avec des enfants à charge. Lorsque celles-ci ne sont pas disponiblesⁱ, celles sur les ménagesⁱⁱ offriront quelques indications : en effet, 81 % de la population du Québec vit dans des familles et 63 % des familles ont des enfants à charge.¹¹

La première partie de cette section portera sur la situation économique des familles, tandis que la seconde jettera un regard sur le soutien de l'État.

2.1 La situation économique des familles

Des revenus familiaux qui augmentent, mais pas au rythme attendu

Le revenu moyen disponibleⁱⁱⁱ des familles avec enfants de moins de 18 ans a progressé au cours des deux dernières décennies et s'établissait, en 2002, à 55 054 \$ pour l'ensemble de familles (graphique 1, tableau 1). À titre indicatif, mentionnons que ce revenu familial pourrait correspondre à celui de deux conjoints dont l'un occuperait un poste de machiniste^{iv} tandis que l'autre aurait un emploi dans le domaine des soins infirmiers.^v



ⁱ Statistique Canada et l'Institut de la statistique du Québec (ISQ) rendent publics des résultats d'analyse des différents sondages et études. Toutefois, les ministères, organismes de recherche et autres chercheurs prennent des ententes financières avec ces organismes pour obtenir des données spécifiques dont les résultats ne sont pas toujours accessibles au public. De plus, des données sont parfois non exploitées par manque de ressources financières.

ⁱⁱ Comprend les personnes qui habitent seules; les couples sans enfant à la maison, les couples avec enfants à la maison, le parent seul avec enfants (famille monoparentale). L'âge des enfants à la maison peut varier selon les études. Dans certains cas, il peut s'agir d'enfants de moins de 25 ans. Dans d'autres cas, d'enfants peu importe l'âge (ex. un enfant de 60 ans avec sa mère de 80 ans qui cohabite).

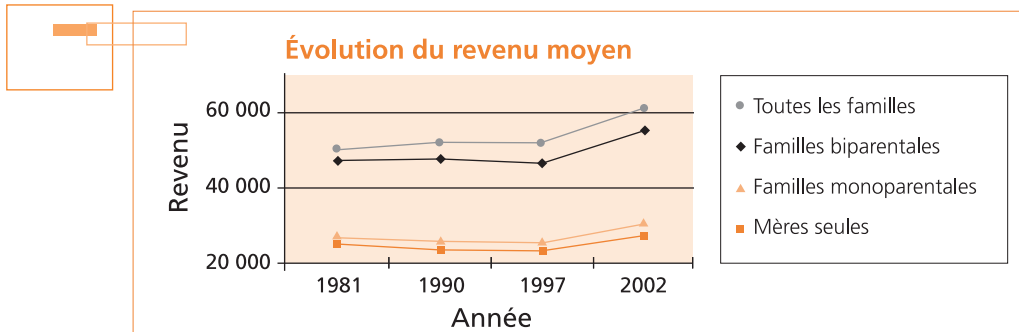
ⁱⁱⁱ Après transfert et impôt.

^{iv} Revenu annuel moyen d'emploi à temps plein en 2000 : 35 000 \$ (site MESSF : code 7231).

^v Revenu annuel moyen d'emploi à temps plein en 2000 : 43 000 \$ (site MESSF : code 3152).

Graphique 1

Évolution du revenu moyen des familles en dollars constants, après transfert et impôt, selon le type de famille. (chef de famille de moins de 65 ans avec enfants de moins de 18 ans)



Source: Statistique Canada, Enquête sur les finances des consommateurs, Enquête sur la dynamique du travail et du revenu. Compilation spéciale: Institut de la statistique du Québec, 2005-02-02.

Tableau 1

Évolution du revenu moyen des familles en dollars constants, après transfert et impôt selon le type de famille. (chef de famille de moins de 65 ans avec enfants de moins de 18 ans)

Type de famille	1981	1990	1998	2002	Écart (1990/2002)
Toutes les familles	47 185 \$	47 426 \$	47 722 \$	55 054 \$	16.0 %
Familles biparentales	50 008 \$	51 859 \$	52 928 \$	60 912 \$	17.4 %
Familles monoparentales	27 139 \$	25 796 \$	26 826 \$	30 034 \$	16.4 %
Mères seules	24 558 \$	23 926 \$	25 188 \$	27 628 \$	15.4 %

Source: Statistique Canada, Enquête sur les finances des consommateurs, Enquête sur la dynamique du travail et du revenu. Compilation spéciale: Institut de la statistique du Québec, 2005-02-02

L'évolution du revenu moyen a fluctué au rythme des situations économiques. Ainsi, en ajustant les revenus des familles selon le coût de la vie¹, on constate qu'en 1998, le revenu moyen des familles, après impôt, était presque équivalent à celui de 1981. En 21 ans, le revenu moyen des familles, en dollars constants,



¹ Les revenus réels (dollars courants) de chacune des années sont établis à partir de la même base qui tient compte du coût de la vie, ce qui permet de comparer réellement la progression des revenus (dollars constants).

a cru de 7 869 \$. Or, durant la même période (1981-2002), le taux d'activité des mères avec enfants de moins de 16 ans est passé de 50 % à 78 %. L'augmentation des revenus familiaux ne serait donc pas proportionnelle à celle du nombre de personnes qui travaillent dans la famille.

Le revenu moyen des familles biparentales est plus élevé que celui des familles monoparentales. Il y a assurément un lien à faire ici avec le fait qu'en 2003, une majorité (68 %) des familles avec enfants de moins de 16 ans comptait deux parents en emploi. La faiblesse du revenu moyen des familles monoparentales, particulièrement celles dirigées par des femmes, illustre les difficultés financières auxquelles font face la majorité des familles qui disposent d'un seul revenu. Certains analystes considèrent que, n'eût été le travail rémunéré des femmes, la situation économique des familles se serait gravement détériorée.

Faiblesse des conditions salariales

Il apparaît pertinent de mettre ces données en rapport avec de récentes études dont les résultats tendent à démontrer une certaine faiblesse des conditions salariales des personnes en emploi. En particulier, le rapport produit en 2003 par l'Institut Vanier de la famille indique qu'en dollars constants, il y aurait, au niveau canadien, une stagnation des gains horaires des personnes en emploi.¹ Les personnes qui sont payées au salaire minimum auraient été les plus touchées.

Pour sa part, Statistique Canada, dans sa publication « Les bons emplois disparaissent-ils au Canada? »¹², s'interroge sur le fait qu'en 2004, le salaire médian des employés était supérieur de 2 % seulement à celui de 1981. En 20 ans, le pourcentage des emplois par catégories de salaire aurait peu évolué (tableau 2). Or, durant la même période, l'augmentation de la qualification de la main-d'œuvre et l'accroissement de la scolarisation ont été importants, ce qui aurait dû conduire à un taux plus élevé d'emplois mieux rémunérés.

Tableau 2

Répartition en pourcentage des emplois par catégorie de salaire. (en dollars constants de 2001, personnes en emploi âgées entre 25 à 64 ans)

	Moins de 10 000 \$	10 000 \$ à 19,999 \$	20 000 \$ à 24,999 \$	25,000 \$ à 29,999 \$	30,000 \$ et plus
1981	17,2 %	49,5 %	15,5 %	9,1 %	8,5 %
2004	15,7 %	47,3 %	15,6 %	10,2 %	11,4 %

Statistique Canada, « Le Quotidien » 26 janvier 2005.

¹ L'institut Vanier de la famille l'estime en 2003, en dollars constants, à 16,38 \$, il était de 16,56 \$ en 1991. Il s'agirait d'une stagnation des gains réels depuis de 1994 (16,99 \$). SAUVÉ, Roger (2004). *L'état du budget de la famille canadienne: rapport 2003*. Ottawa: L'Institut Vanier de la famille, (Tendances contemporaines de la famille), p. 7.

Ce rapport soutient également que les salaires relatifs des nouveaux employés (moins de deux ans d'ancienneté, sans considération à l'âge) ont diminué et ce, peu importe la scolarité, même chez les diplômés universitaires. Statistique Canada y constate aussi une diminution du nombre de personnes auxquelles leur employeur offre un régime de pension agréé (RPA).

Une autre étude de Statistique Canada sur « L'écart salarial entre employés temporaires et permanents »¹³ démontre que de 1997 à 2003, les travailleurs temporaires ont touché de 16 à 19 % de moins de l'heure que leurs collègues qui ont un emploi permanent. Toutes les catégories d'emplois seraient affectées, y compris les personnes qui occupent des postes à haut niveau de compétences.

Les données disponibles ne permettent pas de savoir si cette tendance est aussi présente au Québec que dans l'ensemble du Canada et comment une telle situation se répercute sur la situation économique des familles. Elles invitent toutefois à une réflexion sur la façon de favoriser de meilleures conditions salariales et d'emploi.

Un ratio d'endettement élevé

Les fluctuations des revenus des familles depuis une vingtaine d'années ont eu un impact sur leur santé financière. Un nombre important de ménages pourrait se retrouver dans une situation très précaire en cas de détérioration du climat économique ou de changements dans leur situation personnelle (ex. invalidité, rupture conjugale).

Dans l'analyse de la situation économique des familles, le niveau d'endettement est déterminant. Toutes les études révèlent un accroissement du niveau d'endettement au cours de la dernière décennie. Le ratio de la dette des ménages canadiens et du revenu personnel disponible se situait, en 2004, à 105,8 % selon Statistique Canada.¹⁴ L'accès à la propriété contribue assurément à cet endettement, mais le plus inquiétant est l'accroissement important des dettes à la consommation des ménages qui, au Québec, s'élevaient à 14 315 \$ en 2004 comparativement à 8 729 \$ en 1993.¹⁵ Certains spécialistes trouvent la situation alarmante.¹ Dans ce contexte, une augmentation importante des taux d'intérêts pourrait s'avérer catastrophique pour les familles.



¹ L'Institut Vanier de la famille considère que les ménages canadiens sont au bord du gouffre financier. Elle estime qu'en 2004, la dette totale des ménages canadiens équivaut à 121 % du revenu disponible par rapport à 86 % en 1980 (Sauvé, 2005 : 6). François Desjardins (*Le Devoir* du 5 février 2005) fait état qu'à l'échelle canadienne la dette d'un ménage représente plus de 110 % du revenu annuel comparativement à 70 % dans les années 80. Benjamin Tal, économiste principal chez Marché mondiaux CIBC (*Le Devoir.com*, 21 janvier 2005) estime que la dette des ménages canadiens aurait augmenté deux fois plus vite que le revenu disponible au cours des 15 dernières années et plus rapidement que la croissance des avoirs des ménages depuis le début de la décennie.

L'inégalité de la répartition de la richesse

La valeur des actifs des ménages est un autre indicateur qui permet d'évaluer la situation économique des familles. Le calcul de la valeur nette des ménages (soit l'écart entre la totalité des avoirs et des dettes) révèle une légère progression.ⁱ Les biens immobiliers constituent un élément important des actifs, ce qui démontre l'importance de l'accès à la propriété pour les familles. Toutefois, posséder une résidence ne signifie pas pour autant que le ménage n'a pas de problèmes de liquidités. Enfin, la répartition de cette richesse serait loin d'être uniforme : l'Institut Vanier de la famille estime qu'en 1999, le quintile supérieur des ménages canadiens possédait les deux tiers de l'ensemble de la richesse.¹⁶

Un très faible niveau d'épargne

Plusieurs études indiquent que le taux d'épargne des ménages canadiens est en baisse depuis 1990; il aurait été de 0,4 % en 2004, soit le taux le plus faible depuis les années 1930.ⁱⁱ La difficulté d'épargner se répercute notamment sur les contributions à un régime enregistré d'épargne-retraite, qui diminuent¹⁷, avec toutes les conséquences que cela pourrait avoir au moment de la retraite.

Des périodes de faible revenu

D'entrée de jeu, il convient de préciser qu'il n'existe pas de mesure officielle du niveau de pauvreté au Canada. Au fil des ans, différentes méthodes ont été utilisées pour estimer le niveau de faible revenu. À titre indicatif, le tableau 3 présente les différents niveaux selon l'approche adoptée.ⁱⁱⁱ



ⁱ L'Institut Vanier de la famille publie dans son rapport 2003 que la valeur des actifs des ménages canadiens aurait cru d'environ 2 % de 2000 à 2003. Les économistes Mario Couture et Danny Bélanger estiment que de 1993 à 2003, les actifs des ménages québécois auraient cru de 4 % par année.

ⁱⁱ Statistique Canada, *Le Quotidien*, le lundi 28 février. Pour sa part, l'Institut Vanier de la famille estime qu'il y a 20 ans, les ménages canadiens épargnaient environ 20 % de son revenu disponible, en 2004, le niveau d'épargne serait nul. (Sauvé, 2005 :6). François Desjardins relate (Le Devoir.com du 5 février) que le taux d'épargne des ménages québécois n'a jamais été aussi faible. De 11,9 % en 1993, le taux d'épargne serait en 2003 de 3,8 %.

ⁱⁱⁱ Une brève définition des mesures de faible revenu se retrouve dans les Actes du Forum sur le soutien économique (Conseil de la famille et de l'enfance, 2004 : D16).

Tableau 3

Mesures de pauvreté ajustées pour le Québec

Juillet 2001	Personne seule	Couple sans enfant	Monoparentale		Biparentale	
			1 enfant	2 enfants	1 enfant	2 enfants
MPC ¹ (1996 indexée à 2001) Québec	10 587 \$	14 822 \$	14 822 \$	17 998 \$	17 998 \$	21 174 \$
MFR ² Après impôt Québec	10 661 \$	14 926 \$	14 926 \$	18 124 \$	18 124 \$	21 323 \$
SFR ³ Après impôt « personnalisés »	12 363 \$	14 923 \$	14 923 \$	18 808 \$	18 808 \$	21 096 \$

¹ Mesure de panier de consommation (encore en élaboration en 2002)

² Mesure de faible revenu

³ Seuils de faible revenu

Source : Gouvernement du Québec (2002). La volonté d'agir, la force de réussir, p.36

Réf : Citoyenneté et pauvreté, p. 199

Malgré la présente période de prospérité économique, certains phénomènes ont pris de l'ampleur, comme celui que des recherches nomment la « pauvreté transitoire ». Son étude suggère qu'un nombre de ménages supérieur à celui qu'indiquent les statistiques traverserait, à différentes étapes de la vie, des périodes de grandes difficultés financières.

Les études longitudinales permettent d'estimer ce phénomène d'oscillation au sein de la population à faible revenu. La plus importante est celle menée par Statistique Canada¹⁸ entre 1996 et 2001. Il en ressort qu'environ un Canadien sur quatre (24 %) a vécu sous le seuil de faible revenu (SFR) pendant au moins un an au cours de cette période; 29 % des enfants de moins de 18 ans au Canada auraient été touchés par cette situation.

Par ailleurs, l'étude montre que les personnes de 65 ans et plus avaient été les moins exposées à ces fluctuations de faible revenu durant cette période (1,4 personne sur 10).¹ Au Québec, les données de l'Institut de la statistique du Québec (ISQ)¹⁹ conduisent à un constat analogue en établissant que le pourcentage des personnes de 65 ans et plus qui disposent d'un faible revenu (selon la mesure de faible revenu) est nettement plus bas que celui des autres groupes



¹ Les personnes de 65 ans et plus auraient toutefois plus de difficulté à se sortir de leur situation de précarité : 4,2 % des personnes de 65 ans et plus auraient vécu dans la précarité financière tout au long des 6 ans, comparativement à 3,2 % pour tous les âges (Sauvé, 2004 : p. 23).

d'âge, particulièrement par rapport aux jeunes familles (au sein desquelles les parents ont moins de 25 ans). Lorsqu'on analyse la situation sur une longue période, il apparaît que la volonté collective d'assurer un niveau de vie convenable aux aînés, par une approche d'allocations universelles, associées à un supplément du revenu, semble avoir porté fruit.ⁱ

Quelle que soit la méthode retenue pour établir le seuil de faible revenu, il ressort nettement que la situation des familles monoparentales demeure préoccupante. Malgré un accroissement important du taux d'activité de parents seulsⁱⁱ, une famille sur quatre est à faible revenu selon la mesure de faible revenu (MFR).ⁱⁱⁱ

Un autre phénomène, longtemps sous-estimé, est celui des personnes qui travaillent et demeurent malgré tout incapables d'assurer convenablement leur subsistance et celle des membres de leur famille avec ce seul revenu. Selon les données disponibles (1998), l'Institut de la statistique du Québec estime à faibles revenus 4,3 % des ménages québécois dont le chef de famille travaille à temps plein (estimation fondée sur la MFR). Enfin, 29,3 % des ménages qui ont des revenus de travail à temps partiel se retrouvent dans la même situation de faible revenu.²⁰

Mentionnons que 73 493 ménages avec des enfants (129 205 enfants) recevaient des prestations d'assistance-emploi en octobre 2004 (tableau 4).^{iv} La prestation moyenne pour ces familles est nettement en deçà des seuils de faible revenu. On se rappellera que les prestations ne tiennent plus compte du nombre d'enfants dans la famille^v, la *Prestation fiscale pour enfants* et la mesure *Soutien aux enfants* devant en principe combler les besoins des enfants.



ⁱ Les revenus des aînés sont toutefois très légèrement plus élevés que les seuils établis de faible revenu (MFR).

ⁱⁱ Taux d'activité des familles monoparentales (parents de 20 à 44 ans, avec enfants de moins de 16 ans) en 2002, mères : 74 %; pères : 92,2 % (MESSF, 2004 : p. 8).

ⁱⁱⁱ Les taux varient de façon importante dans le temps. La situation s'est améliorée depuis 1996 (34,6 %), mais en 1995 le taux était comparable à celui enregistré en 2000). Malgré les efforts financiers des gouvernements, le taux de faible revenu de ces familles n'a jamais réussi à baisser sous la barre du 25 % (site ISO).

^{iv} 7 255 personnes avec enfants ont des contraintes sévères à l'emploi; 3402 avec contraintes temporaires liées à l'état de santé (MESSF, 2005).

^v Depuis la mise en vigueur de la nouvelle allocation familiale (1996) et du supplément de la prestation nationale pour enfants (1998) (Saint-Pierre; Dandurand : 82).

Tableau 4

Prestataires de l'assistance-emploi, octobre 2004

	Nb d'adultes	Nb d'enfants	Prestation moyenne (versée par mois)
Familles monoparentales	50 826	82 122	629,71 \$ (7 556 \$/an)
Familles biparentales	45 334	47 083	932,49 \$ (11 189 \$)
Total	96 160	129 205	

Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (2004). Rapport statistique sur les prestataires du programme d'assistance-emploi : octobre 2004.

Pour préserver l'incitation au travail, le montant alloué pour les enfants de familles prestataires de l'assistance-emploi est identique à celui versé aux familles à faible revenu¹ dont le ou les parents travaillent. On peut toutefois imaginer que l'utilisation par les familles des ressources qui leurs sont allouées n'est pas fonction des fins premières auxquelles elles leurs sont versées. Le Conseil s'est prononcé à plusieurs reprises lors de commissions parlementaires sur l'importance de combler les besoins de base des adultes autant que ceux des enfants. Il soutient que, sans une protection financière adéquate d'aide sociale, les efforts des gouvernements pour assurer la couverture des besoins de base des enfants risquent de s'avérer improductifs, puisque le revenu familial, dans son ensemble, sera insuffisant.²¹

Diverses raisons, comme la perte d'emploi, la rupture conjugale, la maladie ou même l'arrivée d'un enfant, peuvent être à l'origine de périodes de précarité financière. Des familles de la classe moyenne (qui ont des revenus annuels de 30 000 \$ à 50 000 \$) peuvent se retrouver dans un contexte de pauvreté, faute de protection du revenu adéquate. «Pourtant, qui pourrait s'imaginer que de telles familles soient à risque?», questionnait Marc Van Audenrode, professeur au Département d'économie à l'Université Laval, lors du colloque *Démographie et famille* organisé par le Conseil de la famille et de l'enfance en novembre 2000.²²

La situation financière des familles est préoccupante puisqu'advenant une crise économique et même un ralentissement de l'économie, les gouvernements auraient de la difficulté à maintenir le même niveau de transfert et les familles à faire face à leurs obligations financières.



¹ Dans le cas d'une famille biparentale avec deux enfants, une famille dont le revenu est de 20 000 \$ reçoit le même montant que les familles sans revenu d'emploi (tableau 7).

Les coûts de logement et de transport accaparent le budget familial

L'augmentation des dépenses de consommation et la capacité financière limitée des familles ont obligé ces dernières à revoir l'affectation de leurs ressources financières. L'évolution du profil de consommation des ménages reflète les ajustements que les familles ont dû faire au fil des ans pour équilibrer leur budget (tableaux 5 et 6).

Tableau 5

Profil de consommation des couples avec enfants
(Part (%) du budget pour chacune des dépenses)
Québec, 1992-2002

Types de dépenses	1992	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Alimentation	19.8	19.8	19.2	19.3	18.9	18.2	18.4	18.7
Logement	20.9	21.5	24.6	23.6	23.5	23.0	22.5	22.2
Entretien ménager	5.8	7.0	6.5	6.6	6.3	6.2	6.2	6.1
Articles et accessoires d'ameublement	4.3	3.4	3.4	3.4	3.0	3.6	3.7	3.7
Habillement	8.0	7.4	7.2	7.1	6.7	6.7	6.4	6.7
Transport	18.5	17.7	17.0	17.5	18.9	20.1	19.2	19.0
Soins de santé	2.8	3.1	3.1	3.2	3.7	3.7	3.9	4.0
Soins personnels	2.8	2.7	2.2	2.2	2.1	2.1	2.5	2.2
Loisirs	7.2	7.4	8.0	8.4	8.2	8.2	8.6	8.3
Imprimé	0.7	0.7	0.7	0.6	0.7	0.6	0.5	0.5
Éducation	1.5	1.9	2.5	2.3	2.4	2.1	2.0	2.1
Tabac et boissons alcoolisées	4.0	3.5	3.3	3.3	3.1	3.1	3.5	3.9
Dépenses diverses	3.8	3.9	2.4	2.5	2.4	2.3	2.6	2.3
Consommation totale	100	100	100	100	100	100	100	100

ISQ, Compilation spéciale, 2005-02-23, extrait des tableaux « Profil de consommation des ménages, par poste de dépenses, selon certaines caractéristiques » Source : Statistique Canada, Enquête sur les finances des consommateurs, Enquête sur la dynamique du travail et du revenu.

Tableau 6

Profil de consommation des familles monoparentales
(Part (%) du budget pour chacune des dépenses)
Québec, 1992-2002

Types de dépenses	1992	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Alimentation	20.0	19.3	19.8	20.9	19.5	19.5	20.3	19.7
Logement	25.4	29.0	27.3	28.1	26.0	24.0	25.8	23.7
Entretien ménager	6.9	7.5	7.0	7.1	7.0	6.7	7.1	7.4
Articles et accessoires d'ameublement	3.7	3.3	3.2	3.4	2.8	2.8	3.0	3.4
Habillement	7.2	6.6	7.2	6.5	5.9	6.8	5.8	6.2
Transport	15.4	13.2	12.0	13.9	17.8	16.8	14.6	17.1
Soins de santé	2.6	2.1	3.1	3.0	3.5	3.4	3.6	4.2
Soins personnels	2.8	2.6	2.3	2.2	2.0	2.1	2.7	2.3
Loisirs	6.1	6.7	7.5	6.7	6.2	7.9	7.3	7.3
Imprimé	0.7	0.5	0.8	0.7	0.6	0.9	0.7	0.6
Éducation	1.9	1.6	2.5	2.0	2.3	1.7	2.2	1.8
Tabac et boissons alcoolisées	3.4	4.1	4.3	3.2	3.5	4.4	4.5	3.6
Dépenses diverses	3.8	3.5	3.0	2.2	2.9	3.1	2.5	2.6
Consommation totale	100	100	100	100	100	100	100	100

ISQ, Compilation spéciale, 2005-02-23, extrait des tableaux « Profil de consommation des ménages, par poste de dépenses, selon certaines caractéristiques ». Source : Statistique Canada, Enquête sur les finances des consommateurs, Enquête sur la dynamique du travail et du revenu.

Le logement occupe une place prépondérante dans le budget familial. Si l'ensemble des familles réussit à se loger, il est difficile de savoir dans quelle mesure leurs conditions d'habitation sont adéquates et correspondent à leurs besoins. Outre le coût du logement, il faudrait aussi pouvoir prendre en considération d'autres facteurs, tels le nombre de pièces, l'existence ou non de services de proximité, etc. Ainsi, malgré des efforts gouvernementaux¹ importants pour contrer la pénurie de logements, les familles qui ont des enfants ne peuvent pas compter sur l'existence d'un bassin intéressant de logements suffisamment grands, à un coût abordable. Or, les coûts du logement sont déterminants pour le niveau de vie des familles et influencent toutes leurs autres dépenses. La situation est particulièrement problématique pour les ménages locataires à faible revenu.



Les données de la Société d'habitation du Québec ne permettent pas de distinguer la proportion des familles avec enfants qui bénéficie des programmes de soutien au logement. Or, cette donnée serait importante afin d'estimer le niveau de soutien financier offert aux familles par l'État.

Les récentes données de l'ISQ²³ font ressortir qu'en 2001, pour l'ensemble du Québec, 35,9 % des locataires et 14,1 % des propriétaires consacrent 30 % et plus de leur revenu aux dépenses d'habitation. La situation des ménages locataires est difficile dans l'ensemble des régions du Québec. Il est estimé que 71,2 % des ménages qui gagnent moins de 20 000 \$ consacrent 30 % et plus pour se loger.

Le transport accapare lui aussi une part importante du budget des familles : dans le cas des familles biparentales, elle est même supérieure à celle allouée à l'alimentation (tableau 5). De telles situations soulèvent des questions quant à l'accès aux transports en commun hors des grands centres et à l'impact des hausses tarifaires des transports publics sur les familles avec enfants. On observe aussi que les sommes consacrées aux soins de santé et à l'éducation ont considérablement augmenté (tableaux 5-6).

Ces données sommaires sur les revenus et les dépenses suscitent de nombreuses questions. Les indicateurs semblent indiquer que les familles avec enfants au Québec vivent sur la corde raide. Toutefois, ces statistiques ne portent pas exclusivement sur les familles québécoises avec enfants et les données ne sont pas toujours récentes. Il faudrait donc disposer d'informations plus précises pour pouvoir tracer un portrait plus fidèle de la situation et pousser plus loin l'analyse.

Quel est le fardeau financier réel des parents qui ont des enfants d'âge mineur et majeur?ⁱ Combien de parents assument une garde partagée? Combien de personnes identifiées comme des personnes seules assument dans les faits des responsabilités parentales, versent des pensions alimentaires et occupent un logement dans lequel elles peuvent accueillir leurs enfants?ⁱⁱ En règle générale, les enquêtes ne permettent pas de dégager ce type d'informations ou alors les données existantes ne sont pas exploitées. Autrement dit, les profils des familles et les modes de vie familiaux se sont diversifiés sans pour autant que la collecte de données se soit adaptée à la complexification des réalités à saisir.

2.2 Le soutien économique de l'État aux familles

La situation démographique du Québec suscite un consensus de plus en plus large au sein de la population quant à la nécessité de soutenir les personnes qui désirent des enfants ou qui ont déjà des enfants à charge. Comment s'exprime ce soutien?



ⁱ Généralement, des données sont disponibles pour les familles avec des enfants de moins de 18 ans. Dans d'autres cas, ce sont des données sur les familles avec enfants majeurs de 18 à 25 ans. Difficile d'avoir un portrait d'ensemble.

ⁱⁱ Selon les données du recensement, lorsque deux familles (sans conjoint) vivent en régime de garde partagée ou de garde réduite, l'un des parents est considéré comme une personne seule et l'autre comme chef d'une famille monoparentale.

Généralement, le régime fiscal reflète les valeurs d'une collectivité. Par exemple, il est reconnu que les contribuables des pays scandinaves acceptent d'allouer une part importante de leurs revenus au financement de programmes et de services publics parce qu'ils ont des préoccupations égalitaristes. L'économie de ces pays n'en demeure pas moins très concurrentielle, notamment grâce à l'emphase mise sur l'éducation, et ce, depuis longtemps. Autre exemple : l'accès à un régime de santé universel, non conditionnel aux ressources des individus, est un principe auquel tiennent les citoyennes et les citoyens du Québec et du Canada, et qui les distingue des États-Unis. Le Québec se différencie aussi par l'adoption, dès 1987, d'une politique familiale. Le Conseil a toujours appuyé le gouvernement dans ses efforts en vue de doter le Québec d'un projet de société favorisant la famille, tout en insistant sur le fait que cette politique, qui a notamment encadré le développement du réseau des services de garde, demande à être complétée dans une perspective globale et cohérente.

Le Conseil constate aussi qu'au cours des dernières années, les gouvernements ont eu tendance à privilégier la fiscalité comme moyen d'intervention dans le domaine social et familial : ainsi, le programme de *Soutien aux enfants* a été présenté, en mars dernier, comme une mesure fiscale, prenant la forme d'un crédit d'impôt, et non comme une allocation familiale.

La fiscalité constitue ainsi un puissant moyen d'intervention de l'État. Les orientations gouvernementales en la matière ont un impact direct sur le niveau de vie des familles. Que se soit par le biais du taux d'imposition, de la taxation, ou des mesures de transfert, les choix de l'État peuvent améliorer la qualité de vie des familles ou, au contraire, faire peser sur elles des charges financières disproportionnées compte tenu de leurs responsabilités parentales.

Une des recommandations du Conseil contenues dans l'*Avis Démographie et famille*, s'attardait tout particulièrement à ce problème d'équité :

*Que le gouvernement, en accord avec les valeurs qu'il avance à l'égard de la famille et s'appuyant sur une évaluation d'impact, s'assure que le régime fiscal est véritablement équitable à l'égard des familles avec des enfants à charge et que les programmes de transfert soutiennent adéquatement les besoins de base des familles en leur offrant une certaine stabilité de revenus pour éviter les cycles d'appauvrissement.*²⁴

La prochaine section de ce chapitre cherchera à faire le point sur le soutien économique offert par l'État en jetant un regard sur les politiques publiques spécifiquement destinées aux familles¹, mais aussi en interrogeant les mesures fiscales en vigueur.



¹ Il ne s'agit pas d'une recension de toutes les mesures de soutien aux familles.

Pour présenter les mesures fiscales, deux simulations seront utilisées. Il s'agit de deux cas-types (tableaux 7 et 8), celui d'une famille biparentale (deux revenus) avec deux enfants mineurs et celui d'une famille monoparentale avec un enfant mineur. Pour les fins de l'exercice, l'indexation de janvier 2005 n'a pas été prise en compte, ni les frais de garde.

Un régime fiscal progressif

Les régimes fiscaux canadien et québécois sont progressifs. Ils ont été établis en fonction de ce qu'on appelle, en termes fiscaux, le principe d'équité verticale en vertu duquel un gouvernement assume un rôle de redistribution de la richesse en s'assurant que les mieux nantis contribuent davantage aux revenus de l'État.

Ainsi, en 2001, les contribuables québécois qui disposaient d'un revenu supérieur à 50 000 \$ représentaient 14 % de l'ensemble des contribuables, mais versaient 60 % des impôts des particuliers du Québec. À l'inverse, les contribuables gagnant moins de 20 000 \$, qui représentaient près de 50 % des contribuables, payaient 2,7 % des impôts.²⁵

En l'absence de données spécifiques sur la situation des familles avec enfants, la simulation présentée au tableau 7 indique qu'une famille avec deux enfants serait imposée à partir d'un revenu se situant autour de 20 000 \$ au palier fédéral et de 25 000 \$ au palier provincial. L'impôt représente 5 % du revenu d'une famille biparentale gagnant 25 000 \$; 20 % lorsque le revenu familial est d'environ 60 000 \$ et 26 % s'il s'élève à 100 000 \$ ou plus.

Une aide financière aux familles en fonction des revenus

Si la collecte d'impôt est fonction des revenus, les gouvernements, à l'heure d'assurer les services, varient leurs approches. Dans certains cas, ils appliquent le principe d'universalité : par exemple, l'accès aux soins de santé n'est pas fonction du niveau de ressources financières des individus. Il en va de même pour tous les enfants d'âge scolaire qui ont accès aux services du réseau de l'éducation quel que soient les revenus de leurs parents. Or, à quelques rares exceptions près¹, ce principe d'universalité a graduellement disparu des mesures offertes aux familles.

Depuis une dizaine d'années, ces mesures sont essentiellement sélectives ou ciblées et les allocations sont versées en fonctions des revenus familiaux. Il en découle qu'à partir d'un certain seuil, qui varie selon les programmes, les familles reçoivent peu ou pas de soutien financier de l'État.

Par exemple (tableau 7), lorsque le revenu d'une famille biparentale avec deux enfants s'élève à plus de 70 000 \$, le soutien annuel de l'État fédéral est inférieur à 1 000 \$. Toute aide disparaît lorsque le revenu familial dépasse

¹ Service de garde; allocation pour familles avec enfants handicapés.

100 000 \$. Ainsi, à revenu égal, les parents de ces familles plus aisées devront assumer le même fardeau fiscal qu'un couple sans enfant. Le gouvernement fédéral a opté pour une approche qui ne tient pas compte de la contribution financière des parents à l'égard de leurs enfants.

Pour sa part, par la mesure *Soutien aux enfants*, le gouvernement du Québec reconnaît que la capacité financière des parents de contribuer aux dépenses de l'État est réduite du fait qu'ils assument les coûts reliés aux enfants. Il s'agit là d'une reconnaissance importante d'un principe d'équité dite horizontale à l'égard des familles, que le Conseil a maintes fois soutenu en faisant valoir l'importance de l'investissement social que représentent les enfants.

Le gouvernement du Québec a fait un effort financier important en haussant les allocations et les seuils de réduction. Avant janvier 2005, une famille biparentale de deux enfants recevait 160 \$ d'allocation familiale annuelle lorsque son revenu atteignait 27 000 \$. Depuis l'implantation de la mesure de *Soutien aux enfants*, cette famille a droit au montant maximum (3 000 \$) jusqu'à un revenu familial de 42 800 \$. Le montant est par la suite réduit graduellement selon un taux qui apparaît acceptable (encadré 1). Toutefois, pour les familles à revenus plus élevés la contribution de l'État québécois demeure modesteⁱ et bien en deçà de ce qui est généralement alloué dans les pays européens.ⁱⁱ En Scandinavie « près de la moitié du coût de l'enfant (coût de formation et d'entretien jusqu'à l'âge adulte) est compensé par l'intervention publique ».

Encadré 1

Soutien aux enfants

Premier enfant : 2 000 \$ Troisième enfant : 1 000 \$
Deuxième enfant : 1 000 \$ Quatrième enfant et suivants : 1 500 \$
Un montant additionnel de 700 \$ est versé aux familles monoparentales.

Ces allocations sont versées jusqu'à ce que le revenu familial atteint 42 800 \$ dans les cas de familles biparentales et 31 600 \$ pour les familles monoparentales.

Par la suite, une réduction de 4 % s'applique. Toutefois, un montant minimum est garanti : 553 \$ pour le premier enfant et 510 \$ pour les suivants. Un montant additionnel de 276 \$ est versé à une famille monoparentale.

Source : Régie des rentes du Québec : montant pour la période de janvier 2005 à juin 2005



ⁱ À laquelle il faut ajouter un crédit d'impôt pour enfants et une réduction à l'égard de la famille.

ⁱⁱ Le maximum est de 553 \$ par an pour une famille biparentale avec un enfant lorsque le revenu familial atteint 79 000 \$. Dans le cas d'une famille monoparentale avec un enfant, le maximum versé est de 829 \$ lorsque le revenu est de 79 000 \$ et plus.

ⁱⁱⁱ L'allocation familiale est d'au moins 1 000 \$ dans la majorité des pays européens. (Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (2004). *Portraits de politiques familiales : situation dans onze pays développés*. Québec : Direction des communications, Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, (Gouvernement du Québec), p.127, tableau 2.

La reconnaissance du coût des enfants amène à s'interroger sur l'équité entre les ménages. Quoiqu'il soit difficile d'établir le coût des enfants¹, il est possible, à partir de tables d'équivalence, d'établir une certaine comparaison entre les familles avec et sans enfant en transformant les dépenses pour les enfants en équivalent-adulte. L'Institut de la statistique du Québec a effectué cette comparaison entre les ménages, en vertu de laquelle chacun des membres du ménage se voit attribuer un poids qui peut varier selon l'âge, le rang ou la situation familiale. Plus le poids est élevé, plus le coût relatif que représente la personne supplémentaire est important et moins l'économie d'échelle réalisée par la mise en commun de ressources est importante.²⁷

L'exercice conduit à une estimation du « revenu disponible ajusté » selon la taille du ménage (tableau 9 et graphique 2). Cet exercice démontre clairement que les ménages qui n'ont pas d'enfant possèdent un revenu ajusté supérieur à celui des ménages qui ont des enfants.

Tableau 9

Revenu disponible moyen et revenu disponible moyen ajusté selon le type de familles en dollars constants, Québec, 2002

Unité familiale	Revenu non ajusté	Revenu ajusté
Personne seule	23 123 \$	23 123 \$
Monoparentale	32 192 \$	20 372 \$
Couple sans enfant	46 622 \$	33 301 \$
Couple avec enfant ^{II}	62 864 \$	31 634 \$

Source Statistique Canada, Enquête sur les finances des consommateurs. ISQ, compilation spéciale (2005), « *Revenu disponible moyen et revenu disponible ajusté, selon le type de famille, en dollars constants, Québec, 1981-2002* ».

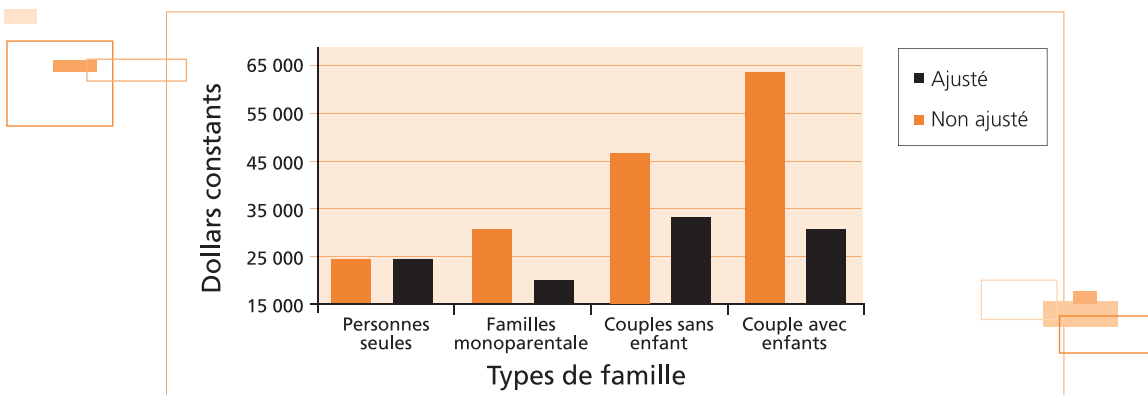


¹ Dans l'*Avis Démographie et famille: Avoir des enfants, un choix à soutenir*, on retrouvera quelques indications sur le coût des enfants (Conseil de la famille et de l'enfance, 2002: 58-59).

^{II} Avec enfants de moins de 25 ans.

Graphique 2

Revenu disponible moyen et revenu disponible moyen ajusté, selon le type de famille, en dollars constants, Québec, 2002



Graphique fait à partir des données du tableau 9.

Bien qu'important, le soutien financier de l'État ne tient pas compte non plus de différentes pertes financières qui peuvent aussi avoir des conséquences à plus long terme. Par exemple, lorsque les parents prolongent leur absence du travail (congé sans solde) après une naissance, ils n'en réalisent pas toujours les impacts éventuels sur les ressources dont ils disposeront au moment de leur retraite. Il existe aussi d'autres pertes non mesurables, liées par exemple aux décisions de cheminement de carrière prises afin de pouvoir mieux concilier les responsabilités parentales et professionnelles.

Ces indicateurs soulèvent des questions d'équité à l'égard des familles qui préoccupent le Conseil.

Un soutien axé vers les familles à faible revenu en emploi

Autre constat, le soutien financier gouvernemental est axé vers les familles à faible revenu qui sont en emploi. Désireux de continuer à inciter les personnes sans emploi à retourner sur le marché du travail, le gouvernement du Québec a créé une *Prime au travail* (encadré 2), complémentaire à la mesure de *Soutien aux enfants*. À différents égards, cette prime présente des avantages par rapport au programme APPORT, qu'elle a remplacé : l'inscription n'est pas nécessaire (l'allocation est versée directement à partir de la déclaration d'impôt) et la prime est versée sans égard à la valeur des biens ou des avoirs des bénéficiaires. Il convient cependant de noter que la nouvelle prime pourrait entraîner des pertes

financières pour certaines familles qui bénéficiaient du programme APPORT. Alerté, le gouvernement a annoncé, le 13 décembre 2004, qu'il s'assurerait qu'il n'y ait pas de « familles perdantes »¹ suite à l'introduction de la nouvelle mesure.

Prime au travail

Crédit d'impôt remboursable accessible à toutes les personnes selon leurs revenus de travail.

La prime accordera une majoration du revenu de travail de :

- 25 % des revenus gagnés pour les couples avec enfants jusqu'au montant maximum de 2 800 \$
- 30 % pour les familles monoparentales jusqu'à un maximum de 2 190 \$
- 7 % pour les personnes seules jusqu'à un maximum de 511 \$
- 7 % pour les couples sans enfant jusqu'à un maximum de 784 \$

Source : tiré du tableau 1.2, p. 24 « Principaux paramètres de la *Prime au travail*-année d'imposition 2005- ». *Renseignements additionnels sur les mesures du budget : Budget 2004-2005*

Quoique le Conseil reconnaisse que, dans le contexte actuel, le soutien au revenu d'emploi s'avère nécessaire, il a déjà manifesté des réserves sur l'utilisation de ces suppléments qui peuvent être assimilables à des subventions aux entreprises. Il privilégie davantage des mesures d'amélioration de la qualité des emplois et des mesures plus structurantes, particulièrement dans les domaines de la formation et du logement, dont les effets se feront sentir à plus long terme.²⁸

Le Conseil souscrit aux intentions du gouvernement de favoriser l'insertion en emploi, mais il se soucie de la situation des familles sans revenu de travail. En Commission parlementaire, il a fait valoir la nécessité « de viser des mesures et des services qui conduisent vers des emplois de qualité afin d'éviter les va-et-vient entre l'emploi et l'aide sociale ».²⁹

Des taux marginaux élevés

Au fur et à mesure que leurs revenus augmentent, des familles sont exclues de la *Prime au travail* et des autres mesures établies en fonction du revenu familial, alors même qu'elles doivent assumer des prélèvements additionnels. Les taux

¹ À la fin du mois de mars 2005, aucune information ne fut divulguée concernant le suivi de cet engagement. Par ailleurs, aucun engagement n'a été pris vis-à-vis des familles qui ont des enfants majeurs à charge et qui verront leur fardeau fiscal augmenter suite à la disparition de la déduction à l'égard de la famille.

marginaux implicites d'imposition (ou taux implicite de taxation) rendent compte de ce phénomène de « perte financière » relié à une structure basée sur des mesures établies en fonction des revenus familiaux.ⁱ

À titre d'illustration, les taux marginaux ont été calculés pour deux familles-types (tableaux 7 et 8). Les taux les plus élevés se situent au niveau des familles gagnant autour de 30 000 \$. Par exemple, lorsqu'une famille de quatre personnes (tableau 7) augmente ses revenus de travail de 5 000 \$, faisant passer ses revenus de 25 000 \$ à 30 000 \$, elle « perd » l'équivalent de 3 864 \$.ⁱⁱ On estimera donc que le taux marginal est de 77 %.ⁱⁱⁱ

Le meilleur moyen d'éviter cette situation est l'octroi d'allocations universelles non assujetties aux ressources des familles. Il est toutefois possible d'atténuer les effets des taux marginaux en ajustant les seuils selon la composition familiale et le nombre d'enfants, ainsi qu'en adoucissant les taux de réduction.

Malgré des efforts en ce sens fait par le gouvernement du Québec avec la mesure *Soutien aux enfants*, les taux marginaux continuent d'être élevés pour certains niveaux de revenus. Cette situation est attribuable au fait que l'aide consentie par d'autres mesures prend fin rapidement. C'est le cas de mesures québécoises (crédit TVQ, allocation logement, remboursement d'impôt foncier), mais surtout des mesures fédérales (prestation fiscale pour enfants -particulièrement le supplément- et les crédits TPS) qui excluent trop rapidement des familles dont les revenus d'emplois demeurent modestes.

Il est important de porter attention à ces taux, qui peuvent avoir une influence sur la décision des parents d'intégrer ou non le marché du travail, particulièrement pour les mères.^{iv} Se posent les questions d'équité entre les sexes et d'incitation à la participation au marché du travail des femmes pour contrer les effets du vieillissement de la population. Dans ce domaine, les pays scandinaves ont opté pour l'impôt individuel et les allocations universelles pour enfants.

Des recompositions familiales pénalisantes

Malgré des améliorations importantes apportées à la structure de l'aide gouvernementale québécoise, diverses situations demeurent problématiques, notamment celle provoquée par des recompositions familiales.



ⁱ Pour une définition se référer aux *Actes du Forum : soutien économique aux familles, oui, mais comment?* (CFE : p. D16-17). Voir aussi l'article de Dominique Froment (Journal Les Affaires, 12 février 2005) : « Le fisc est sans pitié pour les familles avec enfants. Si vous avez trois enfants, votre taux implicite d'imposition peut dépasser... 100 % ».

ⁱⁱ Perte de 1 867 \$ en transfert; augmentation de 575 \$ en cotisation sociale; augmentation de 1 422 \$ en impôt.

ⁱⁱⁱ $3\,864/5\,000 \times 100$.

^{iv} L'assurance parentale, les services de garde, le partage des tâches et la conciliation famille-travail entrent aussi en considération dans la décision d'intégrer ou non le marché du travail.

Au plan économique, la situation des personnes qui vivent une recomposition est compliquée par le fait que les mesures de transfert sont établies en fonction du revenu familial, même si la conjointe ou le conjoint n'a aucune responsabilité légale à l'égard des enfants avec qui elle ou il cohabite. Par exemple, en se basant sur les simulations présentées aux tableaux 7 et 8, deux familles monoparentales comprenant chacune un enfant à charge et dont chacun des parents gagne 20 000 \$ par an « perdront », si elles décident de vivre ensemble, l'équivalent de 13 000 \$ annuellement à cause des impôts et cotisations supplémentaires à payer et des pertes de prestations (tableau 10).

Tableau 10

Cas-type : deux familles monoparentales avec un enfant mineur dont le revenu de travail de chacun des parents est de 20 000 \$

	Avant la cohabitation (le total des deux familles)	Après la cohabitation	Écart
Reçoivent en transfert	15 468 \$	5 566 \$	9 902 \$
Doivent payer en cotisation sociale	2 540 \$	3 311 \$	771 \$
Doivent payer en impôt	3 336 \$	5 599 \$	2 263 \$
Estimation de la « perte financière » liée à la cohabitation			12 936 \$

Calcul établi à partir des tableaux 7-8.

Ce phénomène connu sous le nom de « taxe à l'union » ou « taxe à la recomposition familiale » s'est amplifié avec l'introduction de la mesure *Soutien aux enfants* par le fait que la cohabitation fait perdre le montant additionnel pour les familles monoparentales.

Quoique le nombre de familles monoparentales qui décident de cohabiter soit encore modeste, cette tendance est appelée à s'intensifier compte tenu que les ruptures surviennent de plus en plus tôt dans la vie des parents et des enfants. Serait-il possible d'instaurer une façon de faire plus progressive qui prendrait en compte le fait que la cohabitation familiale ne s'accompagne pas nécessairement de bénéfices financiers immédiats? Y a-t-il lieu de revoir la base d'imposition des mesures de transfert?

L'aide aux familles avec enfants reconnus handicapés

Instaurée en 1980 et reconduite en 1997, l'aide financière spécifique aux parents dont l'enfant est considéré, au sens de la loi, comme étant handicapé a été maintenu en mars 2005 par le gouvernement du Québec. Le montant de l'allocation (121 \$ par mois en 2005) est le même, peu importe les revenus familiaux et la nature du handicap. La difficulté pour ces familles se situe au niveau de la reconnaissance du handicap. Cette question est abordée dans le chapitre du présent rapport consacré aux familles avec des personnes vulnérables.

Des réalités parentales non reconnues

La défiscalisation des pensions alimentaires a évité des situations d'iniquités entre les ex-conjoints. Par ailleurs, dans la très grande majorité des cas, chacun des parents assume des frais pour l'entretien et l'accueil de ses enfants, même si les dispositions concernant la garde varient. Or, le soutien financier des gouvernements exclut les parents non gardiens qui, d'un point de vue fiscal, sont assimilés au statut d'une personne qui n'exerce aucune responsabilité parentale. Par ailleurs, les modalités d'application des mesures posent parfois des problèmes d'ajustement difficiles aux parents séparés qui se partagent la garde de leurs enfants.¹

Dans son mémoire *La pension alimentaire, une notion à revoir*, présentée à la Commission des institutions en mars 2004³⁰, le Conseil incitait le gouvernement à aborder la question alimentaire avec l'objectif d'assurer aux familles, peu importe leur mode de vie, un soutien économique stable. Dans un contexte où les salaires versés ne permettent pas toujours d'assurer une vie convenable à une famille qui dispose d'un seul revenu, la rupture ne risque-t-elle pas de créer non pas une mais deux familles « pauvres »? L'intervention de l'État apparaît alors nécessaire afin de corriger de telles situations.

Des mesures à évaluer

L'accent mis sur les familles à faible revenu a-t-il atteint ses objectifs d'amélioration des conditions de vie des familles et des enfants?

Un récent rapport du *Centre international de recherches Innocenti* de l'Unicef³¹ classe le Canada au 19^e rang des 26 pays industrialisés de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) pour ce qui est de la pauvreté des enfants. Le taux estimé de pauvreté infantile est de 14,9 % au Canada comparativement à 3 % en Finlande.¹¹ Le progrès réalisé au Canada au cours des années 90 aurait été d'à peine 0,4 %. Les pays qui ont obtenu les



¹ Par exemple, un parent qui a une garde partagée n'aura pas droit au crédit fédéral pour une personne à charge (équivalent de conjoint à charge) s'il verse une pension alimentaire. Il s'agit d'une règle qui ne correspond plus aux réalités des familles.

¹¹ Les deux derniers rangs sont occupés par les États-Unis (21,9 %) et le Mexique (27,7 %).

meilleurs résultats se distingueraient par la nature de leur engagement et, en particulier, par la clarté et le caractère mesurable de leurs définitions et de leurs objectifs ainsi que par un suivi serré des mesures mises en place.³²

L'analyse de la situation nous amène à constater que les gouvernements canadien et québécois évaluent peu les impacts de leurs politiques et programmes destinés aux familles. Or, selon les résultats de recherches européennes, les pays dont le taux de pauvreté est parmi les plus élevés sont aussi ceux qui utilisent le plus les mesures ciblées et conditionnelles aux revenus.³³ Qu'en est-il de la situation au Québec?¹

Tel qu'indiqué précédemment, le régime fiscal québécois est progressif et les familles à faible revenu ne sont pas assujetties à l'impôt. Il n'en demeure pas moins que toutes les familles contribuent aux revenus de l'État par le biais des taxes à la consommation et par l'utilisation des services tarifés.

Or, au cours des dernières années, on a assisté à un changement dans la façon de collecter les fonds. Le gouvernement du Québec a accru la part des taxes à la consommation dans les recettes autonomes (tableau 11). Pour Martin Coiteux cela signifie que le gouvernement fait porter une plus grande part du fardeau fiscal global sur la consommation plutôt que sur les revenus.³⁴ Est-ce un choix judicieux pour les familles avec enfants? Lorsque les gouvernements et les municipalités appliquent le principe de l'utilisateur-payeur pour tarifier leurs services (par ex. un compteur d'eau) ont-ils une vision favorable aux familles? Sans ristourne ou autre compensation financière, ces choix de gestion ne risquent-ils pas d'être inéquitables à l'égard de ces dernières?

La question qui demeure en suspens est de savoir si les familles avec des enfants à charge assument une juste part de l'assiette fiscale. Si la croissance du principe de l'utilisation des taxes à la consommation et de la tarification des services se poursuit, comment éviter de pénaliser les familles?

Un autre aspect de la fiscalité mérite notre attention, soit l'impact de la règle « d'annualisation » utilisée régulièrement aux fins de l'application des mesures sociales et familiales. Cette règle fait en sorte que le montant des allocations est établi à partir des revenus de l'année précédente. Or, la situation familiale peut être très différente d'une année à l'autre. Y aurait-il une façon de tenir compte de ces fluctuations?

Toutes ces questions militent en faveur d'une meilleure évaluation de l'impact des politiques, des mesures et des programmes gouvernementaux sur la situation et les besoins des familles.



¹ Ces incertitudes avaient amenées le Conseil à proposer des évaluations d'impact sur toute la question du soutien économique aux familles (recommandation n° 10 de l'*Avis Démographie et famille*).

Tableau 11

Parts de l'impôt sur le revenu et des taxes à la consommation dans les recettes autonomes du gouvernement du Québec

	Impôt sur le revenu (part des recettes autonomes)	Taxes à la consommation (part des recettes autonomes)	Total des deux sources de revenu (en millions de dollars)
1997-1998	40,54 %	20,36 %	21 828
1998-1999	39,77 %	22,04 %	23 824
1999-2000	39,13 %	21,47 %	24 893
2000-2001	38,89 %	21,89 %	26 509
2001-2002	38,84 %	23,77 %	25 668
2002-2003	37,05 %	24,97 %	26 920

Taux de croissance annuel moyen : 4,28 %

Source : Calculs de l'auteur sur la base des chiffres fournis par le ministère des Finances du Québec.

Tiré de l'annuaire du Québec 2004, texte de Martin Coiteux, HEC Montréal, « La politique budgétaire libérale », p. 339.

Des inquiétudes soulevées

Outre les considérations relatives au soutien offert par l'État, d'autres aspects de la situation des familles suscitent aussi des inquiétudes.

Pour les familles qui vivent à l'extérieur des grands centres urbains, l'accès aux infrastructures et aux services de base peut parfois être difficile et entraîner des frais supplémentaires. Par exemple, les familles qui vivent en région doivent effectuer plus de déplacements pour avoir accès à des loisirs; sont susceptibles d'utiliser davantage les services de garde non subventionnés; défrayent les coûts d'hébergement de leurs enfants parce que la formation désirée n'est pas disponible dans la région; assument des déplacements pour des services spécialisés pour leurs enfants.



Or, l'aide financière de l'État ne tient pas compte de ces frais supplémentaires liés à l'éloignement. Même si le coût de la vie, à certains égards, peut être moindre en région, le fardeau financier des familles s'accroît lorsque les services de proximité ne sont pas assurés, ce qui peut les amener à déménager vers d'autres régions ou d'autres centres urbains : la question de l'occupation du territoire se pose ainsi avec acuité.¹

Par ailleurs, par rapport aux générations précédentes, les nouveaux jeunes diplômés ont aussi besoin de plus de temps pour rembourser leur dette d'études.³⁵ Cet endettement devient encore plus problématique lorsque les jeunes couples veulent ou ont des enfants. Leurs capacités financières sont durablement affectées, ce qui est susceptible d'handicaper leur projet familial ou de placer les familles dans des conditions de pauvreté. Comme le souligne Simon Langlois, les « jeunes familles ne sont pas celles qui, en ce moment, s'en tirent le mieux. Leur situation relative ne s'améliore pas rapidement ».³⁶

Puisque l'arrivée d'un enfant suppose des changements à long terme, la manière dont les gens se projettent dans l'avenir est déterminante. S'ils se sentent inquiets, la prudence sera généralement de mise et le projet d'enfant risque d'être reporté ou abandonné. Le Conseil a maintes fois abordé cette importante question de stabilité de l'aide gouvernementale aux familles en insistant sur une perspective à long terme. Cette stabilité apparaît nécessaire dans les mesures familialesⁱⁱ, mais aussi dans les mesures sociales de protection du revenu (ex. assurance-emploi, assistance-emploi). Les pertes financières abruptes des familles risquent d'être préjudiciables au développement des enfants.

Par ailleurs, l'âge médian de l'électoratⁱⁱⁱ s'accroît : le pouvoir d'influence politique des jeunes et des jeunes familles pourrait encore diminuer face à celui des aînés. Une telle situation est susceptible d'avoir un impact sur leur accès aux ressources financières et aux services publics. L'État saura-t-il préserver l'équité entre les cohortes actuelles et les prochaines générations de familles?

ⁱ Voir le chapitre 5 du présent Rapport

ⁱⁱ Lorsque le gouvernement a questionné le financement des services de garde, des inquiétudes se sont manifestées dans toutes les régions. Des familles avaient pu compter sur les primes à la naissance, mais le programme est disparu rapidement.

ⁱⁱⁱ Présentement de 45 ans, il est estimé que dans 11 ans, il sera de 50 ans. D'après le scénario de référence A. Institut de la statistique du Québec. Perspectives démographiques, Québec et régions, 2001-2051, édition 2003

[En ligne] http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/demographie/persp_poplt/pers2001-2051/fichier_excel/PopAS_Qc_ed03.xls (page consultée le 17 mars 2005).

Ces constats font ressortir que, dans l'ensemble, depuis une dizaine d'années, les revenus des familles avec enfants se sont accrus au Québec. Des indices laissent toutefois entrevoir que plusieurs d'entre elles pourraient se retrouver dans des conditions de précarité advenant un ralentissement économique ou une réduction du soutien de l'État. La situation des jeunes familles et les familles monoparentales demeure particulièrement préoccupante. Enfin, certains éléments soulèvent des questions quant à l'adéquation entre les réalités familiales et les politiques publiques de soutien économique et invitent à développer une connaissance plus fine de la situation économique des familles.

Le regard que porte le Conseil sur la situation l'amène à identifier trois grands enjeux relatifs au soutien économique des familles, qu'il souhaite soumettre à la réflexion collective.

3

Les enjeux des prochaines années

3.1 Assurer l'équité à l'égard de l'ensemble des familles avec des enfants à charge

Les gouvernements québécois et canadien apportent un soutien financier important aux familles avec enfants. Toutefois, cette contribution prend généralement la forme de mesures conditionnelles aux revenus familiaux. Dans le cas de certaines mesures, l'aide financière diminue rapidement lorsque le revenu familial augmente. À partir d'un seuil déterminé, le fardeau fiscal des familles est quasi équivalent à celui des ménages sans enfant à charge.

Le fait d'être parent peut entraîner des pertes financières dont l'impact se fera sentir durant toute une vie. Enfin, l'arrivée d'un enfant a parfois pour corollaire l'appauvrissement de la famille.

Le Conseil invite les gouvernements à une réflexion sur la compensation juste et équitable des coûts des enfants, peu importe le revenu familial. Le renouvellement de la population québécoise dépend, en grande partie, de la capacité de la société et de l'État d'assurer des conditions propices à la réalisation du désir d'enfant. Qu'il s'agisse du régime fiscal ou des mesures et des services destinés aux familles à faible revenu ou offerts à l'ensemble des familles, l'enjeu est d'assurer l'équité à l'égard de toutes les familles avec des enfants à charge.

3.2 Adapter la fiscalité et les politiques publiques de soutien économique aux réalités des familles

L'analyse effectuée par le Conseil fait ressortir combien il est difficile de dresser un portrait fidèle de la situation économique des familles. Elle met également en évidence le fait que l'aide gouvernementale ne tient pas toujours compte de la multiplicité des formes familiales.

Dans plusieurs domaines, nous ne disposons pas des données nécessaires pour bien évaluer la marge de manœuvre financière dont disposent les familles avec enfants à charge, que ceux-ci soient d'âge mineur ou majeur. Les informations recueillies sur les familles ne rendent pas suffisamment compte de la diversité des conditions d'exercice des responsabilités parentales, comme l'illustre l'exclusion des parents non gardiens de la définition de famille. L'adéquation entre les mesures et les besoins des familles est donc difficile à démontrer, faute d'outils d'analyse appropriés.

Par ailleurs, certaines dispositions fiscales et de transfert s'avèrent parfois mal adaptées aux réalités des familles et à la mouvance des parcours de vie conjugale et familiale.

Si l'écart s'élargit entre la réalité des familles et les données recueillies, il y a là un risque certain que les politiques publiques de soutien économique, qui s'appuient sur ces données, s'éloignent des besoins des familles et de leur réelle capacité d'assumer convenablement la responsabilité financière d'enfants. De la même façon, des politiques ou des programmes qui ne peuvent être modulés pour prendre en compte les dynamiques changeantes des rapports familiaux peuvent obliger les familles à assumer des charges financières disproportionnées à leur capacité de payer.

L'enjeu consiste donc à adapter la fiscalité et les politiques publiques de soutien économique aux réalités des familles. Le Conseil invite l'État à développer des outils qui permettent de suivre l'évolution de la situation économique des familles et de se doter de moyens d'évaluer si les actions entreprises permettent une réelle amélioration de la qualité de vie de l'ensemble des familles.

3.3 Assurer la pérennité du soutien économique aux familles

L'insécurité financière et la crainte d'un avenir économique imprévisible influencent la réalisation du désir d'enfant. La problématique reliée à l'endettement des jeunes adultes s'amplifie lorsqu'ils veulent s'établir et avoir des enfants. Or, dans les prochaines décennies, la proportion de jeunes et de familles avec des enfants à charge décroîtra. Le fléchissement de leur proportion est susceptible d'entraîner une baisse de leur pouvoir d'influencer les politiques, ce qui pourrait éventuellement leur limiter l'accès à un soutien adéquat de l'État.

De difficiles arbitrages sont à prévoir pour tenir compte des besoins des différentes générations. D'où la nécessité de convenir, dès maintenant, de moyens d'assurer un soutien économique adéquat et stable aux familles qui ont des enfants et de proposer des mesures adaptée aux jeunes adultes qui en désirent.

Dans un autre ordre d'idées, l'absence d'infrastructures de base ou l'offre inégale de certains services sur le territoire peut aussi générer des frais supplémentaires pour les familles.

Une politique familiale globale et inclusive apparaît donc comme le moyen privilégié de préserver le soutien de l'État aux familles. Cette politique doit garantir une offre de services de qualité aux familles, peu importe leur localisation sur le territoire québécois. Elle doit aussi répondre à leurs besoins selon les cycles de vie de leurs membres, tout en garantissant l'équité entre les générations actuelles et futures.

L'enjeu est d'assurer la pérennité du soutien économique aux familles. Le Conseil invite le gouvernement à compléter la politique familiale en y intégrant le soutien économique aux familles, tout en se souciant d'assurer une équité territoriale et intergénérationnelle.



Annexe

Tableau 7

Simulation : famille biparentale, 2 revenus 50%-50%, 2 enfants de 8, 10 ans
Compilation janvier 2005, sans indexation (source MESSF, février 2005)

Revenus		0	5 000	10 000	15 000	20 000	25 000	30 000	35 000
Revenus de travail annuel brut									
Salaires bruts			7 305	7 305	7 305	10 065	12 825	15 585	17 955
Nombre d'heures	2 205 0,0%		12,2%	26,3%	31,5%	37,5%	37,5%	37,5%	37,5%
Subventions									
Aide de dernier recours		10 228	9 225	4 472	0	0	0	0	0
Pension familiale pour enfants		5 222	5 222	5 222	5 222	5 222	4 681	2 548	2 416
Allocation familiale		0	0	0	0	0	0	0	0
Subv. aux enfants		3 000	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000
Prime au travail		0	350	1 000	2 280	2 280	1 700	1 280	780
APPORT		0	0	0	0	0	0	0	0
Allocation logement		900	900	900	900	640	0	0	0
Credits IVG		0	0	0	336	339	576	255	105
Credits IFS		660	660	660	660	660	660	570	330
Remboursement d'épargne forcé		154	154	154	154	154	154	82	0
Credit remboursable pour frais de garde		0	0	0	0	0	0	0	0
Eventuel transfert au crédit non universel		0	0	0	0	0	0	0	0
Eventuel transfert au crédit universel		0	0	0	0	0	0	0	0
Total		20 223	19 572	16 068	13 103	12 283	10 601	8 734	6 621
Cotisations sociales									
Régie des rentes du Québec		0	0	149	296	444	491	1 139	1 388
Assurance-emploi		0	90	180	297	396	495	594	693
Assurance-maladie		0	0	0	0	0	57	286	588
Total		0	90	347	693	1 040	1 483	2 018	2 669
Impôts									
Fédéral		0	0	0	0	392	1 018	1 698	2 257
Provincial		0	0	0	0	0	320	1 120	1 910
Total		0	0	0	0	392	1 338	2 756	4 177
Dépenses liées à l'enfant									
Frais de garde		0	0	0	0	0	0	0	0
Autres coûts liés à l'enfant		0	0	0	0	0	0	0	0
Total		0	0	0	0	0	0	0	0
Transferts nets									
Transferts nets du Québec		14 311	11 690	10 000	6 825	5 751	3 990	2 018	0
Transferts nets du fédéral		5 882	5 783	6 088	5 585	5 004	4 822	4 888	-215
Transferts nets totaux		20 223	18 473	16 723	12 410	10 851	7 824	3 960	-222
Revenus disponibles									
Revenu disponible annuel AVANT les frais de garde		20 223	24 473	25 723	27 410	30 851	32 824	31 960	34 778
Revenu disponible annuel APRÈS les frais de garde		20 223	24 473	25 723	27 410	30 851	32 824	31 960	34 778
Revenu disponible mensuel AVANT les frais de garde		1685	2039	2144	2284	2571	2735	2663	2898
Taux marginal implicite d'imposition APRÈS les frais de garde		0%	35%	55%	13%	49%	72%	85%	83%
Taux marginaux par tranche de 5 000 \$		15%	75%	66%	31%	61%	77%	84%	62%

Partage du logement : Non
Droits acquis : Non
ACTIF : Oui
APPORT : Oui
Logement : 600 \$/mois

40 000	45 000	50 000	55 000	60 000	65 000	70 000	75 000	80 000	85 000	90 000	95 000	100 000
16,511	23,083	25,645	28,211	30,778	33,338	35,901	38,465	41,029	43,595	46,158	48,721	51,284
37,5%	37,5%	37,5%	37,5%	37,5%	37,5%	37,5%	37,5%	37,5%	37,5%	37,5%	37,5%	37,5%
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2,216	2,016	1,816	1,616	1,416	1,216	1,016	816	616	416	216	16	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1,000	2,911	2,312	2,512	2,311	2,112	1,912	1,712	1,512	1,312	1,112	1,063	1,063
288	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
70	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5 566	4 928	4 528	4 128	3 728	3 328	2 928	2 528	2 128	1 728	1 328	1 079	1 063
1,634	1,481	1,328	1,174	1,024	871	719	566	414	261	108	16,7	3,463
782	891	996	1,099	1,198	1,291	1,388	1,485	1,544	1,544	1,544	1,544	1,544
886	920	920	920	920	920	920	920	920	920	920	920	920
3 311	3 682	4 039	4 385	4 732	5 078	5 425	5 771	6 078	6 327	6 527	6 527	6 527
2,879	3,501	4,123	4,744	5,366	5,988	6,609	7,230	7,852	8,473	9,095	9,717	10,338
2,730	3,520	4,320	5,120	5,920	6,720	7,520	8,320	9,120	9,920	10,720	11,520	12,320
5 599	7 021	8 443	9 864	11 275	12 697	14 119	15 591	16 466	17 380	18 294	19 208	20 122
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
-1,939	-3,408	-4,877	-6,346	-7,815	-9,284	-10,753	-12,222	-13,691	-15,160	-16,629	-18,098	-19,567
-1,380	-2,376	-3,297	-4,217	-5,138	-6,058	-6,979	-7,899	-8,819	-9,739	-10,659	-11,579	-12,499
-3,395	-5,784	-7,953	-10,122	-12,291	-14,460	-16,629	-18,798	-20,967	-23,136	-25,305	-27,474	-29,643
36 655	39 215	42 047	44 879	47 521	50 153	52 785	55 418	57 583	60 220	62 902	65 734	68 600
36 655	39 215	42 047	44 879	47 521	50 153	52 785	55 418	57 583	60 220	62 902	65 734	68 600
3055	3268	3504	3740	3960	4179	4399	4587	4798	5018	5242	5478	5733
58%	63%	67%	66%	67%	67%	67%	67%	67%	67%	66%	66%	66%
69%	63%	65%	67%	67%	67%	67%	67%	67%	66%	65%	64%	64%

Tableau 8

Simulation : famille monoparentale, 1 enfant de 8 ans
 Compilation janvier 2005, sans indexation (source MESSF, février 2005)

Revenu	0	5 000	10 000	15 000	20 000	25 000	30 000	35 000
Revenu de travail annuel brut	0	5 000	10 000	15 000	20 000	25 000	30 000	35 000
Salaires bruts	7,305	7,305	13,305	18,899	24,265	29,273	33,985	37,955
Nombre d'heures	0,00	13,20	26,36	37,50	47,50	57,50	67,50	77,50
Transferts :								
Aide de l'emploi (recours)	4 600	4 542	0	0	0	0	0	0
Prévision fiscale pour enfants	2 719	2 719	2 719	2 719	2 719	2 438	1 819	1 200
Allocation Familiale	0	0	0	0	0	0	0	0
Soutien aux enfants	2 700	2 700	2 700	2 700	2 700	2 700	2 700	2 700
Prime au travail	0	160	3 160	1 000	1 100	600	100	0
APPORT	0	0	0	0	0	0	0	0
Allocation logement	600	600	600	600	0	0	0	0
Credit FVG	0	0	273	273	273	273	202	52
Credit FPS	546	546	546	546	546	546	696	206
Remboursement d'impôts fonciers	130	130	130	130	130	130	205	115
Credit remboursable pour frais de garde	0	0	0	0	0	0	0	0
Eventuel transfert au crédit non universel	0	0	0	0	0	0	0	0
Eventuel transfert au crédit universel	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	12 931	12 584	9 695	9 195	7 734	6 942	5 601	4 545
Cotisations sociales								
Majoration des cotisations du Québec	0	24	323	500	811	1 064	1 212	1 519
Assurance-emploi	0	99	188	287	396	496	594	681
Assurance-maladie	0	0	0	0	52	296	600	800
Total	0	123	510	787	1 259	1 856	2 406	2 900
Impôts								
Fédéral	0	0	0	0	631	1 152	1 774	2 396
Provincial	0	0	0	337	1 137	1 987	2 903	4 051
Total	0	0	0	337	1 668	3 039	4 677	6 448
Dépenses liées à l'emploi								
Frais de garde	0	0	0	0	0	0	0	0
Autres coûts liés à l'emploi	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	0	0	0	0	0	0	0	0
Transferts nets								
Transferts nets du Québec	10 666	9 245	6 706	5 024	2 458	682	-1 347	-3 340
Transferts nets du fédéral	3 265	3 166	3 087	2 968	2 838	1 827	84	-1 675
Transferts nets sociaux	13 931	12 411	9 793	7 992	4 297	2 509	-1 463	-5 015
Revenu disponible								
Revenu disponible annuel AVANT les frais de garde	12 931	12 411	9 175	22 992	24 797	27 009	28 559	29 985
Revenu disponible annuel APRES les frais de garde	12 931	12 411	19 175	22 992	24 797	27 009	28 559	29 985
Revenu disponible mensuel AVANT les frais de garde	1101	1034	764	1916	2066	2251	2380	2499
Taux marginal implicite d'imposition APRES les frais de garde	0%	20%	17%	38%	49%	64%	76%	82%
Taux marginaux par tranche de 5 000 \$	30%	65%	24%	44%	56%	69%	71%	58%

Partage du logement : Non
 Droits acquis : Non
 ACTIF : Oui
 APPORT : Oui
 Logement : 600 \$/mois

Notes bibliographiques

- 1 Conseil de la famille et de l'enfance (2004a). *Les Actes du Forum : Soutien économique aux familles : oui, mais comment?* Québec : Conseil de la famille et de l'enfance, [102] p. (Gouvernement du Québec)
- 2 Conseil de la famille et de l'enfance (2002a). *Démographie et famille : Avoir des enfants, un choix à soutenir : avis*. Québec : Conseil de la famille et de l'enfance, 110 p. (Gouvernement du Québec)
- 3 Conseil de la famille et de l'enfance (1999). *Une fiscalité au service de la famille : Mémoire présenté à la Commission des finances publiques*. Québec : Conseil de la famille et de l'enfance, 24 p. (Gouvernement du Québec); André Lareau; Claude Rioux (1993). *La fiscalité comme mécanisme d'intervention auprès des familles : mythes et réalités*. Québec : Conseil de la famille, 43 p. (Gouvernement du Québec)
- 4 Ministère des Finances (2004). *Budget 2004-2005 : discours sur le budget*. Québec : ministère des Finances, p. 17-24-28. (Gouvernement du Québec)
- 5 Richard Cloutier et al. (2004). « Monoparentalité et développement de l'enfant », dans Marie-Christine Saint-Jacques et al. (sous la dir. de). *Séparation, monoparentalité et recomposition familiale : bilan d'une réalité complexe et pistes d'action*. Québec : Les Presses de l'Université Laval, p. 34.
- 6 Conseil de la famille (1995b). *La famille... composée autrement : Avis*. Québec : Conseil de la famille, p. 49. (Gouvernement du Québec)
- 7 Conseil de la famille et de l'enfance (2002a). *Démographie et famille : Avoir des enfants, un choix à soutenir : Avis*. Québec : Conseil de la famille et de l'enfance, p. 48. (Gouvernement du Québec)
- 8 Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (2004b). *Natalité et interventions publiques*. Québec : ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, Direction des communications, p. 20. (Gouvernement du Québec)
- 9 Conseil de la famille et de l'enfance (2004c). *Sortir les familles de la pauvreté : Mémoire sur le projet de loi 57 : Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*. Québec : Conseil de la famille et de l'enfance, 21 p. (Gouvernement du Québec)
- 10 Conseil de la famille et de l'enfance (2002b). *Un pas de plus pour contrer la pauvreté des familles : Mémoire sur l'Énoncé de politique concernant la stratégie nationale sur le projet de loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Québec : Conseil de la famille et de l'enfance, 29 p. (Gouvernement du Québec); Conseil de la famille et de l'enfance (2001). *Prévenir la pauvreté et lutter contre elle dans une vision d'ensemble qui mise sur la famille : Mémoire concernant les orientations et les perspectives d'action en matière de lutte contre la pauvreté : ne laisser personne de côté!* Québec : Conseil de la famille et de l'enfance, 25 p. (Gouvernement du Québec)
- 11 Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (2004a). *Les familles et les enfants au Québec : principales statistiques*. 4^e éd. Québec : ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, p. 2. (Gouvernement du Québec)
- 12 Statistique Canada (2005b). « Étude : les bons emplois disparaissent-ils au Canada? », *Le Quotidien*, le mercredi 26 janvier.
[En ligne] <http://www.statcan.ca/Daily/Français/050126/q050126a.htm>. (Gouvernement du Canada)
- 13 Statistique Canada (2005c). « Étude : l'écart salarial entre employés temporaires et permanents », *Le Quotidien*, le mercredi 26 janvier.
[En ligne] <http://www.statcan.ca/Daily/Français/050126/q050126b.htm>. (Gouvernement du Canada)
- 14 Statistique Canada (2005a). « Comptes économiques canadiens », *Le Quotidien*, le lundi 28 février, p. 10. [En ligne] <http://www.statcan.ca/Daily/Français/050228/q050228a.htm>. (Gouvernement du Canada)
- 15 Danny Bélanger; Mario Couture (2004). « Bilan des ménages : les Québécois se sont-ils enrichis depuis 1993? », *En perspective*, vol. 14, n^o 8, août-septembre, p. 7.
- 16 Roger Sauvé (2004). *L'état du budget de la famille canadienne : rapport 2003*. Ottawa : L'Institut Vanier de la famille, p. 17-18.

- 17 Roger Sauvé (2004). *L'état du budget de la famille canadienne: rapport 2003*. Ottawa: L'Institut Vanier de la famille, p. 11-12.
- 18 Statistique Canada (2002). *Analyse du revenu au Canada: chapitre VIII: faible revenu*. p. 5-6. [En ligne] http://www.statcan.ca/francais/freepub/75-203-X1F/00002/part8_f.htm. (Gouvernement du Canada)
- 19 Institut de la statistique du Québec (2004). *Proportion de familles et de personnes seules à faible revenu après impôt selon certaines caractéristiques*, Québec, 1986 à 2000. [En ligne] http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/famls_mengs_niv_vie/revenus_depense/mfrseriestot.htm. (Gouvernement du Québec)
- 20 Institut de la statistique du Québec (2002). *Le Québec statistique: édition 2002*. Québec: Institut de la statistique du Québec, p. 290, tableau 6.10. (Gouvernement du Québec)
- 21 Conseil de la famille et de l'enfance (2004c). *Sortir les familles de la pauvreté: mémoire sur le projet de loi no 57: loi sur l'aide aux personnes et aux familles*. Québec: Conseil de la famille et de l'enfance, p. 9. (Gouvernement du Québec)
- 22 Conseil de la famille et de l'enfance (2002a). *Démographie et famille: Avoir des enfants, un choix à soutenir: Avis*. Québec: Conseil de la famille et de l'enfance, p. 147. (Gouvernement du Québec)
- 23 Yves Nobert (2005). « L'accessibilité financière au logement au Québec entre 1991 et 2001: aperçu régional », *Données sociodémographiques en bref*, vol. 9, no 2, p. 6-8. (Gouvernement du Québec)
- 24 Conseil de la famille et de l'enfance (2002a). *Démographie et famille: Avoir des enfants, un choix à soutenir: Avis*. Québec: Conseil de la famille et de l'enfance, p. 90. (Gouvernement du Québec)
- 25 Ministère des finances (2004). *Budget 2004-2005: discours sur le budget*. Québec: ministère des Finances, p. 45. (Gouvernement du Québec)
- 26 Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (2004b). *Natalité et interventions publiques*. Québec: Direction des communications, ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, p. 35. (Gouvernement du Québec)
- 27 Institut de la statistique du Québec (2001). *Portrait social du Québec: données et analyses: édition 2001*. Québec: Institut de la statistique du Québec, p. 297. (Gouvernement du Québec) - compilation spéciale pour la mise à jour des données -
- 28 Conseil de la famille et de l'enfance (2002b). *Un pas de plus pour contrer la pauvreté des familles: Mémoire sur l'Enoncé de politique concernant la stratégie nationale sur le projet de loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Québec: Conseil de la famille et de l'enfance, p. 22. (Gouvernement du Québec)
- 29 Conseil de la famille et de l'enfance (2004c). *Sortir les familles de la pauvreté: Mémoire sur le projet de loi 57: loi sur l'aide aux personnes et aux familles*. Québec: Conseil de la famille et de l'enfance, p. 12. (Gouvernement du Québec)
- 30 Conseil de la famille et de l'enfance (2004b). *La pension alimentaire, une notion à revoir: mémoire sur le projet de loi 21: loi modifiant le Code civil et le Code de procédure civile en matière de fixation des pensions alimentaires pour enfants*. Québec: Conseil de la famille et de l'enfance, 18 p. (Gouvernement du Québec)
- 31 UNICEF (2005). *La pauvreté des enfants dans les pays riches: 2005*. Florence: Centre de recherche Innocenti de l'Unicef, 36 p.
- 32 Le Soleil (2005). « Pauvreté infantile: le Canada n'a pas tenu sa promesse », *Le Soleil*, 1^{er} mars, p. A 6.
- 33 Antoine Math (2003). « La mise sous condition de ressources en Europe occidentale: ses effets en termes de lutte contre la pauvreté », *Informations sociales*, n° 108, p. 88 à 99.
- 34 Martin Coiteux (2003). « Les finances publiques: la politique budgétaire libérale », dans Michel Venne (sous la dir. de). *L'annuaire du Québec 2004*. Saint-Laurent: Fides, p. 338-354.
- 35 Développement des ressources humaines Canada (2001). « Les transitions études-travail des diplômés d'enseignement postsecondaire au Canada: bilan de la recherche menée avec les données des Enquêtes nationales auprès des diplômés », *La recherche appliquée: bulletin*, édition spéciale, été 2001, p. 39. (Gouvernement du Canada)
- 36 Simon Langlois (2003). « Les grandes tendances: le Québec du XXI^e siècle: une société en profonde mutation », dans Michel Venne (sous la dir. de). *L'annuaire du Québec 2004*. Saint-Laurent: Fides, p. 138.

3

Famille et soins aux personnes vulnérables

Lise Bourcier



Table des matières

3-Famille et soins aux personnes vulnérables	96
Introduction	99
1 Contexte	100
1.1 Contexte historique	100
Un soutien fluctuant entre la famille et l'État	100
1.2 Contexte social	101
Nouveaux regards sur l'entraide familiale	101
et sur les personnes handicapées	
1.3 Contexte politique et économique	102
Le soutien familial pressuré par l'État et par le marché	102
1.4 Contexte scientifique et technologique	104
Progression des connaissances sur les maladies	104
et sur les traitements	
1.5 Récents développements dans le domaine	105
de la santé et des services sociaux	
2 L'état de la situation	108
2.1 Les familles avec des personnes vulnérables et leurs besoins	108
De nombreuses personnes et familles touchées par l'incapacité	109
Des revenus plus faibles et des dépenses plus élevées	111
Des besoins essentiels	112
Des besoins d'aide non comblés	113
Une aide avant tout familiale	114
Des répercussions de l'aide familiale	115
Des services requis par les familles	116

2.2 L'adéquation entre les besoins familiaux et les interventions gouvernementales	117
De nombreuses mesures à connaître	117
De nombreux intervenants à coordonner	117
Un manque à gagner	118
De l'aide à trouver	119
Des investissements à défendre	120
3 Les enjeux des prochaines années	120
3.1 Reconnaître et soutenir la famille aidante dans une perspective de partenariat famille-État	121
3.2 Assurer l'accessibilité et la qualité des services dans un souci d'équité interterritoriale et intergénérationnelle	122
3.3 Élargir l'intégration sociale des personnes handicapées	123



Qui n'attache pas une valeur primordiale à la santé? On admet facilement que celle-ci n'est pas le seul fruit du hasard, mais qu'elle est aussi déterminée par des facteurs personnels et sociaux. Le problème qui se pose alors est celui de délimiter la responsabilité face à la réduction des problèmes de santé.

La solidarité sociale impose que l'on se préoccupe de restreindre les inégalités dans l'état de santé des personnes. Assurer la santé et le bien-être des personnes est donc une responsabilité à la fois individuelle et collective. Elle consiste non seulement à corriger, mais aussi à maintenir et à prévenir.

Le Conseil de la famille et de l'enfance s'est toujours intéressé à mesurer le difficile équilibre dans le partage des responsabilités entre l'État et les familles en matière de santé. Il s'applique à témoigner des collaborations et des tensions qui existent entre les acteurs, en portant attention à leurs conséquences sur la vie des familles.

Déjà en 1990, dans son *Avis Pour des services de santé et de bien-être adaptés aux familles québécoises*, le Conseil encourageait le réseau de la santé et des services sociaux à orienter ses services selon une approche familiale qui prenne en compte la réalité actuelle des familles. L'*Avis de 1995 Les familles des personnes handicapées* dénonçait l'insuffisance du soutien de l'État envers celles qui prennent en charge des personnes handicapées et il appelait à un partenariat entre les services et les milieux naturels. Ce message a été réitéré dans le *Mémoire à la Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux* (2000) qui a mis en relief l'importance de lutter contre la pauvreté étant donné ses répercussions sur la santé, ainsi que dans le *Mémoire Faciliter le rôle des familles devant l'accroissement du nombre de personnes handicapées dans une société vieillissante* (2004), lequel a insisté sur la prévention.

Dans son *Rapport annuel sur la situation et les besoins des familles et des enfants*, publié en 2000, le Conseil soulignait à quel point le virage ambulatoire et le maintien à domicile des personnes âgées avaient affecté les familles en leur retournant des responsabilités qui étaient auparavant collectives. Enfin, dans son plus récent *Avis, Vieillesse et santé fragile: Un choc pour la famille?* (2004), il soulevait la question des limites de la famille à prendre en charge les personnes en perte d'autonomie dans le contexte du vieillissement de la population.

Le Conseil saisit l'occasion de son Rapport annuel sur la situation et les besoins des familles pour approfondir la problématique des familles qui prennent soin de personnes rendues vulnérables par leur état de santé. L'évolution rapide du contexte implique que soient explorées en premier lieu ses dimensions sociale, économique, politique et scientifique. Les caractéristiques et les besoins des familles face à la prise en charge de la santé de leurs membres sont ensuite présentés, en parallèle avec les réponses à ces besoins fournies par l'État. Il ne s'agit pas tant d'examiner les services sociaux et de santé dispensés aux personnes, que d'étudier les répercussions de leur organisation sur la réalité des familles. Les enjeux soulevés par la volonté d'améliorer le soutien à ces familles sont par la suite exposés.

1 Contexte

Les circonstances démographiques, économiques, politiques et sociales d'une époque sont au cœur de ses politiques de santé. Les transformations de l'environnement ainsi que des politiques ont à leur tour des impacts sur la réalité des familles. C'est sous cet angle que le contexte sera ici présenté.

1.1 Contexte historique

Un soutien fluctuant entre la famille et l'État

La famille a toujours été le premier soutien des personnes les plus vulnérables, qu'elles soient des enfants, des malades ou des personnes incapables de subvenir à leurs besoins de façon autonome. Ce principe de solidarité familiale se manifeste différemment en termes de qualité et de quantité selon les conditions socioéconomiques de chaque famille. Pour leur part, l'État ainsi que la communauté ont toujours suppléé aux ressources familiales déficientes.

Avant le 20^e siècle, au Québec, la famille qui ne pouvait assurer la subsistance ou la socialisation d'un de ses membres non autonome se voyait obligée à le faire interner à l'hospice. Les hôpitaux généraux, puis les asiles et les hospices ont été établis pour loger, nourrir, vêtir et soigner les patients tout en tentant de les guérir par le travail et la prière. Ils gardaient indifféremment toutes les personnes déviantes: « les déments, les incurables, les idiots, les femmes furieuses ou de mauvaise vie, les mendiants et les possédés du démon ». ¹

Ce mouvement d'institutionnalisation s'est amplifié durant les périodes de guerre et de crise économique, ² ainsi que lors de la montée de l'industrialisation qui amena l'exclusion sociale des personnes non productives. C'est ainsi qu'une partie des fonctions familiales d'entretien et de socialisation ont été transférées aux institutions. Peu à peu, la norme sociale voulut qu'une personne âgée ou « infirme » soit placée en hospice, peu importe son degré d'autonomie. Les médecins recommandaient même aux parents de placer les enfants déficients dès la naissance.

La plupart des institutions étaient tenues par les communautés religieuses avec le soutien financier de la charité publique. Une partie des frais d'entretien était également assumée par le roi, du temps de la Nouvelle-France, ou par le gouvernement britannique, du temps du Bas-Canada, à même les impôts prélevés. Ainsi, en 1873, le gouvernement versait aux sœurs de la Providence la somme de 100 \$ par an ³ pour chaque malade interné à l'Hospice Saint-Jean-de-Dieu.

Les « aliénés » internés dans ces institutions devenaient des pupilles de l'État. Ces personnes pouvaient être frappées d'interdiction par le Tribunal, perdant ainsi leurs droits civils, et un curateur était alors chargé d'administrer leurs biens. ⁴

Cette tendance fut inversée par un important mouvement de désinstitutionnalisation à partir des années 1960, grâce à la conjonction de différents facteurs : étatisation et mise en réseau des établissements de santé et de services sociaux, avancement des connaissances en pharmacologie et en réadaptation, nouvelles technologies, mise en place de programmes de soutien financier de l'État (aide sociale, pension de sécurité de la vieillesse, assurance automobile, Commission de la santé et de la sécurité au travail et reconnaissance des droits des personnes handicapées.

C'est ainsi que les personnes handicapées ont vu leur qualité de vie s'améliorer et que plusieurs d'entre elles ont pu s'affranchir de la dépendance et jouer un rôle actif dans la société. Ces changements sont apparus grâce au développement de ressources d'hébergement adapté dans la communauté, de services éducatifs adéquats dans les établissements scolaires et de services d'aide à domicile.

Il n'en demeure pas moins que la condition de maladie ou de handicap exerce des pressions sur la famille et sur la communauté. C'est en effet ces dernières qui doivent assumer la majorité des besoins de soutien et d'aide à la vie quotidienne des personnes dont la santé est fragile. Une autre conséquence de la désinstitutionnalisation est que les centres d'hébergement et de soins de longue durée doivent aujourd'hui offrir des services plus spécialisés pour répondre aux besoins de la clientèle la plus lourdement malade ou handicapée.

1.2 Contexte social

Nouveaux regards sur l'entraide familiale et sur les personnes handicapées

Les valeurs familiales ont évolué. Les relations familiales sont désormais empreintes du désir d'autonomie et d'épanouissement personnel de chaque membre. La socialisation n'est plus fondée sur la conformité au modèle parental, mais elle est conditionnelle à la réciprocité des liens affectifs. Le soutien mutuel ne peut s'exercer pleinement que dans le contexte de l'attachement. C'est parce qu'on respecte l'autre en tant que personne, qu'on accepte le partage des responsabilités, tout en refusant la dépendance pour soi-même. Les attitudes d'indépendance deviennent la norme : on préfère payer pour des services plutôt que de se sentir un fardeau pour les autres.

Lorsqu'il devient inévitable, le soutien est plus global : il s'agit de veiller non seulement aux besoins physiques et à la sécurité de la personne, mais aussi à son équilibre psychologique, à sa stimulation intellectuelle et à son épanouissement. Les besoins de l'autre sont pris en compte, en recherchant une nouvelle forme d'autonomie à l'intérieur de la dyade aidant-aidé, sans recourir à l'aide de tiers, quitte dans certains cas à s'épuiser pour ne pas trahir la personne aimée.

Ce soutien est très exigeant et il ne peut être exercé dans toutes les conditions. L'entraide familiale est également fragilisée par différents phénomènes sociaux. Ainsi, la participation des femmes au marché du travail a fait évoluer leur rôle au sein de la famille : elles ne sont plus à la « charge » du mari. Mais, en même temps, elles ne peuvent plus se consacrer entièrement aux soins envers leurs proches dépendants, qu'il s'agisse des enfants, des malades, des personnes handicapées ou des aînés. La dispersion géographique de la famille contrarie le désir d'entraide. L'instabilité des relations conjugales s'oppose à l'engagement de soutien mutuel. La réduction de la taille des familles et l'augmentation du nombre de personnes vivant seules font également en sorte que le soutien aux personnes vulnérables repose sur un petit nombre de proches aidants disponibles – une circonstance qui s'accroîtra au fur et à mesure du vieillissement de la population.

Un important changement de mentalité s'est opéré à l'endroit des personnes handicapées, amenant la société à les voir comme des personnes à part entière plutôt que de les définir par leur handicap. Non seulement elles ont droit à la protection sociale, mais elles revendiquent une chance égale à celle de tout citoyen de participer à la vie en société. Sans nier leur besoin d'aide pour suppléer à leurs incapacités, l'intervention tant familiale que professionnelle a pour but de favoriser le plus possible leur autonomie et leur épanouissement personnel.

Quant à la retraite, elle est désormais perçue comme une occasion d'épanouissement alors que l'aspect de la dégradation des capacités tend à s'éclipser. On souhaite éviter le centre d'hébergement par crainte d'être dépossédé de son identité et de sa dignité. Vieillir chez soi apparaît comme la meilleure garantie d'une qualité de vie.

Que dire des normes sociales de performance qui, alliées aux connaissances scientifiques, font en sorte qu'un individu cherche à dépasser son handicap ou son incapacité pour mener une vie « normale » et autonome ! Des pressions s'exercent ainsi tant sur les personnes handicapées ou en perte d'autonomie que sur leur famille : les difficultés doivent être surmontées et le vieillissement ne doit pas laisser de traces, sinon l'estime de soi en prend un coup.

Ces normes de performance s'appliquent également aux établissements de santé à qui les « citoyens-clients » demandent de satisfaire leurs attentes individuelles et collectives, en tant que consommateurs de services de santé. Ces nouveaux rapports entre la population et les services publics peuvent être une source de tension, mais aussi de dépassement.

1.3 Contexte politique et économique

Le soutien familial pressuré par l'État et par le marché

Le Québec a profité de sa prospérité économique d'après-guerre pour améliorer les conditions de vie des personnes dont la santé était précaire. Mais la crise des finances publiques des années 1990 menaçait d'affaiblir l'engagement de l'État

dans le soutien à ces personnes. Luttant contre les déficits, le gouvernement fédéral a réduit considérablement ses transferts aux provinces pour le financement de la santé. Le gouvernement québécois s'est aussi efforcé de limiter les dépenses publiques.

Rappelons qu'au même moment, les services de santé et les services sociaux opéraient le virage ambulatoire dont le but était d'offrir des soins tout en maintenant la personne malade, convalescente, handicapée ou en perte d'autonomie, dans son milieu de vie. Mais la crise des finances publiques n'a pas permis d'augmenter les budgets des services de maintien à domicile des CLSC à la hauteur de leurs nouvelles responsabilités. L'allongement des listes d'attente et le resserrement des critères d'admissibilité aux services résultent de cette situation et ils se répercutent sur les familles, qui voient par conséquent augmenter leur part de soutien et leur inquiétude.

Au-delà du sous-financement des établissements, c'est la décentralisation du réseau sociosanitaire qui fait ressortir les disparités locales et régionales. Dans le domaine du soutien à domicile notamment, l'offre de services est très variable d'un territoire de CLSC à l'autre et elle est rarement suffisante pour répondre aux besoins des usagers.

Le développement de l'économie sociale a pu être vu comme une façon de résoudre la crise financière de l'État, comme l'affirme l'Association féminine d'éducation et d'action sociale (AFÉAS).⁵ Soutenues financièrement, les entreprises sociales d'aide à domicile créent des emplois durables et offrent des services complémentaires à ceux du réseau de la santé et des services sociaux. Leur souplesse permet tantôt de remplir un mandat du CLSC en sous-traitance et tantôt de réclamer des frais à l'utilisateur, ce qui laisse poindre un glissement vers la privatisation. Or, la santé et le bien-être de l'ensemble des personnes vivant avec des incapacités reposent sur l'accessibilité et sur la qualité des services.

La question des finances publiques n'est pas réglée, puisque le vieillissement de la population menace la capacité de l'État à répondre aux besoins pour de nombreuses années. L'augmentation de la population âgée provoque une croissance des dépenses dans le domaine de la santé qui n'est pas compensée par une augmentation des revenus de l'État. Depuis que le gouvernement fédéral a amélioré sa situation financière, il subit des pressions pour réinvestir en santé, ce qui fut un enjeu important lors des élections de juin 2004. Le partage des responsabilités entre les différents niveaux de gouvernement est donc en jeu.

Le réseau de la santé est depuis quelques années très critiqué pour ses délais d'attente, pour la faible qualité de certains services ou pour leur manque de coordination. La désinstitutionnalisation, suivie du virage ambulatoire et d'une réduction des effectifs en santé, font en sorte qu'une part plus importante des soins et du soutien aux personnes vulnérables repose sur les familles qui, en plus, doivent mettre beaucoup d'efforts pour obtenir des services à tel point qu'elles finissent parfois par y renoncer.

Malgré un faible taux de chômage et une pénurie de main-d'œuvre dans certains secteurs d'activités, peu de personnes handicapées occupent un emploi bien rémunéré. Certaines de celles qui ne peuvent pas travailler reçoivent un revenu parfois substantiel de la Société d'assurance automobile du Québec ou de la Commission de santé et sécurité au travail, alors que d'autres qui vivent avec des incapacités comparables doivent se débrouiller avec l'aide sociale ou avec la pension de vieillesse. L'appauvrissement des familles est conditionné par des inégalités tant sur le plan des revenus que sur celui du coût des services. Ce sont également les conditions économiques qui limitent la capacité de la famille à soutenir adéquatement ses membres.

1.4 Contexte scientifique et technologique

Progression des connaissances sur les maladies et sur les traitements

Depuis la deuxième moitié du 20^e siècle, la santé de la population a bénéficié considérablement des progrès scientifiques. L'avancement des connaissances médicales a mené à la spécialisation des professions et à la poursuite de la recherche. Les percées technologiques ont non seulement permis d'améliorer le diagnostic et l'intervention chirurgicale, mais elles ont également contribué à de meilleures approches de réadaptation. Les découvertes pharmacologiques ont permis le contrôle des infections, le soulagement de la douleur et plus généralement la prévention et le traitement de la maladie. Que dire des télécommunications qui permettent la diffusion du savoir de façon quasi instantanée! Cette circulation de l'information fait en sorte que les nouvelles technologies tombent rapidement en désuétude—ce qui exige une formation permanente des professionnels de la santé. Par ailleurs, la démocratisation du savoir rend la population plus consciente de ses besoins et plus exigeante envers les services publics.

Cette transformation a produit des résultats évidents : l'espérance de vie s'est considérablement améliorée. On peut guérir d'une maladie ou d'un traumatisme autrefois mortels. Les interventions chirurgicales sont moins invasives et la guérison est plus rapide. Les médicaments permettent de tolérer un problème de santé auparavant débilitant.

En contrepartie, les maladies chroniques comme le cancer, l'insuffisance cardiaque, l'insuffisance pulmonaire et la maladie d'Alzheimer sont en croissance. Il n'est pas rare de voir une personne guérir d'un cancer... et en contracter un deuxième complètement indépendant du premier quelques années plus tard. Les grands prématurés sont rescapés, mais plusieurs en portent des séquelles. Si la population vit plus longtemps qu'avant en meilleure santé, elle vit également plus longtemps avec des incapacités.

Grâce aux progrès tant scientifiques que technologiques, les personnes atteintes de déficience vivent aussi plus longtemps et la communauté supporte plus longtemps le poids de compenser les incapacités qui s'aggravent avec les années. Elles requièrent également des services médicaux et sociaux plus intenses, plus diversifiés, plus spécialisés et mieux coordonnés.

Alors qu'une personne atteinte de trisomie 21 en 1950 parvenait rarement à l'âge adulte, son espérance de vie se situe aujourd'hui autour de 55 ans. Heureux résultat de l'avancée des connaissances médicales et psychologiques, ce phénomène éveille un souci supplémentaire chez les parents : celui de leur vieillissement, et du manque de structures prévues pour accueillir leur enfant et lui permettre une vie autonome quand ils ne seront plus là pour s'en occuper. Certes, les recherches génétiques font en sorte que le dépistage *in utero* de plusieurs anomalies permet aux parents de choisir de mettre au monde ou non un enfant avec un handicap grave, mais cela n'est pas sans soulever d'importants questionnements éthiques.

Les avancées en réadaptation ont par ailleurs donné lieu à une nouvelle approche du handicap : celui-ci n'est plus considéré comme étant dû au « mauvais sort » et immuable, mais il est analysé dans son contexte social afin de relever les obstacles à l'autonomie de la personne et y apporter des solutions, souvent technologiques. En outre, les facteurs personnels et ceux liés à l'environnement sont perçus comme pouvant contribuer à l'intégration de la personne ou bien la freiner. C'est dans cette perspective qu'une nouvelle classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé a été adoptée par l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) en 2001. Cette classification n'envisage plus le handicap comme le problème d'un groupe minoritaire et ne se limite plus aux personnes atteintes de déficiences visibles ou assis dans des fauteuils roulants. Par exemple, le VIH/SIDA peut handicaper une personne et l'empêcher de jouer un rôle actif dans sa profession. Dans ce cas, des mesures doivent être étudiées pour optimiser la possibilité pour cette personne de rester active et de participer pleinement à la vie de sa communauté.

Enfin, un tout autre domaine de recherche concerne plus directement la famille en prenant comme sujet les aidants. Ces études, plus souvent qualitatives, ont bien démontré l'effet d'alourdissement causé par la prise en charge d'une personne dépendante : stress, fatigue, état dépressif, risques accrus de maladies... Quant aux interventions de soutien aux proches aidants, les recherches n'ont pas été concluantes pour démontrer leur efficacité à diminuer les impacts négatifs de la prise en charge. En somme, on ne sait pas encore parfaitement comment soutenir adéquatement les familles.

1.5 Récents développements dans le domaine de la santé et des services sociaux

Dans l'actualité

Les abus envers les personnes handicapées ou en perte d'autonomie dans les établissements privés ou publics ont été fréquemment dénoncés par les médias au printemps 2004. Les pratiques de contention, d'isolement, de privation de soins hygiéniques ou de manque de respect entraînent une perte de confiance envers les services publics et privés ainsi qu'une démotivation du personnel de la santé.

Pour leur part, les associations de personnes handicapées dénoncent les réductions de services auxquelles elles sont soumises.

La réalité des proches aidants a été présentée dans les médias à plusieurs reprises en 2004 et leurs revendications se font plus précises. Par exemple, des gens commencent à réclamer publiquement une rémunération pour les proches aidants. Le Conseil de la famille et de l'enfance, représenté par sa présidente, a fait plusieurs interventions publiques sur les risques d'épuisement des proches aidants.

Dans le gouvernement du Québec

Depuis les années 2000, une nouvelle orientation est amorcée et elle s'est renforcée avec le changement de gouvernement en avril 2003 : elle a pour but d'améliorer l'accessibilité et la qualité des services de santé et des services sociaux. Les actions entreprises touchent non seulement l'architecture du réseau de la santé et des services sociaux, mais également son financement, son imputabilité et la qualité de ses services.

Ainsi, afin d'offrir des services plus accessibles et mieux coordonnés, des réseaux locaux des services de santé et des services sociaux sont mis en place. Depuis le 23 juin 2004, on dénombre 95 centres de santé et de services sociaux regroupant notamment un CLSC, un centre d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) et, dans la majorité des cas, un centre hospitalier. L'implantation des groupes de médecine de famille (GMF), comporte également des objectifs d'intégration de services et de meilleure accessibilité. En juillet 2004, on dénombrait 87 GMF accrédités et plus de 226 451 personnes étaient inscrites sur leurs listes.

Le financement des services a aussi été révisé. Depuis 2001, le ministère de la Santé et des Services sociaux a consenti des sommes additionnelles pour les services de soutien à domicile des CLSC, pour les CHSLD, et pour le Programme d'exonération financière pour les services d'aide domestique (PEFSAD) ainsi que pour celui des aides techniques. De plus, depuis le 1^{er} avril 2004, le mode d'allocation des budgets est basé sur une approche populationnelle, selon les indicateurs de besoins, en remplacement d'une approche globale historique, avec un découpage par programmes.

En outre, dans une perspective de reddition des comptes, des ententes de gestion et d'imputabilité encadrent les programmes et services des agences de développement des réseaux locaux des services de santé et services sociaux ainsi que des établissements de leurs territoires. Enfin, le Ministère est actuellement en train de développer des standards d'accès et de qualité ainsi que des orientations en matière de services sociaux généraux.

De nouvelles politiques de santé sont mises en place. La politique de soutien à domicile *Chez soi: le premier choix*, lancée en février 2003, favorise l'intégration, la continuité et la complémentarité des services offerts aux personnes handicapées et aux personnes âgées en perte d'autonomie. Elle établit les centres de

services de santé et des services sociaux (CLSC) comme guichets uniques d'accès aux services. Cette politique reconnaît la participation des proches aidants et s'engage à les soutenir et à développer un nouveau mode relationnel entre la famille et le réseau de la santé. Un plan d'action gouvernemental pour le soutien aux proches aidants devrait suivre. Plusieurs éléments de la politique ont été précisés en 2004.

En octobre 2003, le ministère de la Santé et des Services sociaux diffusait ses orientations dans le document intitulé *Pour un milieu de vie de qualité pour les personnes hébergées en CHSLD*, qui définit les objectifs et la qualité des services à offrir. Un registre des « résidences privées avec services » a été constitué et diffusé en 2003. Un système d'accréditation sera également mis en place pour ces résidences. En 2004, des visites aux CHSLD ont été instaurées dans le but d'apprécier la qualité des services offerts aux personnes hébergées. Le ministre de la Santé et des Services sociaux, a annoncé en janvier 2005 l'expérimentation de 12 projets pilotes portant sur l'hébergement des personnes âgées dans des milieux de vie plus naturels, selon un cadre de « partenariat public-privé » (PPP).

Le Ministère a également lancé des orientations en ce qui concerne la déficience physique pour la période 2004-2009 dans son document *Pour une véritable participation à la vie de la communauté*. Au début de 2005, le réseau de la santé et des services sociaux a entrepris une consultation sur une politique en santé mentale. Les personnes autistes demeurent une cible prioritaire pour le gouvernement.

Le gouvernement a également adopté en décembre 2004 le projet de loi 56, qui modifie la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées et d'autres dispositions législatives*. De nouvelles mesures sont prévues pour favoriser l'intégration sociale des personnes handicapées et leur faciliter l'accès aux services publics.

La consultation publique sur la conciliation travail-famille, lancée en septembre 2004 par le ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, prend en compte les situations de prise en charge d'un proche malade, handicapé ou en perte d'autonomie, dans lesquelles les responsabilités professionnelles et familiales peuvent être en conflit. Un projet de politique devrait être déposé au cours de 2005.

En 2004, le gouvernement a tenu des consultations publiques régionales et nationales, le Forum des générations, visant à assainir les finances publiques et à moderniser la fonction publique dans le but de l'adapter au vieillissement démographique. Des solutions devraient émaner de huit équipes de travail formées en décembre; des travaux portent sur les services de santé et leurs coûts.

Dans les autres paliers gouvernementaux

Au niveau fédéral, dès janvier 2004, le gouvernement a reconnu la participation de la famille dans la dispensation de soins aux personnes vulnérables en prenant l'initiative d'offrir des prestations « de compassion ». Ce congé de compassion fournit jusqu'à six semaines de prestations d'assurance-emploi à une personne désireuse de s'occuper d'un membre de sa famille gravement malade ou mourant. Notons également que les élections fédérales du 28 juin 2004, dont le principal enjeu était la santé, ont donné lieu pour la première fois à la nomination d'un ministre d'État à la Famille et aux *Aidants naturels*. Le budget annoncé pour 2005-2006 bonifie par ailleurs les mesures fiscales en faveur des personnes handicapées et des aidants naturels.

Les administrations municipales ont pour leur part été invitées à jouer un rôle dans l'amélioration de la qualité des services d'hébergement, à la suite de l'adoption, en 2002, de la Loi 106 habilitant les municipalités à régler les résidences pour personnes âgées. Une première mise en œuvre fut réalisée en mars 2004 par la Ville de Trois-Rivières: une politique d'inspection des résidences de personnes âgées en matière de sécurité et de qualité de l'air a été adoptée alors que des partenaires des autorités sanitaires se sont engagés à assurer l'aspect de la qualité des services, en concluant des ententes avec les propriétaires de résidences.

Le Conseil de la famille et de l'enfance devra exercer une vigilance concernant les impacts de ces changements sur les familles en général et, plus particulièrement, sur celles dont un des membres est fragilisé par l'incapacité ou la maladie.

2 L'état de la situation

Il est généralement admis que le contexte de la désinstitutionnalisation et du virage ambulatoire a fait accroître la participation de la famille dans les soins prodigués à une personne à la santé fragile. Les recherches se sont appliquées à relever les caractéristiques des personnes qui exercent un tel soutien, à observer comment cette fonction est vécue et quelles répercussions elle a sur d'autres dimensions de leur vie. La présente section examinera comment le soutien de l'État et celui des familles se conjuguent pour améliorer la qualité de vie des personnes vulnérables et relèvera les défauts de ce fonctionnement social.

2.1 Les familles avec des personnes vulnérables et leurs besoins

Handicap, invalidité, déficience, incapacité, sont des termes difficiles à distinguer. Certains sont porteurs de significations négatives et renforcent de fausses conceptions, telle la « non-employabilité » qui, en fait, reflète autant les limites fonctionnelles de certaines personnes que les failles de leur environnement. Heureusement, il n'existe pas de registre des personnes handicapées et les programmes gouvernementaux utilisent différents critères d'éligibilité selon leur finalité.

La définition légale de *personne handicapée*, récemment révisée, concerne « toute personne ayant une déficience entraînant une incapacité significative et persistante et qui est sujette à rencontrer des obstacles dans l'accomplissement d'activités courantes ». ⁶ C'est par le concept d'incapacité que les enquêtes tentent de mesurer et de caractériser la population concernée par un handicap. L'incapacité désigne la réduction (totale ou partielle) de la capacité à accomplir les activités essentielles à la vie de la personne.

De nombreuses personnes et familles touchées par l'incapacité

Au Québec, on estime qu'un million de personnes vivent avec une incapacité, soit 15 % de la population, dont 116 000 enfants de 0-14 ans et 970 000 personnes de 15 ans ou plus, d'après *l'Enquête québécoise sur les limitations d'activités 1998* (EQLA). ⁷ L'incapacité frappe tous les groupes d'âge, mais elle est plus fréquente à partir de 55 ans, comme l'illustre le tableau 1. Certes, la majorité de ces personnes sont affectées par une incapacité légère, et plus souvent par une seule incapacité, mais plus on vieillit, plus on risque de vivre avec plusieurs incapacités, de plus en plus graves.

Ces incapacités non seulement limitent les activités des personnes, mais elles pourraient, sans l'aide d'une autre personne, les empêcher de vaquer à leurs occupations, ce qui est le cas pour 7 % de la population québécoise. La majorité des personnes qui ont une incapacité modérée ou grave sont ainsi dépendantes. Et la moitié des personnes fortement ou modérément dépendantes sont des aînés (65 ans et plus).

Tableau 1.

Taux d'incapacité dans la population selon le sexe et l'âge, Québec, 1998

	Hommes %	Femmes %	Sexes réunis %	Population '000
0-14 ans	10,6	6,6	8,6	116,4
15-34 ans	7,6	8,6	8,1	163,3
35-44 ans	10,4	14,0	12,2	156,5
45-54 ans	14,0	16,7	15,4	158,8
55-64 ans	21,7	23,2	22,4	151,9
65 ans et +	39,1	43,4	41,6	339,9
Total	14,0	16,3	15,2	1 086,8

Source : Institut de la statistique du Québec (2001). *Enquête québécoise sur les limitations d'activités 1998*, Gouvernement du Québec, Québec, p. 78.

Entre 1986 et 1998, on observe une augmentation du taux d'incapacité dans la population de 11 à 15 % et du taux de dépendance (forte, modérée ou légère) de 5 à 7 %. À titre indicatif, en projetant les mêmes proportions de dépendance à la population attendue avec le vieillissement démographique, l'Institut de la statistique du Québec (ISQ) estime que la proportion de personnes dépendantes pourrait passer d'ici 2041 de 7 % à 17 %, soit une personne sur six.⁸

Même si les personnes avec incapacité sont plus souvent célibataires, séparées, divorcées ou veuves que les personnes sans incapacité, il reste que les deux tiers d'entre elles vivent en famille. Un enfant mineur affecté par une incapacité est un peu plus susceptible de vivre dans une famille monoparentale qu'un enfant sans incapacité. L'incapacité est donc assez répandue au Québec, puisqu'elle est présente dans un ménage sur trois, comme l'illustre le tableau 2.

Tableau 2

Proportion des divers types de ménages¹ où au moins une personne a une incapacité sur l'ensemble des ménages privés québécois et nombre estimé de ménages, Québec, 1998

	Ménages privés québécois	Nombre estimé de ménages ⁴
Ménages familiaux	%	591 200
Famille où un enfant mineur a une incapacité	3,4	101 500
Famille avec enfants mineurs où un parent a une incapacité	4,8	143 300
Famille où un enfant majeur ² a une incapacité	1,5	43 800
Famille avec enfants majeurs seulement où un parent a une incapacité	3,1	92 700
Ménage avec couple sans enfant où un conjoint a une incapacité	8,0	236 000
Ménage où une personne apparentée ³ a une incapacité	1,2	36 100
Ménages non familiaux		279 500
Personne ayant une incapacité vivant seule	8,6	255 100
Ménage où au moins une personne non apparentée a une incapacité	0,8	25 000
Ménage où au moins une personne a une incapacité	29,4	870 700

1. Un ménage peut faire partie de plus d'un type. Dans la construction de ces types, un petit nombre de ménages inclassables sont exclus parmi lesquels des familles d'accueil et des ménages où la nature des liens entre les personnes est inconnue.

2. Enfants majeurs n'ayant pas d'enfants eux-mêmes et ne vivant pas en couple.

3. Liens de parenté autres que ceux des types de ménages précédents.

4. Nombre arrondi à la centaine.

Source: Institut de la statistique du Québec (2004). *L'incapacité dans les familles québécoises: Composition et conditions de vie des familles, santé et bien-être des proches*. Québec: Institut de la statistique du Québec, p. 79.

Des revenus plus faibles et des dépenses plus élevées

Les personnes avec incapacité sont, en proportion, deux fois moins nombreuses à occuper un emploi que les personnes sans incapacité (28 % contre 58 %). Les jeunes handicapés de 15-34 ans sont moins susceptibles d'être en emploi ou aux études et les personnes de 35-54 ans se retrouvent six fois plus souvent sans emploi si elles ont une incapacité (25 % contre 4 %). On note cependant que les personnes avec incapacité font davantage partie de la population active qu'en 1986.

Tel qu'attendu, la situation économique de ces personnes reflète leur statut occupationnel. Elles se perçoivent plus souvent pauvres que le reste de la population. De fait, le revenu de ces ménages par rapport au seuil de faible revenu les situe deux fois plus souvent que les ménages sans incapacité dans les catégories pauvre ou très pauvre.¹⁰ C'est encore plus vrai pour les familles monoparentales dont la moitié vivent avec un revenu que l'Institut de la statistique du Québec situe comme étant très pauvre ou pauvre.¹¹

En pratique, la condition économique des personnes s'aggrave avec leur incapacité : environ la moitié de celles qui vivent avec une incapacité modérée ou grave avaient, en 1998, un revenu personnel inférieur à 12 000 \$.

Pour plus du tiers de ces personnes, l'incapacité entraîne des dépenses supplémentaires : achat de médicaments prescrits, frais de déplacement associés à l'incapacité, soins de santé facturés, services d'aide à domicile, achat et entretien d'aides techniques.¹²

De fait, une assurance privée couvre ces dépenses pour près de la moitié des personnes de 0-54 ans, mais la proportion est beaucoup plus faible chez les aînés. Certes, les Québécois bénéficient généralement d'une couverture d'assurance (privée ou publique), mais il reste que seulement 15 % des personnes qui ont des dépenses supplémentaires en ont reçu un remboursement complet.

Les proches aidants aussi doivent parfois défrayer des dépenses supplémentaires, ce qui serait le cas d'un aidant sur cinq au Québec.¹³ Plus important encore serait l'impact sur leur travail et donc sur leurs revenus. Par exemple, le quart des femmes de 45 à 54 ans qui prennent soin d'une personne âgée réduisent leurs heures de travail.¹⁴ Les parents d'un enfant handicapé de 5 à 14 ans, donc d'âge scolaire, doivent en faire autant pour un tiers d'entre eux.¹⁵ Un sur cinq a même dû démissionner pour prendre soin de son enfant et un autre cinquième de ces parents a refusé une promotion ou un meilleur emploi.

Nul doute que la diminution des heures de travail de ces aidants et parfois leur démission ont pour effet de réduire le revenu familial. L'incapacité serait donc une source de fragilité financière non seulement pour les personnes handicapées, mais aussi pour leur famille.

L'incapacité donne droit à une compensation du revenu pour 14 % des personnes – 22 % de celles dont l'incapacité est modérée ou grave. Cette compensation peut provenir de diverses sources : pension d'invalidité du Régime de pension du Canada ou du Régime de rentes du Québec, prestations supplémentaires

d'aide sociale pour contrainte sévère à l'emploi, indemnité pour maladie ou accident du travail de la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) ou prestations d'un régime d'assurance invalidité d'un employeur.

Des besoins essentiels

Un grand nombre de personnes avec incapacité vivent plusieurs problèmes affectant leur santé à long terme. Près de la moitié ressentent des douleurs ou des malaises.¹⁶ Elles sont plus souvent hospitalisées et fréquentent davantage les services de santé. Elles présentent plus fréquemment des idées suicidaires ainsi qu'un indice élevé de détresse psychologique et un faible indice de soutien social.

La moitié de ces personnes, surtout celles qui sont affectées par une incapacité modérée ou grave, ont besoin d'aide pour des activités de la vie quotidienne. La proportion est encore plus élevée parmi les aînés (64 %), tel qu'illustré dans le tableau 3. Les besoins les plus fréquents concernent les gros travaux ménagers, mais une personne sur dix a aussi besoin d'aide pour des soins personnels tels que le bain ou le lever.

Tableau 3

Dimensions de l'aide pour les activités de la vie quotidienne selon l'âge et le sexe, population de 15 ans et plus avec incapacité, Québec, 1998

	Besoin d'aide	Aide reçue ¹	Aide non reçue ¹	Besoins d'aide additionnelle ²	Besoins d'aide non comblés ¹
Aide personnelle					
15-64 ans	10,6	74,7	28,5	8,9	34,4
65 ans et plus	18,7	82,4	20,5	12,9	30,2
Total	13,5	78,5	24,6	10,9*	32,4
Tâches domestiques					
15-64 ans	24,4	76,0	31,4	16,6	42,7
65 ans et plus	41,8	88,4	18,8	11,0	26,8
Total	30,5	82,0	25,3	13,7	35,1
Gros travaux ménagers					
15-64 ans	34,0	85,9	14,1	21,6	32,7
65 ans et plus	56,4	92,0	8,4	17,5	24,4
Total	41,8	88,8	11,4	19,6	28,8
Toutes dimensions					
15-64 ans	41,4	85,9	30,1	23,4	44,0
65 ans et plus	64,4	94,0	21,5	18,7	34,9
Total	49,5	89,6	26,1	21,1	39,9

1. Parmi les personnes ayant besoin d'aide.

2. Parmi les personnes recevant de l'aide.

Source : Institut de la statistique du Québec (2001). *Enquête québécoise sur les limitations d'activités 1998*. Québec : Institut de la statistique du Québec, p. 211.

L'incapacité produit parfois d'autres besoins, notamment des aides techniques telles que : appareil auditif ou orthopédique, prothèse, canne, fauteuil roulant, « marchette », supports, couches, etc. Certaines personnes ont aussi recours à des accessoires techniques pour des traitements médicaux : appareil respiratoire, neurostimulateur, etc. Environ le tiers des personnes affectées par une incapacité utilisent au moins une aide technique et le nombre d'aides utilisées croît avec la gravité de l'incapacité ou de la dépendance.

Des aménagements spéciaux tels que des rampes d'accès, des barres d'appui, des portes élargies sont également nécessaires au domicile de 8% des personnes avec incapacité, mais plus souvent chez celles dont l'incapacité est grave.

En outre, 2% des personnes avec incapacité déclarent utiliser un véhicule adapté, bien que le nombre de celles qui en auraient effectivement besoin n'est pas connu. Les déplacements nécessitent également des services publics de transport adapté lesquels ne sont pas toujours accessibles.

Certaines personnes ont par ailleurs besoin que leur poste de travail soit adapté à leur incapacité. Des services éducatifs adaptés sont requis dans les services de garde et dans les écoles pour les enfants handicapés. Enfin, des personnes requièrent des services de réadaptation à différentes périodes de leur vie dans le but d'optimiser leurs capacités.

Des besoins d'aide non comblés

Dans l'ensemble, des lacunes importantes sont notées dans l'aide fournie, qu'elle soit sous forme d'appareils, de services ou d'aménagements et ce, malgré que cette aide soit essentielle à la santé et au bien-être des personnes handicapées.

Ainsi, l'aide à la vie quotidienne n'est ni constante, ni complète, car près de 40% des personnes ont des besoins d'aide non comblés, comme l'indique le tableau 3. Les personnes qui voient presque tous leurs besoins comblés sont celles qui disposent d'un revenu supérieur, mais ces personnes ont généralement moins besoin d'aide et sont beaucoup moins dépendantes.¹⁷ Au moins une personne sur trois doit payer pour obtenir de l'aide¹ et c'est encore plus fréquent chez les aînés.

Une part importante (40%) des personnes dont le handicap exige des aides techniques ou des aménagements spéciaux du logement vivent avec des besoins non résolus.¹⁸ Seulement la moitié des enfants de 5 à 14 ans dont la condition nécessite des aides techniques obtiendraient une réponse satisfaisante à leurs besoins.¹⁹ Enfin, les familles où un enfant vit une incapacité auraient plus de difficulté à trouver un logement adéquat.²⁰

Les lacunes dans l'aide offerte résultent principalement de sa faible accessibilité : il n'y a pas de proche ni de service disponibles, les services et les appareils sont trop coûteux ou ne sont pas couverts par l'assurance, les gens ignorent où



¹ Il s'agit alors de dépenses non remboursées.

obtenir de l'aide, leur demande est refusée ou placée sur une liste d'attente.²¹ Le manque d'information fait également en sorte que seulement 10 % des gens réclament un crédit d'impôt pour personnes handicapées. Quant aux aides techniques, leur carence est parfois motivée par le caractère inconstant du besoin.

Une aide avant tout familiale

Si plusieurs personnes avec incapacités ne reçoivent pas toute l'aide dont elles ont besoin, il reste que la plupart d'entre elles en reçoivent pour au moins une des activités quotidiennes (préparer les repas, se laver, s'habiller, faire le ménage, payer des comptes, etc.), comme l'indique le tableau 4.

Pour 60 % de ces personnes, le conjoint et les enfants constituent les principales sources d'aide. Les parents, les frères et sœurs ou d'autres personnes apparentées, ainsi que parfois les amis, les voisins ou des bénévoles apportent aussi une aide appréciable dans 43 % des cas. Les soins provenant de ces proches aidants sont appelés « aide informelle », alors que les services dispensés par des organismes gouvernementaux ou des agences privées sont désignés comme « aide formelle ».

Tableau 4

Sources de l'aide reçue¹ pour les activités de la vie quotidienne, population de 15 ans et plus avec incapacité et recevant de l'aide, Québec, 1998

	Époux(se) conjoint(e) Enfants	Parents frères sœurs	Amis, voisins bénévoles personnes apparentées	CLSC	Autres sources
15 ans et plus					
Hommes	51,2	16,4	31,1	7,7*	23,5
Femmes	64,4	11,6	28,6	7,3*	24,8
Total	59,8	13,3	29,5	7,4*	24,3
15-64 ans					
Hommes	44,0	28,7	27,7	4,7**	20,2*
Femmes	66,4	16,7	26,1	3,6**	15,5
Total	58,0	21,2	26,7	4,0*	17,2
65 ans et plus					
Hommes	60,4	0,8**	35,5	11,4*	27,8
Femmes	62,3	6,5*	31,0	10,9*	33,9
Total	61,7	4,7*	32,4	11,1	31,9

1. Une personne peut utiliser plus d'une source d'aide.

* Coefficient de variation entre 15 % et 25 %; interpréter avec prudence.

** Coefficient de variation supérieur à 25 %; estimation imprécise fournie à titre indicatif seulement.

Source: Institut de la statistique du Québec (2001). *Enquête québécoise sur les limitations d'activités 1998*. Québec: Institut de la statistique du Québec, p. 217-218.

L'Enquête québécoise sur les limitations d'activités 1998 révèle ainsi que les CLSC constituent la source d'aide la moins fréquente alors que moins de 10 % des personnes recevant de l'aide pour les activités de la vie quotidienne y recourent.

Quant à la population spécifique des aînés, on observe que près de la moitié reçoivent des soins uniquement de leur famille et de leurs amis et un autre quart bénéficie d'une aide à la fois informelle et formelle.²² Cette aide combinée profite généralement aux personnes les plus dépendantes.

Des répercussions de l'aide familiale

La moitié des parents voient leur situation professionnelle affectée du fait de l'incapacité de leur enfant : diminution des heures de travail ou perturbation de l'horaire, refus d'une promotion ou même démission. Ces effets négatifs de la prise en charge d'un enfant handicapé sont plus généralement subis par la mère. Le stress vécu par ces familles finit parfois par perturber la relation conjugale.

Lorsque c'est un parent qui est atteint d'une incapacité, les situations de handicap touchent toute la famille. Les choix de logement, de loisirs ou de vacances peuvent être limités par des obstacles environnementaux. La participation du parent à la vie de l'enfant est souvent déroutée : par exemple, accompagner son enfant au service de garde ou à l'école peut s'avérer impossible. Le conjoint peut devoir accomplir à sa place les tâches trop exigeantes. Si l'expérience d'aidant peut être vécue positivement par les enfants, il arrive aussi qu'elle produise de l'isolement social et des difficultés scolaires, particulièrement dans un contexte de pauvreté et d'absence d'autre soutien.

Notons que les proches aidants demeurent parfois à l'extérieur du ménage où vit la personne qu'ils aident. C'est ce qu'indique l'Enquête sociale générale :²³ habituellement les personnes fournissant des soins à des personnes âgées ne vivent pas avec elles. En particulier, deux personnes aidantes de 45 à 64 ans sur trois vivent plutôt avec un conjoint, elles ont des enfants et occupent un emploi, la plupart à temps plein. C'est la « génération sandwich », plus souvent représentée par des femmes qui agissent comme aidantes principales et répartissent leur aide entre enfants, conjoint et parents. Les hommes aidants auraient plus tendance à limiter leur aide à leur conjointe.

Il y aurait 60 000 Québécois qui dispensent plus de 20 heures de soins à un proche par semaine.²⁴ Il n'est donc pas surprenant que les aidants principaux aient de la difficulté à concilier leurs responsabilités familiales et professionnelles. Ils voient souvent leurs activités sociales et leurs loisirs limités, leurs relations avec la personne aidée et avec les autres membres de leur famille transformées, leurs activités professionnelles réduites, leur situation financière menacée et leur état de santé détérioré. Ils se retrouvent généralement isolés, fatigués et anxieux. Malgré tout, ces personnes se sentent généralement enrichies par leur rôle d'aidant : leur lien avec la personne aidée s'est fortifié et elles se sentent plus humaines.

Ces conséquences sur la santé physique et mentale touchent à différents degrés un nombre important d'aidants. Concernant le soutien aux aînés seulement, il y aurait plus d'un million d'aidants québécois, d'après le dernier recensement.²⁵ À long terme, leur qualité de vie et leur santé pourraient être compromises. Une récente étude a même démontré le vieillissement prématuré des cellules sous l'effet du stress vécu par les mères d'enfants atteints de maladie chronique, ce qui pourrait expliquer les problèmes de santé plus fréquents chez les aidants.²⁶ C'est donc également pour protéger la santé de la population que du soutien et des mesures facilitant la prise en charge devraient être offerts aux familles aidantes.

Des services requis par les familles

Les besoins particuliers des familles aidantes peuvent être satisfaits en couvrant une partie des besoins de la personne handicapée, en facilitant l'accès à des services, en réduisant les impacts négatifs de la prise en charge ou en les assistant dans leurs autres rôles sociaux.

Ainsi, pour la personne handicapée, les familles réclament généralement des services d'aide domestique et de soins personnels, des aides techniques, des services alimentaires, du transport adapté ou des programmes d'aménagement du logement.

Pour simplifier leurs tâches, les familles aidantes ont besoin d'information sur les programmes existants et d'assistance dans les démarches visant à obtenir de l'aide. Une autre mesure qui faciliterait la conduite des soins est l'assouplissement des règles de travail par les employeurs dans le cadre d'une politique de conciliation famille-travail.

Les familles peuvent avoir besoin de services de répit, de gardiennage et de dépannage afin de leur assurer une certaine qualité de vie. Pour réduire les impacts financiers de la prise en charge, elles demandent un soutien financier qui compense les dépenses supplémentaires encourues et réclament parfois une rémunération pour remplacer le revenu auquel elles doivent renoncer.

Comme mesure d'assistance à leurs responsabilités régulières, les familles qui manquent de temps peuvent faire appel à des services d'entretien (intérieur et extérieur), de comptabilité, de gardiennage d'enfants et autres.

2.2 L'adéquation entre les besoins familiaux et les interventions gouvernementales

Les acteurs gouvernementaux, communautaires et économiques jouent un rôle déterminant sur le bien-être des personnes handicapées et de leur famille. De nombreux programmes et services répondent à des besoins variés et témoignent de la présence essentielle de l'État auprès des personnes vulnérables. L'objet de cette section n'est pas de répertorier ni d'évaluer toutes les mesures existantes, mais d'examiner comment, dans l'ensemble, elles facilitent ou compliquent la vie des familles aidantes. Certaines problématiques qui font actuellement l'objet d'un débat seront exposées. Pour une analyse détaillée des différents programmes, il est conseillé de consulter les travaux de l'Office des personnes handicapées du Québec.¹

De nombreuses mesures à connaître

Crédits d'impôt, allocations, services de soutien à domicile, etc. : 314 différentes mesures gouvernementales sont susceptibles d'aider une personne handicapée et sa famille.² Elles se présentent sous différentes formes et sont distribuées par différents ministères. Rares sont les personnes qui les connaissent toutes, tant parmi les intervenants que parmi les personnes qui pourraient en bénéficier.

Certes, ce sont des besoins exprimés dans la population qui ont donné naissance à chacune des mesures. Il ne s'agit pas de mettre en doute leur bien-fondé, mais plutôt de questionner leur cohérence. Chaque mesure s'est précisée avec le temps quant à sa définition, sa portée et ses critères d'éligibilité. Il faut généralement prendre connaissance de plusieurs programmes, examiner lequel correspond le plus à son état, voir si la personne satisfait les conditions et, enfin, formuler plusieurs demandes en vue d'obtenir une satisfaction partielle de ses besoins. Que d'efforts exigés de la part de personnes fragiles! Il leur arrive d'avoir l'impression de se retrouver dans une zone grise qui les exclut des programmes. Elles ne savent pas où s'adresser pour faire une demande. Comment ne pas se décourager d'obtenir de l'aide devant tant de démarches à faire? À quand le guichet unique qui ouvre la voie à l'ensemble des mesures?

De nombreux intervenants à coordonner

La spécialisation des professions est perceptible à tous les niveaux de services aux personnes handicapées. La réadaptation fait appel à l'ergothérapeute, au physiothérapeute, au psychiatre, à l'orthésiste, à l'ingénieur biomédical... Le



¹ L'OPHO a produit un imposant bilan en 1998 : Office des personnes handicapées du Québec (1998). *Le Québec et l'intégration sociale des personnes handicapées : état de situation multisectoriel* Drummondville : Office des personnes handicapées du Québec, 354 p.

De plus, elle fait une revue annuelle des mesures et la plus récente est : Pierre Berger et al. (2004). *Revue de l'année 2003-2004 – Action gouvernementale et personnes handicapées*. Drummondville : Office des personnes handicapées du Québec, 115 p.

² L'Office des personnes handicapées du Québec tient un répertoire de ces mesures.

soutien à domicile recrute l'inhalothérapeute, l'auxiliaire familiale et sociale, le travailleur social... Les services éducatifs engagent bien sûr le professeur, mais aussi l'orthophoniste, l'orthopédagogue, l'interprète gestuel, l'accompagnateur, l'éducateur... L'enfant prématuré, pour qui l'intervention précoce est primordiale, trouve son nom sur la liste d'attente du psychomotricien, de la nutritionniste...

Il est certain que la spécialisation des tâches médicales et sociales contribue à la qualité de vie et à l'intégration des personnes handicapées. Mais elle crée chez les professionnels une distance par rapport au vécu de la personne, une sectorisation des interventions et un manque de vision globale de ses besoins. Les familles doivent s'adapter au jargon de chaque spécialité et parfaire leurs connaissances afin de soupeser les conseils, parfois contradictoires, des experts.

De plus, le fait d'ouvrir son domicile et sa vie privée à de multiples intervenants peut marquer la dynamique familiale. Des parents doivent recruter, engager et former eux-mêmes différents intervenants dans le cadre des allocations de services. Et comme les montants octroyés sont souvent insuffisants, les familles doivent composer avec un roulement de personnel et recommencer le processus. Voilà qui fait dire à des familles qu'elles ont le sentiment de diriger une PME! De telles situations sollicitent grandement la capacité d'adaptation de la personne vulnérable.

Deux démarches gouvernementales sont susceptibles de favoriser la coordination des intervenants. D'abord, les récentes fusions d'établissements pourraient, à long terme, favoriser le développement d'une culture commune entre les intervenants. Et surtout, l'introduction de la fonction de *gestionnaire de cas* (ou d'*intervenant pivot*) pourrait faciliter l'accès et la coordination des services dans le réseau de la santé et des services sociaux et, possiblement, dans l'ensemble des services gouvernementaux, communautaires et privés. Cette pratique gagnerait à être étendue à tous les cas de personnes handicapées dont les besoins sont multiples et complexes. C'est d'ailleurs ce que souhaite le ministère de la Santé et des Services sociaux qui a récemment affirmé que « L'instance locale doit s'assurer que chaque personne nécessitant du soutien à domicile puisse compter sur un intervenant, qui agira comme coordonnateur des services. »²⁷

Un manque à gagner

Différentes causes peuvent être à l'origine d'une même incapacité et différentes logiques de justice sociale sont alors interpellées. Une douleur chronique à l'épaule causant une incapacité à lever le bras sera traitée financièrement de façon différente selon qu'elle résulte de l'utilisation incorrecte des forceps à la naissance, de la chute d'un matériau sur un chantier de construction, d'un accident de la route, de la pratique d'un sport, d'arthrite due à l'âge ou d'une agression criminelle.

Divers régimes ont été mis en place pour compenser les conséquences de l'atteinte à l'intégrité physique ou mentale d'une personne. Des poursuites civiles peuvent ainsi être intentées contre les responsables de fautes professionnelles. Des

régimes publics d'assurance indemnisent les victimes d'accidents automobiles, d'accidents du travail et de maladies professionnelles ou encore d'actes criminels. Le régime fiscal prend également en compte les conséquences de l'incapacité sur la famille en accordant des crédits d'impôt. De même, la perte de revenus en raison de l'incapacité est compensée par les régimes publics de rentes d'invalidité ou d'allocation d'aide sociale ou encore par des régimes privés d'assurance.

Il est heureux que la solidarité sociale fasse en sorte que des personnes jouissent d'une certaine sécurité financière en dépit d'une incapacité. Mais la disparité des montants d'allocation de ces régimes peut engendrer des iniquités quant à la santé et à la qualité de vie des personnes handicapées. Certaines doivent défrayer une part importante de produits et services que nécessite leur état, malgré un faible revenu, alors que d'autres voient leur revenu maintenu et l'ensemble de leurs dépenses remboursées.

Mentionnons au passage que l'aide sociale est accordée sur la base du revenu familial, introduisant ainsi une dépendance financière à long terme de la personne handicapée à l'égard de son conjoint ou de ses parents, en plus de dépendre d'eux pour les activités quotidiennes. Un tel système fait des perdants parmi les plus démunis. L'équilibre qui est actuellement recherché donne lieu à diverses hypothèses¹ qui seront sans doute discutées dans un avenir proche.

De l'aide à trouver

Pour faire face aux difficultés liées au sous-financement des services, les établissements de santé et de services sociaux, s'appuyant sur la politique d'autonomie des régions, ont appliqué des stratégies différentes : réduction de l'intensité maximale (nombre d'heures) et de la gamme de services offerts, transfert de clientèles ou de services à des entreprises d'économie sociale ou à des agences privées, priorités établies entre les clientèles ou encore orientation des personnes vers les organismes communautaires. L'OPHQ faisait le bilan suivant :

*Les services à domicile ayant toujours été gérés sur une base régionale ou locale, chaque région s'est adaptée le plus adéquatement possible à la situation et à sa clientèle, provoquant ainsi une non-uniformisation des services d'une région à l'autre.*²⁸

Les médias donnent régulièrement la parole à des personnes inquiètes pour leur santé et leur sécurité en voyant les services diminués, alors que leurs incapacités augmentent. Les familles ont souvent l'impression de devoir se battre pour que leurs besoins soient reconnus.



¹ L'Office des personnes handicapées du Québec a mandaté un comité d'experts pour faire le point sur les disparités dans les mesures d'aide aux personnes ayant des incapacités et évaluer des solutions possibles. Voir le rapport : Office des personnes handicapées du Québec (2004). *Un système de compensation plus équitable : Rapport final du groupe d'experts mandaté par l'Office des personnes handicapées du Québec*. Drummondville : Office des personnes handicapées du Québec, 432 p.

Le ministère de la Santé et des Services sociaux lui-même a incité les CLSC à harmoniser l'accessibilité des services en précisant des balises.²⁹ Le Québec accuse un grand écart avec les autres provinces pour les sommes investies en soutien à domicile. Il est certain que les nouveaux investissements contribuent à améliorer l'offre de services et cet effort doit être poursuivi.

Des investissements à défendre

De façon générale, l'efficacité des mesures gouvernementales est limitée par les contraintes financières. Après avoir atteint un équilibre budgétaire, le gouvernement s'est engagé en 2003 dans un mouvement de réinvestissement dans le réseau de la santé et des services sociaux. Or, dans la population, les besoins augmentent rapidement en raison de la prévalence croissante des incapacités et du vieillissement de la population. À chaque niveau de décision, des priorités sont à établir. Dans ce contexte, il est difficile pour les personnes handicapées de s'en remettre au gouvernement pour satisfaire leurs besoins sans que les organismes qui les représentent exercent des pressions politiques. Seule une vision d'ensemble peut guider le gouvernement dans un investissement cohérent.

En bref

Le Conseil de la famille et de l'enfance constate que les familles qui comprennent un membre vulnérable ont des responsabilités additionnelles et, pour certaines d'entre elles, des dépenses supplémentaires, tout en vivant les conditions économiques et sociales qui caractérisent l'ensemble des familles. Les besoins particuliers des personnes handicapées ainsi que les interactions avec les ressources d'aide et de soin rendent les fonctions familiales plus complexes. La solidarité sociale exhorte à tenir compte davantage des besoins de ces familles et à faciliter leur tâche.

3 Les enjeux des prochaines années

Des choix se posent à la société québécoise pour soutenir les familles dont un membre vit des incapacités. Des courants politiques véhiculent différentes options auxquelles la population ne doit pas rester insensible. Le Conseil de la famille et de l'enfance désire partager sa vision de trois enjeux dans la protection de la santé : soutenir les familles dont le projet de vie s'articule autour d'un membre vulnérable, assurer l'accès à des services de qualité et favoriser le bien-être des personnes handicapées.

3.1 Reconnaître et soutenir la famille aidante dans une perspective de partenariat famille-État

Les familles sont prêtes à soutenir leurs membres dont la santé est fragile et à renoncer à une certaine qualité de vie personnelle et familiale pour assurer le bien-être de leurs proches. Cette fonction familiale se déroulant dans la sphère privée, elle produit chez les familles une forte impression qu'elles en portent seules le fardeau et elle fait apparaître le besoin que leur tâche soit facilitée.

Les conditions de la prise en charge deviennent plus difficiles dans le contexte où chacun manque de temps pour assumer toutes ses responsabilités, où la précarisation du travail provoque des horaires aberrants, où les configurations familiales sont mouvantes, où peu de personnes sont disponibles pour partager les tâches, où la durée de la dépendance tend à s'allonger...

Dans ce domaine, la frontière entre les rôles de l'État et de la famille est difficile à établir. Des pressions s'exercent de part et d'autre pour repousser cette frontière afin d'alléger sa tâche. Si l'État fait face à des limites financières, pour sa part, la population est contrainte par de nouvelles réalités familiales et économiques. La solidarité sociale commande un partage des risques (maladie, invalidité, etc.) et confie à l'État le rôle de réduire les inégalités par la redistribution des ressources.

La famille doit être reconnue pour sa contribution, en tenant compte de ses capacités et de ses limites, en se préoccupant de ses besoins, en accordant un sens de dignité humaine au don de soi, en la soutenant dans ses difficultés... C'est dans un esprit de partenariat¹ entre la famille et l'État qu'une telle reconnaissance peut se manifester.

Cette question est d'intérêt public puisque les difficultés de conciliation famille-travail des proches aidants peuvent faire en sorte que les personnes handicapées, malades ou en perte d'autonomie reçoivent de leur entourage moins d'aide que celle dont elles ont absolument besoin. Il peut en résulter que leurs capacités se dégradent et qu'elles dépendent davantage de l'État. Il en va de même pour les personnes aidantes, pour qui l'épuisement et la dépression peuvent limiter la participation sociale et économique.

Comment reconnaître et soutenir les familles aidantes? La solution réside dans la recherche de mesures satisfaisantes et dans leur financement, mais la formule adéquate n'est toujours pas définie. Certains services sont peu utilisés alors que les demandes se diversifient : rétribution des aidants, services de répit, centres de jour et autres sont tour à tour réclamés. Les revendications s'organisent et occupent peu à peu la place publique. Le choix nécessite à la fois une volonté politique et un consensus sur les priorités qui ne sera pas facile à établir.



¹ La notion de partenariat a été présentée par le Conseil de la famille et de l'enfance dans plusieurs productions : *Avis Les familles des personnes handicapées* (1995), *Mémoire à la Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux* (2000), *Avis Vieillesse et santé fragile : Un choc pour la famille?* (2004).

La question de la rétribution des proches aidants est délicate. Devrait-elle consister en un montant symbolique pour compenser les dépenses supplémentaires ou présenter une allocation substantielle visant à rémunérer les soins fournis? La réponse dépend de la capacité de l'État à payer. Une mesure financière peut certes soulager les aidants de l'obligation de travailler afin de consacrer leur temps à la personne vulnérable, de renforcer les liens familiaux et d'améliorer la condition des personnes dépendantes. Elle introduit cependant des rapports monétaires dans l'échange de services entre les membres d'une famille. Ces rapports sont susceptibles de générer de nouveaux problèmes d'ordre social tels qu'un excès d'exigences de la personne handicapée en échange de la rémunération, un accroissement des cas d'abus ou de négligence par des personnes motivées avant tout par la rétribution ou encore une augmentation des erreurs de traitement par manque de formation. De façon générale, la solidarité familiale pourrait se retrouver affaiblie par l'introduction de considérations monétaires dans les rapports familiaux. Les risques peuvent également être d'ordre économique, par exemple un accroissement de la pénurie de main-d'œuvre dans certains secteurs d'activité si un nombre important d'aidants quittent leur emploi.

Le Conseil de la famille et de l'enfance invite donc le gouvernement du Québec à réfléchir sur les mesures nécessaires pour reconnaître et soutenir adéquatement les familles aidantes. Il s'agit de respecter leur projet de vie familiale et de mettre en place les conditions favorables pour qu'il se réalise. Le gouvernement gagnerait à faire participer les familles à cette réflexion et à intégrer les mesures préconisées dans la politique familiale afin que tous les acteurs s'y engagent.

3.2 Assurer l'accessibilité et la qualité des services dans un souci d'équité interterritoriale et intergénérationnelle

Les personnes handicapées ou en perte d'autonomie ont besoin de soins et de services de soutien à domicile ainsi que de mesures pour adapter leur domicile et leur véhicule afin d'être le plus autonome possible. Ces services sont assujettis aux principes de gratuité et d'universalité contenus dans la loi. Or, combien de personnes déplorent que leur accès devienne de plus en plus difficile! Le vieillissement de la population et l'augmentation du nombre de personnes affectées par des incapacités semblent les placer en concurrence pour obtenir des services. Les budgets de services à domicile ont certes augmenté récemment, mais les besoins augmentent encore plus rapidement. Des personnes voient diminuer l'aide qui leur est accordée alors qu'augmentent leurs incapacités. D'autres doivent payer une part plus importante pour l'aide domestique et ce montant varie selon le territoire, selon l'âge de la clientèle et selon les pratiques des CLSC. Les listes d'attente s'allongent.

En ne recevant pas toute l'aide qui a été jugée nécessaire par les fournisseurs mêmes de services, la santé des personnes vulnérables peut se trouver menacée ainsi que celle des membres de leur famille. Les coûts de santé peuvent finir par être plus importants que ce qu'ils auraient été si l'aide initialement nécessaire avait été apportée. Le problème du financement se pose déjà depuis quelques années et il

risque d'être encore plus criant à long terme, avec le vieillissement de la population. Le maintien à domicile est un choix politique appuyé par la population, mais sans les ressources nécessaires, il peut échouer.

Comment financer adéquatement le soutien à domicile? Dans la recherche de solutions, il faut tenir compte des responsabilités de l'État dans des secteurs autres que la santé et préserver les acquis du passé ainsi que les choix de société pour les générations futures. Déjà, les services sociaux et de santé absorbent 42,6 % des dépenses de programmes du gouvernement.³⁰ La question se pose de savoir si nous avons les moyens d'offrir des services de qualité et, à plus forte raison, des services de pointe. Certes, les connaissances médicales quant au diagnostic et au traitement ont progressé considérablement, mais elles restent limitées par la possibilité de « guérison » de certaines incapacités et par la capacité de financement, ce qui soulève un enjeu éthique. Si les services de santé sont un droit, il convient alors de faire en sorte que leur accès soit équitable pour tous, sur tout le territoire québécois. Ces services doivent également demeurer accessibles pour les générations futures et ce, jusqu'à la fin de leur vie.

Le problème de l'accessibilité des services se pose également en termes d'organisation : une approche intégrée des services avec un guichet unique d'entrée facilite l'accès à une structure de plus en plus complexe. Ce processus d'intégration des services est certes en cours, mais il demande à être soutenu. Enfin, le principe de l'accès universel aux services implique que ces derniers soient pleinement adaptés à la diversité culturelle du Québec. Les personnes handicapées ou âgées des communautés ethniques connaissent généralement mal l'existence des services et elles se retrouvent parfois face à une barrière culturelle qui limite leurs possibilités de demander de l'aide. Si en plus elles sont isolées et manquent du concours de proches aidants, leur santé risque d'être compromise.

Le Conseil de la famille et de l'enfance invite donc le gouvernement du Québec à développer une vision globale et à long terme des services qu'il entend offrir à la population, dans un souci d'équité interterritoriale et intergénérationnelle.

3.3 Élargir l'intégration sociale des personnes handicapées

Depuis plus de 20 ans, la société québécoise s'est activement engagée à assurer aux personnes handicapées l'égalité des chances et des droits. Ce principe de solidarité sociale exige des efforts soutenus de vigilance et de protection dans différents domaines : aménagement physique des lieux publics et privés, élimination de la discrimination, intégration au travail et aux loisirs, compensation des incapacités par de l'aide technique, financière, physique et psychologique. Des progrès importants ont été réalisés pour le bien-être des personnes handicapées et de leur famille, mais il reste encore de nombreuses inégalités à éliminer.

Or, nous l'avons vu, le fait de vivre avec des incapacités est un facteur important d'appauvrissement et d'isolement social. Une personne court deux fois plus de risques d'être pauvre si elle a des incapacités. Les impacts d'un faible revenu sont d'autant plus grands que des dépenses supplémentaires sont nécessaires à sa santé et son bien-être.

L'éducation, l'emploi et le revenu représentent les premiers moyens d'intégration des personnes handicapées. La personne avec incapacité capable de travailler doit pouvoir compter sur un revenu d'emploi décent qui couvre ses besoins essentiels et ceux de sa famille et qui permette aussi de pallier à ses incapacités ou à des situations liées à son handicap. Quant à la personne incapable de travailler, son intégration repose sur la protection du revenu.

Nos institutions québécoises ont construit avec le temps de solides bases pour assurer la protection de l'emploi et du revenu ainsi que les services de soutien à domicile pour les personnes handicapées. L'insuffisance de ressources dans certains secteurs élargit toutefois l'écart entre les compensations offertes par différents régimes de protection sociale et fait surgir des iniquités de traitement. Des efforts particuliers de cohérence et d'intégration sont nécessaires.

De plus, la transformation du monde du travail dans le contexte de la mondialisation, de la précarisation des emplois et de la nouvelle économie du savoir ajoute un défi à l'intégration des personnes handicapées, moins scolarisées et plus souvent limitées dans leur productivité et dans leur capacité d'apprentissage. Déjà, le vieillissement de la population fait ressortir des faiblesses dans l'intégration des personnes âgées, venant du fait qu'elles ne jouent plus un rôle actif dans l'économie par leur travail.¹ Ces lacunes sont encore plus criantes dans le cas des personnes âgées en perte d'autonomie pour qui l'intégration suppose un autre type d'intervention gouvernementale que celle axée sur l'emploi. L'intégration sociale des personnes handicapées doit reposer sur l'ensemble des conditions de vie de la personne et de sa famille (logement, scolarisation, les élimination des obstacles, adaptation des services de proximité, etc.).

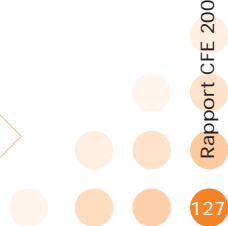
Le Conseil de la famille et de l'enfance invite donc le gouvernement du Québec à élargir la notion d'intégration sociale des personnes handicapées dans une perspective globale pour tous les cycles de vie et en fonction des transformations de la société.

¹ À titre d'exemple, le Forum des générations de 2004 a traité de la place des aînés dans la société et un comité de travail a été formé à ce sujet.

Notes bibliographiques

- 1 Françoise Boudreau (1984). *De l'asile à la santé mentale: les soins psychiatriques: histoire et institutions*. Montréal: Éditions Saint-Martin, p. 22.
- 2 Nicolle Forget (1995). *De la curatelle au curateur public: 50 ans de protection*. Québec: Presses de l'Université du Québec, p. 9.
- 3 S.A. (1991). *Bref historique de l'Hôpital Saint-Jean-de-Dieu*. Montréal: Hôpital Louis-H. Lafontaine, 11 p. [En ligne] <http://www.hlhl.qc.ca/pdf/historique.pdf>.
- 4 Nicolle Forget (1995). *De la curatelle au curateur public: 50 ans de protection*. Québec: Presses de l'Université du Québec, p. 15.
- 5 Association féminine d'éducation et d'action sociale et al. (1998). *Qui donnera les soins?: les incidences du virage ambulatoire et des mesures d'économie sociales sur les femmes du Québec*. Ottawa: Condition féminine Canada, p. 5. (Gouvernement du Canada)
- 6 Québec (2004). *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale*: L.R.Q., chapitre E-20.1. Québec: Éditeur officiel du Québec, art. 1. (Gouvernement du Québec)
- 7 Institut de la statistique du Québec (2001a). *Enquête québécoise sur les limitations d'activités 1998*. Québec: Institut de la statistique du Québec, p. 78. (Gouvernement du Québec)
- 8 Institut de la statistique du Québec (2001a). *Enquête québécoise sur les limitations d'activités 1998*. Québec: Institut de la statistique du Québec, p. 142. (Gouvernement du Québec)
- 9 Institut de la statistique du Québec (2001a). *Enquête québécoise sur les limitations d'activités 1998*. Québec: Institut de la statistique du Québec, p. 152. (Gouvernement du Québec)
- 10 Institut de la statistique du Québec (2001a). *Enquête québécoise sur les limitations d'activités 1998*. Québec: Institut de la statistique du Québec, p. 154. (Gouvernement du Québec)
- 11 Institut de la statistique du Québec (2004). *L'incapacité dans les familles québécoises: composition et conditions de vie des familles, santé et bien-être des proches*. Québec: Institut de la statistique du Québec, p. 94. (Gouvernement du Québec)
- 12 Institut de la statistique du Québec (2001a). *Enquête québécoise sur les limitations d'activités 1998*. Québec: Institut de la statistique du Québec, p. 158. (Gouvernement du Québec)
- 13 Centre de recherche Décima (2002). *Profil national des personnes soignantes au Canada 2002: rapport final*. Ottawa: Santé Canada, p. 24. (Gouvernement du Canada)
- 14 Statistique Canada (2003b). *Enquête sociale générale 2002, cycle 16: vieillissement et soutien social: tableaux*. Ottawa: Statistique Canada, p. 41. (Gouvernement du Canada)
- 15 Statistique Canada (2003c). *Enquête sur la participation et les limitations d'activités, 2001: les enfants handicapés et leurs familles: tableaux*. Ottawa: Statistique Canada, p. 21. (Gouvernement du Canada)
- 16 Institut de la statistique du Québec (2001a). *Enquête québécoise sur les limitations d'activités 1998*. Québec: Institut de la statistique du Québec, p. 332. (Gouvernement du Québec)
- 17 Institut de la statistique du Québec (2001a). *Enquête québécoise sur les limitations d'activités 1998*. Québec: Institut de la statistique du Québec, p. 215. (Gouvernement du Québec)
- 18 Statistique Canada (2003d). *Enquête sur la participation et les limitations d'activités, 2001: les mesures de soutien à l'incapacité au Canada, 2001*. Ottawa: Statistique Canada, p. 10, 16, 36. (Gouvernement du Canada)

- 19 Statistique Canada (2003c). *Enquête sur la participation et les limitations d'activités, 2001 : les enfants handicapés et leurs familles : tableaux*. Ottawa : Statistique Canada, p. 27. (Gouvernement du Canada)
- 20 Institut canadien de la santé infantile (2000). *La santé des enfants du Canada : un profil de l'ICSI*. 3e éd. Ottawa : Institut canadien de la santé infantile, 326 p.
- 21 Statistique Canada (2003d). *Enquête sur la participation et les limitations d'activités, 2001 : les mesures de soutien à l'incapacité au Canada, 2001 : tableaux*. Ottawa : Statistique Canada, p. 91, 102, 113. (Gouvernement du Canada)
- 22 Statistique Canada (2003b). *Enquête sociale générale 2002, cycle 16 : vieillissement et soutien social : tableaux*. Ottawa : Statistique Canada, p. 11-12. (Gouvernement du Canada)
- 23 Statistique Canada (2003a). *Enquête sociale générale cycle 16 : la prestation de soins dans une société vieillissante*. Ottawa : Statistique Canada, p. 13. (Gouvernement du Canada)
- 24 Statistique Canada (2003e). *Population active du Canada : travail non rémunéré : recensement de 2001*. Ottawa : Statistique Canada, [En ligne] <http://www12.statcan.ca/francais/census01/products/standard/themes/>. (Gouvernement du Canada)
- 25 Statistique Canada (2003e). *Population active du Canada : travail non rémunéré : recensement de 2001*. Ottawa : Statistique Canada [En ligne] <http://www12.statcan.ca/francais/census01/products/standard/themes/>. (Gouvernement du Canada)
- 26 Elissa S. Epel et al. (2004). « Accelerated telomere shortening in response to life stress », *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 101, no 49, p. 17312-17315.
- 27 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2004). *Chez soi : le premier choix : précisions pour favoriser l'implantation de la politique de soutien à domicile*. Québec : Direction des communications du ministère de la Santé et des Services sociaux, p. 19. (Gouvernement du Québec)
- 28 Office des personnes handicapées du Québec (1998). *Le Québec et l'intégration sociale des personnes handicapées : état de situation multisectoriel*. Drummondville : Office des personnes handicapées du Québec, p. 9-13. (Gouvernement du Québec)
- 29 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2004). *Chez soi : le premier choix : précisions pour favoriser l'implantation de la politique de soutien à domicile*. Québec : Direction des communications du ministère de la Santé et des Services sociaux, p. 8-12. (Gouvernement du Québec)
- 30 Ministère des Finances (2004). *Budget 2004-2005 : discours sur le budget*. Québec : ministère des Finances, p. 5. (Gouvernement du Québec)



4

Collaboration famille-école

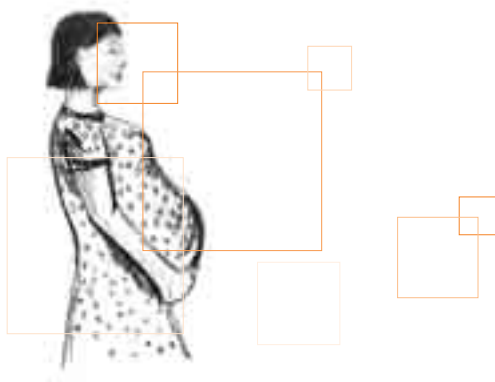
Chantale Dumont



Table des matières

4-Collaboration famille-école	128
Introduction	131
1 Contexte	132
1.1 Contexte sociopolitique	132
L'école comme levier de développement social	132
Apprendre tout au long de la vie	133
Développement des services aux familles	133
Reddition de comptes et responsabilité des parents	134
1.2 Contexte institutionnel	134
Connaissances sur le développement de l'enfant	134
Avancées de l'approche écosystémique	135
1.3 Contexte sociodémographique	136
Nouvelles réalités familiales	136
Diversité familiale	136
Diminution de la population scolaire	138
Diversité ethnique	138
1.4 Contexte économique	140
Modification des temps familiaux	140
Nouveaux besoins des familles	141
Diversification de l'offre, élargissement des attentes	141
1.5 Événements récents	142
Organisation scolaire	142
Financement	142

2 L'état de la situation	143
2.1 Responsabilités communes	144
2.2 Participation parentale	145
La place des parents dans les structures scolaires	145
Soutenir la participation parentale en éducation	146
2.3 Services à la famille	147
Services de garde en milieu scolaire	147
Difficultés rencontrées lors des périodes de fermeture scolaire	148
Manque d'arrimage entre les différents services de garde	148
Services d'alimentation	149
Qualité de la nourriture	151
Services d'aide aux devoirs	151
Rôle des devoirs	152
À qui s'adressent les devoirs?	152
Quelle est la durée idéale des leçons et des devoirs?	152
L'aide aux devoirs	152
2.4 Coûts de l'éducation	153
Frais pour les familles	153
Capacité des familles	155
Part de l'État	156
Niveaux primaire et secondaire	156
Niveaux postsecondaires	157
3 Les enjeux des prochaines années	158
3.1 Assurer les conditions de la collaboration famille-école	158
3.2 Assurer l'accessibilité et la continuité des études et des services éducatifs	159
3.3 Assurer le bien-être des familles par l'harmonisation de l'école à la communauté et au pluralisme de la société québécoise	160



L'éducation est une valeur importante pour les familles et pour la collectivité. Ici comme ailleurs, les progrès sociaux, technologiques et économiques ont contribué à confirmer le rôle de la scolarisation en tant que voie principale de « réussite sociale », tant pour les individus que pour l'ensemble d'une société. Lorsqu'une collectivité doit faire face à des défis tels que la pauvreté, les enjeux démographiques ou les problèmes sociosanitaires, le développement du savoir est considéré comme un important facteur de solution et de prévention.¹ En ce sens, l'école est un instrument de développement collectif de premier plan.

La réussite scolaire des enfants est une préoccupation majeure pour les parents et il existe aujourd'hui un large consensus à l'effet que l'arrimage entre la famille et l'école est essentiel au bon développement des enfants: les messages véhiculés à l'école ont beaucoup plus de portée s'ils vont dans le même sens que ceux qui sont véhiculés à la maison. Par ailleurs, les parents, plus instruits qu'auparavant, souhaitent être davantage considérés dans les structures scolaires.

Le Conseil de la famille et de l'enfance s'est penché une première fois sur les collaborations famille-école à l'occasion de la publication, en 1995, de son *Avis L'école et les familles: De son ouverture à leur implication*. Le Conseil de la famille et de l'enfance y rappelait que la famille est la première responsable de l'éducation de ses enfants et doit le demeurer. Il affirmait que l'école doit considérer les parents à titre de premiers responsables de la formation des enfants et s'associer aux familles pour offrir aux jeunes une formation significative qui les prépare vraiment à vivre en société. Il soutenait que si les familles doivent prendre leurs responsabilités en matière d'éducation, l'école doit les encourager à reconnaître, développer et faire valoir leur expérience positive.¹

Cinq ans plus tard, en 2000, le Conseil publiait un deuxième *Avis* sur cette question. Intitulé *Pour une plus grande complicité entre les familles et les écoles*, ce document rappelait notamment qu'un climat de confiance et un esprit de collaboration entre les enfants, les adolescents, les parents et le personnel scolaire est essentiel à l'amélioration des relations entre la famille et l'école.¹¹



¹ Pour le citer qu'un exemple, trois des huit équipes de travail mises sur pied par le gouvernement québécois dans la foulée du Forum des générations sont en lien avec l'éducation: elles portent respectivement sur les approches en matières de prévention, le développement de l'école communautaire et le maintien de l'accès à des services éducatifs de qualité.

¹¹ L'*Avis* propose diverses pistes de solution pour dénouer les impasses qui subsistent et pour aider les parents et l'école à assumer leur rôle respectif mais complémentaire dans la réussite des enfants:

- Abattre le mur des malentendus qui empêchent le dialogue et trouver des moyens pour établir une communication qui favorise la participation parentale et qui met l'accent sur la collaboration et la réciprocité.
- Valoriser la participation parentale sur les plans individuel, collectif et institutionnel.
- Sensibiliser les parents à l'importance de leur rôle en leur faisant prendre conscience qu'ils ont un pouvoir réel sur la réussite éducative de leurs enfants.
- Reconnaître la place et le rôle de l'enfant parce qu'une bonne partie de la communication famille-école transite par lui.
- Se mobiliser pour contrer l'échec et le décrochage comme passage obligé d'une collaboration primordiale entre la famille et l'école.

Quarante ans après la création du ministère de l'Éducation, animée par les valeurs de démocratie, d'accessibilité et d'universalité, qu'en est-il des rôles complémentaires entre l'école et la famille? Les conditions de vie des familles, la mouvance des parcours conjugaux et familiaux ainsi que l'avancement des connaissances pédagogiques nous amènent à considérer qu'un rapprochement est plus que jamais essentiel au développement et à l'épanouissement des enfants et des adolescents.

Afin de faire le point sur les collaborations famille-école, ce chapitre abordera, dans un premier temps, les principaux éléments de contexte qui peuvent influencer leur évolution : les caractéristiques sociopolitiques, institutionnelles, sociodémographiques et économiques du Québec contemporain seront ainsi brièvement passées en revue. Dans l'état de situation sur les collaborations famille-école, quatre grands aspects ont été retenus afin de permettre de mieux saisir où nous en sommes dans ce domaine et de prendre la mesure du chemin qu'il reste à faire : les responsabilités communes de la famille et de l'école, la participation parentale, les services à l'élève en lien avec les besoins des familles et les coûts de l'éducation pour les familles. Cette analyse débouche sur l'identification des principaux enjeux et défis que soulèveront les collaborations famille-école au cours des prochaines années.

1 Contexte

Les collaborations famille-école sont tributaires d'un ensemble de facteurs sociaux, économiques, politiques et technologiques. Ce bref tour d'horizon nous permettra de constater que le cadre dans lequel s'inscrivent les liens entre la famille et l'école est aujourd'hui marqué par des changements importants.

1.1 Contexte sociopolitique

Le contexte sociopolitique a grandement marqué l'évolution du système d'éducation et les objectifs visés par ce dernier. La spécificité du contexte sociopolitique du Québec et l'impact de l'idéologie néo-libérale sur cette évolution doivent être examinés afin de comprendre le rôle accordé à l'institution éducative et les réponses offertes aux besoins et aux attentes des familles.

L'école comme levier de développement social

Avec la création du ministère de l'Éducation en 1964, l'école est confirmée dans son rôle majeur de moteur du développement social. Elle devenait dès lors un outil de premier plan pour réaliser la démocratisation et la modernisation de la société québécoise. Malgré les réformes successives du système scolaire québécois et les remises en question de son financement, il demeure un outil essentiel d'inclusion sociale. C'est l'ensemble de la communauté qui doit se sentir interpellée par la réussite des jeunes; il faut créer une communauté éducative autour de l'élève. Les États généraux sur l'éducation de 1995 ont permis, à plusieurs acteurs concernés, de réaffirmer cette dimension essentielle de la mission éducative.

Pour les familles des milieux ruraux, le rôle de l'école comme un outil de développement semble encore plus impératif. En effet, « l'école est souvent perçue comme un élément de base dans la perspective d'une recomposition sociale des petites communautés dévitalisées. Elle est un lieu d'enracinement dans la culture, les valeurs et l'identité locales. »² La fermeture de l'école du village est toujours interprétée comme la confirmation d'un déclin sans retour.

En milieu rural comme en milieu urbain, l'école est considérée comme un service public qui doit demeurer accessible à tous. Malgré les énormes progrès en ce qui a trait à l'accessibilité et à la réussite scolaire, il existe des groupes familiaux pour qui la persévérance scolaire est semée d'embûches. Les enfants issus de familles de milieux défavorisés connaissent généralement plus de difficultés scolaires. Globalement, les garçons réussissent moins bien que les filles.

Apprendre tout au long de la vie

L'éducation comme levier du développement social et individuel doit s'accompagner de mesures favorisant les apprentissages et les perfectionnements tout au long de la vie. L'insuffisance de formation et l'analphabétisme contribuent fortement au maintien dans la pauvreté, augmentent les risques d'exclusion et réduisent l'accès à la culture québécoise. De nos jours, un certain bagage de savoirs de base est indispensable à la participation active des citoyennes et des citoyens à la vie sociale, économique et culturelle du Québec. La grande majorité des familles est consciente de ces exigences.

Le projet de politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue a été élaboré suite à deux constats : le besoin de clarifier les orientations de la société québécoise sur la question de l'éducation des adultes et de la formation continue et la nécessité d'en arriver à ancrer une culture de la formation continue au Québec.³

Développement des services aux familles

En réponse aux demandes grandissantes des parents, les décideurs ont développé en priorité certains services, tels que les services de garde en milieu scolaire. Ceux-ci ont connu une augmentation spectaculaire de leur clientèle à partir de 1998, grâce à l'introduction d'une tarification unique de 5 \$ par jour par enfant : en trois ans, la clientèle a doublé, passant de 92 600 enfants en 1997-1998 à 176 582 enfants en 2000-2001. Leur nombre a aussi augmenté durant cette période, passant de 922 à 1327. Les dernières données indiquent qu'il y aurait actuellement 1582 services de garde en milieu scolaire au Québec.⁴

Ce développement est toutefois inégalement réparti sur le territoire québécois et la disponibilité et l'accessibilité des services de garde en milieu scolaire demeurent limitées pour plusieurs familles. Certains milieux, surtout ruraux, ne bénéficient pas de services de garde en milieu scolaire parce qu'ils n'ont pas un bassin suffisant d'élèves et n'atteignent pas le nombre minimal d'enfants requis, ni pour l'obtention de la subvention de démarrage, ni pour pouvoir en assurer l'autofinancement par la suite. De plus, certains parents n'ont pas droit à la contribution minimale pour les services de garde : c'est notamment le cas de

ceux ou celles dont les emplois atypiques font varier leurs besoins de garde ou dont les besoins de garde ne sont pas suffisants pour les classer dans la catégorie des usagers « réguliers », nécessaire à l'obtention de places à contribution réduite.

L'aide aux devoirs a aussi été examinée en réponse aux demandes des parents. En avril 2003, le Parti libéral du Québec a intégré dans sa campagne électorale la promesse aux parents que les devoirs se feraient « avant d'arriver à la maison ». En mars 2004, le ministre des Finances, a annoncé les investissements de 6,4 millions pour l'aide aux devoirs. Des projets d'aide aux devoirs ont ainsi pu être développés et mis en œuvre dans différentes écoles pendant l'année scolaire 2004-2005.

Reddition de comptes et responsabilité des parents

La façon d'administrer les biens et les services publics est un élément de contexte utile pour comprendre les rapports entre les familles et les organismes scolaires. Les règles d'administration publique s'orientent de plus en plus vers une plus grande transparence sur les effets de l'action publique tout en visant leur meilleur contrôle des coûts et une plus grande performance dans les services aux citoyens.

Au niveau institutionnel, la reddition de comptes à la population dans le domaine de l'éducation s'est formalisée à partir de 1997, à la faveur des modifications apportées à la Loi sur l'instruction publique. Aujourd'hui, les conseils d'établissement et les commissions scolaires doivent annuellement rendre compte de la réalisation de leur mandat¹ à la population de leur territoire. Par conséquent les parents, qui forment près de la moitié des représentants des conseils d'établissement, sont maintenant responsables de l'atteinte des résultats, sans nécessairement mesurer toute la portée de cet engagement.

1.2 Contexte institutionnel

L'école, comme agent de transmission des connaissances, doit régulièrement se mettre à jour en adaptant sa structure, son contenu et sa pédagogie pour qu'ils reflètent l'avancement des connaissances et de la recherche. En général, il semble y avoir consensus sur le fait que les réformes scolaires permettent d'évaluer régulièrement le système scolaire et d'y apporter des changements nécessaires à son adaptation aux avancées pédagogiques, technologiques et sociales.

Connaissances sur le développement de l'enfant

La conception de l'enfant et de son développement est au cœur de la complémentarité de la responsabilité éducative de la famille et de l'école.

Le conseil d'établissement a comme responsabilité d'analyser la situation de l'école, principalement les besoins des élèves, les enjeux liés à la réussite des élèves ainsi que les caractéristiques et les attentes de la communauté qu'elle dessert. Sur la base de cette analyse et du plan stratégique de la commission scolaire, il adopte le projet éducatif de l'école, voit à sa réalisation et procède à son évaluation périodique (art.74 de la Loi sur l'instruction publique).

Jadis, les professionnels de l'éducation avaient tendance à considérer que les parents n'avaient aucune autorité en matière d'enseignement et aucune place dans l'école. Aujourd'hui, les acteurs du milieu scolaire reconnaissent un rôle important aux parents d'élèves et estiment que les enfants profitent mieux de leur scolarité lorsque la communication entre les familles et l'école est de bonne qualité.

L'école a une connaissance de plus en plus fine de l'importance de la participation parentale dans la réussite scolaire. Les points de convergence entre les missions des institutions familiale et scolaire n'ont jamais été aussi nombreux : apprentissage de la culture, acquisition du statut social et réalisation de soi. Les parents et les enseignants, principaux acteurs sociaux concernés, sont de plus en plus conscients de l'importance de mener leur action éducative de façon cohérente et en continuité.

En général, les parents ont pour leur part une attitude positive à l'égard de l'école. Ils nourrissent des attentes envers cette institution à laquelle ils croient profondément. Il apparaît au Conseil de la famille et de l'enfance que ces attentes des parents témoignent d'une appropriation progressive de l'école et un changement dans leurs attitudes. En général, ils désirent s'engager et agir.

Avancées de l'approche écosystémique

La vision du rôle de l'école évolue : on souhaite de plus en plus une école ouverte sur son milieu et sur le monde et on lui accorde un rôle majeur dans l'inclusion sociale. En ce sens, la notion de communauté éducative est essentielle à l'heure d'analyser les collaborations famille-école.

Le Conseil supérieur de l'éducation définit la communauté éducative comme « une école qui mobilise tous les acteurs, autant à l'interne que dans la communauté environnante, et qui mise sur le partage et la qualité de leurs relations pour réaliser sa mission éducative »⁵ Dans son *Avis L'école, une communauté éducative*, il a notamment retracé l'évolution institutionnelle qui a amené la société québécoise à adhérer à cette conception de l'école. Il y a rappelé que « l'idée d'une communauté éducative émerge, dans le temps, de trois démarches ministérielles : celle d'abord de « l'école milieu de vie » ; celle ensuite de la gestion participative par objectifs ; celle enfin de « l'école communautaire et responsable ». »⁶ La conjoncture sociale plaide éloquentement, à son avis, en faveur d'une école secondaire qui revête les traits institutionnels d'une communauté éducative.

Les composantes essentielles de l'école communautaire sont : l'implication et l'engagement des parents, une offre d'activités scolaires et parascolaires de qualité, une préoccupation pour la santé physique et mentale des jeunes et une complémentarité des actions entre les partenaires.

Les formes que peut prendre cette collaboration sont souples et variées : il peut s'agir de l'intégration des attentes de la communauté au projet éducatif, d'une offre de services spécifique de l'école à la communauté ou encore d'une utilisation élargie des locaux, par un club de l'âge d'or par exemple.

Cette conception de l'école comme communauté éducative gagne du terrain. Un exemple en est la création récente de l'Équipe de travail pour le développement de l'école communautaire¹ dans la foulée de la tenue des forums régionaux et du Forum des générations.

1.3 Contexte sociodémographique

L'institution éducative dépend grandement de l'évolution de la population et des formes que prennent les familles. Des facteurs tels la diversité ethnique, la diminution de la taille des familles et la diversité des formes familiales influencent le travail quotidien des intervenants scolaires et les relations qu'ils entretiennent avec les familles.

Nouvelles réalités familiales

Dans son Avis de 1995, le Conseil de la famille et de l'enfance signalait que les familles s'attendent à ce que le personnel enseignant manifeste une sensibilité réelle aux diverses réalités familiales et qu'il fasse preuve d'empathie et de compréhension à l'égard des familles.⁷ La pauvreté, l'incapacité fonctionnelle d'un membre de la famille, la multiethnicité et l'émergence de nouvelles réalités familiales y étaient énoncées comme autant de réalités à considérer. Aujourd'hui, la diversité des parcours conjugaux et familiaux est encore plus répandue et tant le personnel enseignant que les directions d'école doivent en tenir compte.

Les enseignants ont devant eux des enfants et des adolescents qui vivent dans des familles aux caractéristiques changeantes. Le système d'éducation doit s'adapter à l'hétérogénéité des formes familiales. Concrètement, cela se reflète dans les communications entre parents et école : ainsi, il n'est pas rare que l'école doive fournir deux copies du bulletin scolaire de l'élève, une pour la mère, l'autre pour le père.

Diversité familiale

Par ailleurs, la mouvance familiale peut rendre la participation parentale plus difficile. La discontinuité, l'effritement ou la rupture des liens familiaux ont un impact sur l'accomplissement des devoirs parentaux. Dans plusieurs cas, les grands-parents et les parents essaient d'assurer une certaine stabilité aux enfants malgré l'instabilité des parcours conjugaux. Cependant, pour certains parents, le suivi scolaire régulier devient un véritable « tour de force ». Ils peuvent rapidement développer un sentiment d'incompétence lorsqu'ils tentent d'assurer un suivi scolaire une semaine sur deux, par exemple.

Le mandat de l'Équipe de travail pour le développement de l'école communautaire est : de préciser le concept de l'école communautaire, de clarifier les effets d'un regroupement des services publics dans un établissement scolaire, de définir le contexte et les conditions favorables au développement de l'école communautaire et de faire des recommandations sur le regroupement de services dans les établissements scolaires. (Gouvernement du Québec (2004). *Forum des générations – Mise sur pied de huit équipes de travail*, communiqué de presse, 22 décembre 2004 [En ligne] <http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPQF/Decembre2004/22/c8117.html>)



Aux parcours familiaux diversifiés, il faut ajouter la diversité des parcours scolaires et professionnels. En effet, l'époque où une période de scolarité était suivie d'une période d'activité professionnelle, sans interruption, est révolue. Aujourd'hui, les retours aux études sont plus nombreux. Dans ces cas, les parents doivent concilier les responsabilités familiales et les exigences des études.¹

Figure 1
Parcours conjugal et familial d'hier

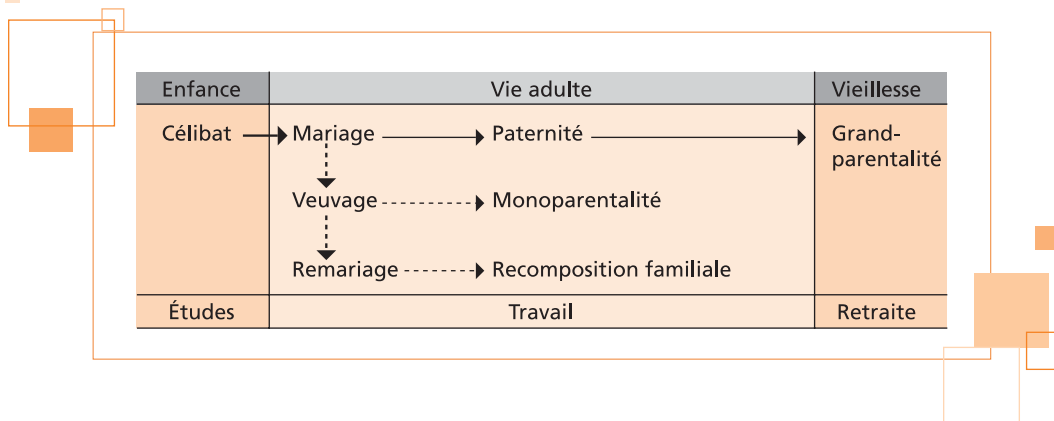
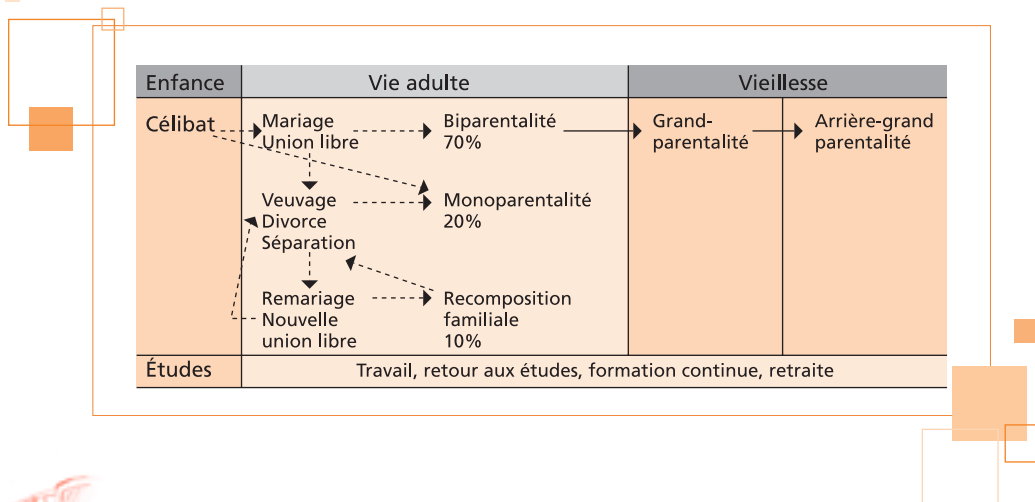


Figure 2
Parcours conjugal et familial d'aujourd'hui



¹ Pour plus d'information, consulter le récent Avis du Conseil du statut de la femme (2004), *Étudiante et mère : un double défi – Les conditions de vie et les besoins des mères étudiantes*. Québec : Conseil du statut de la femme, 119 p. (Gouvernement du Québec)

Diminution de la population scolaire

L'évolution démographique préoccupe la société québécoise depuis déjà plusieurs années. Du point de vue de la collaboration famille-école, les impacts de la diminution des effectifs scolaires et de la diversification ethnique sont les deux thèmes qui retiennent notre attention.

Dans certains milieux, la diminution du nombre d'élèves est critique : pendant combien de temps les petites écoles pourront-elles rester ouvertes? Les résistances aux fermetures d'école sont vives, tant chez les parents que chez l'ensemble des acteurs des communautés concernées. Le phénomène n'est pas nouveau, surtout dans les milieux ruraux, mais il gagne aujourd'hui les milieux urbains : à titre d'exemple, la Commission scolaire de Montréal accueillait 1 400 élèves de moins en 2004 et la Commission scolaire English-Montréal, 1 000 de moins. Cette dernière a annoncé, au mois d'août 2004, la fermeture possible de six écoles. Les médias faisaient état d'une diminution de 24 000 élèves au Québec pour l'année scolaire en cours.

Diversité ethnique

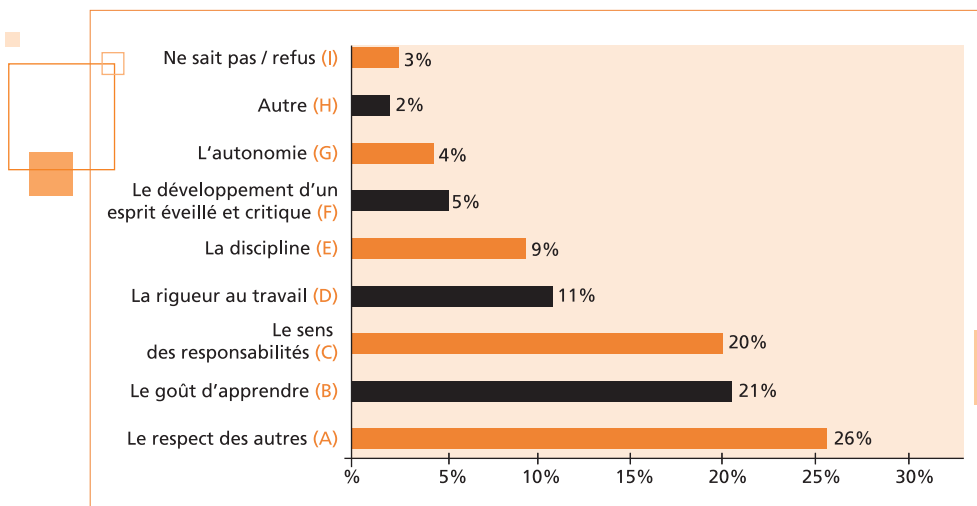
L'évolution de la composition de la population scolaire témoigne d'une plus grande diversification ethnique, un phénomène particulièrement évident sur l'Île-de-Montréal et dans certaines régions limitrophes.

L'école a un rôle important à jouer au niveau de l'intégration des immigrants et de la tolérance envers la diversité ethnique. Les Canadiens considèrent que le respect des autres est la valeur la plus importante à transmettre aux élèves. Cette valeur devance même, dans leur choix, le goût d'apprendre et le sens des responsabilités. Il faut cependant noter que le choix des valeurs varie en fonction du niveau de scolarité des répondants. Si les universitaires favorisent le goût d'apprendre, les répondants ayant une scolarité de niveau collégial, secondaire ou primaire privilégient le respect des autres (Tableaux 1 et 2).

Au Québec, la population a eu l'occasion de confirmer la place qu'elle accorde aux notions de justice et d'égalité. Citons à titre d'exemple, les propos qui ont fait consensus auprès de la majorité des participants des États généraux de 1995 : « la réforme de l'éducation que nous entreprenons doit contribuer à l'émergence d'une société plus juste, plus démocratique et plus égalitaire, et nous permettre de progresser vers une plus grande humanité. »

Tableau 1

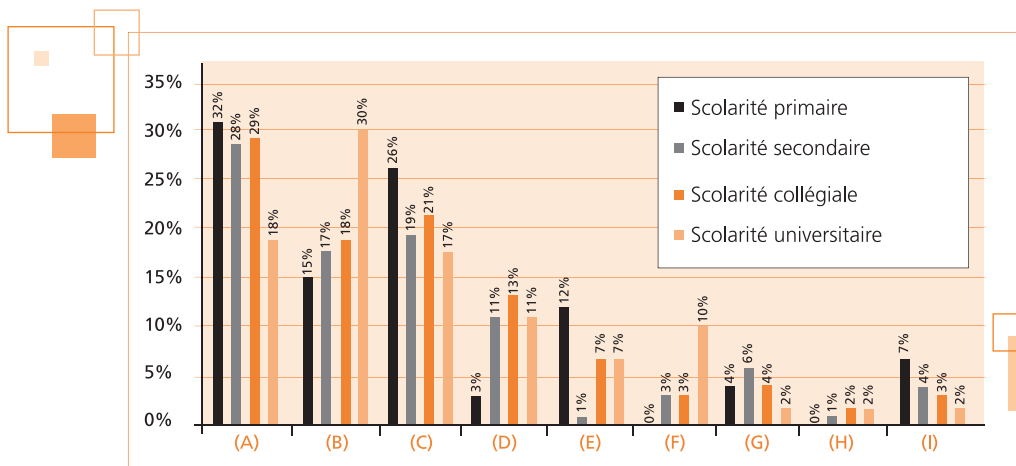
Les valeurs importantes à transmettre aux élèves selon les Canadiens, 2003



Source : Presse canadienne/Léger Marketing (2003). Rapport : *Les Canadiens et la rentrée scolaire*. Montréal : Léger Marketing, p.2

Tableau 2

Les valeurs importantes à transmettre aux élèves selon les Canadiens, selon le niveau de scolarité des répondants, 2003



Source : Presse canadienne/Léger Marketing (2003). Rapport : *Les Canadiens et la rentrée scolaire*. Montréal : Léger Marketing, p.5

1.4 Contexte économique

Le contexte économique a une grande influence sur les conditions de vie des familles. À maintes reprises, les membres du Conseil de la famille et de l'enfance se sont interrogés sur la prépondérance de la valeur accordée au travail dans notre société. Lorsqu'on cherche des solutions aux difficultés de concilier les obligations familiales et les obligations professionnelles, il semble que, trop souvent et socialement, ce soit le travail qui prime.

Cette réalité¹ se complique lorsque les enfants fréquentent une institution scolaire. Dès ce moment, les obligations scolaires viennent alourdir les responsabilités parentales.

On pourrait croire que, de nos jours, l'entrée à l'école passe davantage inaperçue étant donné qu'un plus grand nombre d'enfants ont fréquenté les services de garde de la petite enfance. Ainsi, les parents seraient « habitués » à conjuguer avec les activités et le rythme de leurs enfants. Toutefois, le monde de l'éducation comporte des exigences qui lui sont propres et la participation parentale à laquelle s'attend le milieu scolaire est d'une nature bien différente.

Modification des temps familiaux

Dans le contexte économique contemporain, l'importance accordée à la flexibilité de la main-d'œuvre et à l'ouverture aux marchés mondiaux a des effets majeurs sur les collaborations famille-école.

En tout premier lieu, l'état du marché du travail et les conditions de travail qui en découlent ont un impact direct sur les temps sociaux dont dispose la famille. Lors de ses consultations publiques, le Conseil de la famille et de l'enfance a été témoin d'une grande insatisfaction de la part des parents et de leurs représentants concernant les contraintes de temps imposées par l'horaire de travail. La subordination des temps sociaux au temps de travail exerce une pression forte et quotidienne sur les parents, surtout lorsque tous deux travaillent. Le Conseil a déjà fait ressortir les nombreuses difficultés évoquées par les parents : soucis d'organisation, manque de temps pour les enfants, stress, irritabilité, culpabilité, insatisfaction, etc.¹⁰

La course contre la montre (ou le sentiment de ne pas en faire assez) ne disparaît pas avec l'entrée des enfants à l'école. Les parents d'élèves ont besoin de temps pour s'engager auprès de leurs enfants et au sein de leur école et de leur commission scolaire. Comme le souligne la Fédération des comités de parents du Québec (FCPQ), certaines responsabilités parentales découlent directement des orientations et des pratiques actuelles de notre système d'éducation (...) les parents d'élèves jonglent non seulement avec les obligations familiales et professionnelles, mais aussi avec des obligations scolaires.¹¹



¹ Analysée dans le chapitre I du présent Rapport

L'insatisfaction générale des parents quant au « manque de temps » influence fort probablement leur participation aux activités scolaires de leurs enfants ou du moins leur degré de satisfaction quant au temps qu'ils peuvent y accorder.

Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que les rapports entre les familles et l'école soient modifiés, notamment en ce qui concerne les besoins et les attentes des parents.

Nouveaux besoins des familles

Lorsque les horaires de fréquentation scolaire ne correspondent pas à ceux du monde du travail, la gestion du temps peut exiger des parents d'élèves de véritables tours de force. Le développement rapide des services de garde en milieu scolaire a offert à plusieurs d'entre eux une solution aux difficultés d'arrimage au calendrier scolaire. Toutefois, les journées hors calendrier scolaire (semaine de relâche, vacances estivales et hivernales) demeurent, dans plusieurs cas, un véritable casse-tête pour les parents.

Comme il sera expliqué plus loin, une majorité de parents souhaitent également un allègement du temps consacré aux devoirs à la maison. Les solutions envisagées sont de divers ordres : certains réclament l'abolition des devoirs à la maison, d'autres la mise en place de programmes d'aide aux devoirs à l'école.

Diversification de l'offre, élargissement des attentes

L'école doit préparer les étudiants à l'évolution du monde du travail. Ainsi, de nouvelles options scolaires ont fait leur apparition faisant écho aux transformations amenées par la diversification des marchés et la plus grande circulation des savoirs. Avantageuses pour les étudiants, elles se traduisent, pour les familles, par une augmentation des coûts liés à l'accès à ces nouvelles options, tels que les programmes avec concentration sportive, linguistique ou éducation internationale.

Par ailleurs, les choix et les possibilités de carrière peuvent apparaître plus larges. Les aspirations des jeunes étudiants ainsi que celles que leur famille deviennent plus grandes et leurs attentes plus élevées. La mondialisation entraîne aussi une prise de conscience encore plus aiguë de l'importance de la scolarité pour les citoyens de demain.

Il faut toutefois souligner que les comparaisons internationales des résultats scolaires démontrent que les élèves du Québec tirent bien leur épingle du jeu.

L'approfondissement des connaissances sur le développement de l'enfant contribue lui aussi à l'augmentation des attentes, vis-à-vis de la famille mais aussi de l'école. Comme l'ont souligné plusieurs experts, « On demande beaucoup au système d'enseignement : de doter les jeunes d'une solide culture, à commencer par leur apprendre à parler et à écrire; d'assumer les défis de la technologie et d'assurer la formation professionnelle; quand ce n'est pas de revenir à la formation dite fondamentale. »¹²

De plus en plus, on attend de l'école qu'elle s'engage dans la société; on lui demande de s'ouvrir davantage aux familles et à la communauté. En tant qu'agent de développement social privilégié, elle doit aussi faire face au défi de la pauvreté, de l'intégration et de l'éducation interculturelle.¹³

1.5 Événements récents

Les récentes actions gouvernementales en matière d'éducation ont stimulé la réflexion sur les fondements de l'école. Les changements proposés ou appliqués sont parfois perçus comme des remises en question de la mission même de l'école, en particulier lorsqu'elles touchent l'organisation et le financement du système d'éducation.

Organisation scolaire

Depuis l'automne 2002, tous les élèves du primaire bénéficient des nouveaux programmes issus de la réforme scolaire : le Programme de formation de l'école québécoise. Par ailleurs, depuis septembre 2004, le programme du 1^{er} cycle du secondaire développé dans le cadre de cette réforme est en cours d'appropriation dans certaines écoles : il est prévu que toutes les écoles secondaires du Québec leur emboîteront le pas en septembre 2005.

Plusieurs tribunes ont permis aux acteurs sociaux concernés de faire valoir leur point de vue sur l'organisation du système scolaire. Les plus récentes consultations publiques sur ce sujet ont été la Commission parlementaire sur les universités et le Forum sur l'avenir de l'enseignement collégial.

À la fin de décembre 2004, le premier ministre du Québec, a également annoncé la création d'une Équipe de travail pour le maintien de l'accès à des services éducatifs de qualité.¹

Financement

À la fin de mars 2004, le ministre des Finances du Québec, a annoncé les investissements suivants dans le secteur de l'éducation : 6,4 millions \$ pour l'aide aux devoirs, 6,4 millions \$ pour des ressources professionnelles, 3,2 millions \$ pour le programme École en santé et 5 millions \$ pour les Écoles de village.

¹ Cette équipe aura pour mandat : de préciser le concept du maintien de l'accès à des services de qualité sur l'ensemble du territoire, de considérer les divers établissements d'enseignement comme un tout dans chaque région. Il doit aussi examiner, notamment : la complémentarité des écoles primaires et secondaires, des centres d'éducation des adultes, des centres de formation professionnelle, des cégeps et des universités, dans une perspective de partage de lieux, d'équipements et de services, l'articulation de nouvelles collaborations entre les organismes publics et les organismes communautaires, l'établissement d'une meilleure cohésion des lieux de formation en vue d'aider les jeunes à connaître des cheminements scolaires plus harmonieux, pour moins de ruptures ou de réorientations, diminuant d'autant les risques de démotivation et de décrochage et les modes de financement et d'allocation des ressources qui permettent d'assurer un financement durable et une offre de services éducatifs stable. (Gouvernement du Québec (2004). Forum des générations—Mise sur pied de huit équipes de travail, communiqué de presse, 22 décembre 2004

[En ligne] <http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPOF/Decembre2004/22/c8117.html>



Toutefois, des compressions dans le montant accordé aux bourses étudiantes étaient anticipées. Un mois plus tard, le ministre de l'Éducation, précisait les changements qui seraient apportés au programme de prêts et bourses à compter du 1^{er} septembre 2004. En contrepartie, au début de l'année 2005, il annonçait que les étudiants auraient accès à un programme de remboursement proportionnel au revenu dès l'automne 2005. Toutefois, c'est la diminution du montant alloué aux bourses d'études pour les transformer en prêts qui a davantage retenu l'attention. Nous examinerons, dans l'état de situation, comment cette annonce a donné lieu à une mobilisation étudiante d'une ampleur inégalée depuis longtemps.

La controverse suscitée par la décision du gouvernement d'accorder un financement à certaines écoles juives, décision par la suite renversée, a également ravivé le débat sur le financement public des écoles privées. Les adversaires d'un tel financement, regroupés en une coalition, réclament que le gouvernement cesse de financer les écoles privées afin de mieux soutenir le réseau public.

2 L'état de la situation

Selon le Code civil du Québec, le parent est le premier responsable de l'éducation de l'enfant (art. 599). À ce titre, le parent déléguerait une partie de cette responsabilité à école, comme il le fait avec les services de garde au cours de la petite enfance. D'autres institutions sociales tels que les médias, les groupes de pairs et le monde du travail interfèrent ou jouent dans ce domaine un rôle complémentaire et grandissant au fur et à mesure de l'avancée en âge de l'enfant.

Les fonctions¹ essentielles de l'institution familiale sont la production des êtres humains, la socialisation et l'entretien de ses membres.¹⁴ La fonction sociale de l'école est de transmettre les éléments nécessaires à l'intégration à la société de la jeune génération. Dans certaines cultures, l'éducation vise à former des individus subordonnés, dans d'autres, elle a pour but leur émancipation.

Dans notre société, la cohésion sociale repose avant tout sur ces deux organisations sociales. La famille et l'école seraient ainsi les deux versants de la transmission de notre rapport au monde et par conséquent, intimement liées à l'évolution du monde.¹⁵



¹ Le mot fonction désigne la contribution qu'apporte un élément à l'organisation ou à l'action de l'ensemble dont il fait partie. Comme l'a écrit Guy Rocher, « on peut étudier la fonction de la famille, c'est-à-dire sa contribution à l'organisation, au maintien et à l'activité de la société; on peut également analyser la fonction socialisatrice, c'est-à-dire l'action des divers groupes qui contribuent à la socialisation des nouveaux membres dans la société. » ROCHER, (1969), vol.2, p.260.

L'état de situation sur les collaborations famille-école présenté ci-dessous est divisé en quatre sections : les responsabilités communes de la famille et de l'école, la participation parentale dans le monde de l'éducation, les services à l'élève et à la famille et, finalement, les coûts financiers reliés à l'éducation.

2.1 Responsabilités communes

Afin de nous doter d'une perspective globale du partage des responsabilités entre la famille et l'école, examinons l'évolution des fonctions sociales de ces deux institutions de base de notre société.

Dans le Québec traditionnel et rural, l'utilité sociale de l'institution familiale était essentiellement liée à la production, à la sécurité économique et à l'éducation religieuse. L'institution scolaire, de son côté, avait surtout pour fonction la transmission de l'idéologie dominante et la reproduction de l'ordre établi : « Le système d'éducation du Québec avant 1960 était élitiste et confessionnel. »¹⁶

Il faut se souvenir qu'au Québec, la scolarisation n'est devenue obligatoire qu'en 1943, en vertu de la *Loi de l'instruction publique* obligatoire. Pendant longtemps, c'était à la famille que revenait la responsabilité de situer l'enfant sur l'échiquier social. Le plus souvent, les parents transmettaient à leurs enfants le statut social qui leur avait été assigné par leurs propres parents.

La Révolution tranquille et l'évolution sociale ont modifié les missions respectives de la famille et de l'école. De nos jours, c'est moins la sécurité économique que la sécurité affective qui est maintenant attendue de la famille. La fonction principale de la famille contemporaine est, pour certains auteurs « la formation de personnalités autonomes, compétitives, capables de fonctionner efficacement dans la société ». ¹⁷ Cet aspect est essentiel dans la compréhension de l'évolution du rapport entre famille et école.

L'école, elle, est investie d'une triple mission : instruire, socialiser et qualifier les élèves. Si la grande majorité des gens savent qu'instruire, c'est transmettre des connaissances, ils semblent avoir plus de mal à cerner la définition de la mission de socialisation de l'école, à savoir préparer quelqu'un à l'exercice de la citoyenneté. Un tel effort nécessite la transmission et l'acquisition de valeurs et de façons de faire socialement acceptées, qui commencent et se poursuivent au sein de la famille. Quant à la troisième dimension de la mission, elle est reliée à l'acquisition de compétences, en lien avec les besoins du marché du travail.

Interrogés, les Canadiens estiment que les enseignants devraient accorder la priorité à l'épanouissement des enfants (34 %) ; avant le décrochage (23 %) et l'échec scolaire (21 %). ¹⁸ Bien que la spécificité de l'école se retrouve dans sa responsabilité d'instruire, les points communs entre les missions confiées aux institutions familiale et scolaire n'ont jamais été aussi nombreux : apprentissage de la culture, acquisition du statut social et réalisation de soi. Afin d'atteindre ces objectifs, les parents et les enseignants, principaux acteurs sociaux concernés, sont de plus en plus conscients de l'importance d'avoir des actions cohérentes et en continuité.

2.2 Participation parentale

Nous savons aujourd'hui que la participation parentale est essentielle à la réussite et à la persévérance scolaires.¹ L'engagement des parents peut prendre des formes variées, de la participation au conseil d'établissement au soutien moral en passant par l'aide aux devoirs. Dans le cadre du présent état de situation, deux thèmes essentiels ont été retenus : la place des parents dans les structures scolaires et le soutien nécessaire à la participation parentale.

La place des parents dans les structures scolaires

Dans son Avis de 1995, le Conseil de la famille et de l'enfance rapportait qu'à maintes reprises, les parents lui avaient fait part de leur déception à l'égard des mécanismes de participation, dénonçant notamment leur rigidité et leur lourdeur et les considérant comme une entrave plutôt qu'un encouragement à leur engagement.¹⁹

Le Conseil de la famille et de l'enfance se réjouit du chemin parcouru depuis. Amorcée suite aux États généraux de l'éducation de 1995, la plus récente réforme a marqué le début d'un élargissement de la place faite aux parents d'élèves : le mouvement s'est concrétisé lors de la création des conseils d'établissement,¹¹ à la faveur des changements apportés à la Loi sur l'instruction publique en 1997.

Les documents du ministère de l'Éducation reflètent clairement cette volonté de laisser plus de place aux parents. Leur participation directe est requise dans l'école, au sein du conseil d'établissement et de l'organisme de participation parentale s'il existe, et au niveau de la commission scolaire, au sein du comité de parents, du comité de transport et du comité consultatif sur les services aux élèves handicapés et aux élèves en difficulté d'apprentissage et d'adaptation. La participation parentale au sein des instances du réseau scolaire devient donc une composante indispensable de la réforme alors en cours.

Aujourd'hui, la légitimité des parents en tant que partenaires de la réussite scolaire de leurs enfants semble confirmée. Le développement des nouvelles approches pédagogiques en témoigne. La recherche en éducation met en évidence le rôle irremplaçable des parents dans la réussite des jeunes.



¹ L'ensemble de la population a pu entendre parler de l'importance de l'accompagnement des parents dans la réussite scolaire de leurs enfants. À titre d'exemple, citons la campagne de sensibilisation initiée par le CTREQ (Centre de transfert pour la réussite éducative du Québec), lancée en novembre 2003 qui avait comme porte-parole Marie-Thérèse Fortin. Intitulé *Campagne de sensibilisation sur le rôle des parents : Des moyens concrets pour accompagner nos enfants vers la réussite scolaire*, elle visait à outiller les parents et à sensibiliser le personnel scolaire et l'ensemble de la population à l'importance de la vie familiale dans la réussite scolaire par divers moyens : dépliant, site Internet et campagne médiatique.

¹¹ Les conseils d'établissement sont des entités dont au moins 4 de ses membres sont des parents d'élèves qui disposent de pouvoirs décisionnels sur la vie de l'école.

Au quotidien, quel type de participation attend-on des parents? À la maison, c'est avant tout un soutien dans les leçons et les devoirs ou un suivi scolaire régulier qui sont souhaités. La participation directe aux activités scolaires est peu balisée. Les parents doivent, parfois, fournir du matériel pour un bricolage, un aliment pour une collation communautaire ou des objets pour une présentation. Avec l'introduction des apprentissages par projet, les parents ont l'occasion de soutenir leurs enfants dans l'élaboration de ces projets. Toutefois, d'aucuns sont d'avis que, dans certains cas, les délais de réponse fixés par les enseignants sont trop courts compte tenu de leurs obligations et de leurs horaires chargés et ne tiennent pas compte non plus de la situation de plus en plus fréquente d'enfants qui résident alternativement chez leur mère et chez leur père. Bien que la majorité ces demandes ponctuelles ne soient pas obligatoires, les enfants espèrent que leurs parents seront en mesure d'y répondre.

La place des parents dans le réseau scolaire du Québec (primaire et secondaire)



Soutenir la participation parentale en éducation

La nécessité de soutenir la participation parentale en éducation est désormais reconnue par tous. Elle doit être encouragée à trois niveaux : l'accompagnement de l'enfant dans son cheminement scolaire, les collaborations ponctuelles à des événements spéciaux et la participation à des instances du réseau scolaire.

Pour plusieurs acteurs du monde scolaire, il appartient à l'école de soutenir la participation parentale. Plus précisément, l'école aurait la responsabilité de favoriser la participation des parents qui ne s'impliquent pas naturellement et d'appuyer ceux qui sont déjà engagés. L'encouragement des enseignants serait donc important. Ainsi, « quand ce sont les enseignants qui suscitent la participation des parents, les parents communiquent plus avec leurs enfants à la maison, se sentent plus capables de les aider et ont une plus grande estime pour la compétence du personnel enseignant. »²⁰

Pour favoriser la participation des parents, les enseignants doivent tenir compte de leur perspective et les outiller afin qu'ils soient en mesure d'intervenir d'une façon plus efficace. Au-delà de la transmission de l'information pertinente, les enseignants peuvent penser à des activités permettant aux parents d'échanger avec eux et avec d'autres parents et de vivre ainsi des expériences positives ou encore, leur proposer des stratégies ciblées en fonction des tâches à réaliser.

Trois principaux facteurs peuvent influencer la décision des parents de s'engager : « Il s'agit de croyances liées à la compréhension du rôle parental, au sentiment de compétence des parents à aider leur enfant à réussir et à l'effet que leur implication est à la fois désirée et voulue. »²¹ Les intervenants scolaires doivent donc agir sur ces convictions. Lorsque les parents se sentent compétents, qu'ils perçoivent que leur implication est désirée et que leur soutien à domicile peut influencer positivement la réussite de leurs enfants, ils sont plus motivés.

La participation à des instances du réseau scolaire doit également être soutenue. Au Québec, des milliers de parents sont engagés au niveau d'instances locales ou des commissions scolaires. Ces engagements demandent du temps et exigent un apprentissage. La Fédération des comités de parents du Québec (FCPQ), constate des besoins de soutien à la participation parentale : les parents connaissent mal leur place et leurs pouvoirs, et ceux qui s'engagent finissent par être « essoufflés » faute d'appui. Alors que cette forme d'engagement est exigeante et requiert beaucoup de temps, elle n'est reconnue ni par les employeurs, ni par la communauté en général (par exemple, on ne la mentionne jamais lorsqu'on honore des bénévoles).²²

Malgré les progrès accomplis pour laisser plus de place aux parents, il semble que les difficultés d'initiation aux mécanismes de participation demeurent. Le langage utilisé, les multiples composantes existantes (les divers comités) et les procédures à suivre lors des réunions peuvent apparaître comme des symptômes de rigidité et de lourdeur pour le non initié. Des outils d'appropriation doivent être accessibles.

2.3 Services à la famille

Les collaborations famille-école se poursuivent au-delà des heures de classes. La garde scolaire, l'alimentation et l'aide aux devoirs sont trois responsabilités éducatives pour lesquelles on observe concrètement un chevauchement de compétences. Dans ces trois cas, les actions éducatives doivent être complémentaires et cohérentes.

Services de garde en milieu scolaire

Devant les difficultés de concilier vie professionnelle et vie personnelle et compte tenu de la mouvance des parcours conjugaux et familiaux, les services de garde en milieu scolaire constituent pour les familles des alliés essentiels.

Pour une majorité de parents, le service de garde ne doit pas se limiter à la seule garde des enfants. Les activités qui s'y déroulent doivent favoriser les apprentissages et être complémentaires aux activités qui se déroulent en classe. Tout porte également à croire que les parents habitués aux Centres de la petite enfance (CPE) qui offrent aux enfants des activités pédagogiques connus des parents utilisateurs, auraient des attentes plus élevées.

Toutefois légalement, les services de garde en milieu scolaire complètent les services éducatifs fournis par l'école et sont principalement axés sur des activités récréatives. Ces services sont dispensés pendant les 180 jours de calendrier scolaire et s'adressent aux enfants de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire d'une commission scolaire le matin, le midi, l'après-midi et à l'occasion des journées pédagogiques, lorsque le nombre d'enfants le justifie. « Dans le but d'offrir un service supplémentaire à l'école et d'assurer la continuité de sa mission éducative, la planification des activités fait partie intégrante du projet éducatif de l'école. »²³

• Difficultés rencontrées lors des périodes de fermeture scolaire

Pour les parents d'élèves de 5 à 12 ans, l'absence de services lors des journées qui ne font pas partie du calendrier scolaire pose problème.

Légalement, la commission scolaire et le conseil d'établissement peuvent convenir d'offrir des services au-delà des journées du calendrier scolaire consacrées aux services éducatifs, notamment pendant les journées pédagogiques et la semaine de relâche.²⁴ Toutefois, si les journées pédagogiques sont admissibles au tarif réduit, les autres ne le sont pas. La période estivale pose également le même problème.

Les médias ainsi que le rapport du Conseil régional de développement de l'île-de-Montréal ont permis une meilleure compréhension des difficultés rencontrées. Ainsi pendant l'année scolaire 2003-2004, moins de 20 % des services de garde en milieu scolaire de la Commission scolaire de Montréal étaient ouverts pendant la semaine de relâche à cause des coûts élevés d'opération, ces journées n'étant pas subventionnées par le ministère de l'Éducation, du loisir et du sport.²⁵ Ils sont encore moins nombreux (moins de 3 % 2000-2001) à être ouverts lors des premières et des dernières journées pédagogiques de l'année scolaire, bien que ces journées soient financées par le Ministère.²⁶ Comment influencer ces choix qui reviennent à la commission scolaire et au conseil d'établissement?

• Manque d'arrimage entre les différents services de garde

Pour plusieurs acteurs concernés, c'est le manque d'arrimage entre les différents services de garde qui est à l'origine du casse-tête des familles.

Rappelons que deux ministères sont légalement responsables des services de garde. Le ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine (MFACF, depuis le 25 février 2005) a l'obligation d'offrir les services aux enfants de 0-4 ans,

12 mois par année tandis que le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS, depuis le 25 février 2005) « délègue » aux commissions scolaires l'obligation d'offrir le service de garde scolaire 180 jours par année.

Il ne faut cependant pas oublier que d'autres organismes, notamment les municipalités et les organismes communautaires, assument une part de ces responsabilités. L'absence d'arrimage entre ces différents services pose plusieurs problèmes aux parents. La Fédération des comités de parents du Québec décrit la situation dans son mémoire sur la conciliation travail-famille pour les parents d'élèves :

Le portrait des différents services de garde ou d'encadrement des enfants d'âge scolaire ressemble, hélas!, à un gruyère... L'on observe notamment que les services de garde en milieu scolaire n'existent pas dans de nombreux milieux, entre autres ruraux, (...) les services de garde ou d'encadrement des enfants de 5 à 12 ans sont offerts par une multiplicité d'organisations différentes : les écoles, les organismes communautaires, les municipalités...²⁷

Une enquête réalisée en 2004 par la Conférence régionale des élus (CRÉ) de Chaudière-Appalaches a fait ressortir l'importance de cette problématique ainsi que l'insatisfaction des parents face à la qualité inégale des différents services de garde destinés aux enfants de 5 à 12 ans :

En fait, les parents utilisateurs des CPE, habitués de trouver un service de qualité 12 mois par année, font face à un problème de taille lorsque les enfants entrent à l'école. D'une part, le service n'est offert que 10 mois par année. D'autre part, les parents exigent de plus en plus des services de garde de qualité, à l'image de ce qu'ils ont reçus depuis que leurs enfants fréquentent les CPE et les garderies en milieu scolaire, mais qu'ils estiment absents de services de terrains de jeux et de garde estivale.²⁸

C'est en situant les services de garde en milieu scolaire dans une perspective globale de services à la famille et de services éducatifs à l'enfant qu'il sera possible de favoriser un véritable arrimage entre les services offerts et les besoins des enfants et des familles d'aujourd'hui.

Services d'alimentation

La rentrée scolaire 2004 a été l'occasion de rappeler aux parents le rôle primordial qu'ils jouent dans la création de conditions favorables à l'apprentissage de leurs enfants. Le sujet qui a alors le plus retenu l'attention, après les coûts de la rentrée, est sans doute l'importance du petit déjeuner en famille.¹ Le phénomène des enfants qui se rendent à l'école le ventre vide serait en progression : on estime ainsi qu'un adolescent sur quatre quitterait la maison le matin sans petit déjeuner.



¹ Le Dr Jean-François Chicoine, pédiatre à l'hôpital Sainte-Justine, a été l'un des principaux acteurs de cette prise de conscience.



Le phénomène ne serait plus réservé aux enfants des familles démunies et s'étendrait maintenant aussi aux familles de la classe moyenne, au sein desquelles, le manque de temps serait la principale cause invoquée.

Il est bien connu dans le monde de l'éducation que les besoins primaires doivent être comblés avant de passer à la satisfaction des besoins secondaires tels que les besoins cognitifs. Le rôle des parents dans la satisfaction des besoins est évidemment déterminant, le petit déjeuner permet aux enfants et aux adolescents non seulement de s'alimenter en protéines et éléments nutritifs, essentiels à la concentration, mais également sur le plan affectif.¹

L'alimentation et la santé des élèves est un sujet fréquemment soulevé tout au long de l'année scolaire. Lors des 8^e Journées annuelles de la santé publique, les responsables du monde de l'éducation, de la santé publique et du sport et loisir se sont associés pour dresser un état de la situation dans les écoles du Québec. Ces Journées ont permis de sonner l'alarme quant à la prévalence croissante et importante des problèmes d'obésité et d'embonpoint chez les jeunes. Causés par une alimentation inadéquate et la sédentarité, ils entraîneraient à un âge plus précoce l'apparition de maladies graves telles que le diabète de type 2, l'hypertension, l'hypercholestérolémie et les maladies cardiovasculaires.

Les problèmes liés à la qualité de l'alimentation chez les jeunes préoccupent aussi la classe politique. En décembre 2004, le gouvernement en place a annoncé la formation d'une équipe de travail composé d'acteurs clés² dont le mandat est la mise au point d'approches en matières de prévention qui visent à : 1) offrir aux jeunes une saine alimentation, à prix abordable, dans les centres de la petite enfance, les garderies privées et les écoles et à 2) permettre aux jeunes de grandir dans des environnements favorisant la pratique d'activités physiques.²⁹

Le gouvernement a également rendu public un projet de règlement modifiant le régime pédagogique qui augmenterait le temps consacré à l'éducation physique et la santé. Ainsi, « l'augmentation du temps pour l'enseignement de l'éducation physique et de la santé s'avère un soutien important aux actions menées pour contrer la sédentarité et l'obésité chez les jeunes en plus d'influencer positivement leur rendement scolaire. »³⁰

¹ Pour le Dr Chicoine, « c'est qu'au delà de l'apport calorique, le petit déjeuner est aussi un point d'ancrage familial important, (...). C'est un aspect sous-estimé, mais ce repas est un moment précieux pour discuter de la journée, des peurs de la nuit, des choses à faire tout en mettant les sens olfactifs en éveil. C'est aussi l'endroit idéal pour consacrer du temps à son enfant. Et ça, c'est indispensable pour sa sécurité affective. » (Cité par Fabien Deglise (2004). dans « Le petit-déjeuner pour combattre l'échec scolaire » *Le Devoir*, 31 août 2004, A4.)

² La présidente du Conseil de la famille et de l'enfance fait partie de ce Comité.

• Qualité de la nourriture à l'école

L'école devrait être un lieu propice au renforcement et à l'acquisition de saines habitudes alimentaires.

Les parents, aujourd'hui mieux informés de l'importance d'une saine alimentation, ont des attentes plus élevées vis-à-vis de la qualité des services offerts par les cafétérias scolaires. Plusieurs d'entre eux dénoncent les menus « fast-food » disponibles de façon régulière à la cafétéria de l'école ainsi que la présence dans l'école de machines distributrices de boissons gazeuses et de friandises. De leur côté, les gestionnaires des cafétérias font valoir qu'ils doivent faire face à une concurrence de plus en plus féroce : les grandes chaînes de « fast-food » s'installent à proximité des écoles et attirent une bonne partie d'une clientèle qui était auparavant beaucoup plus captive. Certaines directions d'école allèguent que les grandes marques dont les produits se retrouvent dans les machines distributrices subventionnent de fait certaines activités de l'école, ce qui contribue à équilibrer leur budget.

Certaines initiatives locales sont particulièrement intéressantes à souligner : c'est notamment le cas de la création d'une cafétéria coopérative dirigée par les gens du milieu ou encore des ateliers de création culinaire qui permettent aux élèves de rapporter une portion des mets cuisinés à chacun des membres de leur famille.¹ La commission scolaire de Montréal se préoccupe de cette question. Sa politique alimentaire, instaurée de longue date, vise à offrir un milieu permettant aux élèves de faire des choix alimentaires sains, variés et équilibrés et à faire de l'éducation à la nutrition et à la saine alimentation. Parmi les mesures en place, notons la subvention applicable sur les fruits frais et sur le berlingot de lait 2 %, qui a pour effet d'en réduire les coûts pour l'élève, ainsi que la confection de sandwiches composés d'une tranche de pain blanc et d'une tranche de pain brun.³¹

Services d'aide aux devoirs

La question des devoirs à la maison est un autre sujet réanimé en début d'année scolaire. La question est couverte par les médias à ce moment-là et à d'autres moments de l'année.² Bien que les parents souhaitent accompagner leurs enfants dans leur cheminement scolaire, plusieurs se demandent si leur implication dans les leçons et les devoirs est la meilleure façon de le faire.



¹ Le projet de cafétéria coopérative est une initiative de la communauté de la Polyvalente Euclide Théberge de Marieville alors que les ateliers de création culinaire se nomment le Projet Jeunes chefs est une initiative d'un enseignant de l'École Les Quatre-vents de la Commission scolaire de Laval. Ces deux exemples ont été présentés lors des 8es journées annuelles de santé publique.

² Le journal La Presse a fait une série d'articles sur le sujet en mars 2004.

- **Rôle des devoirs**

Il est bien légitime, pour un parent, de se demander quel est le rôle des devoirs. Plusieurs intervenants scolaires répondent qu'ils servent à réviser les apprentissages de la journée de classe. La majorité des chercheurs sur les collaborations famille-école affirment plutôt qu'ils doivent, avant tout, permettre aux élèves de communiquer aux parents ce qu'ils ont fait pendant la journée. De plus, les travaux individuels à la maison permettraient le développement de l'autonomie et du sens des responsabilités nécessaires aux études secondaires.

- **À qui s'adressent les devoirs?**

Une confusion semble exister sur le sens des tâches scolaires à accomplir à la maison. Plusieurs parents se sentent responsables de la compréhension et de la réalisation des tâches par les enfants. Au-delà du facteur de l'âge de l'élève, qui fait varier le degré de soutien nécessaire de la part des parents, ne devrait-il pas y avoir une norme précise qui établit le niveau d'implication parentale attendue?

- **Quelle est la durée idéale des leçons et des devoirs?**

Après une journée d'activité professionnelle pour les parents et une journée passée à l'école pour les enfants, entre le souper et le bain, quelle est la durée idéale des leçons et des devoirs? Les parents apprécient grandement lorsque la direction d'école prend le temps de faire le point sur cette question avec eux en début d'année. Cette pratique aurait avantage à être généralisée, car ce sujet peut devenir une pomme de discorde entre enseignants et parents. Comment peut-on accepter les variations parfois très prononcées d'une année à l'autre, d'un enseignant à l'autre? Une balise quant à la durée des travaux personnels ne devrait-elle pas être discutée localement et intégrée au projet éducatif de l'école?

- **L'aide aux devoirs**

Plusieurs parents réclament un allègement des exigences reliées aux leçons et aux devoirs.

Dans ce domaine, l'apport des services de garde en milieu scolaire n'est pas négligeable. Toutefois, leur rôle est restreint et son application est inégale d'un endroit à l'autre.

Le Conseil de la famille et de l'enfance a constaté, à plusieurs reprises, une confusion quant au rôle des services de garde en ce qui a trait à l'aide aux devoirs. La conception du ministère, quant à elle, est assez précise :

La période de travaux scolaires, prévue par le Règlement sur les services de garde en milieu scolaire (a 2), permet aux élèves de faire leurs leçons et leurs devoirs au service de garde et d'obtenir le soutien nécessaire, généralement assuré par des éducatrices et des éducateurs. Un temps précis environ trente minutes est donc généralement consacré à ces travaux quotidiens, qui s'effectuent dans une atmosphère calme et propice à la concentration. Ces travaux peuvent se faire individuellement, deux par deux ou en petits

*groupes. De façon générale, la période consacrée aux travaux scolaires est précédée d'activités récréatives. Cette période ne remplace pas le temps de récupération pour les élèves en difficulté et ne diminue nullement la responsabilité des parents de s'assurer que l'enfant a bien fait ses travaux scolaires.*³²

Devant les besoins des familles, divers organismes communautaires ont développé une offre de services d'aide aux devoirs. Ce type d'engagement communautaire existe selon différentes modalités. Dans les maisons des grands-parents, ce sont des grands-parents ou des personnes à la retraite qui répondent aux besoins des élèves dans leur apprentissage et dans leur besoin de valorisation.

Un nouveau programme d'aide aux devoirs à l'intention des élèves du cours primaire a été mis en place pour l'année scolaire 2004-2005. Les écoles qui souhaitaient en bénéficier devaient soumettre un projet à leur commission scolaire. Les projets étaient ensuite examinés en fonction des orientations et des critères ministériels ainsi que des critères que les commissions scolaires pouvaient élaborer selon les besoins de leur milieu. Les projets acceptés pouvaient bénéficier d'un financement spécifique. Pour ce programme s'adressant à une partie des élèves du primaire, chaque établissement pouvait recevoir un montant de base de 2000 \$ plus 11,92 \$ par élève du primaire inscrit au 30 septembre 2003.

Des entreprises privées ont elles aussi réagi aux besoins pressants des familles. Elles offrent des services d'aide aux devoirs et de tutorat pour un tarif variant de 20 \$ à 40 \$ de l'heure. Leur expansion ne témoigne-t-elle pas des difficultés des parents à jouer le rôle pour lequel ils se sentent interpellés? Et quel pourcentage d'entre eux disposent des ressources financières nécessaires pour offrir un tel service à leurs enfants?

2.4 Coûts de l'éducation

Bien que la réussite scolaire soit la principale préoccupation des familles vis-à-vis de l'école, la question des coûts reliés à l'éducation demeure une source de préoccupation majeure. Les relations entre les intervenants scolaires et les parents sont tributaires des exigences financières de l'école et de la capacité économique des familles.

Frais pour les familles

À l'occasion de la rentrée scolaire 2004, les médias ont fait une large place aux réactions suscitées par la hausse des frais exigés des parents. Durant cette même période, un premier *Rapport sur les frais exigés des parents* a été rendu public et le ministre de l'Éducation, a annoncé son intention de fixer un plafond sur ce que les écoles et les commissions scolaires peuvent exiger pour le matériel scolaire. « En encadrant davantage les coûts liés à l'achat de matériel scolaire, nous démontrons notre volonté que l'éducation demeure accessible et de qualité pour tous »³³, a expliqué le ministre dans un communiqué de presse.

Selon ce rapport, en 2003-2004, les frais minimums et maximums exigés par les écoles primaires s'établissaient en moyenne à 40 \$ et 79 \$ respectivement. Au secondaire, ces coûts étaient de 71 \$ et de 155 \$. Le rapport estime qu'en quatre ans seulement les frais relatifs au matériel scolaire ou pédagogique ont augmenté de 44 %. Ces données ne tiennent pas compte du coût des fournitures scolaires ni de l'augmentation de 360 \$ par année du tarif des services de garde, qui est passé de 5 \$ à 7 \$ par jour. Pour certains parents, c'est tout le principe de gratuité scolaire qui est ainsi remis en question.

Parallèlement, plusieurs intervenants et dirigeants scolaires en milieu défavorisé ont fait connaître leurs inquiétudes et leur désaccord face à l'augmentation du tarif des services de garde en milieu scolaire imposé aux parents: pour une famille de deux enfants âgés de 5 à 12 ans, cette hausse représentait un déboursé supplémentaire de 80 \$ par mois. Le plus souvent, les craintes exprimées concernaient le retour des enfants « la clé dans le cou » au sein de familles incapables d'assumer la hausse prévue. Avant la rentrée, on s'inquiétait déjà des mises en disponibilité du personnel, de la diminution des inscriptions et de la non concordance entre augmentation des tarifs et amélioration dans les services de garde.

D'autres ont fait valoir un point de vue différent et fait ressortir que, malgré tout, les parents du Québec bénéficient de services de garde encore largement accessibles et avantageux lorsqu'on les compare à ceux offerts dans d'autres provinces et à la situation antérieure à 1997.

Au niveau post-secondaire, les frais pour les étudiants et leur famille ont connu des augmentations importantes depuis une vingtaine d'années. Malgré l'engagement de la gratuité scolaire jusqu'au terme des études collégiales, les frais à l'inscription et à l'acquisition du matériel scolaire nécessaire aux études collégiales peuvent représenter une dépense non négligeable, surtout s'ils s'accompagnent de frais de déplacement ou d'hébergement supplémentaires.

Ce sont surtout les coûts liés à la poursuite des études universitaires qui représentent une source d'inquiétude pour les familles québécoises. Bien que les droits de scolarité universitaire soient les plus bas du Canada et que l'aide financière aux études soit plus généreuse que dans les autres provinces, il n'en demeure pas moins que les coûts de la scolarisation universitaire ont connu une hausse sans précédent depuis les années 90, ajoutant une pression sur les budgets des familles dont les jeunes aspirent à des études plus longues ainsi que sur celui des jeunes familles dont les membres sont eux-mêmes étudiants.

Capacité des familles

La capacité des familles à assumer l'augmentation des frais directs et indirects liés aux études a une limite. Nous avons vu dans le chapitre sur le soutien économique¹ que les familles biparentales avec enfants allouaient, en 2002, près de la moitié (47,6 %) de leur budget aux besoins primaires de se nourrir, de se vêtir et de se loger et près du cinquième de leurs ressources (17,1 %) au transport. La marge de manœuvre des familles n'est donc pas grande. L'éducation, comme poste de dépenses, représentait au même moment 2,1 % des dépenses de ces familles : en 1992, il se situait à 1,5 %. En dix ans seulement, la charge financière liée à l'éducation a ainsi augmenté considérablement.

Pour les familles à faible revenu, la situation est préoccupante. L'égalité des chances et l'accessibilité à la réussite scolaire doivent être maintenues. Les corrélations entre, d'une part, la réussite scolaire et la persévérance aux études et, de l'autre, le milieu socio-économique, sont connues. Bien que la capacité financière des familles ne suffise pas à elle seule à expliquer les différences existantes, elle n'en demeure pas moins déterminante. « Les recherches consultées, qui traitent de la situation financière, établissent toutes, bien qu'à des degrés divers, une relation entre les problèmes financiers et des difficultés dans le cheminement. »³⁴

Comme nous l'avons déjà souligné, la formation continue et l'éducation des adultes ont été présentées comme un enjeu crucial pour le Québec.³⁵ De nos jours, les trajectoires professionnelles prennent des voies variées et multifformes : il n'y a plus d'âge arrêté pour les études, tout comme il n'y a plus de période unique pour faire l'expérience de parentalité. Toutefois, lors d'un retour aux études, les responsabilités des étudiants, financières et autres, sont généralement plus lourdes : on parle de plus en plus souvent de « conciliation famille-travail-études » pour exprimer cette réalité grandissante et inciter les milieux éducatifs, tout comme les milieux de travail, à s'adapter à ces nouveaux besoins et aux nouvelles réalités familiales.

Le défi est grand pour ces personnes qui jonglent avec leurs responsabilités familiales, scolaires et dans certains cas professionnelles. Leur capacité financière est limitée et leurs besoins de soutien sont nombreux et variés. Les parents étudiants ne constituent pas un groupe homogène ; on en retrouve de tout âge et à tous les niveaux de scolarité, du secondaire au doctorat. La réalité des mères étudiantes est préoccupante, particulièrement lorsqu'elles ont dû interrompre leurs études secondaires. À ce sujet, le Conseil du statut de la femme a conclu dans un Avis que : « Des efforts sont en effet déployés dans le système scolaire pour permettre aux plus jeunes d'obtenir un premier diplôme et de soutenir les étudiants au postsecondaire vers l'accomplissement de leur projet éducatif. Malheureusement, les services offerts ne sont pas généralisés et plusieurs dépendent d'initiatives individuelles du personnel enseignant, ce qui les rend aléatoires ». ³⁶



D'autres initiatives sont en développement. Par exemple l'Université Laval, dans son projet d'aménagement de la cité universitaire, souhaite mettre en chantier un espace rassembleur où se côtoieraient les étudiants des trois cycles d'enseignement ainsi que leurs familles. L'aménagement du quartier résidentiel pour étudiants pourrait être conçu de façon à mieux répondre aux besoins des parents étudiants, notamment en offrant des appartements aux familles.

Part de l'État

Le Québec des années 60 a confirmé que l'implication de l'État devait être significative pour permettre la démocratisation de l'éducation. Il y avait alors consensus autour de l'idée voulant que toute personne qui en a la volonté et les capacités intellectuelles puisse poursuivre ses études, quelle que soit la situation économique de sa famille. Au milieu des années 90, on a réaffirmé la nécessité de conserver à la mission éducative toute son ampleur, d'éviter de l'enfermer dans les couloirs de la transmission des savoirs ou de l'utilitarisme économique. Qu'en est-il aujourd'hui?

Les questions entourant la cohérence du financement du système d'éducation québécois ont fait couler beaucoup d'encre au cours des derniers mois. À tous les niveaux d'enseignement, les acteurs sociaux concernés ont fait connaître leur point de vue.

- Niveaux primaire et secondaire

Au niveau primaire, c'est surtout la Commission scolaire de Montréal (CSDM) qui s'est exprimée publiquement, revendiquant un financement plus adéquat en fonction des besoins des élèves en difficulté scolaire. En effet, les besoins sont grands : plus de la moitié des élèves de la CSDM vivent en milieu défavorisé et la diversité des langues maternelles des élèves y est perceptible.

Le financement des écoles privées demeure un sujet délicat et qui prête aisément à la controverse. La règle officielle prévoit que 60% du budget des écoles privées provient des subventions du secteur public. Certains se demandent si ces subventions ne devraient pas être abolies. L'année 2005 a débuté en faisant ressortir cette préoccupation dans l'opinion publique. L'annonce à l'effet que 15 écoles confessionnelles juives de la région montréalaise auraient pu recevoir le même financement que celui accordé aux écoles publiques a suscité de vives réactions et immédiatement engendré un important débat public.

Pour le Conseil de la famille et de l'enfance, c'est l'intérêt des élèves qui doit façonner nos réflexions. La coexistence des réseaux privé et public n'est pas problématique dans la mesure où l'on préserve l'accès à un réseau public de qualité aux jeunes issus des familles à revenus faibles, modestes ou élevés et dans la mesure où cela ne favorise pas la ségrégation entre groupes sociaux. C'est dans ce sens que certains parents et jeunes gens ont pris la parole publiquement pour soutenir qu'il n'était pas dans l'intérêt des élèves que l'école privée fréquentée par ces derniers reçoive un financement semblable à celui octroyé aux écoles publiques.

• Niveaux postsecondaires

Les discussions publiques ont aussi porté sur le financement de l'enseignement postsecondaire.

Au niveau universitaire, la Commission parlementaire sur l'avenir du réseau d'enseignement universitaire a abordé les questions de qualité, d'accessibilité et de financement. Les dix-sept jours d'audiences ont permis la présentation de plus de quatre-vingt-dix mémoires. Au terme de la consultation, la Commission a notamment retenu que les universités québécoises sont de qualité, que grâce à elles le Québec compte parmi les sociétés les plus innovatrices au monde, que les acquis en matière de qualité de l'éducation et de son accessibilité demeurent fragiles et enfin que les universités québécoises devraient disposer de plus de ressources.³⁷

L'attention récente portée au réseau collégial a été sans précédent. Même si ce n'est pas la première fois qu'on remet en question l'enseignement collégial (trois fois en 11 ans), les travaux du Forum sur l'avenir de l'enseignement collégial ont été conçus de façon à rejoindre le plus grand nombre de personnes : Forum en ligne, dépôt de mémoires et assemblée publique de deux jours. Au total, la consultation en ligne a permis de recueillir 572 commentaires et 139 textes alors que 104 mémoires ont été acheminés au ministre. La consultation a porté sur quatre thèmes : le modèle québécois, le cheminement des étudiants, la contribution au développement du Québec et de ses régions et le financement. Elle a débouché, après plusieurs mois, sur des orientations ministérielles annonçant plus d'autonomie pour les collèges.³⁸

Le Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études a rappelé dans son récent Avis la structure du **système public d'aide financière**¹ aux études. Au Québec, en plus d'assurer l'accès gratuit aux élèves du primaire et du secondaire, incluant les études professionnelles, le gouvernement a mis en place un système public d'aide financière à trois volets qui comprend : 1 – la non-imposition de droits de scolarité dans les cégeps et le contrôle des droits de scolarité dans les universités; 2 – une aide financière, accordée selon les besoins ou au mérite et 3 – diverses mesures fiscales ciblées.³⁹

L'Avis souligne également que malgré ces mesures, tous les besoins ne sont pas comblés et que l'aide ne reflète pas le niveau des dépenses réelles liées aux études puisque : « le gouvernement n'a pas indexé les paramètres relatifs aux frais de subsistance à cinq reprises au cours des dix dernières années. »⁴⁰

Jusqu'où l'État pourrait-il diminuer sa part dans le financement des études avancées? Les récentes modifications apportées au Programme de prêts et bourses ont fait réagir les étudiants sur la place publique. Les coupures de 103 millions dans le montant alloué aux bourses d'études pour les transformer en



¹ Souligné par les auteurs.

prêts ont fait l'objet de vives critiques. Elles ont donné lieu à un important mouvement de grève étudiant. La capacité financière des étudiants et de leur famille ainsi que les conséquences de l'endettement doivent être considérées.

Certains constats ressortent de cet état de situation. Globalement, les collaborations entre la famille et l'école se présentent sous un aspect positif. Les objectifs communs entre la famille et l'école sont plus nombreux que jamais : socialisation, acquisition du statut social et réalisation de soi. La participation parentale est essentielle à la réussite et à la persévérance scolaires et elle doit être soutenue et encouragée par le réseau scolaire et l'ensemble de la collectivité. Les services à l'élève et aux familles, tel les services de garde, les services alimentaires et l'aide aux devoirs, représentent un apport important pour les familles, mais il faut s'assurer qu'ils répondent bien aux besoins et aux attentes des familles, attentes qui doivent par ailleurs être réalistes. Finalement, les coûts de l'éducation ne doivent pas remettre en question le consensus sur l'idée que toute personne qui en a la volonté et les capacités intellectuelles doit pouvoir poursuivre ses études, quelle que soit la situation économique de sa famille.

Il y a quarante ans, la création du ministère de l'Éducation venait incarner les valeurs de démocratie, d'accessibilité et d'universalité qui, aujourd'hui encore, façonnent notre vision collective de l'éducation. Dans cette perspective et au vu du contexte économique, social et familial que nous connaissons, quels sont les enjeux sociaux qui sous-tendent aujourd'hui les collaborations famille-école?

3 Les enjeux des prochaines années

Le Conseil dégage trois enjeux majeurs de son analyse du dossier de la collaboration famille-école telle qu'il se présente actuellement. À court, à moyen ou à long terme, ces enjeux spécifiques recoupent ceux, plus larges, de la capacité de la famille à définir son projet de vie, de l'accessibilité des services ainsi que du bien-être général des familles.

3.1 Assurer les conditions de la collaboration famille-école

Bien que les responsabilités éducatives soient partagées entre la famille et l'école, les parents demeurent les premiers responsables de l'éducation de leurs enfants. La grande majorité d'entre eux sont satisfaits du rôle accompli par l'école. Toutefois, le Conseil de la famille et de l'enfance considère que l'école aurait avantage à mieux connaître les besoins des familles et à démontrer plus d'égards envers les compétences éducatives des parents.

L'école doit d'abord soutenir la réussite scolaire et permettre le développement du potentiel intellectuel, physique et social de l'élève. Pour ce faire, elle doit non seulement utiliser diverses approches et stratégies pédagogiques à l'égard des élèves, elle doit également **soutenir et favoriser l'implication parentale.**

Concrètement pour les intervenants scolaires, il ne s'agit pas uniquement de compter sur les parents pour que les messages de l'école soient retransmis à la maison: ils devraient aussi considérer l'expérience des parents comme un savoir utile. Le Conseil de la famille et de l'enfance estime qu'il faut améliorer les communications entre les parents et l'école et encourager les pratiques scolaires qui intègrent la participation parentale.

En ce qui concerne l'engagement dans les structures administratives, les parents devraient avoir la chance de faire valoir leur point de vue dans l'élaboration du projet éducatif de l'école ou lors de la prise de certaines décisions par leur commission scolaire. Cela implique qu'ils soient outillés et soutenus dans leurs responsabilités éducatives, en fonction de leurs capacités et de leur disponibilité, c'est-à-dire en tenant compte de leurs responsabilités familiales, professionnelles et personnelles. Le Conseil de la famille et de l'enfance juge essentiel que les parents reçoivent une information adéquate de la part de l'école, que cette information soit simple, accessible et pertinente. Elle doit leur permettre de se familiariser et de s'adapter à la culture scolaire.

Pour que la complicité entre les familles et l'école se poursuive et s'améliore, il faut que les attentes mutuelles soient réalistes. Par exemple, en ce qui a trait aux exigences reliées aux travaux à la maison, il serait important de préciser les responsabilités de chacun et de définir clairement les objectifs des devoirs au niveau de l'enseignement primaire et secondaire. Enfin, la possibilité pour les parents de prendre une part active à la réussite scolaire de leurs enfants se confronte à la question de l'accessibilité.

3.2 Assurer l'accessibilité et la continuité des études et des services éducatifs

L'accessibilité de l'éducation est une préoccupation majeure pour les familles d'aujourd'hui. Plus que jamais, l'école est le moteur du développement personnel et de la réussite sociale. De plus, le contexte contemporain du marché du travail fait en sorte que les parcours scolaires prennent de multiples formes et que les coûts qui y sont reliés sont parfois difficilement prévisibles.

Il est important, pour les familles, **d'assurer le financement adéquat du système d'éducation** à tous les niveaux d'enseignement. La population réagit vivement à tout signe qui menace le financement du système d'éducation et qui influencerait par conséquent, la qualité et l'accessibilité de l'enseignement. Au plan de l'aide financière aux études post-secondaires, les étudiants ont fait connaître, à plusieurs reprises, leur désaccord face aux compressions annoncées. Ce soutien financier aux étudiants est encore plus vital lorsque ceux-ci doivent assumer des responsabilités parentales.

Au niveau du primaire, les parents et les membres de leur communauté se sont mobilisés devant les menaces de fermeture de leur école de village ou de quartier. Diverses initiatives collectives sont nées. Bien que ces projets démontrent une grande implication et un fort dynamisme de toute une population, on peut se demander pourquoi ces batailles s'avèrent nécessaires: l'école de village ou de quartier ne devrait-elle pas demeurer un service de proximité et un outil de développement local?

Une autre question préoccupe les parents, celle de l'accessibilité des services subsidiaires de l'institution scolaire. Dans ce domaine aussi, l'équité territoriale n'est pas assurée et semble constamment menacée. Les disparités territoriales sont notables, en particulier en ce qui concerne les services de garde en milieu scolaire. Dans certains territoires, les organismes et services en place ont conclu des ententes spécifiques et arrivent à développer des partenariats positifs et profitables afin de répondre adéquatement aux besoins de la famille, d'autres pas.

Au secondaire, le scepticisme des parents face au message véhiculé sur la gratuité de l'école est encore plus prononcé. A ce niveau d'enseignement, les choix se multiplient et le développement des programmes spécifiques ainsi que la diversité des activités parascolaires font augmenter la facture des parents, qui doivent assumer des choix parfois déchirants.

Pour les familles, la question de l'accessibilité des services éducatifs ne se limite pas aux services administrés par le ministère de l'Éducation. Tout au long de leur développement, les enfants et leur famille ont à fréquenter plusieurs milieux éducatifs et à côtoyer différents intervenants. Un nombre grandissant d'enfants passent des Centres de la petite enfance à l'école et vivent des apprentissages dans le cadre des services de loisirs offerts par la municipalité ou proposés par des organismes communautaires ou des entreprises privées.

Pour que ces étapes se vivent bien, il faut développer une **approche continue et intégrée**. Le Conseil de la famille et de l'enfance considère que l'arrimage des services éducatifs est une condition essentielle à l'épanouissement des enfants et au bien-être des familles.

3.3 Assurer le bien-être des familles par l'harmonisation de l'école à la communauté et au pluralisme de la société québécoise

L'école est un milieu d'apprentissage et un **agent d'intégration sociale** de premier plan. De tout temps, elle a eu pour rôle de transmettre les éléments nécessaires à l'intégration à la société de la jeune génération : cela implique la transmission de connaissances, de valeurs sociales et de façons de faire socialement acceptées.

Le Conseil de la famille et de l'enfance considère qu'il est essentiel de permettre à l'école de jouer pleinement son rôle d'agent d'intégration sociale et cela peu importe l'origine ethnique, la position socio-économique, le sexe ou la densité populationnelle du milieu de vie. Rappelons que : « *L'école est un établissement d'enseignement destiné à dispenser les services éducatifs prévus par la Loi sur l'instruction publique et à collaborer au développement social et culturel de la communauté* ». ⁴¹

En ce sens, l'école a un rôle majeur à jouer dans le développement harmonieux d'une société pluraliste. Elle doit favoriser la tolérance et le respect envers les autres. Elle doit aussi faire montre d'une certaine flexibilité et d'ouverture à l'égard de pratiques culturelles variées, vues comme un potentiel et un atout qui peuvent enrichir les moyens dont l'enseignant dispose. À ce titre, le milieu scolaire doit faire preuve

de souplesse et varier ses approches pédagogiques. Les élèves en bénéficieraient les premiers: Comme le souligne A. Baby, « *L'adaptation et la réussite scolaires augmentent lorsque le milieu social et intellectuel de l'école ressemble au milieu d'origine de l'élève* ». ⁴²

Le Conseil de la famille et de l'enfance souhaite qu'on consulte les familles à l'heure d'apporter des modifications qui ont un impact direct sur les valeurs et les idéaux adoptés à la maison. À cet égard, les débats soulevés par la déconfectionnalisation des écoles pourraient être enrichis par une réelle prise en compte du point de vue des parents. Jusqu'à présent, certaines informations ont été publiées qui semblent indiquer que la majorité des parents choisissent l'enseignement religieux pour leurs enfants du primaire alors que d'autres données suggéraient plutôt le contraire.

Par ailleurs, le Conseil de la famille et de l'enfance se réjouit de la progression des projets qui favorisent la collaboration des divers acteurs vers un objectif commun de réussite scolaire. L'idée de former autour de l'élève et avec lui une communauté éducative mobilisant tous les acteurs est d'autant plus séduisante que les familles en deviennent des partenaires privilégiés.

Le concept d'école communautaire est celui qui traduit le mieux cette vision de l'école. Il n'est pas nouveau, mais il demeure marginal et méconnu même s'il est vécu à divers endroits du Québec ainsi que dans plusieurs pays du monde. Ce concept repose sur une ouverture de l'école et de la communauté pour travailler ensemble au développement social et culturel de la collectivité.

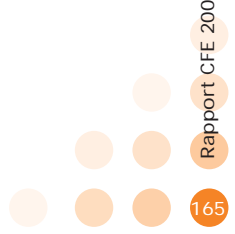
Le Conseil de la famille et de l'enfance souhaite que l'idée d'une école communautaire, voire d'une école pluraliste, se concrétise de plus en plus dans le réseau scolaire. En visant à former des adultes responsables et respectueux des autres, l'école participerait au développement d'une société de tolérance et d'harmonie. C'est l'ensemble de la population qui bénéficierait d'une plus grande ouverture face aux différences. Cette perspective semble avoir un autre avantage non négligeable, celui de présenter un potentiel de rapprochement des acteurs et des réseaux du monde local.

Notes bibliographiques

- 1 Conseil de la famille (1995). *L'école et les familles: De son ouverture à leur implication*. Québec: Conseil de la famille, p. 28. (Gouvernement du Québec)
- 2 Solidarité rurale du Québec (2002). *Jamais sans mon école: Mémoire présenté à la Commission de l'éducation dans le cadre de la consultation sur les fluctuations des clientèles dans le secteur de l'éducation*. Nicolet: Solidarité rurale du Québec, p. 1.
- 3 Ministère de l'Éducation (2002). *Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue: Apprendre tout le long de la vie*. Québec: ministère de l'Éducation, 38 p. (Gouvernement du Québec)
- 4 Les données ont été transmises par l'Association des services de garde en milieu scolaire du Québec, (ASGEMSQ)
- 5 Conseil supérieur de l'Éducation (1998). *L'école, une communauté éducative: Voies de renouvellement pour le secondaire: Avis au ministre de l'Éducation*. Sainte-Foy: Conseil supérieur de l'éducation, p. 15. (Gouvernement du Québec)
- 6 Conseil supérieur de l'Éducation (1998). *L'école, une communauté éducative: Voies de renouvellement pour le secondaire: Avis au ministre de l'Éducation*. Sainte-Foy: Conseil supérieur de l'éducation, p. 7. (Gouvernement du Québec)
- 7 Conseil de la famille (1995). *L'école et les familles: De son ouverture à leur implication*. Québec: Conseil de la famille, p. 15. (Gouvernement du Québec)
- 8 Presse canadienne/Léger Marketing (2003). *Les Canadiens et la rentrée scolaire: rapport*. Montréal: Léger Marketing, p. 2.
- 9 Ministère de l'Éducation (1996). *Les états généraux sur l'éducation 1995-1996: rénover notre système d'éducation: dix chantiers prioritaires: rapport final de la Commission des états généraux sur l'éducation*. Québec: ministère de l'Éducation, p. 4. (Gouvernement du Québec)
- 10 Conseil de la famille et de l'enfance (2004). *Le rapport 2003-2004 sur la situation et les besoins des familles et des enfants: Les parents au quotidien*. Québec: Conseil de la famille et de l'enfance, p. 39. (Gouvernement du Québec)
- 11 Fédération des comités de parent du Québec (2004). *Les défis de la conciliation travail-famille pour les parents d'élèves: mémoire présenté à monsieur Claude Béchard, ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille*. Beauport: [Fédération des comités de parent du Québec], p.2.
- 12 Fernand Dumont (1990). « L'éducation: s'interroger à nouveau », dans Fernand Dumont, Yves Martin (sous la dir. de). *L'éducation, 25 ans plus tard! Et après?: actes du colloque tenu les 1^{er}, 2 et 3 novembre 1989*. Ville Saint-Laurent (Québec): Institut québécois de recherche sur la culture, p. 12.
- 13 Conseil de la famille et de l'enfance (2000). *Avis: pour une plus grande complicité entre les familles et les écoles*. Québec: Conseil de la famille et de l'enfance, p. 14. (Gouvernement du Québec)
- 14 Conseil de la famille et de l'enfance (2003). *Le Rapport 2003-2004 sur la situation et les besoins des familles et des enfants: les parents au quotidien*. Québec: Conseil de la famille et de l'enfance, p. 46. (Gouvernement du Québec)

- 15 Daniel Dagenais (2000). *La fin de la famille moderne : signification des transformations contemporaines de la famille*. Sainte-Foy : Presses de l'université Laval, p. 14.
- 16 Raymonde G. Savard (1997). *Défis sociaux et transformation des sociétés*. Saint-Laurent (Québec) : Édition du Renouveau Pédagogique Inc., p. 189.
- 17 Marie-Thérèse Lacourse (1999). *Famille et société*. Montréal : Chenelière/MacGraw-Hill, p. 92.
- 18 Presse canadienne/Léger Marketing (2003). *Les Canadiens et la rentrée scolaire : rapport*. Montréal : Léger Marketing, p. 2.
- 19 Conseil de la famille (1995). *L'école et les familles : De son ouverture à leur implication*. Québec : Conseil de la famille, p. 19. (Gouvernement du Québec)
- 20 Ministère de l'Éducation (2004d). *Rapprocher les familles et l'école primaire : guide d'utilisation de deux instruments à l'intention des écoles primaires*. Québec : ministère de l'Éducation, p. 4. (Gouvernement du Québec)
- 21 Syndicat National Unitaire des Instituteurs, Professeurs des écoles et PEGC (2004). *L'implication des parents à l'école : interview de Rollande Deslandes, professeure-chercheure titulaire au Département des sciences de l'éducation de l'Université du Québec à Trois-Rivières*. [En ligne] <http://www.snuipp.fr/article1515.html>.
- 22 Fédération des comités de parents du Québec (2004). *Les défis de la conciliation travail-famille pour les parents d'élèves : mémoire présenté à monsieur Claude Béchar, ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille*. Beaufort, [Fédération des comités de parents du Québec], p. 15-16.
- 23 Ministère de l'Éducation (2004e). *Les services de gardes en milieu scolaire : document d'information*. Québec : ministère de l'Éducation, p. 2. [En ligne] <http://www.mels.gouv.qc.ca/DGFJ/projets/servicesdegarde/services.htm>.
- 24 Ministère de l'Éducation (2004e). *Les services de gardes en milieu scolaire : document d'information*. Québec : ministère de l'Éducation, p. 3. [En ligne] <http://www.mels.gouv.qc.ca/DGFJ/projets/servicesdegarde/services.htm>
- 25 Marie Allard (2004). « Seulement 16% des services de garde des écoles sont ouverts », *La Presse*, 2 mars, p.A11.
- 26 Conseil régional de développement de l'île-de-Montréal (2003). *Rapport d'analyse de la problématique entourant les services de garde en milieu scolaire pour les 5 à 12 ans lors des périodes de fermeture scolaires*. p. 9.
- 27 Fédération des comités de parents du Québec (2004). *Les défis de la conciliation travail-famille pour les parents d'élèves : mémoire présenté à monsieur Claude Béchar, ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille*. Beaufort : [Fédération des comités des parents du Québec], p. 2-3.
- 28 Conseil Régional des Élus de Chaudière-Appalaches (2004). *Pour une région engagée envers ses familles : rapport d'enquête : l'état de la situation de l'offre de service de garde à l'enfance et l'évaluation des besoins de garde des familles de la région de Chaudière - Appalaches*. [Montmagny : Conseil régional des élus de la Chaudière-Appalaches], p. 186. [En ligne] <http://www.chaudiere-appalaches.qc.ca/site.asp?page=element&nIDElement=536>.
- 29 Gouvernement du Québec (2004). *Forum des générations : mise sur pied de huit équipes de travail*, communiqué de presse, 22 décembre. [En ligne] <http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPCF/Decembre2004/22/c8117.html>.

- 30 Ministère de l'Éducation (2005). *Modifications apportées au Régime pédagogique : un programme scolaire renouvelé pour la réussite des élèves du primaire et du secondaire*, communiqué de presse, 9 février. [En ligne] <http://www.mels.gouv.qc.ca/CPRESS/cprss2005/c050209c.htm>.
- 31 Commission scolaire de Montréal (2005). *Faits saillants : politique alimentaire*. Montréal : Commission scolaire de Montréal, 4 p. Collaboration famille-école
- 32 Ministère de l'Éducation (2004e). *Les services de gardes en milieu scolaire : document d'information*. Québec : ministère de l'Éducation, p. 7. [En ligne] <http://www.mels.gouv.qc.ca/DGFJ/projets/servicesdegarde/services.htm>.
- 33 Ministère de l'Éducation (2004b). *Le ministre Pierre Reid accueille favorablement le rapport du groupe de travail sur les frais exigés des parents*, communiqué de presse, 31 août. [En ligne] <http://www.mels.gouv.qc.ca/CPRESS/cprss2004/c040831.htm>.
- 34 Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études (2004). *L'accessibilité financière à la réussite du projet d'étude : Avis au ministre de l'Éducation*. Sainte-Foy : Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études du Québec, p. 18. (Gouvernement du Québec)
- 35 Ministère de l'Éducation (2002). *Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue : apprendre tout le long de la vie*. Québec : ministère de l'Éducation, 38 p. (Gouvernement du Québec)
- 36 Conseil du statut de la femme (2004). *Avis : étudiante et mère : un double défi : les conditions de vie et les besoins des mères étudiantes*. Québec : Conseil du statut de la femme, p. 95. (Gouvernement du Québec)
- 37 Assemblée Nationale. Commission de l'éducation (2004). *Consultation générale sur les enjeux entourant la qualité, l'accessibilité et le financement des universités au Québec : rapport final*. Québec : Assemblée Nationale, [En ligne] http://www.assnat.qc.ca/fra/37legislature1/commissions/ce/universites.html#_Toc74987873.
- 38 Ministère de l'Éducation (2004c). *Orientations ministérielles sur l'avenir de l'enseignement collégial*. Québec : ministère de l'Éducation. [En ligne] http://www.mels.gouv.qc.ca/forumcollegial/pdf/Orientations_ministerielles_f.pdf.
- 39 Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études (2004). *L'accessibilité financière à la réussite du projet d'études : Avis au ministre de l'Éducation*. Sainte-Foy : Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études, p. 11. (Gouvernement du Québec)
- 40 Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études (2004). *L'accessibilité financière à la réussite du projet d'études : Avis au ministre de l'Éducation*. Sainte-Foy : Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études, p. 18. (Gouvernement du Québec)
- 41 Québec (2003). *Loi sur l'instruction publique : L.R.Q., chapitre I-13.3*. Québec : Éditeur officiel du Québec, Art. 36, p.9. (Gouvernement du Québec)
- 42 Antoine Baby (2004). « Réussir l'école pour réussir à l'école : conférence d'ouverture du colloque », *Tous ensemble pour la réussite*. P. --. [En ligne] <http://www.ctreq.qc.ca/Afficher.aspx?page=14164&langue=fr>. (Site consulté le 23 mars 2005)



5

Les politiques municipales dans une optique familiale

Donald Baillargeon



Table des matières

5-Les politiques municipales dans une optique familiale	166
Introduction	169
1 Contexte des municipalités et de leurs politiques	171
1.1 Contexte géopolitique	171
Diversité, inégalités et transformations du monde local	171
Proximité et transport en commun préoccupent les familles	173
Mutation des rapports Québec / municipalités	176
La démocratie de proximité : un chantier à poursuivre	178
1.2 Contexte sociodémographique	180
Des réalités familiales éclatées	180
Les milieux de vie appelés à prévenir l'isolement social des familles	180
Les connaissances sur les rapports familles / territoires / communautés trop restreintes	181
1.3 Brève revue des événements de l'année dans le monde municipal	183
2 L'état de la situation	184
2.1 Les politiques municipales et les familles	184
Un regroupement de municipalités qui a quinze ans et plus	184
Des énoncés de politiques familiales émergent	185
Orientations, priorités et portée des énoncés de la première génération	186
Une deuxième génération de politiques familiales à connaître	187
2.2 Compétences, pouvoirs et fonctions des municipalités	189

2.3	Des perspectives d'avenir	192
	L'adoption de politiques familiales: un mouvement à poursuivre	192
	La mise en œuvre de politiques a des exigences qu'il ne faut pas sous-estimer	194
	Des convergences et des collaborations nécessaires	195
	Réviser les politiques, les programmes et les pratiques et développer l'action	195
	Développer et diffuser les connaissances sur les réalisations pertinentes pour les familles	196
	Développer une optique familiale pour l'ensemble de l'action municipale	197
3	Les enjeux des prochaines années	198
3.1	Développer la toile sociale des familles au sein des collectivités	198
3.2	Se laisser guider par les aspirations des familles en matière de proximité et de mobilité géographique	199
3.3	Assurer et approfondir la démocratie municipale	200
	Annexe	201



Une partie du soutien collectif dont les familles ont besoin pour bien vivre peut et doit provenir du milieu local. Les institutions et les organisations actives dans les villages, les quartiers et les villes, ainsi que les populations qui y vivent sont appelées à contribuer à l'amélioration des conditions de vie des familles. Le Conseil de la famille et de l'enfance (CFE) a réaffirmé cette orientation, cette conviction régulièrement depuis sa création.

Dès sa deuxième année d'existence, en 1989, le Conseil de la famille et de l'enfance publiait l'*Avis Penser et agir famille: Guide à l'intention des intervenants publics et privés* interpellant l'ensemble des intervenants auprès des familles. Ce document se voulait un instrument de travail permettant d'apprécier la qualité familiale des politiques, programmes et services destinés aux familles. En 2002, l'*Avis Démographie et famille* soulignait de nouveau la contribution indispensable qu'apportent les municipalités¹ et le milieu scolaire, le réseau de la santé et des services sociaux ainsi que les organismes communautaires à l'amélioration du bien-être des familles. Le Conseil y formulait de plus des recommandations pour chacun des réseaux publics mentionnés. Il recommandait notamment aux municipalités qu'elles poursuivent le développement de politiques familiales.

En 2001 et 2003, le Conseil innovait en décidant de procéder à des consultations dans quatre villes de régions différentes du Québec, pour alimenter son Rapport annuel sur la situation et les besoins des familles et des enfants. Il poursuivait son engagement territorial en inscrivant le monde municipal à son *Plan d'action 2003-2004* et en entreprenant d'y développer des activités d'observation, d'expertise, de prospective et de production. Le Conseil a aussi participé au comité d'élaboration de la politique familiale de la ville de Québec et il siège au comité famille de la Conférence régionale des élus de Montréal. Il a par ailleurs entrepris d'élaborer un Avis à l'intention du gouvernement et des municipalités, qui présentera une réflexion prospective et des recommandations sur les principaux défis et les avantages que les politiques familiales municipales comportent pour les municipalités et les collectivités locales.

L'ensemble de ces actions reflète l'importance que le Conseil accorde aux milieux de vie et aux efforts nécessaires pour que leur aménagement, leur gestion et leur développement correspondent aux réalités des familles.

C'est par l'idée d'adaptation du milieu de vie aux besoins des familles que les municipalités sont associées à la politique familiale du Québec, comme l'indique clairement le *Plan concerté pour les familles du Québec* produit par le ministère de la Famille et de l'Enfance en 2002. Les municipalités sont aussi interpellées en ce qui concerne la



¹ On trouvera en annexe du chapitre la liste des acronymes et des sigles utilisés.

² Le vocable municipalités désignera les deux catégories de municipalités (locales et régionales de comté) dans la suite du texte, à moins d'indication contraire.

qualité du milieu de vie, qui représente un autre but visé par ce plan.¹ L'usage habituel veut que la notion de milieu de vie réfère d'abord aux municipalités et à leurs actions sur les territoires, ainsi que sur les communautés et les familles qui y vivent. Cette perspective incite à porter un regard renouvelé sur l'évolution de l'économie, de la société et de la politique.

Les territoires, les communautés et les institutions qui les gouvernent sont soumis aux tendances qui marquent l'ensemble de la société, entre autres sur les plans économique et politique. Les changements qui caractérisent les familles y ont aussi des répercussions. Ces tendances forment le contexte général, c'est-à-dire la somme des contraintes et des possibilités qui se présentent pour élaborer et mettre en œuvre des politiques publiques de soutien économique des familles, de conciliation famille-travail, d'adaptation des territoires et des communautés aux réalités des familles. Dans la suite du texte, un portrait du contexte des municipalités du Québec et de leurs politiques sera présenté.

Les municipalités font constamment l'objet de projets, de décisions et d'interventions de la part des paliers supérieurs de gouvernement. La dernière année n'ayant pas fait exception à la règle, nous ferons une brève revue de leurs actions ou des intentions d'agir à brève échéance qu'ils ont exprimées.

Les municipalités détiennent des leviers leur permettant d'agir sur les milieux de vie pour qu'ils correspondent, ou tendent à correspondre aux besoins et aux attentes des familles. Détenir des leviers d'action n'oblige pas à s'en servir et ne garantit pas non plus des résultats. La réalisation de l'adéquation entre les familles et leurs milieux de vie exige des choix politiques et administratifs éclairés, constants et dont la légitimité est reconnue par tous. L'adaptation des territoires et des communautés aux familles suppose que les politiques, les programmes et les pratiques des municipalités soient élaborés, mis en œuvre et évalués selon une optique familiale consciente, voulue et réelle. C'est un chantier majeur et permanent entrepris vers la fin des années 1980 et qui mobilise plus que jamais les municipalités et les communautés locales.

À notre connaissance, il n'existe pas d'état de situation complet de l'action municipale réalisée depuis cette date à l'intention des familles. L'une des actions importantes réalisée par les municipalités consiste dans l'adoption ou dans la mise à jour d'énoncés de politiques et de plans d'action en matière familiale, dont on retrouve aujourd'hui deux générations. Nous ferons le point sur l'état d'avancement de ce mouvement d'adoption d'énoncés de politiques familiales municipales, sur les connaissances que nous avons des énoncés et sur le besoin de les développer. Les énoncés seront mis en relation avec les leviers d'action dont les municipalités disposent, en vue d'identifier dans quelle mesure l'ensemble des leviers d'action est pris en compte. Par la suite, quelques conditions seront identifiées dans le but de convaincre les nombreux Conseils municipaux qui n'en disposent pas de se doter de politiques familiales.



¹ Le document d'appui produit pour soutenir l'élaboration des politiques municipales s'intitule : *La municipalité : un lieu de qualité de vie pour les familles* (MESSF, août 2003).

Un bon nombre d'énoncés de politiques familiales et de plans d'action étant au stade de la mise en œuvre, il convient de rester attentif aux moyens et aux conditions nécessaires pour qu'ils se traduisent en réalisations favorables aux familles. Nous nous y attarderons en distinguant ce qui est du ressort des municipalités et ce qui est de l'ordre de la convergence et de la collaboration entre les municipalités, le gouvernement et le réseau public. Puis sera abordée la question de la conciliation du développement de l'action et de la revue des politiques, programmes et pratiques des municipalités. Le développement et la diffusion des connaissances sur les politiques et sur les réalisations familiales des municipalités seront aussi évoqués, ainsi que l'utilité de développer une optique familiale sur l'ensemble de l'action municipale, qu'elle soit ou non dédiée aux familles.

Le chapitre fera enfin le point sur des enjeux et des défis de l'optique familiale pour les politiques municipales, que le Conseil a jugé pertinent d'identifier.

1 Contexte des municipalités et de leurs politiques

Les municipalités et leurs politiques sont influencées par un vaste ensemble de facteurs dont, au premier chef, les grandes tendances économiques, sociales, politiques et spatiales qui façonnent actuellement les territoires et les communautés. Elles sont aussi marquées par les politiques publiques qui les concernent. Enfin, l'évolution des familles joue aussi un rôle par rapport aux politiques familiales des municipalités.¹

1.1 Contexte géopolitique

Diversité, inégalité et transformations du monde local

La grande majorité des familles résident dans des villes, près de 80 % de la population du Québec vit en milieu urbain. Un bon nombre de familles se retrouvent en outre dans une collectivité relativement peuplée.¹¹ Mais un peu plus d'une personne sur cinq habite¹² de petites communautés du milieu rural alors que ce dernier couvre près de 80 % du Québec habité. Les frontières entre les territoires urbains et ruraux deviennent plus poreuses et les différences s'estompent du fait de l'influence prépondérante des villes et des agglomérations urbaines. Les villes et les campagnes restent néanmoins deux milieux de vie distincts à connaître et à faire connaître, notamment aux responsables des politiques publiques.



Le portrait présenté dans la suite doit beaucoup à une étude réalisée par Gérard Divay et ses collaborateurs de l'INRS Urbanisation, Culture et Société, grâce à un financement du ministère des Affaires municipales et de la Métropole.

¹¹ Une dizaine de villes compte 100 000 personnes et plus. L'île-de-Montréal se distingue avec plus de 1,8 million de personnes (plus de 25 % du total du Québec). Les trois agglomérations urbaines de Montréal, de l'Outaouais et de Québec regroupent quatre des sept millions de Québécoises et de Québécois.

¹² La *Politique nationale de la ruralité* attribue 78 % du territoire habité et 22 % de la population au monde rural.

Le monde local correspond historiquement aux villages et aux villes, qui constituent notre point d'ancrage dans l'espace et dans la société. Mais notre milieu de vie ne s'y limite pas nécessairement et le monde local lui-même s'élargit. De nos jours, plusieurs activités, biens et services nécessaires à la vie quotidienne ne sont plus disponibles localement. C'est le cas dans le monde rural où le milieu de vie tend à s'étendre à l'espace plus large de l'agglomération formée par le village où l'on habite, les villages avoisinants et la petite ville où l'on s'approvisionne en biens et services.ⁱ La situation est la même en milieu urbain, ce qu'indique l'usage de la notion d' « agglomérations urbaines ». En somme, le milieu de vie tend désormais à épouser les contours d'une micro région,ⁱⁱ avec les conséquences que cela implique pour les distances à parcourir, l'autonomie par rapport aux déplacements, l'organisation de la mobilité géographique et de la vie familiale, le sentiment d'appartenance, l'exercice de la citoyenneté et les structures municipales.

Le bien-être des familles est en partie relié à leur cadre physique de vie ainsi qu'aux possibilités et aux contraintes qu'il recèle. À ce propos, le Québec compte des territoires prospères et d'autres en déclin, en ville comme en campagne. Un certain nombre de villages offrent suffisamment d'activités, de biens et de services pour contribuer significativement à la vie des familles qui les habitent et ainsi participer à la constitution de communautés durables. Mais beaucoup, principalement ceux qui sont situés dans la couronne périphérique du Québec portent les marques de la dévitalisation.ⁱⁱⁱ Plusieurs activités, biens et services nécessaires à la vie quotidienne n'y sont plus disponibles et ils ont peu de chance, sinon aucune, de le redevenir, étant donné les déplacements de populations vers les villes, en particulier vers la région de Montréal.^{iv}

La dévitalisation est parfois trop avancée pour que des politiques familiales locales aient des chances de succès. Dans les autres cas, la situation locale appelle de telles politiques tout en rendant difficiles leur élaboration et leur mise en œuvre.



ⁱ Proulx rappelle qu'ont été identifiés 116 centres de services, situés entre les agglomérations urbaines et les villages, occupant ainsi une place spécifique dans un territoire local rural en transformation (2002 : 98).

ⁱⁱ Le micro-régional (municipalités régionales de comté, agglomérations) constitue l'un des échelons territoriaux identifiés par Proulx (2002 : 130).

ⁱⁱⁱ Environ la moitié des villages n'ont plus d'école et plusieurs n'ont plus de cabinet de médecin, de station d'essence, d'épicerie et de quincaillerie. Selon une étude réalisée à l'Université du Québec à Rimouski, 232 bureaux de poste ont été fermés entre 1986 et 1993 (Solidarité rurale du Québec, 2002 : 11).

^{iv} Divay *et al.* notent une accentuation des inégalités territoriales sous l'effet du jeu des forces de développement économique et de leur corollaire, les mouvements de population. Les régions périphériques dotées de plus petits centres urbains sont pénalisées par les tendances économiques et démographiques.

À propos de la démographie, il faut mentionner les dernières perspectives établies par MRC et par territoire équivalent, publiées en octobre dernier par l'Institut de la statistique du Québec (ISQ). On y apprend qu'en 2026, la population de la moitié des MRC, soit 52, sera supérieure à ce qu'elle était en 2001, tandis qu'elle aura diminué dans les 51 autres. Si le scénario de référence se réalise, la croissance démographique surviendra essentiellement dans les plus grands centres métropolitains, dans leur périphérie, le long des plus grands axes routiers ainsi que dans leurs zones de villégiature.¹

La dévitalisation continue aussi de faire son œuvre dans des villes, entre autres du fait de l'étalement urbain. Les nouveaux quartiers et les nouvelles villes qui se multiplient à la périphérie des anciens centres ont vu une majorité de jeunes familles s'y installer. La population des vieux quartiers des principales villes a décliné significativement, entraînant de nombreuses fermetures d'école, un vieillissement généralisé du milieu et une concentration de familles et de personnes à faible revenu.

Les observateurs ont toutefois noté un regain d'intérêt pour les centres villes chez les gens d'affaires et dans la population, qui indique un ralentissement de l'étalement urbain. À mesure que celui-ci ralentit, la revitalisation des vieux quartiers s'accroît, augmentant l'intérêt pour la vie en ville, notamment chez des jeunes familles. Le redéveloppement des centres villes – qui inclut la rénovation des logements vétustes¹ – reste cependant un défi majeur à relever pour permettre à de nombreuses familles d'avoir accès à des milieux de vie de qualité.² Des inquiétudes se manifestent toutefois à propos de la mixité sociale dans les quartiers revitalisés, car une dispersion géographique des pauvres, notée par différentes sources, est en cours, l'écart se creusant entre leurs revenus et les prix des logements dans les centres villes. Ce mouvement diminue leur accès aux biens et services et à la mobilité nécessaires à la vie quotidienne et à l'intégration sociale. Les villes sont donc appelées à se soucier de maintenir, voire d'augmenter le nombre de logements familiaux situés dans les centres villes, ou à proximité, et à faire en sorte que leurs loyers soient abordables pour les familles à faible et à moyen revenus.

Proximité et transport en commun préoccupent les familles

Le modèle d'organisation du territoire à la mode durant les dernières décennies est remis en cause et l'aspiration de proximité émerge. À partir des années 1960, les nouveaux quartiers et les nouvelles villes se sont multipliés à la



¹ Le milieu de vie des familles comprend d'abord leur logement et ce qui y est rattaché. C'est l'espace immédiat, celui que les familles peuvent le plus s'approprier et façonner à leur image. Ce bien doit les protéger des rigueurs du climat et de la vie, contenir les activités domestiques, favoriser l'intimité, l'exercice des responsabilités parentales, le développement des enfants et l'accueil des proches. Le logement inscrit de plus les familles dans les autres espaces qui contribuent au milieu de vie.

périphérie des anciennes villes et la majorité des jeunes familles s'y sont installées. Les décideurs publics et privés ont cherché à éviter dans ces nouveaux espaces résidentiels la densité et la mixité présentes dans les centres villes. On a donc construit beaucoup de maisons unifamiliales dans les banlieues et on en a fait des zones peu peuplées. Il en est résulté une diminution importante des terres agricoles et des forêts situées en bordure des villes. Ce modèle d'organisation du territoire a aussi entraîné une dispersion des espaces de la vie quotidienne (résidence, travail, études, commerces et autres) et un manque de proximité, qui imposent aux familles de nombreux déplacements sur des distances croissantes.

Les contraintes résultant de ces choix et leurs conséquences diverses sur les familles et sur leur cadre de vie sont bien visibles: obligation de posséder un véhicule automobile ou deux, d'y consacrer une part importante du budget¹ et de mettre beaucoup de temps à faire du transport; perte de temps importante dans les congestions routières, en particulier à Montréal; nombre significatif de blessures et de pertes de vie d'enfants victimes d'accidents piétonniers; espaces considérables occupés par la circulation automobile et le stationnement, y compris à proximité des logements; rareté de l'espace restant pour la nature, la vie à l'extérieur, les relations entre les familles partageant un même voisinage; croissance du bruit, du smog urbain et des problèmes de santé liés à la pollution de l'air par les émanations des véhicules de transport. Les familles qui ne peuvent - ou ne veulent - pas posséder un véhicule automobile ou deux voient de plus leur mobilité et leur capacité d'intégration sociale réduites.

Les familles témoignent de différentes façons de ces contraintes et font part d'une aspiration à retrouver, à proximité de leur lieu de résidence, un vaste éventail d'activités, de biens et de services, incluant des espaces verts et un accès facile aux cours d'eau, lorsqu'il y en a. Les villes, pour leur part, tendent à favoriser la consolidation et le renouvellement du tissu urbain et villageois existant, plutôt que son expansion. Ces orientations s'appuient sur la disponibilité d'assez nombreux espaces résidentiels, provenant notamment des nombreux sites « recyclables » pour l'habitation et du besoin de rénover les logements vétustes et certains équipements (écoles, centres communautaires, etc.). Elles sont favorables aux aspirations des familles qui habitent les vieux quartiers ou villages, mais le défi se pose de la préservation de la mixité sociale; les familles à faible revenu risquent en effet de devoir quitter ces quartiers faute de revenus suffisants pour faire face aux coûts qui augmentent.



¹ Les *Profils de consommation* établis par l'ISQ révèlent une hausse importante du pourcentage des dépenses de transport des familles bi et monoparentales à partir de 1999. Elles s'élèvent alors et tendent à se maintenir à 17 % du revenu après impôt des familles monoparentales et à 19 % de celui des familles biparentales. Ces dernières, à partir de l'an 2000, dépensent même davantage pour le transport que pour leur alimentation (voir les tableaux mentionnés dans le chapitre « La situation économique des familles et le soutien de l'État » du présent rapport).

La densification de l'habitat et la mixité des usages de l'espace sont aussi préconisées par les villes pour la construction de nouveaux quartiers ou la rénovation des banlieues vieillissantes. Ces orientations encouragent la proximité, une réduction de la mobilité forcée, un plus grand accès au transport en commun^I de même que la conservation des terres agricoles et des forêts bordant les villes. Les familles peuvent en bénéficier à certaines conditions : que la densité d'habitat ne soit pas trop élevée; qu'il reste suffisamment d'espace libre au sol et qu'il soit aménagé pour favoriser les jeux, les rencontres et les relations sociales; que les immeubles ne soient pas situés en marge de la trame urbaine et des voies de desserte du transport en commun.

En fonction de leur âge et de leurs activités, les membres des familles contemporaines ont besoin de se déplacer à des heures différentes et selon des trajets variés. L'organisation de l'espace et du temps^{II} fait que les familles et leurs membres ont besoin d'un moyen de transport motorisé. Mais la possession d'un véhicule automobile ou deux n'est pas à la portée de toutes les familles ou ne suffit pas à combler les besoins et les aspirations de tous les membres. Des chercheurs ont ainsi constaté qu'il y a dans les transports en commun beaucoup de personnes dont la famille possède un véhicule ou deux. La popularité des trains de banlieue de Montréal l'indique aussi.

Le besoin de transport en commun est souvent ressorti comme une priorité des forums sur le développement social tenus en 1997 et 1998. Des sondages^{III} et des consultations indiquent en outre que l'accès au transport en commun fait partie des besoins prioritaires des familles^{IV} et qu'une amélioration de l'offre de services est souhaitée, dans les cas où une telle offre existe.

Le contexte peut être favorable à des progrès dans le sens désiré par les familles. Le vieillissement de la population semble ainsi représenter une occasion de développer le transport en commun et les déplacements actifs. L'apport du transport en commun à la qualité du milieu et à la performance économique des villes est généralement reconnu. Un grand nombre de projets pilote ont émergé dans les régions avec la mise en œuvre à partir du 1^{er} janvier 2003 du programme du ministère des Transports du Québec destiné au milieu rural. Ils peuvent favoriser le rapprochement, voire mener à l'intégration des différents



^I Les déplacements tous azimuts et la faible densité de population imposent de grandes contraintes à l'organisation du transport en commun, qui diminuent son accessibilité.

^{II} Cumul d'emplois à temps partiel, combinaison travail-études, horaires de travail atypiques, horaires des loisirs selon les groupes d'âge et le sexe, etc.

^{III} Voir Solidarité rurale du Québec (1999).

^{IV} La publication ministérielle *La municipalité : un lieu de qualité de vie pour les familles* indique que plusieurs membres de la famille dépendent d'un moyen de transport en commun pour leurs activités quotidiennes (2003 : 15). Des chercheurs de l'INRS écrivent qu'« au plan des attentes de services, les tendances laissent entrevoir une demande accrue quant à l'accessibilité en général et plus spécifiquement pour les infrastructures et les moyens de transport... » (Divay et al. : 8).

systèmes de transport en commun existants. Une extension des services de transports collectifs est à l'étude dans différentes villes fusionnées et des mesures innovatrices sont mises en œuvre ou envisagées par certaines institutions pour augmenter leur utilisation. Certaines villes, telles que Montréal, Gatineau et Québec manifestent une volonté de réduire l'espace occupé par l'automobile au centre ville. Un nombre croissant de familles de Québec, Montréal, Gatineau et Sherbrooke choisissent de vivre sans posséder de véhicule automobile et de participer au partage de véhicules proposé par l'entreprise *CommunAuto*.

Le financement du transport en commun est en crise depuis déjà un bon nombre d'années. Il n'est pas évident que le niveau de l'offre de services s'est maintenu malgré des hausses importantes de tarif. Le gouvernement dispose de rapports contenant des recommandations pour les agglomérations de Montréal, de Québec ainsi que pour les milieux ruraux et il a lancé des discussions sur cette question stratégique du financement. À ce propos, les discussions et les décisions à venir en matière de financement du transport en commun soulèvent la question d'y inclure une éventuelle tarification familiale des services, qui semble peu développée.³

Mutation des rapports Québec / municipalités

De nombreuses analyses sur les milieux les plus innovateurs ainsi que sur le développement local et régional font ressortir que la réussite économique à tous les niveaux, incluant le niveau international, est liée à des considérations locales telles que la qualité de la main-d'œuvre, la densité des réseaux sociaux, le savoir-faire, la capacité d'accueil, le support et la culture du milieu local.¹ En conséquence des tendances du développement économique, Montréal, Québec et les autres grandes villes du Canada se présentent au gouvernement fédéral comme des interlocutrices incontournables. À l'inverse, « dans plusieurs pays, on observe que le gouvernement central en vient à investir massivement le domaine public local, notamment en accordant plus de moyens aux collectivités locales, mais en imposant en contrepartie des exigences au moins proportionnelles [...] Les politiques territoriales en viennent à occuper une place de choix dans les priorités gouvernementales ».⁴ Les interrelations à l'œuvre dans le développement économique, dans l'évolution sociale et dans la mise en œuvre du développement durable font appel à plus d'interdépendance et d'interpénétration entre les actions des divers niveaux de gouvernement. Une gouvernance plus flexible et à de multiples niveaux est préconisée.⁵

Les municipalités ont-elles la capacité fiscale d'assumer leurs responsabilités et de répondre aux attentes familiales ou citoyennes? La question ne semble pas pouvoir être tranchée nettement. Il n'existait pas en 2002 d'analyse détaillée



¹ Les ouvrages de Divay *et al.* et ceux de Bradford convergent sur ce sujet.

des choix budgétaires municipaux de la dernière décennie qui permettrait de bien apprécier la relation entre capacité fiscale et besoins de services.⁶

Pour ce qui les concerne, les municipalités rurales ont des taux de taxation plutôt bas, mais leur richesse foncière, généralement faible, et les revenus limités des ménages leur imposent des contraintes financières majeures.¹ Le constat fait par les grandes villes, qui affirment qu'elles n'ont pas les moyens dont elles auraient besoin, est confirmé par des observateurs indépendants. Il a de plus été admis par les gouvernements au moment la réforme municipale de 2002 ainsi que par le pacte proposé par le gouvernement fédéral. À l'intérieur des agglomérations, il est clair et documenté que la relation entre les capacités et les besoins a des déformations que la réforme de 2002 atténuait en partie.⁷ Les défusions à Montréal surtout, mais aussi à Longueuil et à Québec viennent amoindrir les effets de cette correction, en réduisant la capacité de ces villes au moment où elles deviendront effectives, le 1^{er} janvier 2006.⁸

Compte tenu des données obtenues après les défusions et des doutes à l'effet que la décentralisation risque de ne pas procurer aux acteurs les ressources dont leurs milieux ont besoin pour assumer toutes leurs responsabilités, notamment en matière d'équité sociale et territoriale, la question des capacités fiscales semble destinée à rester ouverte. Par ailleurs, dans la mesure où l'objectif de responsabilisation est important, il semble nécessaire de rester attentif à la capacité locale et régionale de prendre des initiatives.¹¹ C'est d'autant plus important de le faire que le rôle des municipalités semble appelé à s'élargir.

Au cours des années 1990, le gouvernement du Québec a suivi une tendance générale en affirmant comme jamais auparavant sa présence sur les terrains traditionnellement occupés par les municipalités.¹² Par ailleurs, la réforme municipale du début des années 2000 et les déclarations officielles sur la décentralisation se situent dans une perspective d'élargissement du rôle des municipalités régionales de comté et des principales villes. La question du rôle des municipalités se trouve posée et « la tension est évidente entre une conception plus traditionnelle de la municipalité comme dispensatrice de services largement autonome et une conception plus nouvelle de la municipalité comme un rouage gouvernemental à missions spécialisées ou à vocation générale de coordination »⁹.



¹ Le Rapport Meunier note que les communautés rurales comptent 22 % de la population du Québec, mais 19 % des valeurs foncières imposables. Leur capacité d'agir est de plus limitée par la petite taille de leur personnel et de leur population de même que par la faible rémunération des membres de leurs Conseils (FQM).

¹¹ Proulx, un observateur chevronné du monde local et régional, affirme : « Malgré leur utilité certaine en gestion publique, les différents territoires québécois (municipalités, MRC, régions administratives) ne semblent pas posséder l'autonomie financière et décisionnelle nécessaire pour assumer pleinement les responsabilités qui leur sont dévolues. Les acteurs territoriaux manquent d'expertise, de ressources fiscales, de marge de manœuvre légale... » (2002 : 149).

¹² Gérard Divay et son équipe ont observé une standardisation dans les domaines de la protection publique, de l'environnement, de la culture et des loisirs et des contrôles administratifs (2002 : 21-22).

Pour sa part, la décentralisation semble généralement perçue comme nécessaire ou souhaitable, notamment pour le monde rural, même si certaines conditions dont la réalisation demeure problématique sont formulées par les maires, les préfets et certains observateurs des scènes locale et régionale. Cette orientation va dans le sens de l'élargissement du rôle des municipalités et appelle des progrès de la démocratie de locale.

La démocratie de proximité : un chantier à poursuivre

Les municipalités et les collectivités sont appelées à s'adapter et à adapter leurs territoires à la diversité et aux inégalités qui caractérisent les familles. Pour réussir un tel changement, elles ont besoin de connaissances fines et à jour des réalités des familles, de dialogues publics éclairant et légitimant les arbitrages à faire, de réactions réfléchies sur les effets des décisions et des actions prises. En somme, elles ont besoin d'une démocratie représentative et participative saine et vivante, dans laquelle les familles puissent prendre leur place.

L'observation de l'état de la démocratie municipale fait ressortir des forces importantes. Il est relativement facile de s'adresser aux Conseils municipaux et à leurs membres qui, surtout dans le cas des grandes municipalités, ont une visibilité et une présence médiatique plus prononcées que celles des institutions des réseaux publics. Les maires des municipalités locales sont élus au suffrage universel, de même que ceux des arrondissements de Montréal et certains préfets des MRC, contrairement aux premiers ministres du Québec et du Canada. Le rayon d'action des maires et des préfets de même que leur pouvoir et leur légitimité se sont étendus avec la création des conférences régionales des élus. Des municipalités comptent des innovations significatives en matière de démocratie représentative¹ et participative.

Mais les taux de participation aux élections locales sont souvent inférieurs à ceux des élections provinciales ou fédérales; il arrive même que l'abstention électorale l'emporte sur la participation. Les sites Internet des municipalités présentent aussi « très peu d'éléments se rapportant à la démocratie locale », même si des municipalités s'en servent pour diffuser de l'information.¹⁰ Ces phénomènes indiquent que la démocratie locale a toujours des limites importantes et qu'elle ne peut pas être considérée comme un fait accompli.

Des facteurs structurels limitent en outre l'étendue et les possibilités de développement de la démocratie locale : multiplication des régies intermunicipales pour compenser l'incapacité de nombreuses municipalités rurales d'offrir seules des biens et des services (Rapport Meunier); division du secteur public local en de multiples structures (municipales, scolaires, sociosanitaires) dotées

¹ À titre d'exemple, la parité femmes/hommes existe depuis le début des années 1990 au comité exécutif et dans les Conseils de quartiers de la ville de Québec. Celle-ci s'est dotée en 2004 d'un « Observatoire de la démocratie locale ».

d'organisations et de cultures distinctes; sous-représentation, dans les Conseils municipaux et les conférences régionales des élus, des femmes et des jeunes adultes, qui portent habituellement les préoccupations des familles; nombre restreint jusqu'en 2002 de villes de taille suffisante pour fonder l'émergence de forces politiques capables de proposer des visions et des politiques innovatrices.

Le gouvernement et l'Assemblée nationale ont, à divers moments de l'histoire, assumé leurs responsabilités au regard de la démocratie locale en adoptant des dispositions réclamées par des citoyens ou suggérées par des Conseils municipaux.¹ Par ailleurs, le ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir s'est joint à un regroupement visant à augmenter la représentation des femmes et des jeunes adultes dans les Conseils municipaux. Certaines municipalités mettent en place des initiatives inspirantes pour réduire le déficit démocratique en y associant des parents et des enfants ou des adolescents. Pour que les familles fassent reconnaître leurs situations et agissent comme partenaires dans l'élaboration des décisions et des interventions municipales, le gouvernement pourrait assortir la décentralisation vers les villes et les MRC de dispositions susceptibles de faire progresser la démocratie municipale, sinon celle du secteur public local en général. Mais il n'a pas encore, semble-t-il, manifesté d'intention en ce sens.

Il en est autrement des rapports Québec/municipalités en matière familiale. Depuis la fin des années 1980 au moins, le gouvernement du Québec cherche à stimuler la réflexion et l'action des municipalités en faveur des familles. Le *Plan concerté pour les familles du Québec*, produit en 2002, comprend un axe qui interpelle particulièrement les municipalités—locales et régionales de comté. Il s'agit de l'adaptation des milieux de vie aux besoins des familles. Le gouvernement y signale qu'alors que le Québec compte plus de 1 000 municipalités, « seules une cinquantaine de celles-ci ont leur propre politique familiale », et il souhaite doubler ce nombre d'ici 2006. Une mesure de soutien financier et technique² à l'élaboration ou à la mise à jour d'une politique familiale municipale est alors créée, appuyée par le document *La municipalité : un lieu de qualité de vie pour les familles*. Le ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, y lit-on, s'est donné comme « objectifs de soutenir le développement de la dimension familiale dans la gestion des municipalités et d'encourager l'élaboration et l'adoption de politiques familiales municipales au Québec ». Le ministère y



¹ À titre d'exemple, la création de l'Office de consultation publique de Montréal a résulté d'une intervention gouvernementale.

² Une somme de 2 275 000 \$ doit être mise à la disposition des municipalités pendant la durée de la mesure. Le ministère finance 50 % des coûts admissibles encourus par les municipalités. L'allocation maximale varie de 12 000 \$—dans le cas des municipalités de moins de 35 000 habitants—à 100 000 \$ dans le cas des municipalités de 350 000 habitants et plus réalisant leur projet sur deux ans. La possibilité de bénéficier d'un encadrement offert par le Carrefour action municipale et famille d'une durée de 15 heures s'ajoute à l'allocation financière.

propose aussi certaines pistes, peu exploitées jusqu'ici, qui pourraient orienter l'action des municipalités. La gestion du temps et de l'espace et l'offre de services de transport en commun y occupent des places privilégiées.¹¹

1.2 Contexte sociodémographique

Des réalités familiales éclatées

Les familles québécoises présentent un niveau élevé de diversité, d'inégalités, de mobilité et de complexité.ⁱ Beaucoup se sentent essouffées, plus isolées qu'elles ne le voudraient, en manque de ressources, et elles aspirent à des milieux de vie mieux ajustés à leur situation, à leurs besoins et à leurs aspirations. C'est d'autant moins étonnant qu'une partie de leurs difficultés et des contraintes qu'elles subissent tiennent à l'aménagement et à la gestion de leurs milieux de vie. Les municipalités et les communautés doivent donc composer avec des réalités familiales multiples, qui tendent à se manifester dans une grande variété de lieux, villages, quartiers et micro régions.ⁱⁱ Ce n'est pas une mince tâche compte tenu, notamment, de l'absence d'organisations représentatives par lesquelles les familles pourraient élaborer et faire valoir une vision commune du milieu de vie existant et souhaitable, de même que des priorités et des stratégies qui devraient être mises de l'avant.

Les milieux de vie appelés à prévenir l'isolement social des familles

L'isolement social des familles constitue l'une des réalités préoccupantes. L'isolement a fait l'objet de nombreuses études, lit-on dans *La politique de la santé et du bien-être* (1992), qui démontrent l'importance du réseau social comme facteur de protection pour la santé physique et mentale. L'appartenance, l'envers de l'isolement social, se révèle être un bien grandement désirable pour l'épanouissement des parents, des enfants et des liens familiaux. L'isolement social des familles soulève par ailleurs des inquiétudes et suscite des réflexions visant à le prévenir.ⁱⁱⁱ

L'isolement social des familles – et des individus – tient en partie à notre mode de vie, qui ne tend pas à le réduire actuellement. L'appartenance sociale risque aussi d'être plus difficile pour des familles aux prises avec l'une ou l'autre forme de précarité, pour celles qui sont contraintes de déménager, par manque de



ⁱ Des enquêtes mettent au jour le haut degré d'organisation et de planification nécessaire pour rencontrer les exigences des deux sphères de la famille et du travail salarié, exigences encore très généralement assumées par les femmes (Brais, 2000 : 437).

ⁱⁱ Par exemple, la concentration des familles « pauvres » dans les vieux quartiers des villes diminue et les familles monoparentales ne quittent pas nécessairement les quartiers et les villes des banlieues.

ⁱⁱⁱ Le 12 novembre 2004, l'isolement social était l'objet du colloque *Agir ensemble pour prévenir l'isolement des familles*, organisé par l'Institut de la famille (Québec). Le Conseil de la famille et de l'enfance faisait partie du comité organisateur.

revenu ou pour conserver son emploi, et pour les familles agricoles.¹ Certains chercheurs rappellent que le sentiment d'appartenance est relié autant à une dimension collective qu'à une dimension subjective.¹² Il peut également jouer comme facteur de confiance qui facilite l'établissement de relations stables d'engagement mutuel, donc la constitution de réseaux, l'entraide, le partenariat, l'échange, la coordination. Les chercheurs soulignent enfin la nécessité de « combiner des repères sociaux à des repères spatiaux pour réussir l'intégration dans un milieu d'accueil ».

L'idée de relier le social et l'espace est reprise par des organismes communautaires, qui sont nombreux dans les régions du Québec et qui répondent en partie au besoin d'appartenance sociale des familles. Ces organismes souhaitent en priorité que la société et les gouvernements offrent les conditions favorables à la création de milieux de vie où les familles pourront mieux développer un sentiment d'appartenance.¹³ Ils rejoignent en cela les attentes exprimées par des familles à des municipalités lors de consultations publiques, qui visent à rendre disponibles des locaux communautaires, à augmenter l'accès au transport en commun pour pouvoir participer aux loisirs et à la vie communautaire, à prévoir des espaces communs à l'intérieur des ensembles d'habitation et à les aménager adéquatement et, plus généralement à favoriser la vie de quartier. L'organisation de l'espace, du temps et de la mobilité, ainsi que ses effets positifs sur la réduction de l'isolement social et son potentiel de développement de l'appartenance sont autant de pistes de réflexion et d'action qui pourraient être empruntées par diverses institutions. Les organismes communautaires et les familles demandent aussi que les écoles, les CLSC, les municipalités et les organismes communautaires s'arment pour développer l'appartenance.¹⁴

Des changements sont donc attendus dans l'aménagement du territoire, dans l'organisation du transport et de la vie collective ainsi que dans les relations entre les divers réseaux, pour que les territoires et les collectivités favorisent l'appartenance sociale des familles.

Les connaissances sur les rapports familles/territoires/communautés trop restreintes

Les familles ont été l'objet de nombreux travaux scientifiques au Québec au cours des dernières décennies, mais peu d'entre eux ont étudié les territoires et les communautés dans une optique familiale. La question spatiale, notamment celle de l'organisation territoriale, est négligée dans les travaux sur la concilia-



¹ Des parents travaillant souvent seuls sur la ferme familiale font part de l'isolement social qu'ils ressentent et des obstacles à l'appartenance et à l'engagement communautaires que leur situation comporte.

¹² Il s'agit de l'une des principales conclusions du colloque *Agir ensemble pour prévenir l'isolement des familles*.

¹³ *La politique de la santé et du bien-être* inclut aussi les municipalités en précisant que leur champ de juridiction leur permet d'agir sur les facteurs déterminants de la santé et du bien-être.



tion famille-travail.¹³ Plus globalement, les disciplines de l'histoire, la géographie, les sciences politiques et l'urbanisme, auxquelles on pourrait ajouter les sciences de la gestion et de la communication et les relations de travail, ont été relativement absentes des travaux sur les familles.¹⁴ Le Conseil a d'ailleurs fait des observations similaires.^I

La recherche scientifique adoptant une perspective familiale dans l'étude des milieux de vie, ou s'inspirant d'une telle approche, semble cependant en cours de développement. Les préoccupations des responsables des questions familiales dans les municipalités sont désormais mieux connues, en particulier depuis la publication de la recherche dirigée par Lucie Fréchette.^{II} Ce dernier l'a soutenue financièrement dans le but que les résultats de la recherche pénètrent les milieux municipaux.^{III} La participation des familles aux discussions et consultations reliées aux politiques familiales municipales a de plus fait en sorte que d'abondants matériaux susceptibles de faire progresser les connaissances sont maintenant disponibles, notamment sur les perceptions et les attentes des familles au regard de leurs milieux de vie et de leur gouvernance. Ces données nécessitent un important travail de synthèse, d'analyse et d'interprétation. Il est toutefois possible que leur influence sur les dirigeants et le personnel des municipalités commence à se faire sentir.

En somme, les municipalités se retrouvent dans un contexte marqué par des disparités et une diversité croissantes des territoires, des communautés et des familles, ainsi que par un rôle en cours de redéfinition, qui est appelé à s'élargir, notamment du côté du développement social, et à comporter davantage d'interactions avec les autres paliers de gouvernement. Elles sont appelées à innover significativement en plusieurs matières, mais il leur manque, pour y parvenir, de contrôler les conditions et les moyens nécessaires dont certains se retrouvent du côté du gouvernement du Québec. Les orientations véhiculées par les femmes et par les jeunes, qui tendent à occuper davantage d'espace dans les choix politiques, pourraient stimuler l'innovation sociale des municipalités.^{IV}

^I Le Conseil a constaté que les notions d'aménagement du territoire, d'architecture, d'automobile, de circulation dans l'espace, d'urbanisme, de village et de ville ne font pas partie des mots clés de la banque Famili@. Celle-ci contenait une référence en transport au moment de sa dernière mise à jour (juin 2003).

^{II} Rapport de recherche réalisé pour le ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille : *Stimuler la pénétration de la recherche sur la famille dans les municipalités québécoises*.

^{III} Ces préoccupations sont : l'identité et le sentiment d'appartenance, le loisir accessible et rassembleur des familles, les familles vues sous l'angle des générations, les rapports entre les municipalités et d'autres instances d'intervention auprès des familles, des défis particuliers reliés à la conjoncture sociopolitique et, enfin, une qualité de vie qui contribue à la résolution des problèmes sociaux et économiques affectant les familles.

^{IV} L'initiative impliquant quelque 400 jeunes de 15 à 30 ans, provenant des différentes régions du Québec, réunis à l'été 2004 dans le cadre de l'*Université du Nouveau Monde* mérite d'être soulignée. Les pistes d'action qui en sont ressorties sont de nature à nourrir la réflexion prospective locale et régionale. Mentionnons l'imposition de limites à l'étalement urbain, l'évolution vers la gratuité du transport en commun, ainsi que l'instauration de journées visant à favoriser les échanges entre voisins et la création, l'amélioration ou l'entretien de biens communs. Une synthèse est disponible sur le site www.inm.qc.ca.

1.3 Brève revue des événements de l'année dans le monde municipal

L'arrivée au pouvoir du gouvernement Charest en avril 2003 s'accompagne de projets et de décisions susceptibles d'avoir des impacts significatifs sur les territoires, sur les communautés, ainsi que sur leurs institutions et leurs dynamiques.

En 2003, le gouvernement remplace les Conseils régionaux de développement par les Conférences régionales des élus. Ce faisant, il confirme et accroît l'importance du rôle des élus municipaux dans l'aménagement, la gestion et le développement aux échelles locale et régionale. À l'automne 2003, le projet de Loi 23 modifie la *Charte de la ville* de Montréal pour permettre la mise en place du modèle organisationnel décentralisé élaboré par l'administration en place. La *Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités* vient fixer les règles de « défusion » des municipalités regroupées le 1^{er} janvier 2002.

L'année 2004 a été le théâtre de plusieurs événements importants impliquant les municipalités et les collectivités locales. Le début de l'année a été marqué par l'intérêt manifesté par le gouvernement fédéral pour les grandes villes et par l'annonce qu'il était disposé à allouer cinq milliards de dollars en cinq ans pour soutenir la réfection des infrastructures physiques et le transport en commun.

Au printemps, le ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir annonce qu'il mettra fin au programme d'aide financière d'urgence destiné à aider les ménages à conserver ou à trouver un logement. Ce programme a toutefois été reconduit par la suite. À la mi-juin, deux projets de loi sont déposés pour instituer l'Agence des partenariats public-privé du Québec et la Société de financement des infrastructures locales du Québec. Celle-ci aura principalement pour mission de verser une aide financière aux organismes municipaux afin de contribuer à la réalisation de projets d'infrastructures.

Le 20 juin 2004 se tiennent des référendums sur les démembrements dans 89 des 213 municipalités fusionnées le 1^{er} janvier 2002.¹ Le projet de politique gouvernementale sur la conciliation travail-famille fait l'objet d'une consultation et présente le milieu de vie comme l'un de ceux sur lesquels devraient porter des actions.

Le 9 décembre, le gouvernement dévoile le document *Repenser les relations avec les municipalités*, qui doit servir de base aux discussions fiscales devant mener à la conclusion d'une entente avant le 1^{er} janvier 2006. À la mi-décembre, le ministre des Transports annonce une aide financière supplémentaire de 20 millions de dollars pour 2005 et rend publiques des pistes d'action en vue de la conclusion avant janvier



¹ Ils ont confirmé dans la plupart des cas la volonté citoyenne de mettre en commun les ressources et de partager le pouvoir au sein des nouvelles villes, sauf dans l'ouest, à Montréal surtout, à Longueuil et à Québec.

2006 d'un accord sur un nouveau cadre financier. La loi élargissant les compétences municipales sur les cours d'eau et celle donnant aux municipalités des outils supplémentaires d'intervention concernant la production porcine doivent aussi être mentionnées.

En somme, les deux dernières années ont été fertiles en changements dans la sphère municipale et le gouvernement ainsi que l'Assemblée nationale ont posé plusieurs gestes en rapport avec les milieux de vie et les capacités des municipalités d'agir sur ceux-ci.

2 L'état de la situation

L'action municipale, comme d'ailleurs celle des autres paliers de gouvernement, prend la forme de pratiques administratives et politiques, de programmes et de politiques. Elle peut être intentionnelle, c'est-à-dire résulter d'un choix délibéré d'agir d'une certaine façon en faveur d'une population donnée. La décision d'adopter et de mettre en œuvre des énoncés de politiques et de plans d'action en matière familiale entre dans cette catégorie.

L'utilisation des divers leviers dont disposent les municipalités pour faire en sorte que les collectivités locales et leurs territoires soient des lieux favorables à l'épanouissement des familles, varie selon les dynamiques qui se développent localement. L'adoption d'énoncés de politiques, l'une des modalités utilisée par des municipalités pour s'engager en faveur des familles, l'indique bien.

2.1 Les politiques municipales et les familles

L'importance des municipalités pour les familles s'est manifestée très clairement dès les consultations du milieu des années 1980 sur la politique familiale du Québec. Il ne s'est d'ailleurs pas écoulé beaucoup de temps avant que le gouvernement du Québec pose des gestes visant à impliquer les municipalités dans la politique familiale du Québec. Au fil des ans, le gouvernement a exprimé l'intention que les municipalités développent la prise en compte des familles dans leur gestion et se dotent de politiques familiales écrites. Son discours a été entendu au plan local.

Un regroupement de municipalités qui a quinze ans et plus

La préoccupation familiale a mené à la création d'un mouvement de réflexion et d'action familiales. Des élus municipaux stimulés par des concitoyennes et des concitoyens à agir pour les familles se sont regroupés pour échanger et se soutenir dans le cadre de la Fédération des unions de familles (devenue par la suite la Fédération des organismes communautaires familles du Québec). Le mouvement s'est donné au départ un comité permanent appelé « Carrefour action municipale et familles ». Le Carrefour, devenu un organisme autonome en juin 2001, compte des réalisations importantes qui font partie, en quelque

sorte, du bilan familial des municipalités.ⁱ Il exerce maintenant le mandat que lui a octroyé le ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, qui consiste à soutenir les municipalités lors de l'élaboration ou de la mise à jour de leurs politiques familiales.

Des énoncés de politiques familiales émergent

L'engagement des municipalités dans la politique familiale a commencé de se manifester à la fin des années 1980. Les unions municipales ont accepté dès cette période de faire la promotion de l'action municipale en faveur des familles. Elles se sont engagées, au milieu des années 1990, à être partenaires du gouvernement dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique familiale provinciale. Des municipalités, locales ou régionales de comté, ont répondu à l'appel.

Cette époque marque ainsi l'apparition des premières politiques familiales municipales. Une soixantaine ont été adoptées avant 2002-2003, date de lancement de la mesure de soutien financier du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille. Ces politiques forment ce qu'on considère aujourd'hui comme la première génération de politiques familiales municipales, qui proviennent de municipalités locales ou régionales de comté. Elles concernent les familles et les communautés vivant dans une centaine de municipalités locales appartenant à différentes régions du Québec. La moitié de ces municipalités comptent entre 10 000 et 50 000 habitants. Il semble que les plus grandes municipalités n'aient pas adopté d'énoncés de politiques et de plans d'action en matière familiale au cours de cette période.ⁱⁱ

Une deuxième génération d'énoncés est actuellement en voie d'adoption. Les municipalités bénéficient cette fois-ci de la mesure de soutien du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, qui fut mise en vigueur en 2002-2003 et se prolongera jusqu'en 2006. Dès la première année de la mesure, le nombre de municipalités engagées dans le projet des politiques familiales s'est élevé significativement.ⁱⁱⁱ À la fin de janvier 2005, quatre-vingt-dix municipalités en ont bénéficié pour compléter ou entamer la démarche d'adoption d'énoncés de politiques et de plans d'action en matière familiale.



ⁱ Entre autres réalisations, notons la tenue depuis 1989 d'un colloque annuel qui fait le tour du Québec, la promotion et le soutien à l'adoption de mesures ou de politiques municipales, la reconnaissance de mesures exemplaires, la création en 2001 d'un comité recherche et développement qui a notamment pour but d'identifier et de promouvoir des priorités de recherche.

ⁱⁱ Les données proviennent de la présentation faite par Michel de la Durantaye lors du colloque 2004 du Carrefour action municipale et famille et lors d'une rencontre tenue au bureau du Conseil de la famille et de l'enfance.

ⁱⁱⁱ Certaines municipalités qui avaient des politiques familiales auparavant, mais qui ont été fusionnées à d'autres en janvier 2002 se sont prévaluées de la mesure pour les mettre à jour. C'est le cas, par exemple, de la Ville de Val-d'Or qui a agi rapidement et adopté dès le 23 avril 2003 la politique familiale s'appliquant à son nouveau territoire.

Tableau 1

Mesure de soutien financier aux municipalités locales ou régionales de comté qui élaborent ou mettent à jour une politique familiale

Année	Nombre de municipalités locales	Nombre de municipalités régionales	Population	Montant accordé
2002-2003	55	4	2 256 862	957 857 \$
2003-2004	8	0	526 429	197 000 \$
2004-2005	18	5	454 428	320 830 \$
Total	81	9	3 237 719	1 475 687 \$

Source : Direction des programmes à la famille, avec la collaboration de la Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, MESSF, janvier 2005.

Plus de 150 Conseils municipaux locaux ou régionaux de comté ont donc adopté des politiques familiales depuis la fin des années 1980 ou sont sur le point de le faire. Un nombre significatif de municipalités de toutes tailles se sont dotées d'un énoncé d'intentions concernant les familles. Ces politiques indiquent un mouvement « très important et avant-gardiste », selon une étude sur la première génération de politiques, menée à la demande du ministère.¹⁵

Orientations, priorités et portée des énoncés de la première génération

Cette analyse porte sur l'ensemble des énoncés de politiques et de plans d'action des municipalités produits entre 1989 et 2003 et elle prend en compte l'ensemble de leur contenu. Celui-ci se répartit dans les cinq catégories suivantes :

1. principes (7 %)¹
2. orientations (7 %)
3. objectifs spécifiques (45 %)
4. actions projetées (33 %)
5. actions en cours (7 %).

¹ Un nombre significatif, mais apparemment indéterminé, de municipalités locales se sont dotées de politiques familiales à travers la démarche faite par leur MRC.

Le profil général des énoncés de politiques et de plans d'action est « très diversifié ». Les énoncés sont structurés par « champ d'intervention » des municipalités. Certains éléments particuliers des contenus ont davantage retenu l'attention du Conseil de la famille et de l'enfance :

- La précarité économique des familles est le problème le plus fréquemment évoqué dans les énoncés. Viennent ensuite les changements dans la structure des familles.
- Les fonctions privilégiées par les municipalités sont informer et éduquer, développer et soutenir l'esprit et l'action communautaire, et assurer l'accessibilité en matière de coûts, de temps et d'espace des services.
- Les domaines d'intervention privilégiés sont le loisir, le sport et la culture, la sécurité, l'habitation, et l'urbanisme.

L'auteur a aussi noté les caractéristiques suivantes des énoncés :

- Les valeurs et les missions qui pourraient inspirer et légitimer les énoncés de politiques, sont rarement développées.
- La fonction supporter le développement économique est rarement présente.
- Il en est de même de la fonction représentation que les Conseils municipaux peuvent exercer, notamment auprès des autres paliers de gouvernement.

Cette première génération de politiques familiales locales a été produite avec peu de modèles et de moyens. Les municipalités avaient accès à des guides thématiques gouvernementaux, mais pas au soutien financier ou technique comme c'est maintenant le cas. Il est donc probable que la deuxième génération d'énoncés de politiques dépasse plusieurs des limites de la première et qu'elle utilise un plus large éventail des compétences et des leviers d'action dont disposent les municipalités.

Une deuxième génération de politiques familiales à connaître

L'information recueillie sur quelques projets de politiques, ceux des villes de Gatineau et de Québec, que le Conseil a été amené à connaître davantage, ainsi que sur leur élaboration, laisse entrevoir des innovations significatives. C'est le cas en ce qui concerne la consultation des familles et des organismes, dont une partie a été faite avant la rédaction du projet et selon des modalités inédites. La structure du projet de politique de la ville de Québec est construite autour de cibles définies en fonction des familles, plutôt que sur la base de la structure administrative de la ville. Gatineau et Québec se reconnaissent enfin un rôle d' « ambassadrice », notamment auprès des gouvernements supérieurs, qui seront appelés à collaborer au succès de leurs politiques familiales.

Ces cas sont-ils représentatifs de la plupart des politiques ou des projets en élaboration? Quelles tendances observe-t-on quand on tient compte des différences de ressources internes et externes à la disposition des municipalités? Quelles orientations et priorités sont mises de l'avant dans les politiques ou dans les projets? Dans quelle mesure prennent-ils en compte la diversité des familles, la réalité intergénérationnelle, ainsi que les caractéristiques et les besoins spécifiques des familles vulnérables? Quels résultats les familles peuvent-elles en attendre, en termes de proximité des activités, des biens et des services, d'amélioration de l'accès aux transports collectifs et à des logements appropriés à leurs besoins? Dans quelle mesure tendent-ils à reconnaître les familles comme des actrices et des partenaires à part entière du milieu local et à les soutenir en ce sens? À quel point prennent-ils en compte l'ensemble des leviers d'action dont les municipalités disposent et misent-ils sur un partenariat associant le gouvernement et les municipalités dans un but d'action conjointe cohérente et constante? Ce sont là autant de questions qui ne pourront trouver réponse que dans la poursuite de l'analyse et de l'évaluation de la deuxième génération de politiques.

Leur analyse et leur évaluation sont importantes, notamment pour estimer dans quelle mesure les fonds publics alloués à leur élaboration ont donné un bon rendement. C'est également important pour éclairer les actions et les débats des prochaines années, en particulier ceux qui concernent les réseaux publics et communautaires qui ont une présence locale, dont les organismes communautaires familiaux. Par ailleurs, ces énoncés vont servir de modèles aux municipalités qui vont entreprendre de se donner des politiques familiales dans l'avenir. Des membres de Conseils et des gestionnaires municipaux ont d'ailleurs exprimé leur intérêt à bien les connaître, par exemple lors du dernier colloque du Carrefour action municipale et famille (CAMF). Cette évaluation permettrait aussi d'estimer dans quelle mesure les politiques prennent en compte l'ensemble des leviers d'action dont les municipalités disposent.

2.2 Compétences, pouvoirs et fonctions des municipalités

Les municipalités locales ou de comté sont porteuses, depuis le milieu du 19^e siècle, de compétences – des obligations ou des droits – et de pouvoirs importants au regard des collectivités locales et de leurs territoires. La nature, l'ampleur et la portée de ces compétences et de ces pouvoirs ont varié, surtout à la baisse, depuis cette époque. Les municipalités sont toutefois toujours considérées comme des acteurs importants de la politique familiale depuis qu'elle existe.

Les compétences municipales traversent actuellement une période de changements majeurs qui risque de se prolonger, étant donné le projet global de réforme des compétences municipales élaboré il y a déjà quelques années et les intentions gouvernementales en matière de décentralisation.¹

Ce n'est pas ici le lieu approprié pour brosser un portrait d'ensemble des changements récents ou des projets envisagés en matière de compétences municipales. Une présentation des principaux éléments des compétences historiques suffit à faire valoir leur pertinence pour l'adaptation des milieux de vie aux réalités des familles.

L'ensemble des municipalités sont investies de compétences qu'elles sont tenues d'exercer. Les municipalités locales ont l'exclusivité de certaines de ces compétences, alors que d'autres sont partagées avec le gouvernement du Québec. Les MRC sont de plus dotées de compétences qu'elles peuvent décider d'exercer ou non. Le tableau suivant les présente par domaines d'activités et par catégories de municipalités et de compétences (obligatoires ou facultatives), en indiquant lorsqu'il y a lieu dans le cas des compétences des municipalités locales, si elles sont exclusives (E) ou partagées (P). La trame grise indique l'absence de compétences spécifiques.



¹ La création des communautés métropolitaines de Montréal et de Québec a amené un nouveau partage des compétences locales de ces deux villes. Celles-ci ont été modifiées à l'occasion de la création des nouvelles villes de Gatineau, Lévis, Longueuil, Montréal et Québec, qui disposent maintenant de chartes particulières. Les compétences municipales ont fait récemment ou font encore l'objet des projets de loi dans divers domaines (production porcine, utilisation des rivières pour la production d'électricité, etc.). Le projet global de réforme des compétences municipales élaboré il y a déjà quelques années sera-t-il remis de l'avant lors des discussions sur la décentralisation, qui affectera aussi les compétences locales?

Tableau 2

Les compétences des municipalités locales ou régionales de comté¹

	Compétences obligatoires		Compétences facultatives
	Municipalités locales	MRC et villes apparentées	MRC
Administration		Vente d'immeubles pour défaut de paiement de taxes, sauf pour les municipalités régies par la Loi sur les cités et villes	Acceptation d'un pouvoir délégué par la province ou par les municipalités locales; établissement de modalités de gestion et de financement d'équipements, infrastructures, services et activités à caractère supralocal
Culture et patrimoine		P	Élaboration d'une politique de développement
Eau	Gestion, traitement et distribution de l'eau potable	E	Gestion des cours d'eau locaux et régionaux
	Collecte et assainissement des eaux usées	E	
Économie et emploi		Financement des Centres locaux de développement	Aide technique aux entreprises; création de fonds d'investissements locaux; implantation de parcs industriels; élaboration d'une politique de développement du tourisme local
Évaluation foncière	Pour les municipalités régies par la Loi sur les cités et villes	E	Sauf pour les municipalités régies par la Loi sur les cités et villes
Habitation		P	Gestion et partage du financement du logement social
Justice	Cours municipales	E	
Loisir		P	
Matières résiduelles	Gestion, collecte et élimination	E	Planification de la gestion
Parcs et espaces verts		P	Établissement de parcs régionaux, réglementation sur la plantation et l'abattage d'arbres
Sécurité publique	Mesures d'urgence	P	
	Police	P	Entente relative aux services fournis par la Sûreté du Québec
	Protection contre les incendies	E	Élaboration d'un schéma de couverture des risques

	Compétences obligatoires		Compétences facultatives
	Municipalités locales	MRC et villes apparentées	MRC
Territoire	Aménagement	P Planification de l'aménagement du territoire, application de la règle de conformité au schéma, gestion des territoires non organisés	Modification du schéma d'aménagement et de développement, adoption de plans de développement du territoire
	Mise en valeur	P Mise en valeur des terres publiques ou privées	
	Urbanisme	P	
Transport	Gestion et entretien du réseau routier	P	Aménagement d'un aéroport ou d'un port
	Transport en commun	E	Réglementation du transport par taxi
	Transport adapté		Voirie locale

Pour assumer leurs compétences, les municipalités disposent des trois types de pouvoirs : législatif, exécutif, judiciaire¹ et elles peuvent exercer diverses fonctions.² Elles disposent donc d'un bon éventail de moyens pour agir sur un grand nombre d'éléments qui constituent le milieu de vie des familles. Voyons-en quelques exemples. Les municipalités peuvent influencer la quantité de logements et de logements sociaux accessibles aux familles, ainsi que leur localisation dans les villages ou les villes, conditionnant ainsi la nature et la richesse du voisinage des familles concernées. Par d'autres interventions en aménagement du territoire, les municipalités peuvent faire bénéficier les familles d'une proximité d'activités, de biens et de services utiles à la vie quotidienne. Les municipalités ayant une capacité financière suffisante peuvent aussi développer en toute autonomie l'offre de services en transports collectifs. En somme, pour reprendre les termes de Divay,¹⁶ on peut retenir que les municipalités assument les fonctions d'assurer la fonctionnalité physique du cadre de vie et la cohabitation harmonieuse des citoyens sur leur territoire, en plus de favoriser le développement de la collectivité et d'en faire la promotion à l'extérieur.



¹ Ce tableau a été établi à partir de la publication du Conseil de la science et de la technologie sur l'innovation dans les municipalités (2004) et de celle du ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir, sur la MRC (2004).

² Ainsi, elles peuvent édicter des règlements, mettre en œuvre les décisions prises et utiliser le pouvoir judiciaire pour faire respecter les règlements municipaux.

³ Mentionnons la construction, l'opération et l'entretien d'infrastructures diverses; la protection du territoire et de l'environnement; la taxation et l'application des règles de la fiscalité municipale; la diffusion d'informations et la tenue de référendums, de consultations publiques et d'élections; le maintien de relations avec les autres paliers de gouvernement et les organismes locaux et régionaux.

Quelques limites des compétences attribuées aux municipalités méritent toutefois d'être signalées. Le fait que le transport en commun et le transport adapté relèvent des municipalités locales peut freiner les possibilités de développement en milieu rural.¹ Les municipalités locales doivent s'entendre pour constituer une corporation intermunicipale ou pour déléguer leur compétence à la MRC. Par ailleurs, les municipalités locales partagent leurs compétences avec la province dans environ 50 % des domaines (entre autres l'habitation, l'aménagement du territoire, la police et l'urbanisme). Ce constat indique que la capacité juridique et la responsabilité d'agir des municipalités par rapport à l'aménagement et à la gestion du milieu de vie ont des limites importantes. Ces limites tendent-elles à diminuer du fait des modifications apportées aux compétences municipales ou des orientations annoncées par le gouvernement en matière de décentralisation, de régionalisation et de fiscalité municipale? Il serait utile aux familles et aux collectivités locales de pouvoir répondre à cette question, ce qui leur permettrait de mieux concevoir l'action municipale et éventuellement de s'y engager davantage.

2.3 Des perspectives d'avenir

L'adoption de politiques familiales: un mouvement à poursuivre

L'adoption d'énoncés de politiques familiales engage les municipalités à investir les ressources et à créer les conditions nécessaires à l'atteinte des résultats prévus dans les énoncés. Elle fournit aussi aux familles et à leurs représentants une base pour inciter les dirigeants municipaux à mieux prendre en considération les intérêts et les demandes des familles. Il s'agit d'un processus qui contribue à la mise en oeuvre d'une gestion municipale soucieuse des familles.

Le défi de l'adoption de politiques familiales municipales n'est pas relevé dans la totalité du Québec. En tenant compte du fait que la province comptera plus de 1 150 municipalités locales à partir de janvier 2006 et qu'elle compte aussi 96 MRC, il reste un grand nombre de Conseils municipaux locaux et régionaux à convaincre d'entreprendre le « virage familles » pour que l'équité territoriale soit atteinte. Il faut noter aussi qu'en janvier 2005, moins de la moitié de la population du Québec est dotée de politiques familiales municipales. Cette donnée pourrait progresser rapidement, la ville de Montréal ayant entrepris les démarches pour se doter d'une politique familiale. Lorsque cela sera fait, des municipalités assez peuplées pourraient cependant rester sans politique familiale.

¹ Avant 2004, le transport adapté faisait partie des compétences facultatives des MRC. Son attribution aux municipalités locales provient de la Loi 56, Loi modifiant la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées et d'autres dispositions législatives*. Voir à ce sujet le chapitre 3 du présent Rapport.

L'année 2005, qui en est aussi une d'élections générales dans les municipalités, apparaît comme un moment propice pour susciter l'engagement vers l'adoption et la mise en œuvre de politiques familiales. La formulation de demandes en ce sens par des familles—individuelles ou regroupées—a de meilleures chances d'être entendue en année électorale, d'autant plus qu'un mouvement se développe actuellement pour favoriser les candidatures de femmes et de jeunes adultes, habituellement plus sensibles aux questions familiales.

Étant donné le grand nombre de Conseils municipaux qu'il reste à convaincre d'adopter une optique familiale, il paraît souhaitable que la mesure gouvernementale de soutien à l'élaboration ou à la mise à jour de politiques municipales s'étende au-delà de 2006. La popularité de cette dernière mesure témoigne en sa faveur puisque le nombre de politiques familiales visé par le ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille sera atteint, sinon dépassé bien avant l'échéance prévue.

La promotion des politiques familiales municipales pourrait gagner à mettre à contribution les municipalités qui s'en sont déjà dotées. Elles peuvent en effet tenir un discours crédible sur ce qu'une telle adoption implique comme efforts et comme bénéfices pour les municipalités, mais aussi pour les familles et pour les collectivités. Il paraît également souhaitable que le gouvernement continue d'allouer des ressources à la promotion de l'adoption de politiques familiales municipales. Il y aurait peut-être aussi lieu d'explorer si un engagement commun du gouvernement, des unions municipales et des municipalités volontaires serait possible et souhaitable.

Il y a peut-être également lieu de se demander s'il serait pertinent d'inciter certaines municipalités davantage que d'autres à entreprendre une démarche d'adoption de politiques familiales ou de soutenir certaines d'entre elles en priorité. À titre d'exemple, il serait possible d'inciter d'abord les municipalités comptant un grand nombre de familles, ou encore les municipalités locales dont la MRC s'est dotée ou est en train de se doter d'une politique familiale. La convergence et la collaboration entre municipalités locales et municipalités régionales pourraient être encouragées pour bénéficier de la mesure de soutien, étant donné que les deux instances façonnent les milieux de vie des familles. D'ailleurs le Conseil des maires de certaines MRC estime qu'une politique familiale est souhaitable à cette échelle, afin de créer une concertation et une cohérence entre les instances locale et régionale.

Y a-t-il enfin lieu d'encourager des municipalités rurales à se regrouper pour élaborer une politique commune, dans les cas où la MRC n'est pas prête à agir ou lorsqu'elle n'est pas en bonne position pour animer la démarche?

La mise en œuvre de politiques a des exigences qu'il ne faut pas sous-estimer

Un nombre important de municipalités étant désormais dotées de politiques familiales ou se trouvant sur le point de l'être, la question des conditions et des moyens d'action nécessaires à leur mise en œuvre devient alors d'actualité. L'adoption d'énoncés de politiques et de plans d'action n'a certes pas un effet magique et elle ne mène pas directement à l'action. La mise en œuvre des énoncés représente un défi, qui est d'autant plus grand que les intentions sont ambitieuses. Le relever avec succès suppose des moyens et des conditions dont une partie seulement sont sous le contrôle des Conseils municipaux. Ceux-ci, dont la condition peut se renouveler tous les quatre ans, doivent persister à accorder une importance significative à la politique familiale. Il faut également que la direction et le personnel des municipalités soient familiarisés avec l'approche familiale et avec les pratiques qu'elle implique.

L'adoption d'énoncés de politiques et de plans d'action en matière familiale peut être vue comme un objectif intermédiaire des municipalités. D'autres objectifs organisationnels doivent aussi être fixés et atteints pour que les intentions municipales au regard des familles deviennent réalité. Il faut notamment que les politiques familiales se traduisent dans les politiques municipales de sécurité publique, d'habitation et de transports collectifs. Ce défi de l'intégration des politiques ne va pas de soi et il est particulièrement complexe dans le cas des municipalités qui se sont dotées récemment d'énoncés de politiques et de plans d'action dans différents domaines.

La mise en œuvre des politiques passe aussi par la révision, la conception ou le développement et la gestion de programmes et de pratiques. Elle pose donc le double défi de l'innovation et de la cohérence. L'adoption d'énoncés de politiques et de plans d'action amorce en effet un cycle de changements multiples pour lesquels les municipalités auraient intérêt à disposer de connaissances et d'expertise, ou encore de ressources financières afin de se les procurer. Les municipalités peuvent-elles rassembler actuellement assez de moyens et de conditions pour entamer efficacement la mise en œuvre de leurs politiques? Le pourront-elles aussi au cours des prochaines années? Divers observateurs, dont le Conseil de la science et de la technologie, font valoir que les municipalités ne disposent pas des moyens et des conditions nécessaires pour assumer leurs responsabilités ou pour innover. Les ministères concernés doivent donc être attentifs à cette question et être ouverts à accompagner ou soutenir les municipalités au besoin.

Favoriser les échanges entre municipalités de modèles, de pistes et d'observations sur les façons de faire utilisées semble prometteur également. Les unions municipales ont peut-être un rôle à concevoir et à exercer en cette matière.

Des convergences et des collaborations nécessaires

La mise en œuvre de politiques municipales favorables aux familles implique aussi des moyens et des conditions dont le contrôle échappe aux municipalités. Il faut notamment que la mobilisation des organismes du milieu qui ont participé à l'élaboration de la politique et la concertation des actions soient maintenues ou même accentuées. Il est également nécessaire que l'action gouvernementale et l'action municipale, notamment dans les domaines de compétences partagées, soient convergentes et se renforcent mutuellement. À titre d'exemple, les municipalités d'une région ont peu de chance d'augmenter significativement la part des déplacements en transport en commun si le ministère des Transports développe le réseau autoroutier. Par ailleurs, l'action et la réflexion des ministères et des réseaux publics sont appelées à se moduler en fonction des situations – les différences et les disparités croissent entre les territoires et les communautés – et de la variation des priorités qui en découle.

Réviser les politiques, les programmes et les pratiques et développer l'action

Les municipalités n'ont pas attendu d'être munies de politiques familiales et de programmes bien au point pour changer des pratiques ou en initier de nouvelles. La perspective consistant à procéder à un examen d'ensemble des politiques, des programmes et des pratiques dans une optique familiale, et à apporter des modifications en conséquence ne doit pas mener à retarder l'action plus que nécessaire. Il n'est pas utile d'avoir terminé la revue d'ensemble pour, par exemple, ne plus limiter le nombre d'enfants admis avec leur(s) parent(s) dans les activités ou les équipements de loisir. Pas besoin d'attendre non plus pour augmenter le nombre et la variété des logements accessibles aux familles, en particulier dans les grandes villes ou pour faciliter les déplacements en transport en commun dans le but de participer à des événements familiaux. Lors de certaines consultations publiques, les familles présentes ont d'ailleurs réclamé des actions rapides et significatives.

Les municipalités sont donc appelées à concevoir et à réaliser des innovations qui peuvent prendre des formes différentes selon l'état de développement atteint par les collectivités et selon les volontés et les dynamiques locales. Il peut s'agir de rendre disponibles des locaux communautaires et leur équipement, de favoriser la création et d'appuyer le fonctionnement d'associations de quartiers ou de regroupements de villages, de promouvoir et de soutenir la réalisation de fêtes ou encore la médiation pour la résolution de conflits de voisinage, de « recycler » des espaces à des fins communautaires, de développer l'accès au transport en commun, de protéger les familles à faible revenu contre le risque de devoir quitter leurs logements, leurs quartiers et de s'éloigner ainsi de leurs réseaux familiaux et sociaux.

Développer et diffuser les connaissances sur les réalisations pertinentes pour les familles

Il est utile de connaître les intentions des municipalités au regard des familles, mais il peut être plus intéressant encore de connaître leurs réalisations. Il n'existe pas de portrait d'ensemble de l'action municipale réalisée dans une optique familiale depuis l'adoption de la politique familiale du Québec. Les mesures familiales explicites mises en œuvre par les municipalités depuis les années 1980 ne semblent pas toutes avoir été recensées. Des mesures familiales restent parfois méconnues même dans les municipalités qui en ont pris l'initiative.

Pourtant, des municipalités, locales ou régionales de comté, comptent des réalisations concrètes d'appui aux familles, entre autres :

- la gratuité du transport en commun pour les enfants de cinq ans et moins;
- une tarification des loisirs communautaires réduite pour les familles nombreuses;
- une aide financière et technique apportée aux organismes communautaires familles;
- des démarches vigoureuses et des dépenses significatives pour maintenir des écoles de village ou de quartier.

Le *Carrefour action municipale et famille* a identifié plus d'une vingtaine de mesures familiales mises en œuvre par des municipalités – qui n'ont d'ailleurs pas toutes formellement adopté des politiques familiales. D'autres réalisations pourraient peut-être s'ajouter, telles que celles qu'appliquent des municipalités membres du *Réseau québécois de Villes et Villages en santé*¹, un organisme qui vise à améliorer les conditions de vie des familles et de l'ensemble de la population, en favorisant leur participation. Compte tenu de la progression de l'engagement des municipalités envers les familles, leurs réalisations – du moins celles qui correspondent à des priorités – pourraient mériter d'être systématiquement recensées et plus largement diffusées.

Par ailleurs, la connaissance de l'action municipale envers les familles s'enrichit continuellement, entre autres, grâce à la contribution des chercheuses Sylvie Paré, Winnie Frohn et Marie-Ève Laurin. À partir d'une enquête téléphonique effectuée entre janvier et avril 2001 auprès des directions municipales, elles ont étudié les réalisations de dix-sept municipalités de plus de 3 000 habitants situées dans la couronne de Montréal. Il s'agit de villes comptant des taux relativement élevés – selon leur expression – de « populations dites minorisées » : immigrantes, minorités visibles, familles monoparentales et familles à faible revenu.

¹ Le Réseau québécois de Villes et Villages en santé est une association qui a vu le jour en 1989 et qui regroupe près de 140 municipalités représentant plus de 60 % de la population québécoise. Il a pour mission de promouvoir et de soutenir, dans tout le Québec, le développement durable de milieux de vie sains.



Selon un article publié en 2002, ces 17 municipalités offrent certains services à toutes ces catégories de population.¹ Les personnes âgées bénéficient le plus de pratiques municipales adaptées, l'ensemble des municipalités déployant des stratégies spécifiques à leur égard. Les chercheuses ont par ailleurs décelé une tendance des municipalités à se doter de politiques, de programmes ou de pratiques pour répondre à des besoins spécifiques, mais sans qu'il y ait un lien automatique entre la forte présence de ces dernières et l'existence de politiques et programmes à leur intention.² Elles identifient ainsi plusieurs autres facteurs pouvant expliquer la présence ou l'absence de soutien municipal aux populations identifiées.

Dans un autre article de 2004, les chercheuses indiquent que leur projet se poursuit par des entrevues terrain et s'intéresse à la présence ou à l'absence d'évaluation des résultats et de mesure de performance dans les municipalités étudiées qui se sont dotées de politiques familiales. Les résultats de l'analyse des entrevues que les auteures étaient en train de réaliser l'été dernier sont à surveiller.

D'autres recherches semblables sont-elles envisagées ou en voie d'élaboration pour d'autres territoires du Québec, notamment les agglomérations rurales ou mixtes, c'est-à-dire rurales et urbaines? Elles seraient pertinentes et il est souhaitable que les projets en ce sens se fassent connaître le plus tôt possible.

Développer une optique familiale pour l'ensemble de l'action municipale

L'action des municipalités dédiée aux familles n'est pas la seule à les affecter. Les familles subissent les effets de l'ensemble de l'action des municipalités. Il peut être pertinent, par exemple, d'analyser les impacts sur les familles de ce qui est fait par des municipalités qui n'ont ni politique ni programme qui leur soient explicitement destinés. L'ensemble de l'action d'une municipalité constitue sa véritable politique et devrait être prise en compte si l'on voulait en faire un état complet.

La promotion des politiques familiales municipales a pour visée que toutes les politiques municipales, écrites et non écrites, de même que les programmes et les pratiques des municipalités correspondent bien aux réalités des familles. Il s'agit que toutes ces politiques soient élaborées, mises en œuvre, évaluées et réactualisées dans une optique familiale éclairée, cohérente et inclusive. L'ensemble



¹ Il s'agit de prêts d'équipements et de locaux, de subventions aux divers groupes, de collaborations avec des organismes communautaires et de mise en disponibilité d'employés municipaux.

² « Ce ne sont pas forcément les municipalités avec une forte proportion de familles monoparentales qui offrent le plus de services variés. (...) En ce qui concerne la population à faible revenu, nous observons aussi un manque d'arrimage entre la forte proportion de cette population et le soutien offert par les municipalités » (Paré, Frohn et Laurin, 2002 : 214).

de « l'œuvre » municipale, comme l'organisation même des municipalités, est d'intérêt pour les familles et mérite d'être examiné sous cet angle. Cette perspective globale semble d'ailleurs pénétrer les énoncés de politiques et de plans d'action en matière familiale de certaines municipalités. Dans l'avenir, il sera utile de constater dans quelle mesure les pratiques qui en découlent iront dans le même sens et s'avéreront à la hauteur des défis et des enjeux familiaux auxquels font face les municipalités et les collectivités.

3 Les enjeux des prochaines années

L'état de situation a fait ressortir un certain nombre de besoins auxquels les municipalités font face lorsqu'elles veulent agir pour les familles et intervenir avec elles sur leurs milieux de vie. Le besoin de se doter dès le départ d'un énoncé de politique familiale n'est à cet égard pas une condition nécessaire, il ne s'agit pas d'un préalable à l'action. L'histoire démontre d'ailleurs que certaines municipalités ont mis en œuvre des mesures fort pertinentes pour les familles bien avant de se doter d'énoncés de politiques et de plans d'action en matière familiale. Et c'est encore le cas actuellement.

Cependant, l'adoption de politiques familiales amorce ou accélère le développement de l'optique familiale dans les politiques, les programmes et les pratiques des municipalités. Pour cette raison et pour la continuité de l'orientation gouvernementale, le Conseil de la famille et de l'enfance considère important que se poursuive le soutien financier et technique à l'adoption ou à la mise à jour des politiques familiales municipales. La continuité apparaît également nécessaire étant donné les défis et les enjeux que l'optique familiale représente pour les politiques municipales dans le contexte actuel.

3.1 Développer la toile sociale des familles au sein des collectivités

L'idée de toile, généralement associée au cyberspace, peut avoir plus qu'une signification technologique et servir à inspirer la création d'espaces favorisant les rapports humains et l'appartenance sociale des familles. L'autorisation de bâtir et la construction de maisons intergénérationnelles, qui représentent une nouvelle façon d'organiser l'espace afin de favoriser le soutien familial, illustrent bien la possibilité et l'intérêt de lier le spatial et le social. Un tel lien est encore peu exploré par les recherches sur les familles. Mais celles qui sont disponibles, ainsi que les attentes exprimées par les familles et par les organismes communautaires doivent inciter les décideurs et les acteurs concernés à développer leur conscience et leur connaissance des liens entre les dimensions sociales et spatiales dans l'optique des familles. L'organisation de l'espace et de la mobilité peut accentuer l'isolement social des familles ou, au contraire, favoriser leur appartenance sociale à un groupe communautaire, au voisinage, au quartier et à la collectivité locale dans son ensemble.

Les impacts sur les liens sociaux des familles qui résultent des décisions et des interventions municipales en matière d'espace ont besoin d'être mieux connus. Développer les connaissances en cette matière est essentiel et assez urgent. Ainsi, le Conseil de la famille et de l'enfance considère que les municipalités et leurs dirigeants doivent se questionner, faire le bilan de leurs décisions et de leurs interventions en matière d'organisation de l'espace et de la mobilité par rapport à l'isolement social des familles ou à leur appartenance.

Il faut aussi relever le défi que constitue la diffusion de résultats, de bilans et de recherches sous des formes appropriées afin de favoriser la pénétration de la recherche reliant le social et le spatial dans les municipalités et chez les acteurs familiaux. Le ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille avait commencé de le faire, en subventionnant la recherche sur les préoccupations des membres des Conseils municipaux. Il s'agit d'une action gouvernementale à poursuivre.

3.2 Se laisser guider par les aspirations des familles en matière de proximité et de mobilité géographique

Le bien-être des familles est aussi relié à leur cadre physique de vie, ainsi qu'aux possibilités et aux contraintes qu'il recèle. Ce cadre impose actuellement aux familles un niveau élevé de contraintes, notamment à cause de son éclatement et des conséquences qui en résultent. Les familles en témoignent et aspirent à retrouver à proximité de leur lieu de résidence un vaste éventail d'activités, de biens et de services.

Les municipalités, le gouvernement et les autres acteurs publics ou privés qui « font » l'aménagement du territoire doivent prendre en bonne considération l'aspiration des familles à disposer d'un environnement physique riche, de plus en plus complet et qui favorise ainsi les déplacements actifs.

L'orientation en faveur de la proximité et le vieillissement de la population tendent à favoriser la consolidation et le renouvellement des tissus urbain et villageois existants. La densification de l'habitat et la mixité des usages de l'espace qui sont préconisées pour la construction de nouveaux quartiers reflètent des tendances émergentes qui sont favorables aux familles. Les instances locales sont incitées à les concevoir et à les réaliser avec la collaboration des familles, de manière à leur procurer des milieux de vie appropriés à leurs réalités et qui permettent la combinaison de divers modes de transport pour assurer une mobilité plus respectueuse de leur espace de vie.

L'élargissement de l'accès au transport en commun peut certes profiter aux familles. Il peut notamment contribuer à réduire leurs coûts de transport, ce dont profiteraient surtout les familles à faible et moyen revenu. Il peut aussi favoriser une plus grande équité dans l'accès à la mobilité géographique et améliorer le cadre physique de vie. Mais il importe que le coût du développement du transport en commun qui sera facturé aux familles soit raisonnable et perçu comme tel. Cette précaution est importante, dans le contexte de la crise du financement qui affecte ce transport depuis les années 1990, qui a déjà fait l'objet de recommandations soumises en 2002 par les trois groupes de travail mandatés par le précédent gouvernement. Percevoir le transport

en commun comme un bien collectif, dont toute la collectivité bénéficie, incite à élaborer des paramètres de financement qui soient acceptables et équitables au regard des familles.

3.3 Assurer et approfondir la démocratie municipale

Pour s'adapter et adapter leurs territoires à la diversité et aux inégalités qui caractérisent les familles, les municipalités et les collectivités ont besoin d'une démocratie représentative et participative saine et vivante, dans laquelle les familles puissent prendre leur place. Elles en ont aussi besoin pour être en mesure d'effectuer efficacement les représentations nécessaires, notamment auprès des gouvernements supérieurs.

La démocratie municipale comporte des acquis (en matière de représentation des femmes par rapport aux hommes et d'associations de quartiers, par exemple) qu'il importe de protéger, de faire connaître et de promouvoir au moment où il est question de décentralisation vers les villes et les MRC. La décentralisation à l'ordre du jour impose également de remédier à des lacunes et d'enclencher des changements significatifs pour qu'elle se traduise par des gains démocratiques pour les familles et pour les collectivités.

Les municipalités devront reconnaître et soutenir les associations de familles et de quartiers qui existent ou cherchent à émerger. Dans cette perspective, le mouvement associatif possède un potentiel de développement que révèlent notamment les cheminements vers la participation sociopolitique faits par des parents au sein des organismes communautaires familiaux. À cet effet, les municipalités doivent relever le défi de produire et de mettre en circulation davantage d'information sur les enjeux d'aménagement et de développement, de même que mettre en œuvre et concevoir au besoin des mécanismes efficaces de consultation publique, afin de répondre aux aspirations de participation aux délibérations collectives et aux décisions.

Comment les municipalités peuvent-elles procurer aux familles les moyens de participer de façon éclairée aux choix en matière de densification et de mixité de l'habitat pour qu'ils s'avèrent véritablement avantageux pour elles et pour leurs milieux de vie? Comment relever le défi de la représentation équitable des femmes et des jeunes adultes dans les instances représentatives locales et régionales? Quelles possibilités d'innovations peuvent offrir les arrondissements de manière à favoriser la démocratie dans les villes? Ces questions se posent aussi en ce qui concerne les dispositions et les impacts de la décentralisation vers les villes et les MRC.

Le gouvernement et l'Assemblée nationale auront à exercer une vigilance soutenue quant à l'état de la démocratie municipale et locale en général. Ils devront en outre encourager les études et les innovations permettant un meilleur accès des familles et des citoyens à une représentation et à une participation politiques à la hauteur des possibilités qui existent en ce début du 21^e siècle dans une société avancée.

Annexe

Liste des acronymes et des sigles

CAMF : Carrefour action municipale et famille

CFE : Conseil de la famille et de l'enfance

CST : Conseil de la science et de la technologie

INRS : Institut national de la recherche scientifique

ISQ : Institut de la statistique du Québec

MAMR : ministère des Affaires municipales et des Régions

MAMSL : ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir

MESSF : ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille

MFE : ministère de la Famille et de l'Enfance

MRC : municipalités régionales de comté

Rapport Bédard : COMMISSION NATIONALE SUR LES FINANCES ET LA FISCALITÉ LOCALES

Rapport Meunier : COMITÉ SUR LES COMMUNAUTÉS RURALES

RCRPP : Réseaux canadiens de recherche sur les politiques publiques.

Notes bibliographiques

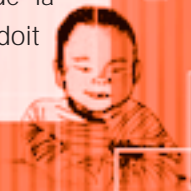
- 1 Institut de la statistique du Québec (2004). Croître ou décroître d'ici 2026? : *nouvelles perspectives démographiques des 103 MRC du Québec*, communiqué de presse, 1^{er} octobre. [En ligne] <http://www.stat.gouv.qc.ca/salle-presse/communiq/2004/octobre/octobre0401a.htm>. (Gouvernement du Québec)
- 2 Jean-Pierre Collin et al. (1999). *La politique de renforcement des agglomérations au Québec : bilan et réflexion sur une stratégie d'intervention*. Montréal : INRS, Urbanisation, Culture et Société, 188 p.
- 3 Ghislaine Vézina (2004). « Des familles à découvrir », *Municipalité*, vol. 35, no 2. [En ligne] http://www.mamsi.gouv.qc.ca/publications/revu_muni/2004_07/10_familles_decouvrir.pdf. (Site consulté le 13 décembre 2004)
- 4 Gérard Divay et al. (2002). *Le monde municipal québécois 2002-2012 : changer les façons de voir pour changer les façons de faire : éléments condensés pour une prospective*. Montréal : INRS, Urbanisation, Culture et Société, p. 8.
- 5 Neil Bradford (2004). « Place matters and multi-level governance : perspectives on a new urban policy paradigm », *Options politiques*, vol. 25, no. 2, février, p. 39-44.
- 6 Gérard Divay et al. (2002). *Le monde municipal québécois 2002-2012 : changer les façons de voir pour changer les façons de faire : éléments condensés pour une prospective*. Montréal : INRS, Urbanisation, Culture et Société.
- 7 Gérard Divay et al. (2002). *Le monde municipal québécois 2002-2012 : changer les façons de voir pour changer les façons de faire : éléments condensés pour une prospective*. Montréal : INRS, Urbanisation, Culture et Société, p 29.
- 8 Pour ce qui est du cas de Montréal, voir Pierre Drouilly; Alain-G.Gagnon (2004). « Amères défusions : une forme contestable de démocratie », dans Michel Venne (sous la dir. de). *L'annuaire du Québec 2005*. Saint-Laurent : Fides, p. 524-532.
- 9 Gérard Divay et al. (2002). *Le monde municipal québécois 2002-2012 : changer les façons de voir pour changer les façons de faire : éléments condensés pour une prospective*. Montréal : INRS, Urbanisation, Culture et Société, p. 23.
- 10 Andrée Fortin; Duncan Sanderson (2003). « Sites web et identités en région au Québec », *Cahiers de Géographie du Québec*, vol. 47, n 131, p. 274.
- 11 Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (2003). *La municipalité : un lieu de qualité pour les familles* Québec : Direction des communications, ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, p 7; 14-15. (Gouvernement du Québec)
- 12 Yao Assogba; Lucie Fréchette et Danielle Desmarais, (2000). « Le mouvement migratoire des jeunes au Québec : la reconfiguration du réseau social, un repère pour étudier le processus d'intégration », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 13, no. 2, Décembre. [En ligne] <http://www.erudit.org/revue/nps/2000/v13/n2/000812ar.html>. (Site consulté le 28 février 2005)
- 13 Nicole Brais (2000). *La dimension géographique de l'articulation vie professionnelle/vie familiale : stratégies spatiales familiales dans la région de Québec*. [Thèse de doctorat] Québec : Université Laval, Département de géographie, 502 p. [En ligne] <http://www.theses.ulaval.ca/2000/18790/18790.pdf>. (Site consulté le 6 octobre 2003).

- 14 Gilles Pronovost (2004). « Quels enjeux de recherche pour les familles d'aujourd'hui? », *Enfances, Familles, Générations*, n° 1, automne. [En ligne]
<http://www.erudit.org/revue/efg/2004/v/n1/008890ar.html#s1n3>. (Site consulté le 14 octobre 2004)
- 15 Michel De La Durantaye (2004). « Résultats d'analyse des politiques familiales municipales jusqu'en 2002 », dans Carrefour action municipal et famille. *La municipalité un milieu de vie énergisant : les actes du 16^{ième} colloque*. Shawinigan : Carrefour action municipale et famille, p. 4-6.
- 16 Gérard Divay et al. (2002). *Le monde municipal québécois 2002-2012 : changer les façons de voir pour changer les façons de faire : éléments condensés pour une prospective*. Montréal : INRS, Urbanisation, Culture et Société, p. 26-27.



Conclusion

Les secteurs d'activités étudiés dans le présent Rapport relèvent tout à la fois de la sphère privée et de la sphère publique. Au Québec, comme un peu partout, la capacité d'intervention de l'État est limitée par des marges de manœuvre étroites. Dans cette perspective il est inévitable que l'action gouvernementale soit confrontée à des choix, parfois pénibles. Pourtant, la diversité et l'ampleur des besoins des familles constituent à elles seules un plaidoyer en faveur de la légitimité de l'aide publique qui doit leur être accordée.



Qu'il s'agisse de la conciliation famille-travail, de soutien économique, de soin, d'éducation ou de milieu de vie, chacun des chapitres de ce Rapport témoigne des frictions, des tensions et, dans tous les cas des collaborations qui naissent de la mise en rapport des responsabilités privées et publiques. Les conditions de vie des familles contemporaines témoignent de la vitalité des familles, de leur dynamisme et de leur extraordinaire capacité d'adaptation. Creuset des solidarités, la famille demeure le lieu inéluctable de tous les apprentissages, en particulier celui des solidarités sociales. Oui, il faut aider les familles, particulièrement les plus vulnérables, mais les autres aussi.

À travers la diversité des sujets traités, le Conseil discerne plusieurs thématiques transversales qui se sont profilées au cours de la préparation du présent document. Ainsi, il est clair que pour assumer leurs multiples responsabilités, et réaliser leurs aspirations, tout en demeurant un levier actif de la cohésion sociale, les familles ont besoin du soutien collectif. Au premier chef, c'est l'État qui est interpellé puisqu'il a la responsabilité de la poursuite et du développement de la politique familiale. Celle-ci, fondée sur une volonté de permettre aux familles de réaliser leurs aspirations, doit être globale et cohérente, s'ajuster aux exigences de la société contemporaine et viser l'amélioration des conditions de vie des familles. En second lieu, la disparité des situations, en termes de participation au marché du travail, de revenus, d'état de santé, de lieux de résidence et de réseau social nécessite que la question de l'accessibilité des services soit examinée de façon prioritaire. Par ailleurs, la politique familiale ne peut atteindre ses objectifs sans le soutien actif de toute la collectivité : les milieux de vie et les milieux de travail, les grands réseaux d'intervention, les municipalités et les organisations et services de proximité ont également un grand rôle à jouer dans l'expression de la solidarité à l'égard des familles.

Les enjeux relevés par le Conseil au fil des chapitres de son Rapport annuel posent des dilemmes que nous devons résoudre collectivement, en élaborant une vision responsable de la société de demain. Pour le Conseil, ils constituent une partie de la trame sur laquelle il élabore sa prochaine planification stratégique. Les défis qu'ils proposent feront sans nul doute l'objet de futurs travaux.

La reconnaissance de la contribution essentielle des familles appelle à se préoccuper de leur bien-être et de leur qualité de vie. C'est là une condition essentielle à leur développement et à leur épanouissement. Avec une population dont les perspectives démographiques témoignent d'une inflexion de la courbe de fécondité et d'une nette tendance au vieillissement, le soutien aux familles devient une question cruciale, liée à l'avenir de toute la société.

Bibliographie

1-La conciliation famille-travail et l'action de l'État

BELLEMARE, Diane (2001). « Les marchés transitionnels : des moyens qui s'ajoutent à l'arsenal actuel dans la lutte contre le chômage », *La minute de l'emploi*, vol. 4, n° 2, mars, 7 p.

BERNIER, Jean ; VALLÉE, Guylaine ; JOBIN, Carol (2003). *Les besoins de protection sociale des personnes en situation de travail non traditionnel : rapport final*. Québec : Ministère du Travail, 568 p. (Gouvernement du Québec)

BOUCHARD, Camil ; LABRIE, Vivian ; NOËL, Alain (1996). *Chacun sa part : rapport de trois membres du Comité externe de réforme de la sécurité du revenu*. Montréal : [s.n.], 235 p.

CHILDCARE RESOURCE AND RESEARCH UNIT (1998). « Les services de garde à l'enfance sont-ils un bon investissement public? », *Childcare Briefing Notes*, 4 p.

CHOUINARD, Tommy (2005). « Québec financera les haltes-garderies », *Le Devoir*, 16 février, p. A 1-A 8.

CLEVELAND, Gordon ; KRASHINSKY, Michael (1998). *Les avantages et les coûts liés à de bons services de garde à l'enfance : justification économique en faveur de l'investissement public dans nos jeunes enfants*. Toronto : Childcare Resource and Research Unit, Centre for Urban & Community Studies, Université de Toronto, 114 p.

COMITÉ DES PRIORITÉS. SECRÉTARIAT (1997). *Nouvelles dispositions de la politique familiale : les enfants au coeur de nos choix*. Sainte-Foy : Publications du Québec, 40 p. (Gouvernement du Québec)

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2004). *Mémoire du Conseil de la famille et de l'enfance présenté dans le cadre de la consultation « Vers une politique gouvernementale sur la conciliation famille-travail »*. Québec : Conseil de la famille et de l'enfance, 31 p. (Gouvernement du Québec)

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2003a). *Famille-travail comment conciliez-vous? Enquête dans six entreprises*. Québec : Conseil de la famille et de l'enfance, 32 p. (Gouvernement du Québec)

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2003b). *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 (2003c). *Services de garde : le Conseil de la famille et de l'enfance demande aux ministres Béchard et Thériault de préserver et parfaire le réseau*, communiqué de presse, 3 septembre. [En ligne]

<http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPOF/Septembre2003/03/c6722.html>. (Gouvernement du Québec)

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2002a). *Démographie et famille : Avoir des enfants : un choix à soutenir : Avis*. Québec : Conseil de la famille et de l'enfance, 110 p. (Gouvernement du Québec)

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2002b). *Mémoire sur le projet de loi 143 : loi modifiant la Loi sur les normes du travail et d'autres dispositions législatives*. Québec : Conseil de la famille et de l'enfance, 7 p. (Gouvernement du Québec)

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE; L'ORDRE DES CONSEILLERS EN RESSOURCES HUMAINES ET EN RELATIONS INDUSTRIELLES AGRÉÉS DU QUÉBEC (2001). *La détermination et la gestion des problèmes de conciliation travail-famille en milieu de travail*. Québec : Conseil de la famille et de l'enfance, 28 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 140 : Loi sur l'assurance parentale*. Québec : Conseil de la famille et de l'enfance, 17 p. (Gouvernement du Québec)

- CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (1999). *Famille et travail, deux mondes à concilier: Avis*. Québec: Conseil de la famille et de l'enfance, 51 p. (Gouvernement du Québec)
- CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION (1996). *Pour un développement intégré des services éducatifs à la petite enfance: de la vision à l'action: avis à la ministre de l'Éducation*. Québec: Conseil supérieur de l'éducation, 121 p. (Gouvernement du Québec)
- COUETTE, Marie (2002). « *Les petits salariés ont plus de mal à concilier vie de famille et travail* », Le Soleil, 20 novembre, p. A 4.
- CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME (1990). *Pour une politique québécoise de congés parentaux: Avis*. Québec: Conseil du statut de la femme, 64 p. (Gouvernement du Québec)
- LE DEVOIR (2005). « Services de garderie: Québec attend 250 millions du prochain budget fédéral », *Le Devoir*, samedi 12 et dimanche 13. [En ligne] <http://www.ledevoir.com/2005/02/12/74762.html>. (Site consulté le 14 février 2005)
- DRAPEAU, Maurice (2003). *Grossesse, emploi et discrimination*. Montréal: Wilson et Lafleur Ltée, 188 p.
- DUXBURY, Linda; HIGGINS, Chris; JOHNSON, Karen (1999). *An Examination of the Implications and Costs of Work-Life Conflict in Canada: submitted to Health Canada*. [Ottawa: Santé Canada], 99 p.
- FOURNIER, Claire; DROUIN, Carl (2004a). *La qualité éducative dans les garderies privées: faits saillants*. Québec: Institut de la statistique du Québec, 15 p. (Gouvernement du Québec)
- FOURNIER, Claire; DROUIN, Carl (2004b). *La qualité éducative dans les installations de centres de la petite enfance: faits saillants*. Québec: Institut de la statistique du Québec, 15 p. (Gouvernement du Québec)
- FOURNIER, Claire; DROUIN, Carl (2004c). *La qualité éducative dans les services de garde en milieu familial coordonnés par les centres de la petite enfance: faits saillants*. Québec: Institut de la statistique du Québec, 11 p. (Gouvernement du Québec)
- GIRARD, Guylaine; TARJON, Sandrine (2004). « Le dossier des haltes avance », *Allô les haltes*, Avril, p. 1-2.
- HENRY, Lise (2004). « Proposition financière du MESSF aux haltes », *Allô les haltes*, Décembre-Janvier, p. 1.
- INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2004a). *Grandir en qualité 2003: enquête québécoise sur la qualité des services de garde éducatifs*. Québec: Institut de la statistique du Québec, 597 p. (Gouvernement du Québec)
- INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2004b). *La qualité des services de garde éducatifs à la petite enfance: ni bonne ni mauvaise*, communiqué de presse, 4 juin. [En ligne] <http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPQF/Juin2004/04/c1248.html>. (Site consulté le 21 mars 2005) (Gouvernement du Québec)
- INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2004c). *Tableau statistique: conciliation famille-travail: taux d'activité des femmes de 20 à 44 ans selon la présence d'enfant et l'âge du plus jeune enfant, Québec (25-nov-2004)*. Données tirés de Statistique Canada, Enquête sur la population active (EPA). Québec: Institut de la statistique du Québec. [En ligne] [http://www.bds0.gouv.qc.ca/pls/ken/Ken211_Selct_Theme.p_theme_tratm?p_iden_tran=REPEROQ07E4111493396415220\[oP&p_modi_url=STAT_ACCU&p_id_ken03t01=59&p_id_ken03t02=238&p_id_ken03t03=831](http://www.bds0.gouv.qc.ca/pls/ken/Ken211_Selct_Theme.p_theme_tratm?p_iden_tran=REPEROQ07E4111493396415220[oP&p_modi_url=STAT_ACCU&p_id_ken03t01=59&p_id_ken03t02=238&p_id_ken03t03=831). (Site consulté le 17 février 2005) (Gouvernement du Québec)
- INSTITUT NATIONAL DE SANTÉ PUBLIQUE (2004). *La conciliation travail-famille: un nouveau risque social et ses impacts au niveau de la santé physique et mentale des Québécois*. Québec: Institut national de santé publique, 50 p. (Gouvernement du Québec) (Document à paraître)
- LALONDE-GRATON, Micheline (2002). *Des salles d'asile aux centres de la petite enfance: la petite histoire des services de garde au Québec*. Québec: Presses de l'Université du Québec, 386 p.
- MARCIL-GRATTON, Nicole ; LE BOURDAIS, Céline (2000). *La conciliation famille-travail comme facteur de stress: multiplicité des situations et diversités des besoins de soutien des familles au Québec: notes pour une présentation de résultats de recherche dans le cadre des travaux du Comité des priorités sur les ruptures d'unions*. Montréal: Centre interuniversitaire d'études démographiques, Université de Montréal/Institut national de la recherche scientifique, 44 p. (Document non publié)

McGREGOR, Glen (2005). « U.S. Firm Eyes Role in National Child Care: \$5-Billion Commitment: Ottawa will Leave Detailed Rules to Provinces », *The Gazette*, 5 mars, p A 16.

MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE ET DE LA FAMILLE (2005). *Rencontre fédérale-provinciale-territoriale sur les services de garde - Les ministres Bécharde et Thériault demandent au fédéral de donner, sans condition, au Québec sa juste part du financement*, communiqué de presse, 9 février. [En ligne] <http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPQF/Fevrier2005/09/c2419.html>. (Site consulté le 9 février 2005) (Gouvernement du Québec)

MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE ET DE LA FAMILLE (2004a). *L'accueil et l'intégration des enfants immigrants ou de familles immigrantes dans les services de garde: recension des écrits au Québec, au Canada et dans d'autres sociétés*. Québec: ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, Direction des communications, 76 p. (Gouvernement du Québec)

MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE ET DE LA FAMILLE (2004b). *Centres de la petite enfance en milieu autochtone - La ministre Thériault annonce 427 nouvelles places et la fin du développement en milieu autochtone*, communiqué de presse, 29 janvier. [En ligne] <http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPQF/Janvier2004/29/c4568.html>. (Site consulté le 9 février 2004) (Gouvernement du Québec)

MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE ET DE LA FAMILLE (2004c). *La conciliation famille-travail dans les petites et moyennes entreprises québécoises: analyse et interprétation des résultats d'une enquête qualitative*. Québec: ministère de l'Emploi de la Solidarité sociale et de la Famille, Direction des communications, 68 p. (Gouvernement du Québec)

MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE ET DE LA FAMILLE (2004d). *Dossier pour l'intégration d'un enfant handicapé en service de garde: information générale et marche à suivre*. Québec: ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, Direction des communications, 8 p. (Gouvernement du Québec)

MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE ET DE LA FAMILLE (2004e). *L'intégration des enfants handicapés dans les services de garde: recension et synthèse des écrits*. Québec: ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, Direction des communications, 107 p. (Gouvernement du Québec)

MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE ET DE LA FAMILLE (2004f). *La ministre Carole Thériault lance l'engagement qualité dans les services de garde*, communiqué de presse, 28 mai. [En ligne] <http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPQF/Mai2004/28/c8646.html>. (Site consulté le 21 mars 2005) (Gouvernement du Québec)

MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE ET DE LA FAMILLE (2004g). *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 (2004h). *Rapport annuel de gestion: 2003-2004*. Québec: ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, Direction des communications, 137 p. (Gouvernement du Québec)

MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE ET DE LA FAMILLE (2004i). *Situation des Centres de la petite enfance et des garderies au Québec en 2003: analyse des rapports d'activités 2002-2003 soumis par les services de garde*. Québec: ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, Direction des communications, 113 p. (Gouvernement du Québec)

MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE ET DE LA FAMILLE (2004j). *Vers une politique gouvernementale sur la conciliation travail-famille: document de consultation: version complète*. Québec: ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, Direction des communications, 85 p. (Gouvernement du Québec)

MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE ET DE LA FAMILLE (2003a). *Échelles salariales du personnel des centres de la petite enfance*. Québec: Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, [5] p. (Gouvernement du Québec)

MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE ET DE LA FAMILLE (2003b). *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 DE L'ENFANCE. (2003a). *Enquête Grandir en qualité: recension des écrits sur la qualité des services de garde*. Québec: Famille et Enfance, direction des communications et de la gestion documentaire, 37 p. (Gouvernement du Québec)

MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2003b). *Le travail atypique des parents et la garde des enfants: description du phénomène et recension des expériences étrangères de garde à horaires non usuels*. Québec: ministère de la Famille et de l'Enfance, 86 p. (Gouvernement du Québec)

MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2002). *Rapport annuel de gestion: 2001-2002*. Québec: Les Publications du Québec, 45 p. (Gouvernement du Québec)

MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (1997). *Programme éducatif des centres de la petite enfance*. Québec: Publications du Québec, 38 p. (Gouvernement du Québec)

MINISTÈRE DU TRAVAIL (1998). «L'évolution du travail atypique au Québec: encart», *Le marché du travail*, vol. 19, n° 5, juin, 88 p. (Gouvernement du Québec)

MOISAN, Mylène (2005). «10 millions \$ par an pour les garderies privées: l'argent servira à embaucher plus de personnel qualifié», *Le Soleil*, 12 février, p. A 16.

MOISAN, Mylène (2004). «Plan Martin sur les garderies: le gouvernement Charest ravi: alerte à l'empiètement des compétences, tonne le Parti Québécois», *Le Soleil*, 4 juin, p. A 7.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2004). *Bébés et employeurs: comment réconcilier travail et vie de famille: Nouvelle-Zélande, Portugal, Suisse*. Paris: Organisation de coopération et de développement économiques, 241 p.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2003). *Bébés et employeurs: comment réconcilier travail et vie de famille: Autriche, Irlande, Japon*. Paris: Organisation de coopération et de développement économiques, 271 p.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2002). *Bébés et employeurs: comment réconcilier travail et vie de famille: Australie, Danemark et Pays-Bas*. Paris: Organisation de coopération et de développement économiques, 251 p.

PEPLINSKIE, Katy (2005). «More Than Half of Nation's Kids Receive Child Care: Statistics Canada Reports Jump: Results are Expected to Influence Talks on National Child Care System», *The Gazette*, 8 février, p. A 13.

RADIO-CANADA (2004). *Le surplus de poids en légère hausse au Canada*. [En ligne] <http://www.radio-canada/nouvelles/Santeeducation/nouvelles/200406/15/004-Obesite-Canada.shtml>. (Site consulté le 14 décembre 2004)

RICHER, Jocelyne (2005). «Garderies: Québec et Ottawa n'ont pas encore commencé à négocier», *La Presse*, 3 mai, p. A 3.

RICHER Jocelyne (2004). «Québec veut hausser la qualité des services de garde sans modifier les normes», *La Presse*, 29 mai, p. A 16.

LE SOLEIL (2005). «Le Québec sera compensé pour les garderies, assure le ministre Ken Dryden», *Le Soleil*, 3 mars, p. A 8.

STATISTIQUE CANADA (2004). «Étude: la durée de l'emploi atypique», *Le Quotidien*, mercredi 15 décembre. [En ligne] <http://www.statcan.ca/Daily/Francais/041215/q041215c.htm>. (Site consulté le 15 décembre 2004) (Gouvernement du Canada)

STATISTIQUE CANADA (2003). «Recensement de la population: immigration, lieu de naissance et lieu de naissance des parents, citoyenneté, origine ethnique, minorités visibles et peuples autochtones», *Le Quotidien*, mardi 21 janvier. [En ligne] <http://www.statcan.ca/Daily/Francais/030121/q030121a.htm>. (Site consulté le 11 avril 2004) (Gouvernement du Canada)

TREMBLAY, Diane-Gabrielle (2004). *Conciliation emploi-famille et temps sociaux*. Québec; Toulouse: Télé-université; Octares Éditions, 355 p.

TREMBLAY, Richard E.; JAPPEL, Christa; CÔTÉ, Sylvana (2003). « Les petits Québécois sont-ils bien gardés?: dans l'ensemble, les services offerts n'ont pas atteint le niveau de qualité recherché », *Le Devoir*, 10 septembre, p A 11.

WORLD TOURISM ORGANIZATION (1999). *Changes in Leisure Time: The Impact on Tourism*. Madrid: World Tourism Organization, 151 p.

WROE, David (2003). « Child-care spending helps economy », *The Age*, July 15. [En ligne] <http://www.childcarecanada.org>. (Site consulté le 5 août 2003)

2-La situation économique des familles et le soutien de l'État

ASSEMBLÉE NATIONALE. COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (2002). *Mandat d'initiative sur le logement social et abordable: document de consultation*. Québec: Assemblée nationale, Secrétariat des commissions, 107 p. (Gouvernement du Québec)

BÉLANGER, Danny; COUTURE, Mario (2004). « Bilan des ménages: les Québécois se sont-ils enrichis depuis 1993? », *En perspective*, vol. 14, n° 8, août-septembre, p. 1, 7-11.

BÉRUBÉ, Gérard (2005). « L'endettement des ménages canadiens inquiète », *Le Devoir*, 21 janvier. [En ligne] <http://www.ledevoir.com/2005/01/21/73028.html>. (Site consulté le 21 janvier 2005)

CAMPAGNE 2000 (2004). *Un million de trop: mettre en œuvre des solutions pour s'attaquer à la pauvreté des enfants au Canada: rapport 2004 sur la pauvreté des enfants au Canada*. Toronto: Campagne 2000, 10 p.

CLOUTIER, Richard et al. (2004). « Monoparentalité et développement de l'enfant », dans Marie-Christine Saint-Jacques et al. (sous la dir. de). *Séparation, monoparentalité et recomposition familiale: bilan d'une réalité complexe et pistes d'action*. Québec: Les Presses de l'Université Laval, p. 33-63.

COITEUX, Martin (2003). « Les finances publiques: la politique budgétaire libérale », dans Michel Venne (sous la dir. de). *L'annuaire du Québec 2004*. Saint-Laurent: Fides, p. 338-354.

COMMAILLE, Jacques; STROBEL, Pierre; VILLAC, Michel (2002). *La politique de la famille*. Paris: La Découverte, 117 p. (Collection repères; n° 352)

CONSEIL DE LA FAMILLE (1995a). *L'art de mieux vivre une recomposition familiale*. Québec: Conseil de la famille, 21 p. (Gouvernement du Québec)

CONSEIL DE LA FAMILLE (1995b). *La famille... composée autrement: Avis*. Québec: Conseil de la famille, 75 p. (Gouvernement du Québec)

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2004a). *Les Actes du Forum: soutien économique aux familles: oui, mais comment?* Québec: Conseil de la famille et de l'enfance, [102] p. (Gouvernement du Québec)

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2004b). *La pension alimentaire, une notion à revoir: Mémoire sur le projet de loi 21: Loi modifiant le Code civil et le Code de procédure civile en matière de fixation de pensions alimentaires pour enfants*. Québec: Conseil de la famille et de l'enfance, 18 p. (Gouvernement du Québec)

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2004c). *Sortir les familles de la pauvreté: Mémoire sur le projet de loi 57: Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*. Québec: Conseil de la famille et de l'enfance, 21 p. (Gouvernement du Québec)

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2002a). *Démographie et famille: Avoir des enfants, un choix à soutenir: Avis*. Québec: Conseil de la famille et de l'enfance, 110 p. (Gouvernement du Québec)

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2002b). *Un pas de plus pour contrer la pauvreté des familles: Mémoire sur l'Énoncé de politique concernant la stratégie nationale sur le projet de loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Québec: Conseil de la famille et de l'enfance, 29 p. (Gouvernement du Québec)

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2001). *Prévenir la pauvreté et lutter contre elle dans une vision d'ensemble qui mise sur la famille: mémoire concernant les orientations et les perspectives d'action en matière de lutte contre la pauvreté: ne laisser personne de côté!* Québec: Conseil de la famille et de l'enfance, 25 p. (Gouvernement du Québec)

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2000). *Le rapport 1999-2000 sur la situation et les besoins des familles et des enfants: et si on parlait des familles et des enfants... de leur évolution, de leurs préoccupations et de leurs besoins!*. Québec: Conseil de la famille et de l'enfance, 66 p. (Gouvernement du Québec)

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (1999). *Une fiscalité au service de la famille: Mémoire présenté à la Commission des finances publiques*. Québec: Conseil de la famille et de l'enfance, 24 p. (Gouvernement du Québec)

CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME (2004). *Étudiante et mère: un double défi: Les conditions de vie et les besoins des mères étudiantes*. Québec: Conseil du statut de la femme, 119 p. (Gouvernement du Québec)

CUYVESS, Peter; KIELY, Gabriel (2000). «La famille sur le Grand Huit de la vie: indicateurs familiaux», *Family Observer*, n° 2, p. 4-12.

DANDURAND, Renée B (2004). «La politique familiale: un trait distinctif du Québec en Amérique du Nord», dans Carl Lacharité et Gilles Pronovost (sous la dir. de). *Symposium québécois de recherche sur la famille (7e: 2003: Université du Québec à Trois-Rivières). Comprendre la famille*. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec, p. 197-203.

DEMERS, Diane; LEBEL, Georges; VALOIS, Ginette (1999). *La gestion du social par la fiscalité: Actes de la 9^e journée en droit social et du travail*. Cowansville: Les éditions Yvon Blais Inc., p. 157.

DESJARDINS, François (2005). «Les Québécois s'enrichissent-ils?», *Le Devoir*, samedi 5 et du dimanche 6, p. A 1, A 10.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA (2001). «Les transitions études-travail des diplômés d'enseignement postsecondaire au Canada: Bilan de la recherche menée avec les données des Enquêtes nationales auprès des diplômés», *La recherche appliquée: bulletin*, édition spéciale, été 2001, 39 p. (Gouvernement du Canada)

FROMENT, Dominique (2005). «Le fisc est sans pitié pour les familles avec enfants: si vous avez trois enfants, votre taux implicite d'imposition peut dépasser...100%», *Les Affaires*, 12 février, p. 5-7.

GAUTHIER, Anne H. (2002). «Les politiques familiales dans les pays industrialisés; Y a-t-il convergence?», *Population*, vol 57, n° 3, mai-juin, p. 457-484.

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2004). *Proportion de familles et de personnes seules à faible revenu après impôt selon certaines caractéristiques, Québec, 1986-2000*. [En ligne] http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/famls_mengs_niv_vie/revenus_depense/mfrseriestot.htm (Site consulté le 16 mars 2005) (Gouvernement du Québec)

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2003). *Perspectives démographiques, Québec et régions, 2001-2051*. [En ligne] http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/demographie/persp_popl/pers2001-2051/fichier_excel/PopAS_Qc_ed03.xls (Site consulté le 1er mars 2005) (Gouvernement du Québec)

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2002). *Le Québec statistique: édition 2002*. Québec: Institut de la statistique du Québec, 863 p. (Gouvernement du Québec)

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2001). *Portrait social du Québec: données et analyses: édition 2001*. Québec: Institut de la statistique du Québec, 629 p. (Collection les conditions de vie) (Gouvernement du Québec)

JENSON, Jane (2000). «Le nouveau régime de citoyenneté du Canada: investir dans l'enfance», *Lien social et politiques - RIAC*, n° 44, p. 11-23.

LANGLOIS, Simon (2003). « Les grandes tendances : le Québec du XXI^e siècle : Une société en profonde mutation », dans Michel Venne (sous la dir. de). *L'annuaire du Québec 2004*. Saint-Laurent : Fides, p. 136-205.

LAREAU, André; RIOUX, Claude (1993). *La fiscalité comme mécanisme d'intervention auprès des familles : mythes et réalités*. Québec : Conseil de la famille, 43 p. (Études et recherches; n° 5) (Gouvernement du Québec)

MARTIN, Valérie; PARENTEAU, Ian (2004). « Le Québec en un seul coup d'œil », dans Michel Venne (sous la dir. de). *L'annuaire du Québec 2005*. Saint-Laurent : Fides, p. 21-36.

MATH, Antoine (2003). « La mise sous condition de ressources en Europe occidentale : ses effets en termes de lutte contre la pauvreté », *Informations sociales*, n° 108, p. 88 à 99.

MCDONALD, Peter (2002). « Les politiques de soutien de la fécondité : l'éventail des possibilités », *Population*, vol. 57, n° 3, mai-juin, p. 423-456.

MERCURE, Daniel (2001). « Les mutations contemporaines des rapports entre le travail, l'emploi et la famille », dans Conseil de la famille et de l'enfance. *Démographie et famille : Les impacts sur la société de demain : Actes du colloque tenu les 28 et 29 novembre 2000*. Québec : Conseil de la famille et de l'enfance, p. 74-86. (Gouvernement du Québec)

MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE ET DE LA FAMILLE (2004a). *Les familles et les enfants au Québec : principales statistiques*. 4^e éd. Québec : ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, 9 p. (Gouvernement du Québec)

MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE ET DE LA FAMILLE (2004b). *Natalité et interventions publiques*. Québec : ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, : Direction des communications, 52 p. (Gouvernement du Québec)

MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE ET DE LA FAMILLE (2004c). *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 (2004d). *Rapport statistique sur les prestataires du programme d'assistance-emploi : octobre 2004*. [En ligne] <http://www.messf.gouv.qc.ca/statistiques/prestataires-assistance-emploi/index.asp>. (Site consulté le 11 janvier 2005) (Gouvernement du Québec)

MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2002). *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur les prestations familiales*. Québec : Ministère de la Famille et de l'Enfance, 48 p. (Gouvernement du Québec)

MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE; CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE; BUREAU DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (1999). *Un portrait statistique des familles et des enfants au Québec*. Québec : ministère de la Famille et de l'Enfance; Conseil de la famille et de l'enfance; Bureau de la statistique du Québec, 206 p. (Gouvernement du Québec)

MINISTÈRE DES FINANCES (2004). *Budget 2004-2005 : Discours sur le budget*. Québec : ministère des Finances, 38 p. (Gouvernement du Québec)

MINISTÈRE DES FINANCES (2003). *Document de consultations prébudgétaires : budget 2004-2005*. Québec : Ministère des Finances, 54 p. (Gouvernement du Québec)

MORISSETTE, René; JOHNSON, Anick (2005). *Les bons emplois disparaissent-ils au Canada?*. Ottawa : Direction des statistiques, Statistique Canada, 52 p. (Gouvernement du Canada)

NOBERT, Yves (2005). « L'accessibilité financière au logement au Québec entre 1991 et 2001 : aperçu régional », *Données sociodémographiques en bref*, vol. 9, n° 2, p. 6-8. (Gouvernement du Québec)

RADIO-CANADA (2005). *L'UNICEF réprimande le Canada*. [En ligne] <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/lnouvelles/2000502/28/003-unicef-canada.shtml>. (Site consulté le 1^{er} mars 2005)

- SAINT-PIERRE, Marie Hélène; DANDURAND, Renée B. (2000). *Axes et enjeux de la politique familiale québécoise: Présentation d'une recension informatisée des écrits*. Montréal: INRS-Culture et Société, 154 p. (Recension des écrits: politiques sociales à dimension familiale dans certains pays occidentaux; Document n° 4)
- SAUVÉ, Roger (2005). *L'état du budget de la famille canadienne: Rapport 2004*. Ottawa: L'Institut Vanier de la famille, 31 p. (Tendances contemporaines de la famille)
- SAUVÉ, Roger (2004). *L'état du budget de la famille canadienne: Rapport 2003*. Ottawa: L'Institut Vanier de la famille, 30 p. (Tendances contemporaines de la famille)
- LE SOLEIL (2005). « Pauvreté infantile: le Canada n'a pas tenu sa promesse », *Le Soleil*, 1^{er} mars, p. A 6.
- STATISTIQUE CANADA (2005a). « Comptes économiques canadiens », *Le Quotidien*, le lundi 28 février. [En ligne] <http://www.statcan.ca/Daily/Francais/050228/q050228a.htm>. (Site consulté le 1er mars 2005) (Gouvernement du Canada)
- STATISTIQUE CANADA (2005b). « Étude: les bons emplois disparaissent-ils au Canada? », *Le Quotidien*, le mercredi 26 janvier. [En ligne] <http://www.statcan.ca/Daily/Francais/050126/q050126a.htm>. (Site consulté le 27 janvier 2005) (Gouvernement du Canada)
- STATISTIQUE CANADA (2005c). « Étude: l'écart salarial entre employés temporaires et permanents », *Le Quotidien*, le mercredi 26 janvier. [En ligne] <http://www.statcan.ca/Daily/Francais/050126/q050126b.htm>. (Site consulté le 26 janvier 2005) (Gouvernement du Canada)
- STATISTIQUE CANADA (2004). « Étude: travailleurs peu rémunérés: combien vivent dans des familles à faible revenu? », *Le Quotidien*, le mardi 26 octobre. [En ligne] <http://www.statcan.ca/Daily/Francais/041026/q041026e.htm>. (Site consulté le 3 mars 2005) (Gouvernement du Canada)
- STATISTIQUE CANADA (2002). *Analyse du revenu au Canada: chapitre VIII: faible revenu*. [En ligne] http://www.statcan.ca/francais/freepub/75-203-XIF/00002/part8_f.htm. (Site consulté le 2 février 2005) (Gouvernement du Canada)
- ULYSSE, Pierre-Joseph; LESEMANN, Frédéric (2004). *Citoyenneté et pauvreté: Politiques, pratiques et stratégies d'insertion en emploi et de lutte contre la pauvreté*. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec, 307 p. (Collection Problèmes sociaux & interventions sociales; 11)
- UNICEF (2005). *La pauvreté des enfants dans les pays riches: 2005*. Florence: Centre de recherche Innocenti de l'Unicef, 36 p. (Bilan Innocenti; n° 6)
- VAN AUDENRODE, Marc (2001). « Démographie, économie et société québécoise: les vingt prochaines années », dans Conseil de la famille et de l'enfance. *Démographie et famille: Les impacts sur la société de demain: Actes du colloque tenu les 28 et 29 novembre 2000*. Québec: Conseil de la famille et de l'enfance, p. 144-148. (Gouvernement du Québec)
- VINCENT, Carole; WOOLLEY, Frances (2001). « Les familles canadiennes et le fisc: une question d'équité », *Choix: politique familiale*, vol 7, n° 3, 52 p.

3-Famille et soins aux personnes vulnérables

- ASSOCIATION FÉMININE D'ÉDUCATION ET D'ACTION SOCIALE *et al.* (1998). *Qui donnera les soins?: les incidences du virage ambulatoire et des mesures d'économie sociales sur les femmes du Québec*. Ottawa: Condition féminine Canada, 134 p. (Gouvernement du Canada)
- BOUDREAU, Françoise (1984). *De l'asile à la santé mentale: les soins psychiatriques: histoire et institutions*. Montréal: Éditions Saint-Martin, 274 p.
- CENTRE DE RECHERCHE DÉCIMA (2002). *Profil national des personnes soignantes au Canada 2002: rapport final*. Ottawa: Santé Canada, 45 p. (Gouvernement du Canada)
- CONSEIL DE LA FAMILLE (1990). *Pour des services de santé et de bien-être adaptés aux familles québécoises: Avis*. Québec: Conseil de la famille, 23 p. (Gouvernement du Québec)

CONSEIL DE LA FAMILLE (1995). *Les familles des personnes handicapées*. Québec : Conseil de la famille, 51 p. (Gouvernement du Québec)

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2004a). *Vieillesse et santé fragile: Un choc pour la famille?: Avis*. Québec : Conseil de la famille et de l'enfance, 91 p. (Gouvernement du Québec)

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2004b). *Faciliter le rôle des familles devant l'accroissement du nombre de personnes handicapées dans une société vieillissante : Mémoire sur le projet de loi 56*. Québec : Conseil de la famille et de l'enfance, 24 p. (Gouvernement du Québec)

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2000a). *Mémoire à la Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux*. Québec : Conseil de la famille et de l'enfance, 16 p. (Gouvernement du Québec)

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2000b). *Et si on parlait des familles et des enfants... de leur évolution, de leurs préoccupations et de leurs besoins! : Rapport 1999-2000 sur la situation des familles et des enfants*. Québec : Conseil de la famille et de l'enfance, 66 p. (Gouvernement du Québec)

DAVID, Hélène; CLOUTIER, Esther; LA TOUR, Sara (2003). *Le recours aux agences privées d'aide à domicile et de soins infirmiers par les services de soutien à domicile des CLSC*. Montréal : Institut de recherche Robert-Sauvé en santé et en sécurité du travail, 130 p. (Études et recherches/Rapport; R-346)

DORVIL, Henri (1988). *De l'Annonciation à Montréal : histoire de la folie dans la communauté 1962-1987*. Montréal : Éditions Émile-Nelligan, 280 p.

EPEL, Elissa S. et al. (2004). « Accelerated telomere shortening in response to life stress », *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 101, n° 49, p. 17312-17315.

FAWCETT, Gail et al. (2004). *Mesures et services de soutien pour les adultes et les enfants (de 5 à 14 ans) ayant une incapacité au Canada : une analyse des données portant sur les besoins et les lacunes*. Ottawa : Conseil canadien de développement social, 103 p.

FORGET, Nicole (1995). *De la curatelle au curateur public : 50 ans de protection*. Québec : Presses de l'Université du Québec, 115 p.

INSTITUT CANADIEN DE LA SANTÉ INFANTILE (2000). *La santé des enfants du Canada : un profil de l'ICSI*. 3^e éd. Ottawa : Institut canadien de la santé infantile, 326 p.

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2004). *L'incapacité dans les familles québécoises : composition et conditions de vie des familles, santé et bien-être des proches*. Québec : Institut de la statistique du Québec, 204 p. (Santé et bien-être) (Gouvernement du Québec)

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2001a). *Enquête québécoise sur les limitations d'activités 1998*. Québec : Institut de la statistique du Québec, 440 p. (Collection la santé et le bien-être) (Gouvernement du Québec)

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2001b). *Enquête sociale et de santé 1998*. Québec : Institut de la statistique du Québec, 642 p. (Collection la santé et le bien-être) (Gouvernement du Québec)

MINISTÈRE DES FINANCES (2004). *Budget 2004-2005 : discours sur le budget*. Québec : Ministère des Finances, 38 p. (Gouvernement du Québec)

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX (2004). *Chez soi : le premier choix : précisions pour favoriser l'implantation de la politique de soutien à domicile*. Québec : Direction des communications du ministère de la Santé et Services sociaux, 39 p. (Gouvernement du Québec)

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX (2003a). *Chez soi : le premier choix : politique de soutien à domicile*. Québec : Direction des communications du ministère de la Santé et des Services sociaux, 43 p. (Gouvernement du Québec)

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX (2003b). *Pour une véritable participation à la vie de la communauté : orientations ministérielles en déficience physique : objectifs 2004-2009 : services des personnes handicapées*. Québec : Direction des communications du ministère de la Santé et des Services sociaux, 93 p. (Gouvernement du Québec)

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX (2003c). *Un milieu de vie de qualité pour les personnes hébergées en CHSLD : orientations ministérielles*. Québec : Direction des communications du ministère de la Santé et des Services sociaux, 24 p. (Gouvernement du Québec)

OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC (2004a). *Revue de l'année 2003-2004 : action gouvernementale et personnes handicapées*. Drummondville : Office des personnes handicapées du Québec, Direction des communications, 115 p. (Gouvernement du Québec)

OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC (2004b). *Un système de compensation plus équitable : pour les personnes handicapées : rapport final du groupe d'experts mandaté par l'Office des personnes handicapées du Québec*. Drummondville : Office des personnes handicapées du Québec, Direction des communications, 432 p. (Gouvernement du Québec)

OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC (1998). *Le Québec et l'intégration sociale des personnes handicapées : état de situation multisectoriel*. Drummondville : Office des personnes handicapées du Québec, 354 p. (Gouvernement du Québec)

QUÉBEC (2004). *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale : L.R.Q., chapitre E-20.1*. Québec : Éditeur officiel du Québec. (Gouvernement du Québec)

STATISTIQUE CANADA (2003a). *Enquête sociale générale cycle 16 : la prestation de soins dans une société vieillissante*. Ottawa : Statistique Canada, 19 p. (Gouvernement du Canada)

STATISTIQUE CANADA (2003b). *Enquête sociale générale 2002, cycle 16 : vieillissement et soutien social : tableaux*. Ottawa : Statistique Canada, 50 p. (Gouvernement du Canada)

STATISTIQUE CANADA (2003c). *Enquête sur la participation et les limitations d'activités, 2001 : les enfants handicapés et leurs familles : tableaux*. Ottawa : Statistique Canada, 77 p. (Gouvernement du Canada)

STATISTIQUE CANADA (2003d). *Enquête sur la participation et les limitations d'activités, 2001 : les mesures de soutien à l'incapacité au Canada, 2001 : tableaux*. Ottawa : Statistique Canada, 156 p. (Gouvernement du Canada)

STATISTIQUE CANADA (2003d). *Enquête sur la participation et les limitations d'activités, 2001 : les mesures de soutien à l'incapacité au Canada, 2001*. Ottawa : Statistique Canada, 57 p. (Gouvernement du Canada)

STATISTIQUE CANADA (2003e). *Population active du Canada : travail non rémunéré : recensement de 2001*. Ottawa : Statistique Canada. [En ligne] <http://www12.statcan.ca/francais/census01/products/standard/themes/>. (Gouvernement du Canada)

S.A. (1991). *Bref historique de l'Hôpital Saint-Jean-de-Dieu*. Montréal : Hôpital Louis-H. Lafontaine, 11 p. [En ligne] <http://www.hlhl.qc.ca/pdf/historique.pdf>.

4-Collaboration famille-école

ALLARD, Marie (2004). « Seulement 16 % des services de garde des écoles sont ouverts », *La Presse*, 2 mars, p.A11.

ASSEMBLÉE NATIONALE. COMMISSION DE L'ÉDUCATION (2004). *Consultation générale sur les enjeux entourant la qualité, l'accessibilité et le financement des universités au Québec : rapport final*. Québec : Assemblée Nationale. [En ligne] http://www.assnat.qc.ca/fra/37legislature1/commissions/ce/universites.html#_Toc74987873. (Site consulté le 30 mars 2005) (Gouvernement du Québec)

BABY, Antoine (2004). « Réussir l'école pour réussir à l'école : conférence d'ouverture du colloque », *Tous ensemble pour la réussite*. 14 p. [En ligne] <http://www.ctreq.qc.ca/Afficher.aspx?page=14164&langue=fr>. (Site consulté le 23 mars 2005)

COLLARD, Nathalie (2004). « Remettre le petit-déjeuner à l'horaire familial », *La Presse*, 1 septembre, p. A.2.

COMMISSION SCOLAIRE DE MONTRÉAL (2005). *Faits saillants : politique alimentaire*. Montréal : Commission scolaire de Montréal, 4 p.

COMITÉ CONSULTATIF SUR L'ACCESSIBILITÉ FINANCIÈRE AUX ÉTUDES (2004). *L'accessibilité financière à la réussite du projet d'études: Avis au ministre de l'Éducation*. Sainte-Foy: Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études du Québec, 76 p. (Gouvernement du Québec)

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2004). *Le rapport 2003-2004 sur la situation et les besoins des familles et des enfants: les parents au quotidien*. Québec: Conseil de la famille et de l'enfance, 95 p. (Gouvernement du Québec)

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2000). *Avis: pour une plus grande complicité entre les familles et les écoles*. Québec: Conseil de la famille et de l'enfance, 40 p. (Gouvernement du Québec)

CONSEIL DE LA FAMILLE (1995). *L'école et les familles: de son ouverture à leur implication*. Québec: Conseil de la famille, 51 p. (Études et Recherches; 7). (Gouvernement du Québec)

CONSEIL RÉGIONAL DE DÉVELOPPEMENT DE L'ÎLE-DE-MONTRÉAL (2003). Rapport d'analyse de la problématique entourant les services de garde en milieu scolaire pour les 5 à 12 ans lors des périodes de fermeture scolaires. 30 p.

CONSEIL RÉGIONAL DES ÉLUS DE LA CHAUDIÈRE-APPALACHES (2004). *Pour une région engagée envers ses familles: rapport d'enquête: l'état de la situation de l'offre de service de garde à l'enfance et l'évaluation des besoins de garde des familles de la région de Chaudière - Appalaches*. [Montmagny: Conseil régional des élus de la Chaudière-Appalaches], 208 p. [En ligne] <http://www.chaudiere-appalaches.qc.ca/site.asp?page=element&nIDelement=536>. (Site consulté le 7 octobre 2004)

CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME (2004). *Avis: étudiante et mère: un double défi: les conditions de vie et les besoins des mères étudiantes*. Québec: Conseil du statut de la femme, 119 p. (Gouvernement du Québec)

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION (2004). *Rapport annuel sur l'état et les besoins de l'éducation 2003-2004: l'éducation à la vie professionnelle: valoriser toutes les avenues*. Sainte-Foy: Conseil supérieur de l'éducation, 151 p. (Gouvernement du Québec)

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION (1998). *L'école, une communauté éducative: voies de renouvellement pour le secondaire: avis à la ministre de l'Éducation*. Sainte-Foy: Conseil supérieur de l'éducation, 66 p. (Gouvernement du Québec)

DAGENAIS, Daniel (2000). *La fin de la famille moderne: signification des transformations contemporaines de la famille*. Sainte-Foy: Presses de l'université Laval, 267 p. (Collection Sociologie contemporaine)

DEGLISE, Fabien (2004). « Le petit-déjeuner pour combattre l'échec scolaire », *Le Devoir*, 31 août, p. A 4.

DESLANDES, Rollande; BERTRAND, Richard (2001). *La création d'une véritable communauté éducative autour de l'élève: une intervention cohérente et des services mieux harmonisés: rapport de recherche*. [Sainte-Foy: Centre de recherche et d'intervention sur la réussite scolaire], 32 p. [En ligne] <http://www.ulaval.ca/cpires/pdf/rapport.pdf>. (Site consulté le 31 mars 2005)

DUMONT, Fernand; MARTIN, Yves (sous la dir. de) (1990). *L'éducation, 25 ans plus tard! Et après?: actes du colloque tenu les 1^{er}, 2 et 3 novembre 1989*. Ville Saint-Laurent (Québec): Institut québécois de recherche sur la culture, 432 p.

FÉDÉRATION DES COMITÉS DE PARENTS DU QUÉBEC (2004). *Les défis de la conciliation travail-famille pour les parents d'élèves: mémoire présenté à monsieur Claude Béchar, ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille*. Beauport: [Fédération des comités de parent du Québec], 18 p.

GOVERNEMENT DU QUÉBEC (2004). *Forum des générations: mise sur pied de huit équipes de travail*, communiqué de presse, 22 décembre. [En ligne] <http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPQF/Decembre2004/22/c8117.html>. (Site consulté le 22 décembre 2004)

LACOURSE, Marie-Thérèse (1999). *Famille et société*. 2^e éd. Montréal: Chenelière/MacGraw-Hill, 356 p.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION (2005). *Modifications apportées au Régime pédagogique: un programme scolaire renouvelé pour la réussite des élèves du primaire et du secondaire*, communiqué de presse, 9 février. [En ligne] <http://www.mels.gouv.qc.ca/CPRESS/cprss2005/c050209c.htm>. (Site consulté le 9 février 2005) (Gouvernement du Québec)

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION (2004a). *Les frais exigés des parents : rapport du groupe de travail sur les frais exigés des parents*. Québec : ministère de l'Éducation, 19 p. (Gouvernement du Québec)

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION (2004b). *Le ministre Pierre Reid accueille favorablement le rapport du groupe de travail sur les frais exigés des parents*, communiqué de presse, 31 août. [En ligne] <http://www.mels.gouv.qc.ca/CPRESS/cprss2004/c040831.htm>. (Site consulté le 31 août 2004) (Gouvernement du Québec)

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION (2004c). *Orientations ministérielles sur l'avenir de l'enseignement collégial québécois*. Québec : ministère de l'Éducation. [En ligne] http://www.mels.gouv.qc.ca/forumcollegial/pdf/Orientations_ministerielles_f.pdf. (Site consulté le 31 mars 2005) (Gouvernement du Québec)

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION (2004d). *Rapprocher les familles et l'école primaire : guide d'utilisation de deux instruments à l'intention des écoles primaires*. Québec : ministère de l'Éducation, [151] p. (Gouvernement du Québec)

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION (2004e). *Les services de gardes en milieu scolaire : document d'information*. Québec : ministère de l'Éducation, 23 p. [En ligne] <http://www.mels.gouv.qc.ca/DGFJ/projets/servicesdegarde/services.htm>. (Site consulté le 10 février 2005) (Gouvernement du Québec)

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION (2004f). *Synthèse de la consultation. : forum sur l'avenir de l'enseignement collégial*. Québec : ministère de l'Éducation, 13 p. [En ligne] <http://www.mels.gouv.qc.ca/forumcollegial/pdf/synthese.pdf>. (Site consulté le 30 mars 2005) (Gouvernement du Québec)

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION (2002). *Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue : apprendre tout le long de la vie*. Québec : ministère de l'Éducation, 43 p. (Gouvernement du Québec)

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION (1996). *Les états généraux sur l'éducation 1995-1996 : rénover notre système d'éducation : dix chantiers prioritaires : rapport final de la Commission des états généraux sur l'éducation*. Québec : ministère de l'Éducation, 90 p. (Gouvernement du Québec)

PRESSE CANADIENNE/LÉGER MARKETING (2003). *Les Canadiens et la rentrée scolaire : rapport*. Montréal : Léger Marketing, 7 p.

QUÉBEC (2003). *Loi sur l'instruction publique : L.R.Q., chapitre I-13.3*. Québec : Éditeur officiel du Québec, 151 p. (Gouvernement du Québec)

ROCHER, Guy (1969). *Introduction à la sociologie générale : tome 2 : l'organisation sociale*. Ville La Salle (Québec) : Éditions Hurtubise HMH, 309 p.

SAVARD, Raymonde G. (1997). *Défis sociaux et transformation des sociétés*. Saint-Laurent (Québec) : Éditions du Renouveau Pédagogique Inc., 322 p.

SOLIDARITÉ RURALE DU QUÉBEC (2002). *Jamais sans mon école : mémoire présenté à la Commission de l'éducation dans le cadre de la consultation sur les fluctuations des clientèles dans le secteur de l'éducation*. Nicolet : Solidarité rurale du Québec, 16 p.

SYNDICAT NATIONAL UNITAIRE DES INSTITUTEURS, PROFESSEURS DES ÉCOLES ET PEGC (2004). *L'implication des parents à l'école : interview de Rollande Deslandes, professeure-chercheure titulaire au Département des sciences de l'éducation de l'Université du Québec à Trois-Rivières*. [En ligne] <http://www.snuipp.fr/article1515.html>. (Site consulté le 30 mars 2005)

5-Les politiques municipales dans une optique familiale

ASSOGBA, Yao; FRÉCHETTE, Lucie; DESMARAIS, Danielle (2000). « Le mouvement migratoire des jeunes au Québec : la reconfiguration du réseau social, un repère pour étudier le processus d'intégration », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 13, n°. 2, Décembre. [En ligne] <http://www.erudit.org/revue/nps/2000/v13/n2/000812ar.html>. (Site consulté le 28 février 2005)

BRADFORD, Neil (2004). « Place matters and multi-level governance : perspectives on a new urban policy paradigm », *Options politiques*, vol. 25, n° 2, février, p. 39-44.

BRADFORD, Neil (2003). *Des villes et des collectivités qui fonctionnent : pratiques innovatrices, politiques habilitantes*. Ottawa : Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 92 p. (Document. de recherche, Réseau de la famille; F/33)

BRAIS, Nicole (2000). *La dimension géographique de l'articulation vie professionnelle/vie familiale : stratégies spatiales familiales dans la région de Québec*. [Thèse de doctorat] Québec : Université Laval, Département de géographie, 502 p. [En ligne] <http://www.theses.ulaval.ca/2000/18790/18790.pdf>. (Site consulté le 6 octobre 2003).

BROUILLETTE, Normand (2003). « Les cinq couronnes du Québec », dans Michel Venne (sous la dir. de). *L'annuaire du Québec 2004*. Saint-Laurent : Fides, p.801-802.

BRUNEAULT, Frédéric; COLLIN, Jean-Pierre. *Démocratie municipale à Montréal : des clefs pour analyser les enjeux de la réforme : le partage des compétences*. [En ligne] http://www.vrm.ca/democratie_capsule2.asp. (Site consulté le 15 juin 2004)

CARREFOUR ACTION MUNICIPALE ET FAMILLE (2005). « Recommandations du 16^e colloque », *Municipalité et famille*, vol. 2, n° 1, p. 6-7.

CARREFOUR ACTION MUNICIPALE ET FAMILLE (2002). *Guide d'information sur l'action municipale en faveur des familles*. Longueuil : Carrefour action municipale et famille, 92 p.

COLLIN, Jean-Pierre; ROBERTSON, Mélanie (2003). « Les arrondissements : le troisième pilier de la réforme municipale montréalaise », dans Michel Venne (sous la dir. de). *L'annuaire du Québec 2004*. Saint-Laurent : Fides, p. 814-823.

COLLIN, Jean-Pierre et al. (1999). *La politique de renforcement des agglomérations au Québec : bilan et réflexion sur une stratégie d'intervention*. Montréal : INRS, Urbanisation, Culture et Société, 188 p.

COMITÉ SUR LES COMMUNAUTÉS RURALES (1996). *Vers un réseau municipal viable : rapport du Comité sur les communautés rurales*. Québec : ministère des Affaires municipales, direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, 79 p. (Gouvernement du Québec) (Rapport Meunier)

COMMISSION NATIONALE SUR LES FINANCES ET LA FISCALITÉ LOCALES (1999). *Pacte 2000 : rapport abrégé de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité*. Québec : Publications du Québec, 165 p. [En ligne] http://www.mamml.gouv.qc.ca/pdf_mamm/fina/resume_cnffl.pdf. (Gouvernement du Québec) (Rapport Bédard)

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2004a). « *Mieux vivre en ville en familles* » : conférence de ^{Mme} Marguerite Blais présentée lors du Forum de la ville de Gatineau sur son projet de politique familiale. 13 p. [En ligne] http://www.cfe.gouv.qc.ca/publications/pdf/allocution_mieux-vivre-en-ville.pdf. (Gouvernement du Québec)

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2004b). « *La municipalité, un milieu énergisant... pour les familles* » : propos et commentaires de ^{Mme} Marguerite Blais, présidente, lors de la clôture du 16^e colloque du Carrefour action municipale et famille. 14 p. [En ligne] http://www.cfe.gouv.qc.ca/publications/pdf/allo_municipalite.pdf. (Gouvernement du Québec)

CONSEIL DE LA FAMILLE (1989). *Penser et agir famille : guide à l'intention des intervenants publics et privés*. Québec : Conseil de la famille, 65 p. (Avis; n° 89.2) (Gouvernement du Québec)

CONSEIL DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNOLOGIE (2004). *L'innovation dans les municipalités : perceptions des acteurs et défis : avis*. Québec : Conseil de la science et de la technologie, 230 p. (Gouvernement du Québec)

DE LA DURANTAYE, Michel (2004). « *Résultats d'analyse des politiques familiales municipales jusqu'en 2002* », dans Carrefour action municipale et famille. *La municipalité un milieu de vie énergisant : les actes du 16^e colloque*. Shawinigan : Carrefour action municipale et famille, p. 4-6.

DIVAY, Gérard et al. (2002). *Le monde municipal québécois 2002-2012: changer les façons de voir pour changer les façons de faire: éléments condensés pour une prospective*. Montréal: INRS, Urbanisation, Culture et Société, 42 p.

DROUILLY, Pierre; GAGNON, Alain-G. (2004). « Amères défusions: une forme contestable de démocratie », dans Michel Venne (sous la dir. de). *L'annuaire du Québec 2005*. Saint-Laurent: Fides, p. 524-532.

FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS (2004). *Le traitement des élus municipaux: analyse et facteurs d'influence*. [Sainte-Foy]: Fédération québécoise des municipalités, 42 p.
[En ligne] [http://www.fqm.ca/documents/Etude_\\$elus_04.pdf](http://www.fqm.ca/documents/Etude_$elus_04.pdf). (Site consulté le 28 mars 2005)

FORTIN, Andrée; SANDERSON, Duncan (2003). « Sites web et identités en région au Québec », *Cahiers de Géographie du Québec*, vol. 47, n° 131, p. 263-276.

FRÉCHETTE, Lucie (sous la dir. de) (2004). *Stimuler la pénétration de la recherche sur la famille dans les municipalités québécoises: rapport de recherche*. [Sainte-Foy]: ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, 41 p. (Gouvernement du Québec)

GAUTHIER, Madeleine; GRAVEL, Pierre-Luc (2003). « La participation des jeunes à l'espace public au Québec, de l'associationnisme à la mobilisation », dans Madeleine Gauthier (sous la dir. de). *La jeunesse au Québec*. Sainte-Foy: Éditions de l'IRQC; Presses de l'Université Laval, p. 91-104. (Regards sur la jeunesse du monde)

GIRARD, Chantal; ANDRÉ, Dominique (2005). « La migration interrégionale au Québec: faits saillants de l'année 2003-2004 », *Données sociodémographiques en bref*, vol. 9, n° 2, février. [En ligne] <http://www.stat.gouv.qc.ca/publications/conditions/pdf/BrefFev05.pdf>. (Site consulté le 3 mars 2005) (Gouvernement du Québec)

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2004). *Croître ou décroître d'ici 2026?: nouvelles perspectives démographiques des 103 MRC du Québec*, communiqué de presse, 1^{er} octobre. [En ligne]. <http://www.stat.gouv.qc.ca/salle-presse/communiq/2004/octobre/octobre0401a.htm> (Site consulté le 7 février 2005)

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2000). *Étude longitudinale du développement des enfants du Québec (ÉLDEQ 1998-2002): les nourrissons de 5 mois: milieux de vie: la famille, la garde et le quartier*. Québec: Institut de la statistique du Québec, vol. 1, n° 2, 62 p. (Collection la santé et le bien-être) (Gouvernement du Québec)

JUNCA ADENOT, Florence (2005). « Les transports collectifs: un choix incontournable pour les villes de l'avenir », *Le Devoir*, 24 janvier. [En ligne] <http://www.ledevoir.com/2005/01/24/73216.html>. (Site consulté le 23 mars 2005)

JUTRAS, Sylvie (2003). « Allez jouer dehors!: contributions de l'environnement urbain au développement et au bien-être des enfants », *Psychologie canadienne*, vol 44, n° 3, p. 257-266.

MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE ET DE LA FAMILLE (2003). *La municipalité: un lieu de qualité pour les familles*. Québec: Direction des communications, ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille. 23 p. (Gouvernement du Québec)

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DU SPORT ET DU LOISIR (2004). *La municipalité régionale de comté: compétences et responsabilités*. Québec: ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir, Direction de l'aménagement et du développement local. 59 p. [En ligne] http://www.mamsl.gouv.qc.ca/publications/amenagement/competences_mrc.pdf. (Site consulté le 3 mars 2005) (Gouvernement du Québec)

MINISTÈRE DES FINANCES; MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DU SPORT ET DU LOISIR (2004). *Repenser les relations avec les municipalités: document préparatoire aux discussions sur la décentralisation et sur le renouvellement du pacte fiscal*. Québec: ministère des Finances; ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir, 70 p. (Gouvernement du Québec)

MINISTÈRE DES RÉGIONS (2001). *Politique nationale de la ruralité: une vision d'avenir*. Québec: Ministère des Régions, 73 p. (Gouvernement du Québec)

MOUVEMENT TERRITOIRE ET DÉVELOPPEMENT (2004). *Forum des territoires du Québec sur les dangers de la décentralisation gouvernementale : 8 septembre 2004*, Québec.

PALARD, Jacques (2003). « Territoire et cohésion sociale : la dimension politique », *Cahiers de Géographie du Québec*, vol. 47, n° 131, p. 317-319.

PARÉ, Sylvie; FROHN, Winnie; LAURIN, Marie-Ève (2004). « Diversity Management, New Challenges Faced by Local Governments in the Montreal Metropolitan Area », *Public Performance & Management Review*, vol. 27, n° 4, p. 91-117.

PARÉ, Sylvie; FROHN, Winnie; LAURIN, Marie-Ève (2002). « Diversification des populations dans la région de Montréal : de nouveaux défis de la gestion urbaine », *Administration publique du Canada*, vol. 45, n° 2 p. 195-216.

PRONOVOST, Gilles (2004). « Quels enjeux de recherche pour les familles d'aujourd'hui ? », *Enfances, Familles, Générations*, n° 1, automne. [En ligne]
<http://www.erudit.org/revue/efg/2004/v/n1/008890ar.html#s1n3>. (Site consulté le 14 octobre 2004)

PROULX, Marc-Urbain (2002). *L'économie des territoires au Québec : aménagement, gestion et développement*. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, 364 p. (Science régionale; 6)

QUESNEL, Louise (2002). « Large cities : an opportunity for innovation in sublocal entities? », *Urban Affairs Association Annual Meeting* [En ligne] <http://www.vrm.ca/documents/LargeCitiesBoston2002.pdf>. (Site consulté le 2 mars 2005)

SAMSON, Manon; MOREL, Michel (2004). « Le développement social dans les régions du Québec », *Développement social*, vol. 4, n°. 3, p. 10-18.

SAVARD, Raymonde G. (1997). *Défis sociaux et transformation des sociétés*. Saint-Laurent, Québec : Éditions du Renouveau pédagogique. 322 p.

SOLIDARITÉ RURALE DU QUÉBEC (2003). *La décentralisation, une nécessité pour le monde rural : document de réflexion du conseil d'administration de Solidarité rurale du Québec : version préliminaire*. [Nicolet] : Solidarité rurale du Québec, 28 p. [En ligne]
http://www.solidariterurale.qc.ca/d_publication/memoire_word/decentralisation%20court.pdf. (Site consulté le 27 janvier 2005)

SOLIDARITÉ RURALE DU QUÉBEC (2002). *Le transport en milieu rural : un impératif : mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des transports et des communications le 20 février 2002*. [Nicolet] : Solidarité rurale du Québec, 13 p. [En ligne] <http://www.solidarite-rurale.qc.ca>. (Site consulté le 19 avril 2004)

SOLIDARITÉ RURALE DU QUÉBEC (1999). *Pour un réseau de transport intervillages*. [Nicolet] : Solidarité rurale du Québec, 80 p. (Collection études rurales)

THÉRIAULT, Marius et al. (2004). *Perspectives d'avenir pour le transport en commun sur le territoire de la Ville de Québec : mémoire présenté à la Ville de Québec*. [Sainte-Foy] : Centre de Recherche en Aménagement et Développement, Université Laval, 35 p.

GROUPE CONSEIL I.D.E INC. (2002). *Résultats de la consultation auprès du milieu municipal québécois : questionnaire stratégique sur le devenir de la municipalité*. [Québec : Union des municipalités du Québec], 100 p. [En ligne] http://www.umq.qc.ca/nospositions/planifications/_pdf/RESULTATS_CONSULTATIONS.pdf. (Site consulté le 12 novembre 2004)

UNIVERSITÉ DU NOUVEAU MONDE (2004). *Cinquante propositions pour le Québec de demain*. Montréal : Université du Nouveau Monde, 21 p. [En ligne]
<http://uinm.qc.ca/cinquantepro.pdf>. (Site consulté le 28 mars 2005)

VANDERMISSEN, Marie-Hélène (2003). « Mobilité, accessibilité et cohésion sociale », *Cahiers de Géographie du Québec*, vol. 47, n° 131, p. 210-222.

VENNE, MICHEL (2004). « Pour une société responsable. 50 propositions pour le Québec de demain », dans Michel Venne (sous la dir. de). *L'annuaire du Québec 2005*. Saint-Laurent : Fides, p. 49-54.

VÉZINA, Ghislaine (2004). « Des familles à découvrir », *Municipalité*, vol. 35, n° 2. [En ligne] http://www.mamsl.gouv.qc.ca/publications/revu_muni/2004_07/10_familles_decouvrir.pdf. (Site consulté le 13 décembre 2004)

VILLE DE GATINEAU (2004). *La famille au cœur de nos rêves: document préparatoire au forum sur la politique familiale: synthèse de la consultation gatinoise auprès des jeunes, des familles et des personnes âgées de 50 ans et plus*. Ville de Gatineau : Culture et loisirs, 28 p.

VILLE DE QUÉBEC (2004a). *Projet de politique familiale municipale de la Ville de Québec: cadre de référence préparé par le Comité conseil du projet de politique familiale municipale de la Ville de Québec*. Québec : Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire, 113 p.

VILLE DE QUÉBEC (2004b). *Projet de politique familiale municipale de la Ville de Québec: document de consultation préparé par le Comité conseil du projet de politique familiale municipale de la Ville de Québec*. Québec : Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire, 54 p. [En ligne] http://www.ville.quebec.qc.ca/fr/organisation/docs/projet_politique_familiale.pdf (Site consulté le 6 avril 2005)

VILLE DE VAL-D'OR (2003). *Politique familiale de la Ville de Val-d'Or*. Val D'Or : [s.n.], 21 p.

VILLENEUVE, Paul (2003). « Québec vieillit-elle bien? », dans Michel Venne (sous la dir. de). *L'annuaire du Québec 2004*. Saint-Laurent : Fides, p. 842-850.

Composition

Composition du Conseil de la famille et de l'enfance (mai 2005)

Membres

BLAIS, Marguerite

Présidente

Conseil de la famille et de l'enfance
Québec

AMIOT, Suzanne

Vice-présidente

Fédération des travailleurs
et des travailleuses du Québec
Montréal

CHABOT, Louise

Vice-présidente

Centrale des syndicats du Québec
Montréal

Vice-présidente

Conseil de la famille et de l'enfance

COUTURE, Suzanne

*Conseillère municipale de la ville
de Val-d'Or*

Val-d'Or

COWELL-POITRAS, Jane

Conseillère de Ville, Arrondissement de Lachine
Montréal

DESAULNIERS, Jean-Pierre

Professeur

Département de communications
Université du Québec à Montréal
Montréal

JOYAL, Renée

Professeure honoraire et associée

Département des sciences juridiques
Université du Québec à Montréal
Montréal

LABRECQUE, Huguette

Responsable du Comité de travail invisible

Association féminine d'éducation
et d'action sociale (Aféas)
Saint-Jean-Chrysostome

LABRECQUE-DUCHESNEAU, Maria

Directrice générale

Au cœur des familles agricoles
Marieville

PRUD'HOMME, Gilles

Directeur général

Entraide pour hommes de Montréal
Montréal

RIGAUD, Guerline

Directrice générale

Maison Sam X
Montréal

ROY, Josée

Adjointe au Comité exécutif

Confédération des syndicats nationaux
Montréal

RYAN, Monique

Avocate

Montréal

SIOUI, Marjolaine

*Coordonnatrice du secteur
de la petite enfance*

Commission de la santé et des services sociaux
des Premières Nations du Québec et du Labrador
Wendake

THÉRIAULT, Jean-Nil

Président

Association de l'Association des centres jeunesse
du Québec
Responsable de la campagne de souscription
majeure de l'Université du Québec à Rimouski
Rimouski

MEMBRE DÉSIGNÉE

GAMACHE, Micheline

Sous-ministre adjointe

Ministère de la Famille, des Aînés et de la
Condition féminine

SECRÉTAIRE GÉNÉRALE

BITAUDEAU, Isabelle

*Conseil de la famille
et de l'enfance*

Québec

