

Qu'est-ce qui caractérise la politique familiale québécoise depuis les années 1990?

En résumé

Depuis quelques années, la politique familiale québécoise se caractérise par :

- La diversification des objectifs qui lui sont associés, entre autres, par l'introduction d'objectifs liés au maintien et à l'insertion en emploi;
- L'adoption de mesures de plus en plus sélectives et donc l'abandon de mesures dites universelles;
- Un accent mis sur les mesures fiscales dont l'accès passe obligatoirement par la déclaration de revenus;
- L'intérêt porté à la conciliation famille-travail;
- L'importance consentie à la petite enfance dans une perspective de prévention;
- Le partage entre plusieurs acteurs des responsabilités envers les familles.

La politique familiale québécoise, comme toute politique publique, est soumise à diverses influences, qu'elles soient politiques, économiques ou socioculturelles. Ces influences peuvent se lire dans les changements apportés aux orientations et aux mesures en direction des familles au cours des dernières années (voir aussi la **fiche 12** : [En 2005, à qui s'adressent les mesures de la politique familiale québécoise?](#)).

Des objectifs de plus en plus diversifiés

Une politique familiale vise principalement à assurer le mieux-être des familles. Or, depuis les années 1990, on note une diversification des objectifs rattachés à la politique familiale québécoise.

En effet, des objectifs habituellement associés aux politiques sociales sont insérés, voire imbriqués dans la politique familiale du Québec (voir la **fiche 8** : [Quelle est la différence entre une politique familiale et une politique sociale?](#)). Ces « nouveaux objectifs » cherchent à redistribuer les ressources des citoyens et des familles à revenus élevés ou moyens vers les familles défavorisées (redistribution verticale). Ils visent principalement à lutter contre la pauvreté en soutenant les plus démunies et en favorisant l'insertion ou le maintien en emploi des parents. Le programme Prime au travail ou les allocations familiales provinciales et fédérales distribuées en fonction du revenu des familles en sont des exemples éloquentes.

Ainsi les objectifs de la politique familiale québécoise se trouvent conjugués à des objectifs d'incitation au travail et à ceux de la politique de la sécurité du revenu. Dans cet ordre d'idées, l'intégration du ministère de la Famille et de l'Enfance à celui de l'Emploi et de la Solidarité sociale durant les années 2003 à 2005 était cohérente avec ces buts diversifiés.

L'adoption de mesures de plus en plus sélectives

Les analystes observent, depuis les années 1990, un certain effritement quant à la portée universelle de certains programmes dans les mesures de soutien aux familles québécoises. L'universalité semble ainsi souvent céder sa place à l'adoption de mesures plus sélectives destinées à certaines familles, principalement celles à faibles revenus. Conséquemment, on assiste de moins en moins à l'adoption de mesures qui visent explicitement à soutenir toutes les familles québécoises et ce, peu importe leur situation sociale ou économique. Bien que l'ensemble des mesures de la politique familiale parvient à rejoindre toutes les familles du Québec, on peut ainsi dire que peu de mesures peuvent être véritablement qualifiées d'universelles. De plus, même lorsqu'elles ont une portée universelle, certaines mesures font en sorte de favoriser les familles les plus démunies, comme c'est le cas de la nouvelle prestation familiale du programme québécois Soutien aux enfants dont les montants versés varient en fonction du revenu tout en assurant

un montant universel minimum à toutes les familles.

L'abandon des mesures universelles fait écho à la montée de la philosophie de la sélectivité dans les programmes sociaux observée partout en Amérique du Nord depuis environ

une vingtaine d'années. Elle suscite des réactions dans plusieurs milieux (communautaires, syndicaux, etc.). Plus spécifiquement, les groupes qui représentent les familles dénoncent vigoureusement l'érosion de l'équité horizontale au sein de la politique familiale québécoise.

Un groupe qui s'interroge sur les mesures sélectives et les programmes d'intervention destinés aux jeunes enfants

Le *Groupe d'étude sur l'intervention précoce* a été mis sur pied en 2000 suite à l'initiative de groupes communautaires représentant les familles et les femmes. En plus de quatre professeurs de l'École de travail social de l'Université du Québec à Montréal (UQAM), ce groupe rassemble des représentants des organismes communautaires suivants :

- ⇒ Bureau de Consultation Jeunesse
- ⇒ Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec
- ⇒ Fédération québécoise des organismes communautaires Famille
- ⇒ Regroupement des organismes Famille de Montréal
- ⇒ Regroupement des organismes communautaires autonomes jeunesse du Québec
- ⇒ Relais femmes

Ce groupe a pour mission de s'interroger sur la mise en place de nombreux programmes d'intervention qui ciblent les jeunes enfants évoluant au sein de familles défavorisées. Il s'attarde aux effets indésirables que peuvent engendrer certains programmes de prévention. Par exemple, il dénonce le fait de faire porter la responsabilité des problèmes sociaux aux individus, notamment aux jeunes mères démunies socio-économiquement, plutôt que d'agir sur les causes structurelles de la pauvreté. De plus, il s'interroge à savoir si ces programmes répondent réellement aux besoins des familles visées alors qu'ils sont planifiés par le haut et que les familles cibles sont complètement écartées du processus de décision.

En 2002, le *Groupe d'étude critique sur l'intervention précoce* a organisé un colloque ayant pour titre *De l'intervention précoce à la prévention féroce?*. L'objectif était alors de susciter la réflexion sur les enjeux liés aux divers programmes d'intervention destinés aux jeunes enfants et de permettre aux participants de s'approprier les fondements théoriques à la base de ce type de programme.

L'accent mis sur les mesures fiscales

Depuis les années 1970, on constate que les mesures d'aide aux familles sont de plus en plus liées à la fiscalité (à la déclaration de revenus). Pour avoir accès aux avantages fiscaux et à certains programmes d'aide ou prestations, les familles québécoises doivent donc obligatoirement produire un rapport d'impôt. Par exemple, il est désormais presque impossible pour les familles québécoises de toucher une prestation familiale (tant du gouvernement provincial que fédéral) sans

produire une déclaration annuelle de revenus. En jargon scientifique et technocratique, on appelle ce processus la « fiscalisation des mesures étatiques ».

Observée tant au Québec qu'au Canada et aux États-Unis, cette tendance serait intimement associée à l'implantation de mesures sélectives destinées à des groupes cibles (ex. : citoyens et familles démunis) et à la modulation de l'aide octroyée en fonction des revenus.

Détectez la politique familiale dans votre déclaration de revenus provinciale!

Voici les mesures provinciales destinées, exclusivement ou en partie, aux familles québécoises dont l'accès est tributaire de la déclaration d'impôt annuelle :

Mesures fiscales

Crédits d'impôt non remboursables :

- ⇒ Crédits d'impôt pour enfants à charge ou autres personnes à charge :
 - Crédit pour personne vivant seule ou uniquement avec un ou des enfants à charge
 - Crédit pour enfants à charge de plus de 18 ans et qui font des études à temps plein
 - Crédit pour enfants à charge de plus de 18 ans et qui ne sont pas aux études
- ⇒ Crédit d'impôt pour la déficience mentale ou physique grave ou prolongée
- ⇒ Réduction d'impôt à l'égard de la famille

Crédits d'impôt remboursables :

- ⇒ Crédit d'impôt pour frais de scolarité ou d'examen
- ⇒ Crédit d'impôt pour frais de garde
- ⇒ Crédit d'impôt pour frais d'adoption
- ⇒ Crédit d'impôt pour le traitement de l'infertilité
- ⇒ Crédit d'impôt pour l'hébergement d'un parent
- ⇒ Crédit d'impôt pour le maintien à domicile d'une personne âgée
- ⇒ Crédit d'impôt pour la TVQ

Programmes

- ⇒ Allocation-logement
- ⇒ Prime au travail

Prestation

- ⇒ Soutien aux enfants

L'intérêt porté à la conciliation famille-travail

L'équilibre entre les activités familiales et professionnelles constitue sans contredit un thème de préoccupation central au Québec depuis les années 1990. La plupart des groupes de la société civile (groupes qui représentent les intérêts des familles, mouvement des femmes, chercheurs, Conseil de la famille et de l'enfance, etc.) ont souligné au fil des ans la pertinence de mettre en place des mesures adéquates favorisant la conciliation famille-travail. Il faut dire que si le taux d'activité professionnelle des mères de jeunes enfants n'a cessé d'augmenter depuis la deuxième moitié du dernier siècle, les mesures publiques de conciliation entre les responsabilités familiales et les activités professionnelles se sont développées lentement et tardivement tant au Québec qu'au Canada.

Après avoir accusé un certain retard par rapport à plusieurs pays occidentaux, l'État québécois propose en 1997 deux mesures de conciliation famille-travail très novatrices en Amérique du Nord : l'instauration d'un réseau

de services de garde à prix modique et la création éventuelle d'un régime d'assurance parentale. En 2004, le gouvernement du Québec a réitéré sa préoccupation pour l'équilibre entre famille et travail en lançant une consultation sous le thème *Vers une politique gouvernementale sur la conciliation travail-famille* : c'est un premier pas vers l'adoption d'une politique publique en la matière. L'entente conclue en 2005 avec le gouvernement fédéral qui entérine la mise en place du régime québécois d'assurance parentale va aussi en ce sens.

Bien que la montée de l'intérêt pour la conciliation famille-travail au sein de l'appareil gouvernemental québécois cherche en premier lieu le mieux-être des familles, elle semble aussi répondre à certains objectifs d'incitation et de maintien au travail. Dans un contexte de précarisation de l'emploi, de pauvreté accrue des jeunes familles, de hausse des besoins d'assistance publique (ex. : aide sociale) et d'un éventuel départ à la retraite massif des bébé-boomers, l'État québécois a effectivement tout avantage à ce que les

FAMILLE-travail ou TRAVAIL-famille, dans quel ordre conciliez-vous?

Le choix des termes utilisés pour décrire une réalité sociale est souvent le reflet d'une prise de position. Alors que le ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine a recours aux termes conciliation travail-famille, de nombreux acteurs de la société civile proposent plutôt l'utilisation des termes conciliation famille-travail. Pour plusieurs, le vocable conciliation travail-famille met trop l'emphase sur le travail et véhicule l'idée que la famille devrait se subordonner à la sphère professionnelle. Cette préoccupation a d'ailleurs été répétée dans quelques mémoires déposés par des groupes qui représentent les familles ou les femmes dans le cadre de la récente consultation publique *Vers une politique gouvernementale sur la conciliation travail-famille* (2004). Pour sa part, le Conseil de la famille et de l'enfance utilise les termes conciliation famille-travail depuis la publication en 1999 de son avis *Famille et travail, deux mondes à concilier*. Et vous, dans quel ordre conciliez-vous ?

travailleurs demeurent en emploi et puissent articuler harmonieusement leurs responsabilités familiales avec leurs activités professionnelles. D'autant plus que les générations montantes semblent réclamer de plus en plus fort l'accès à davantage de temps familial de qualité.

L'importance consentie à la petite enfance

La priorité conférée à la petite enfance (0-5 ans) dans les mesures étatiques est une tendance observée dans de nombreux pays occidentaux depuis plus d'une vingtaine d'années, tout particulièrement depuis la proclamation de la *Convention relative aux droits de l'enfant* par l'ONU en 1989. À cette époque, l'intérêt accordé à la population infantine est d'ailleurs légitimé par la publication de résultats scientifiques qui confirment l'hypothèse de la « reproduction de la pauvreté d'une génération à l'autre ». Ces études justifient ainsi aux yeux des gouvernements la pertinence d'un dépistage précoce des « enfants à risque » et d'interventions visant l'amélioration des « compétences » des parents de jeunes enfants. Le Québec n'échappe pas à cette tendance. La priorité consentie à la petite enfance s'y observe d'ailleurs dans de nombreuses sphères d'activités : éducation, santé, services sociaux, assistance sociale, etc. Ce n'est donc pas un hasard si le mot « enfance » est ajouté à la désignation du ministère et du conseil québécois concernés par la famille en 1997.

En ce qui a trait à la politique familiale québécoise, l'importance accordée à la petite enfance se remarque principalement dans

l'introduction en 1997 d'un objectif majeur qui vise à favoriser, dès le plus jeune âge, le développement des enfants et l'égalité des chances. Cet objectif se déploie dans différentes mesures destinées exclusivement aux familles avec de jeunes enfants, soit l'instauration d'un réseau de services de garde à prix modique et la création éventuelle d'un régime d'assurance parentale.

L'importance conférée par les gouvernements québécois et canadien à la petite enfance ne suscite pas des réactions unanimes. Alors qu'elle a obtenu l'approbation de certains experts (psychologues, psychoéducateurs, etc.), groupes d'éducatrices et d'éducateurs et regroupements de services de garde, elle n'a pas été accueillie de la même façon par les groupes qui représentent les familles et d'autres chercheurs (économistes, sociologues, démographes, etc.). Selon certains d'entre eux, une trop grande emphase accordée à la petite enfance risque de laisser de côté les autres membres des familles, en particulier les parents, les adolescents et les aînés.

« Les familles ne comprennent pas que des jeunes enfants », clament les groupes qui soutiennent et représentent les familles

Voici deux prises de position entendues lors des audiences de la commission parlementaire du 5 juin 1997 suite à l'adoption du Livre blanc *Les enfants au cœur de nos choix* présentant les nouvelles mesures en direction de la petite enfance du gouvernement provincial :

Une politique de la petite enfance n'épuise pas toute la politique familiale [...] il existe aussi d'autres âges et d'autres lieux de la politique familiale [...] des jeunes [...] des aînés. (Yves Lajoie, RIOPFQ)

La FUF est heureuse de s'associer au virage « les enfants au cœur de nos choix ». Mais elle ajoute : il y a aussi « les parents au cœur de nos interventions ». (Jacques Lizée, FUF)

Le partage des responsabilités envers les familles

La diversification de l'aide collective en direction des familles constitue une autre orientation de la politique familiale québécoise. Pour soutenir les parents, mieux adapter les milieux de vie aux besoins des familles et favoriser la conciliation famille-travail, le gouvernement cherche depuis

quelques années à partager ses responsabilités avec diverses instances de la société québécoise, dont les organismes communautaires, les municipalités locales et régionales et les milieux de travail (syndicats et employeurs). Cette tendance se remarque, entre autres, dans le Forum de la famille de 1995 et la présentation en 2002 du *Plan concerté pour les familles du Québec. Le Québec en amour avec la famille*, des initiatives qui avaient pour but d'élargir la responsabilité collective des familles au delà de l'État. La mise en place en 2004 de la mesure d'aide financière des organismes communautaires Famille (OCF) peut aussi être interprétée dans cette perspective.

Ce nouveau partage des responsabilités quant au soutien collectif à la famille semble permettre à l'État québécois de jouer un rôle plus effacé en matière d'aide à la famille. Plutôt que d'être considéré comme seul maître d'œuvre de la politique familiale, cette répartition des pouvoirs et des responsabilités lui permet en effet de se présenter désormais comme un partenaire parmi d'autres. Dans un contexte de crise fiscale, cette orientation offre probablement aussi à l'État un moyen de se désengager de certaines obligations morales et financières.

Retracez l'intérêt pour la petite enfance dans les programmes gouvernementaux

Les gouvernements fédéral et provincial financent et coordonnent depuis la fin des années 1980 des programmes conçus spécialement à l'intention des jeunes enfants et des parents d'enfants âgés de 0 à 5 ans, des programmes qui sont destinés en priorité aux familles défavorisées. En voici quelques exemples :

Au provincial :

- ⇒ Cours prénatals destinés aux futurs parents
- ⇒ Programme Naitre égaux, grandir en santé (1990)
- ⇒ Programme Œuf Lait Orange (OLO) (1991)
- ⇒ Programme de soutien aux jeunes parents (2002)

Au fédéral :

- ⇒ Programme Y'a personne de parfait (1987)
- ⇒ Programme canadien de nutrition prénatale (PCNP) (1994)
- ⇒ Programme d'action communautaire pour les enfants (PACE) (1997)

Références utilisées

Dandurand, Renée B., 2002. « La politique familiale québécoise : un aspect de la 'société distincte' », *L'annuaire du Québec 2003*, Montréal, Fides, pp. 124-129.

Dandurand, Renée B. et Marie-Hélène Saint-Pierre, 1999. « Les nouvelles dispositions de la politique familiale québécoise. Un retournement ou une évolution prévisible? », dans Marie Simard et Jacques Alary (dir.), *Comprendre la famille. Actes du 5^e Symposium québécois de la recherche sur la famille*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, pp. 59-80.

Dandurand, Renée B., Pierre Lefebvre et Jean-Pierre Lamoureux, 1998. *Quelle politique familiale à l'aube de l'an 2000?*, Paris et Montréal, L'Harmattan.

Groupe d'étude critique sur la prévention précoce, 2002. *De l'intervention précoce à la prévention féroce? Actes du colloque tenu les 3 et 4 mai 2002*, Montréal.

Hébert, Jacques, 2004. « Regard critique sur les programmes ciblés », 9^e colloque biennal du Regroupement québécois des intervenants et intervenantes en action communautaire, Salaberry-de-Valleyfield, 3 et 4 juin 2004, Notes personnelles sur la présentation.

Saint-Pierre, Marie-Hélène et Renée B.-Dandurand, 2000. *Axes et enjeux de la politique familiale québécoise. Présentation d'une recension informatisée des écrits*, Montréal, INRS - Culture et Société.