

La politique familiale québécoise : où se situe-t-elle par rapport à celles d'autres pays industrialisés?

En résumé

La politique familiale québécoise se situe :

- Au carrefour de deux principaux courants idéologiques et politiques : le modèle démocrate favorable à l'intervention de l'État dans la vie des familles et le modèle libéral qui considère la famille comme une sphère privée qui ne concerne pas, *a priori*, l'État;
- Dans une position originale, alors qu'elle emprunte des composantes aux politiques adoptées dans les pays scandinaves (généralement décrites comme les plus avant-gardistes et généreuses) et les mesures destinées aux familles proposées par les États nord-américains (souvent considérées comme les plus timides);
- À mi-chemin entre la sélectivité et l'universalité alors que certaines de ses mesures assurent un soutien à toutes les familles et que d'autres ciblent uniquement les familles les moins bien nanties.

On s'entend généralement pour dire que le Québec a développé depuis une quinzaine d'années une politique familiale distincte qui, tout en demeurant liée au contexte nord-américain, emprunte des composantes des différentes politiques familiales européennes.

En un certain sens, la politique familiale québécoise serait une sorte de politique hybride issue du croisement de plusieurs courants idéologiques et modèles de société. En fonction des dossiers et des problématiques rattachés aux questions familiales, le Québec offrirait des mesures qui oscillent entre le courant libéral privatiste (retrouvé dans les autres provinces canadiennes, aux États-Unis et au Royaume-Uni par exemple) et le courant social-démocrate interventionniste (retrouvé principalement dans les pays scandinaves). Par exemple, la province hésiterait souvent entre un soutien universel en direction de toutes les familles et une assistance réservée aux familles dans le besoin (voir la [fiche 13 : Qu'est-ce qui caractérise la politique familiale québécoise depuis les années 1990?](#)). De même, malgré l'appui de la population québécoise pour une intervention accrue de l'État dans la sphère familiale, les dépenses publiques du Québec destinées aux familles demeurent bien plus timides que celles des pays européens, en particulier de celles des pays scandinaves.

C'est cette ambivalence qui confère un caractère à la fois original et précaire à la politique familiale québécoise. Une politique

bien souvent qualifiée d'atypique dans le contexte nord-américain (voir la [fiche 16 : Pourquoi le Québec a-t-il une position distincte en matière de politique familiale en Amérique du Nord?](#)).

La comparaison des politiques familiales : un exercice complexe

Bien que certains chercheurs privilégient davantage un angle d'analyse, les plus récentes études comparatives portant sur les politiques familiales montrent l'importance de prendre en considération toute une série d'éléments contextuels pour bien comprendre et expliquer les convergences et les divergences entre les États. Ces éléments contextuels sont d'ordre :

- ⇒ Historique (conjonctures sociales, politiques ou économiques, processus de mise en œuvre des politiques, etc.);
- ⇒ Démographique (changements démographiques, indications sur la structure, les comportements et le niveau de vie des familles, etc.);
- ⇒ Sociopolitique (rôles et actions des acteurs sociaux dans l'élaboration des politiques);
- ⇒ Culturel (normes, valeurs, lois, idéologies, conceptions de la famille, vision du rôle de l'État, etc.).

L'allocation familiale universelle, une espèce en voie de disparition?

L'allocation familiale est une mesure qui vise à compenser les familles pour le coût que représente le soin aux enfants. Sous sa forme universelle, c'est-à-dire lorsqu'elle est destinée à toutes les familles avec enfants, l'allocation familiale est souvent présentée comme l'une des mesures de base de toute politique familiale.

Bien qu'il prenne des formes variables, ce type de mesure semble, encore aujourd'hui, avoir la cote en Occident. En effet, la grande majorité des pays industrialisés, principalement les pays européens, versent des allocations universelles destinées à l'ensemble des familles avec enfants. Dans la plupart de ces États, le montant des allocations varie en fonction du nombre d'enfants et de la structure familiale (ex. : montants plus élevés pour les familles monoparentales). Quelques pays modulent aussi cette prestation en fonction de l'âge des enfants.

Certains États optent pour des allocations familiales dont le montant est ajusté en fonction du revenu (ex. : Québec, Canada, Danemark, Australie, Portugal, Islande) afin d'apporter une aide plus substantielle aux familles démunies. Dans certains cas (ex. : Canada, Espagne, Italie), ces prestations ne peuvent être qualifiées d'universelles puisqu'elles ne sont pas versées si le revenu annuel des familles dépasse un certain seuil. Certains autres, comme le Québec, choisissent toutefois d'offrir un montant minimum universel.

Les États-Unis figurent parmi les rares pays industrialisés à ne verser aucune forme d'allocation afin de compenser les familles pour le soin aux enfants. Notons également que seules les familles salariées (i.e. dont un des parents est actif sur le marché du travail) ont accès à ce type de mesure en Grèce, en Espagne, en Italie et au Portugal.

Regards sur quelques mesures d'ici et d'ailleurs

Pour illustrer de façon plus précise la position originale de la politique familiale québécoise, voici des éléments de comparaison concernant les allocations familiales, les services de garde, les congés maternels et parentaux et les mesures de conciliation famille-travail.

ALLOCATIONS FAMILIALES

Depuis 2005, le Québec verse des allocations familiales dont les montants varient en fonction des revenus familiaux tout en garantissant une prestation minimum à toutes les familles. Cette nouvelle formule remplace une allocation sélective (1997-2004) destinée principalement aux familles à faibles revenus qui, elle-même, avait remplacé une allocation universelle sans égard aux revenus (1967-1997).

- ⇒ Par ce type d'allocation, situé entre l'universalité et la sélectivité ciblant les familles les plus démunies, le Québec se positionne à mi-chemin entre les prestations universelles scandinaves et les prestations sélectives retrouvées au Canada ou dans certains pays d'Europe

méridionale (ex. : Italie, Espagne, Portugal).

- ⇒ La transformation des allocations familiales du Québec au fil du temps témoigne de l'ambivalence de la province entre un soutien universel propre au modèle social-démocrate retrouvé dans certains pays européens et une assistance de dernier recours caractéristique du modèle libéral nord-américain.

SERVICES DE GARDE

Avec son réseau de services éducatifs et de garde à la petite enfance et aux enfants d'âge scolaire, l'État québécois se démarque franchement de ses voisins nord-américains en matière de services de garde.

- ⇒ Mesure phare de la politique familiale québécoise, ce programme de services éducatifs et de garde à contribution réduite se rattache plutôt, par son caractère universel, au modèle scandinave en matière de conciliation famille-travail.
- ⇒ L'offre de services en installations collectives et en milieu familial présente

des analogies avec le système de garde français et suédois.

- ⇒ Alors que les frais de garde sont variables en fonction du revenu familial dans la plupart des pays européens, la contribution réduite universelle (7 \$ par jour par enfant) confère un trait unique au programme québécois.
- ⇒ Les États-Unis, le Royaume-Uni, tout comme le Canada, ne disposent d'aucune politique nationale de services de garde.

CONGÉS MATERNELS ET PARENTAUX

En 2005, le programme fédéral d'assurance-emploi assure aux familles québécoises des congés maternels et parentaux d'une durée maximale de 50 semaines dont les indemnités sont fixées à 55 % du salaire. Le gouvernement québécois comble et paye les deux semaines de carence du congé canadien pour un total de 52 semaines. En plus de proposer un nombre plus grand de semaines de congé et de meilleures indemnités, le projet québécois d'assurance parentale prévoit un congé de 3 à 5 semaines destiné exclusivement aux pères.

- ⇒ Comparés aux congés maternels et parentaux offerts actuellement aux familles québécoises, les mesures suédoises et norvégiennes sont nettement plus avantageuses, que ce soit sur le plan de la durée ou de l'indemnisation.
- ⇒ En janvier 2006, la mise en œuvre du régime québécois d'assurance parentale rapprochera le Québec des pays scandinaves en matière de congés parentaux, tout en étant loin de les atteindre. Néanmoins, ce nouveau programme fera en sorte de distinguer drastiquement l'État québécois de ses homologues nord-américains.
- ⇒ Le projet de réserver de manière exclusive 3 ou 5 des semaines de congé

pour les pères (comme en Suède ou en Norvège) va faire de l'assurance parentale un programme des plus avant-gardistes parmi les pays industrialisés.

- ⇒ Comparativement au Québec, au Canada et à la majorité des pays occidentaux, les États-Unis et l'Australie n'offrent aucun congé maternel ou parental payé.

MESURES DE CONCILIATION FAMILLE-TRAVAIL

Hormis les services de garde, le Québec offre différentes mesures de conciliation famille-travail dont un congé à l'occasion de la naissance ou de l'adoption d'un enfant (5 jours, dont 2 rémunérés), un congé sans solde pour obligations familiales (10 jours par an) et un congé sans salaire pour s'occuper d'un enfant malade (12 semaines par an).

- ⇒ Ces congés pour événements familiaux prévus dans la Loi sur les normes du travail du Québec n'ont pas d'égal en Amérique du Nord.
- ⇒ La presque totalité de ces mesures québécoises ne sont pas indemnisées alors qu'elles le sont dans bien des pays européens (ex. : France, Danemark, Suède, Allemagne, Norvège, Finlande).
- ⇒ Comparativement à plusieurs pays industrialisés (France, Allemagne, Finlande, Norvège, Danemark, etc.), aucune allocation parentale d'éducation (ou de garde d'enfants à domicile) n'est offerte aux parents québécois qui désirent s'occuper à temps plein de leur enfant en bas âge.
- ⇒ Contrairement à de nombreux pays européens, aucune loi ou mesure étatique n'est en place au Québec pour faciliter l'articulation famille-travail en diminuant le temps de travail ou en obligeant les employeurs à assurer un horaire de travail flexible aux parents de jeunes enfants.

Des mesures novatrices ou inusitées?

- ⇒ Les familles danoises ont droit à une aide ménagère gratuite lorsque la personne qui s'occupe habituellement des enfants est malade ou enceinte.
- ⇒ Un revenu minimum garanti est fourni aux parents seuls en France et en Norvège.
- ⇒ Au Royaume-Uni, une allocation hebdomadaire est versée aux jeunes de 16 à 19 ans qui poursuivent leurs études.
- ⇒ L'allocation familiale allemande peut être prolongée jusqu'aux 21^e anniversaire d'un jeune au chômage ou jusqu'aux 27 ans d'un jeune qui poursuit ses études.
- ⇒ En France, les familles à faibles revenus peuvent recevoir une allocation de rentrée scolaire pour leurs enfants âgés de 6 à 18 ans.
- ⇒ Les travailleurs qui ont un enfant de moins de 6 ans peuvent exiger un horaire de travail flexible (changement des heures de travail ou d'horaire, partage du travail, travail à domicile) au Royaume-Uni.
- ⇒ En Norvège, les parents de jeunes enfants peuvent être exemptés d'accomplir des heures supplémentaires dans leur milieu de travail.

Références utilisées

Beauvais, Caroline et Pascale Dufour, 2003. *Articulation travail-famille : le contre-exemple des pays dit « libéraux »?*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, Réseau de la famille, Rapport de recherche, n° F34.

Croisetière, Pierre, 2004. *Portraits de politiques familiales. Situation dans onze pays développés*, Québec, Gouvernement du Québec, Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille.

Dandurand, Renée B. et Marianne Kempeneers, 2002. « Pour une analyse comparative et contextuelle de la politique familiale au Québec », *Recherches sociographiques*, vol. XLIII, n° 1, pp. 48-79.

Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, 2004. *Vers une politique gouvernementale sur la conciliation travail-famille. Document de consultation*, Québec, Gouvernement du Québec.

Noël, Alain, 2004, « Comment situer les politiques publiques de soutien économique aux familles québécoises par rapport à ce qui se fait ailleurs? », Conseil de la famille et de l'enfance, *Les actes du forum. Soutien économique aux familles, oui, mais comment?*, Québec, Conseil de la famille et de l'enfance, pp. 21-29.

Site Internet du Centre de recherche sur les politiques et le développement social de l'Université de Montréal (CPDS) : <http://www.politiquessociales.net>

Site Internet de l'Union Européenne, Système d'information mutuelle sur la protection sociale dans les États membres de l'Union européenne et de l'Espace économique européen : http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc2001/index_fr.htm