

Quels sont les principaux événements de l'histoire de la politique familiale au Québec?

En résumé

L'histoire de la politique familiale au Québec est :

- Relativement courte, mais très dense en événements;
- Liée au développement et à la transformation de l'État québécois;
- Imbriquée à celle de la société civile, en particulier à l'émergence et aux actions des groupes qui représentent les familles et les femmes.

Aujourd'hui, la légitimité de l'intervention de l'État dans la vie des familles québécoises est largement reconnue. L'émergence d'une politique familiale explicite au Québec n'est pourtant pas un phénomène très ancien. Comme nous le verrons dans le survol historique qui suit, l'implication de l'État (québécois et canadien) dans la sphère familiale s'est affirmée progressivement pendant plus d'un demi-siècle pour ensuite se consolider assez rapidement dans le sillage de la révolution tranquille. Il ressort ainsi qu'après avoir été à la traîne en matière de mesures étatiques destinées aux familles, le Québec accédera rapidement à une position de tête au Canada et en Amérique du Nord. Bien qu'elle soit plus difficile à documenter, l'action des groupes communautaires en matière de politique familiale, principalement celle des groupes qui représentent les familles et les femmes, aura grandement contribué à cette

transformation (voir la **fiche 15** : Quels sont les rôles des acteurs sociaux en matière de politique familiale au Québec?).

Dans la présente fiche, les principaux éléments ayant façonné la politique familiale québécoise sont abordés en six grandes phases :

- ⇒ De 1915 à 1960 – Du rôle important de l'Église aux premières interventions de l'État
- ⇒ De 1961 à 1970 – Une intervention étatique de plus en plus légitime
- ⇒ De 1971 à 1979 – Les premières mesures de conciliation famille-travail
- ⇒ De 1980 à 1986 – Les premiers pas vers une politique familiale explicite
- ⇒ De 1987 à 1997 – La première décennie de la politique familiale québécoise
- ⇒ De 1998 à 2005 – Entre continuité et retournement

De 1915 à 1960 – De l'influence de l'Église aux premières interventions de l'État

Au Québec, la période couvrant le début du 20^e siècle jusqu'aux années 60 est caractérisée par l'influence importante de l'Église catholique, en particulier dans la sphère familiale. À cette époque, l'Église s'oppose farouchement à toute intervention étatique dans la vie des familles et l'État québécois, inspiré par un certain libéralisme, opte pour une position non intrusive. C'est donc à la famille et à l'Église qu'incombe la responsabilité de répondre adéquatement à la maladie, à l'éducation des enfants et aux problèmes sociaux. Toutefois, les conditions d'extrême pauvreté engendrées par l'industrialisation et l'urbanisation, la Première Guerre Mondiale et la crise économique des années 1930 forcent les acteurs sociaux à revoir leurs rôles. Ce rééquilibrage ne se fait pas sans heurt. Alors que les gouvernements fédéral et provincial se modernisent et mettent en place des mesures en direction des familles (assistance publique aux mères nécessiteuses, allocations familiales, etc.), l'Église défend une image familiale traditionnelle véhiculant la présence de l'autorité paternelle, la présence maternelle au foyer et la solidarité familiale. Les groupes mobilisés par le soutien aux familles, qui naissent durant cette période, travaillent d'ailleurs à propager cette image dans divers organismes à vocation éducative qu'ils mettent sur pied. Cela ne les empêche toutefois pas d'amorcer des actions pour favoriser l'adoption de mesures étatiques destinées aux familles.

Chronologie des principaux événements : de 1918 à 1960

Dates	Événements	Explications
1918	Le gouvernement fédéral établit un crédit d'impôt pour les familles.	Ce crédit compense les familles pour la charge que représentent les enfants.
1919	Mise en place à Montréal des premiers dispensaires municipaux gratuits destinés au soin des bébés.	Ces dispensaires visent principalement à lutter contre une forte mortalité infantile. À partir de 1927, ces services deviennent obligatoires et seront graduellement dispensés dans l'ensemble de la province.
1921	Adoption de la <i>Loi de l'Assistance publique</i> par le gouvernement québécois.	Cette loi consolide le financement des communautés religieuses pour leurs œuvres sociales en direction des enfants.
1936	Ouverture du Bureau d'assistance sociale aux familles.	Il s'agit de la première agence de service social catholique du Québec qui s'occupe de services d'adoption, des orphelins en institution, du placement des personnes âgées et des mères nécessiteuses. Peu à peu, des bureaux diocésains sont ouverts sur tout le territoire québécois.
	Accès des Québécois au plan fédéral de « pensions de vieillesse ».	L'application de ce plan (mis en vigueur en 1927) est retardée au Québec alors que l'Église catholique s'y oppose, le considérant comme allant à l'encontre du principe de solidarité familiale.
1937	Adoption de la <i>Loi d'assistance aux mères nécessiteuses</i> par le gouvernement provincial.	Ce programme est destiné aux veuves, aux femmes dont le mari est invalide, en institution pénitentiaire ou psychiatrique et à celles qui sont abandonnées par leur mari depuis au moins un an. Les filles-mères n'y ont donc pas accès.
	Publication des premiers numéros de la revue <i>La famille</i> .	La Fondation des franciscains publie cette revue consacrée aux questions familiales dans le but de fortifier l'institution familiale québécoise. Dès les premiers numéros, les éditeurs réclament une politique familiale et un conseil supérieur des familles pour représenter la famille auprès de l'État.
1938	Création du groupe les Amis de la famille.	Regroupant des laïcs et des religieux actifs dans la publication de la revue <i>La Famille</i> , ce groupe se penche sur des problèmes familiaux et organise des conférences ainsi que des journées familiales.
1939	Fondation de l'École des parents du Québec.	Fondée d'abord à Montréal, cette école s'inspire des nouvelles méthodes de la pédagogie active. Les participants y discutent de questions éducatives et familiales et suivent des cours dans différents domaines (pédagogie, psychologie, morale, puériculture, etc.).

	Fondation de la Ligue ouvrière catholique.	Dès ses débuts, cette ligue se définit comme un mouvement familial qui souhaite « rechristianiser la famille ». Parmi ses revendications, on retrouve des allocations familiales, des salaires plus équitables et des diminutions d'impôt pour les familles. Cette ligue constitue le premier organisme familial se dotant clairement d'un mandat de représentation des familles auprès des autorités publiques.
1940	Les Québécoises obtiennent le droit de vote au Québec.	Bien que les femmes québécoises aient le droit de vote depuis 1918 au fédéral, c'est après plus de 40 ans de lutte qu'elles peuvent voter et se faire élire au provincial.
1942	Création de l'Institut familial.	Créé par la Fondation des franciscains et les membres du groupe des Amis de la famille, cet institut vise à favoriser la recherche sur la famille en fondant un centre de documentation et une école dédiés aux questions familiales.
1944	Instauration d'un premier programme fédéral universel d'allocations familiales : la <i>Loi des allocations familiales</i> .	Cette loi est l'une des premières réussites du mouvement familial qui réclamait depuis longtemps de telles allocations. Ce premier programme de sécurité sociale dirigé vers les familles suscitera toutefois du mécontentement au Québec, principalement chez les autorités ecclésiastiques puisqu'il aurait favorisé les familles ayant un nombre limité d'enfants et aurait remis en cause le principe de l'autorité paternelle en versant les prestations directement aux mères.
1951	Adoption de la <i>Loi relative aux écoles de protection de la jeunesse</i> et la <i>Loi modifiant la Loi des écoles de protection de la jeunesse</i> par le gouvernement fédéral.	Ces lois sont adoptées suite à la commission Garneau (1943) qui remettait en question le placement des enfants en institution et prônait le placement en milieu familial. Ces lois élargissent l'éventail des mesures possibles en matière de placement d'enfants au Québec, mais préservent le contrôle de l'Église catholique sur ce secteur.
1958	Création de la Fédération des Unions de familles.	Créée à partir du regroupement des Écoles des parents, cette fédération laïque s'engage à faire connaître et défendre les droits de la famille ainsi qu'à représenter les familles auprès des diverses autorités publiques. L'éducation populaire, des journées d'étude et la publication de mémoires destinés aux organismes publics constitueront le cœur de ses actions. La FUF deviendra la Fédération québécoise des organismes communautaires Famille (FQOCF) en 2002.

De 1961 à 1970 – Une intervention étatique de plus en plus légitime

Les années 1960 sont caractérisées par la diminution marquée de l'influence de l'Église dans la société québécoise. Le retrait de l'Église de différentes sphères sociales (ex. : institutions scolaires et sociosanitaires) se fait au profit d'un État moderne qui assure désormais un rôle actif dans plusieurs domaines de juridiction. Avec la révolution tranquille, on assiste par ailleurs à des changements importants sur les plans de la démographie et des rapports sociaux. Plusieurs groupes sociaux contestent la légitimité de l'autorité religieuse et de l'autorité familiale patriarcale. Les rapports entre les groupes d'âge et entre les hommes et les femmes se transforment. Les femmes accèdent au marché du travail, les jeunes bénéficient d'une plus longue scolarisation. Ces changements sociaux, et bien d'autres, contribuent à consolider la légitimité de l'État à intervenir en matière sociale, notamment dans la sphère familiale. Parallèlement, de nombreuses associations à intérêt familial et groupes de femmes se solidifient ou apparaissent dans le sillage des réflexions sur les changements familiaux que connaît alors le Québec.

Chronologie des principaux événements : de 1961 à 1979

Dates	Événements	Explications
1961	Création du ministère québécois de la Famille et du Bien-être social.	Avec la création de ce ministère, le gouvernement québécois affirme sa responsabilité auprès des familles dans le besoin.
1962	Création du Conseil supérieur de la famille du Québec.	Ce conseil a le mandat de se pencher sur la situation et la transformation de la famille québécoise. Il constitue le premier organisme institutionnel à revendiquer une politique familiale.
1964	Adoption de la <i>Loi sur la capacité juridique de la femme mariée au Québec</i> .	Jusqu' alors, les femmes mariées étaient considérées comme des mineures sur le plan juridique. Elles devaient ainsi obtenir l'autorisation du mari pour faire un testament, exécuter des transactions commerciales et des recours en justice.
1965	Implantation du Régime des rentes du Québec.	Ce régime garantit une assurance sociale aux retraités, aux invalides et aux survivants, parallèlement au Régime de pensions du Canada.
1967	Mise sur pied d'un programme universel d'allocations familiales provinciales. Tenue du congrès de l'Union internationale des organismes familiaux à Québec.	En mettant en place un tel programme, le gouvernement du Québec conteste, d'une certaine façon, le pouvoir d'Ottawa d'exercer une juridiction dans la sphère familiale. Portant sur les jeunes familles, ce congrès permet à plusieurs personnes et groupes intéressés aux questions familiales de rencontrer des militants familiaux de divers pays. Il sert de catalyseur au rassemblement des organismes familiaux québécois.

1968	Adoption de la <i>Loi sur le divorce</i> au Canada.	Cette loi donne un accès réel à la dissolution du lien conjugal au Québec.
1969	Adoption de la <i>Loi québécoise sur l'adoption</i> .	Cette loi confère à un enfant adopté les mêmes droits que ceux des enfants dits « légitimes » à l'égard de ses père et mère.
	Adoption de la loi Omnibus au Fédéral	Cette loi décriminalise la contraception et amende, entre autres, la Loi sur l'avortement (tout en laissant ce dossier en suspens). Elle contribuera largement à transformer la structure familiale au Québec.

De 1970 à 1979 – Les premières mesures de conciliation famille-travail

La décennie 1970 débute par un important pas en matière de politique familiale. La Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social (Castonguay-Nepveu) publie un rapport comptant une annexe écrite par Philippe Garigue (professeur à l'Université de Montréal et alors président du Conseil supérieur de la famille). Celui-ci présente les principaux éléments d'une éventuelle politique familiale québécoise. Ce plaidoyer souligne l'urgence d'établir une politique familiale explicite par la nécessité de soutenir la famille moderne. Il faut dire que les structures des familles québécoises connaissent de profondes transformations : expansion du travail salarié des femmes, baisse de la fécondité, croissance des unions de fait et des naissances hors mariage, augmentation des divorces et des séparations, modifications des rôles conjugaux, etc. Des interrogations émergent alors sur les besoins de ces « nouvelles familles ». De leur côté, les groupes qui représentent les familles étendent leurs activités et mènent des actions significatives auprès des instances politiques. L'obtention d'une politique familiale constitue plus que jamais une priorité pour le mouvement familial québécois. Cependant, la famille n'est pas à cette époque le seul domaine de préoccupation de l'État québécois. De vastes projets (instauration des programmes d'aide sociale et d'assurance-santé, implantation des CLSC, etc.) mobilisent les gouvernements et font en sorte que, bien qu'elles soient prises en compte dans ces chantiers, les questions familiales ne sont pas abordées en priorité.

Chronologie des principaux événements : de 1970 à 1979

Dates	Événements	Explications
1970	Adoption du régime matrimonial de la société d'acquêts au Québec.	Le régime matrimonial légal de la communauté de biens est remplacé par ce nouveau régime.
	Entrée en vigueur du programme fédéral « d'aide sociale » sur le territoire québécois.	Mis sur pied en 1966 au Canada, ce programme sera implanté plus tardivement au Québec. Il propose la prise en charge des exclus du travail et de l'assurance-emploi et accueille toutes les mères seules qui sont dans le besoin.
	Mise en place du programme d'assurance maladie actuel au Québec.	Ce programme est venu compléter un régime d'assurance-hospitalisation établi depuis le début des années 1960.

	Présentation du rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social (Castonguay-Nepveu).	Une des annexes est intitulée <i>Les fondements d'une politique familiale</i> . Ce texte propose les éléments d'une éventuelle politique familiale québécoise.
	Publication du Rapport de la commission d'enquête sur la situation de la femme au Canada.	La publication de ce rapport donne un nouvel essor au mouvement des femmes qui a émergé pendant les années 1960. Plusieurs recommandations concernent la famille : libéralisation du droit familial, services concernant la contraception et l'avortement, reconnaissance du travail domestique, accès des femmes mariées au travail salarié, équité salariale, mesures collectives pour concilier famille et travail.
	Front commun de 13 organismes familiaux et publication du mémoire <i>Les organismes familiaux du Québec et le bill 43</i> .	Malgré certaines divergences, ces organismes se rallient pour réclamer la formation et le maintien d'un Conseil de la famille au sein duquel ils seraient représentés.
1971	Remplacement du Conseil supérieur de la famille par le Conseil des affaires sociales du Québec.	Avant de dissoudre le Conseil supérieur de la famille, les membres consultent les principales associations familiales et font parvenir un rapport au ministre des Affaires sociales pour inciter le gouvernement à se doter d'une politique familiale québécoise cohérente.
	Ajout d'un programme de congé de maternité au programme d'assurance-chômage fédéral.	Le congé accordé aux mères actives sur le marché du travail est de 17 semaines, dont 15 sont assorties d'indemnités totalisant 60 % du salaire de la mère.
	Création de l'OFAQ, les Organismes familiaux associés du Québec.	Fondé après de longues discussions au sein d'un regroupement provisoire, ce regroupement est alors composé d'associations intéressées aux questions familiales. L'OFAQ deviendra la Confédération des organismes familiaux du Québec (COFAQ) en 1984.
1973	Adoption d'une nouvelle <i>Loi sur les allocations familiales</i> par le gouvernement fédéral.	Ces prestations triplent et sont indexées à chaque année selon l'indice des prix à la consommation (elles n'avaient pratiquement pas augmenté depuis la période de l'après-guerre). Ces prestations deviennent toutefois imposables.
1974	Remplacement du Conseil des affaires sociales par le Conseil des affaires sociales et de la famille.	Les membres de ce conseil demandent de rattacher explicitement les grandes politiques québécoises à une politique familiale.
	Instauration de la première politique québécoise de services de garde à l'enfance (Plan Bacon).	Les mesures entreprises sont destinées aux parents les plus défavorisés. Ce programme est mis sur pied avec la collaboration du gouvernement fédéral.
	Création du Carrefour des associations de familles monoparentales du Québec.	Ce premier regroupement d'associations de familles monoparentales est créé avec la collaboration de la Fédération des unions de familles. Il deviendra la Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec (FAFMRQ) en 1995.

1975	Adoption de la Charte québécoise des droits et des libertés.	Cette charte stipule, entre autres, que les conjoints ont les mêmes droits, obligations et responsabilités.
1977	Élaboration d'une politique d'ensemble pour le système de garde à l'enfance québécois.	Cette politique est élaborée par le comité interministériel sur les services d'accueil à la petite enfance.
	Amendement au Code civil afin de remplacer la notion d'autorité paternelle par celle d'autorité parentale.	Cet amendement souligne que les deux parents partagent un ensemble de droits et de responsabilités envers leurs enfants.
	Adoption de la <i>Loi sur la protection de la jeunesse</i> du Québec.	Cette loi confirme le rôle de surveillance de l'État sur la manière dont les parents exercent leurs droits et leurs responsabilités par rapport à leur enfant.
1978	Instauration d'un programme provincial d'indemnisation pour les travailleuses en congé de maternité.	Ce programme fait en sorte que les travailleuses ayant donné naissance à un enfant reçoivent un versement pour les deux semaines non couvertes par le programme de l'assurance-chômage fédéral.
	Modification de la <i>Loi sur les allocations familiales</i> par le gouvernement fédéral.	Il y a introduction de dispositions sélectives pour offrir un programme de crédits d'impôt remboursables pour enfants à charge.
	Publication du rapport <i>La situation des familles québécoises</i> .	Publié par le Conseil des affaires sociales et de la famille, ce document introduit une période de questionnement et de réflexion sur les récentes transformations de la famille et sur le soutien que l'État pourrait lui accorder.
1979	Bonification des congés de maternité dans plusieurs conventions collectives des secteurs public et parapublic du Québec.	Cette bonification est le fruit d'intenses revendications syndicales. Elle permet aux mères travailleuses de prolonger la période de congé et de toucher une indemnité couvrant jusqu'à 90 % de leur salaire.
	Adoption de la <i>Loi sur les services de garde à l'enfance</i> et octroi des premières subventions de fonctionnement pour les garderies au Québec.	Ces subventions de 2 \$ par jour par enfant confirment le principe de responsabilité de l'État dans la mise sur pied d'un réseau de services de garde.

De 1980 à 1986 – Les premiers pas vers une politique familiale explicite

Les premières années de la décennie 1980 sont marquées par l'intensification des pressions en provenance de la société civile pour que soit mise en place une politique familiale explicite. En 1983, plusieurs associations (familiales, féministes, syndicales, etc.) forment un regroupement inter-organismes pour l'obtention d'une politique familiale québécoise. Au même moment, le gouvernement entreprend un vaste processus de consultation où apparaissent les diverses conceptions de la famille épousées par les groupes et les organisations qui revendiquent une telle politique pour le Québec. Des modifications au système juridique ainsi que certaines mesures financières en direction des familles sont aussi mises en œuvre. Mais la crise économique de 1982 ralentit les ardeurs des décideurs politiques et peu d'investissements de grande envergure sont dirigés vers les familles. À partir de cette période, le gouvernement fédéral tend à proposer des mesures familiales de plus en plus sélectives et restrictives alors que le gouvernement provincial opte pour des moyens à portée universelle. Ces années seront aussi caractérisées par une préoccupation marquée pour la situation de la natalité au Québec : des organismes publics, comme le Conseil des affaires sociales et de la famille, publient d'ailleurs plusieurs rapports à ce sujet.

Chronologie des principaux événements : de 1980 à 1986

Dates	Événements	Explications
1980	Adoption de la <i>Loi instituant un nouveau Code civil et portant sur la réforme du droit de la famille</i> au Québec.	Cette loi entérine des changements profonds concernant le statut des parents et des enfants. Les conjoints assurent dès lors de façon conjointe la direction morale et matérielle de la famille. Cette réforme établit aussi l'égalité juridique des enfants, quelle que soit leur filiation, légitime, naturelle ou adoptive. Elle permet également aux mères de transmettre leur nom à leurs enfants.
	Création de l'Office des services de garde à l'enfance.	Cet office coordonne et contrôle l'organisation et le développement des services de garde disponibles.
	Publication du manifeste <i>Pour la défense de la nouvelle famille au Québec. Manifeste de l'OFAQ pour une politique familiale</i> .	Les Organismes familiaux associés du Québec critiquent ainsi la faiblesse des engagements publics au sujet d'une politique familiale.
1981	La Fédération des Unions de familles (FUF) publie le rapport <i>Pour une réflexion soutenue et efficace entre l'État et les familles</i> .	Ce rapport réclame une politique familiale pour le Québec et revendique la formation d'un comité interministériel à cet égard.
	Annonce du projet gouvernemental de doter le Québec d'une politique familiale.	Cette annonce est faite lors du congrès de l'Union internationale des organismes familiaux. Le Comité interministériel chargé de formuler un premier projet de politique n'arrivera pas toutefois à proposer un projet concerté, les intérêts des acteurs impliqués étant trop divergents.
	Création d'un comité interministériel d'organismes familiaux, parafamiliaux et féministes.	Ce comité se joint au comité interministériel rassemblant 17 organismes familiaux chargé de préparer l'énoncé d'une politique familiale québécoise.

1982	Publication du rapport <i>Femmes et politique familiale</i> par le Conseil du statut de la femme.	Le conseil soutien alors trois grands principes : 1) la responsabilité de l'État vis-à-vis des enfants ainsi que des personnes qui ont des enfants; 2) l'autonomie des personnes adultes dans la famille assortie d'un partage des ressources et des responsabilités domestiques; 3) le libre choix de la maternité et de la possibilité d'avoir les enfants désirés. Il reconnaît aussi l'importance de se doter d'une politique familiale mais s'inquiète des visées natalistes de l'État québécois.
1983	Formation du Regroupement interorganismes pour une politique familiale au Québec (RIOPFQ).	Ce regroupement est formé à l'initiative de la Fédération des Unions de familles. Il est composé de 29 associations des milieux familiaux, féminins, syndicaux et parapublics et a pour principaux objectifs la représentation politique et la création d'un réseau d'échange. Il est chargé d'élaborer un projet de consultation qui sera remis au gouvernement au printemps 1984.
1984	Publication d'un mémoire sur la question de la dénatalité au Québec par la Confédération des organismes familiaux du Québec (COFAQ).	Dans ce mémoire, la COFAQ établit clairement une distinction entre politique de la natalité et politique familiale. Elle rappelle du même souffle la nécessité d'adopter une politique familiale globale.
	Publication du rapport <i>Famille, vie communautaire et intervention de l'État : pour une politique globale</i> par la Fédération des Unions de familles (FUF).	La FUF souligne dans ce document le besoin de créer un organisme national assigné à la coordination et à la cohérence des législations concernant la famille.
	Publication du Livre vert <i>Pour les familles québécoises</i> par un comité interministériel.	Après la publication de ce document, une vaste consultation est organisée sur la politique familiale au Québec.
	Publication du document <i>Convergences et divergences. Outil d'animation préparatoire aux forums de consultation sur la politique familiale</i> par le RIOPFQ.	Cet outil détaille les positions de la plupart des groupes sur divers points et dégage les positions majoritaires. Il identifie également les interrogations et les thèmes qui seront abordés lors de la consultation.
1985	Consultation nationale sur la politique familiale au Québec.	Malgré la diversité des points de vue exprimés et certains affrontements entre groupes de la société civile, cette consultation permet néanmoins de dégager certains consensus. Treize forums régionaux ont lieu (2 070 participants provenant notamment de 63 organismes) au sein desquels sont formulées 6 545 recommandations.
	Publication du rapport de consultation sur la politique familiale en deux parties.	La première partie s'intitule <i>Le soutien collectif réclamé pour les familles québécoises : rapport de la consultation sur la politique familiale</i> , alors que la seconde est nommée <i>Le soutien collectif réclamé par les parents québécois</i> . En plus de souligner le rôle de l'État et des autres acteurs de la collectivité quant au soutien des familles, ces rapports proposent l'élaboration de structures administratives pour veiller à l'application de la politique familiale.

1986	4 ^e avis du Conseil des affaires sociales et de la famille.	Cet avis se penche sur ce que devrait être une politique familiale qui prend en compte la baisse de fécondité.
	Modification aux mesures financières du gouvernement fédéral destinées aux familles.	Ces modifications prennent la forme d'une imposition fiscale accrue et d'une indexation partielle des allocations familiales ainsi que d'une transformation des crédits d'impôt.
	Création du Secrétariat à la politique familiale.	Par la création de ce secrétariat, on désire assurer le développement de la politique familiale à travers les différents ministères concernés.

De 1987 à 1997 – La première décennie de la politique familiale québécoise

En 1987, le Québec instaure une politique familiale explicite. Les premières années de vie de cette politique s'inscrivent toutefois dans un contexte socioéconomique difficile. Depuis la crise de 1982, l'Occident fait face à une précarité accrue de l'emploi et à une augmentation de chômeurs et d'assistés sociaux. Durant cette période, plusieurs gouvernements, dont ceux du Québec et du Canada, entreprennent de diminuer leur déficit budgétaire. Un régime minceur est alors appliqué dans les programmes et services étatiques, en particulier dans la santé, les services sociaux et l'éducation. En ce qui concerne le soutien aux familles, les gouvernements fédéral et provincial adoptent toutefois des voies divergentes. Alors que les mesures canadiennes ciblent de plus en plus les familles à faibles revenus, la politique familiale québécoise conserve, pour un certain temps, son caractère universel. Un accent est également mis sur la petite enfance et la prévention. Au cours de cette période, les groupes préoccupés par le mieux-être des familles poursuivent leurs revendications en faveur de mesures mieux adaptées, en particulier en matière de conciliation famille-travail.

Chronologie des principaux événements : de 1987 à 1997

Dates	Événements	Explications
1987	Adoption d'un énoncé de politique familiale québécoise et publication du document <i>La politique familiale : énoncé des orientations et de la dynamique administrative</i> .	Cet énoncé est rédigé conjointement par le Secrétariat à la politique familiale et le ministère de la Santé et des Services sociaux. Il engage le Secrétariat à la famille à assurer le développement de la politique familiale à travers les différents ministères concernés. Ce document énonce quatre principes qui serviront d'orientation dans 16 secteurs d'intervention : <ol style="list-style-type: none"> 1. La famille est une valeur fondamentale; 2. Il importe de contribuer à la cohésion de la famille en favorisant l'égalité de ses membres, la liberté et la solidarité des familles; 3. Il importe de soutenir les parents comme premiers responsables des enfants et de protéger l'intérêt de ceux-ci; 4. Il est nécessaire de reconnaître la pluralité des familles.
1988	Le Conseil des affaires sociales et de la famille devient le Conseil de la famille.	Ce conseil est chargé, avec un maigre budget, de documenter les préoccupations de la population et de formuler des avis sur les questions reliées à la famille.

	Dévoilement des mesures de la nouvelle politique familiale explicite au cours de la présentation du budget du gouvernement provincial.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Les allocations familiales demeurent universelles et l'imposition fiscale énoncée deux ans auparavant est abolie; 2. Des montants sont alloués à une nouvelle allocation à la naissance, qui favorise la venue d'enfants de rang trois et plus (bébé-bonus); 3. Les déductions pour frais de garde sont augmentées alors que la création de 60 840 nouvelles places en garderie est annoncée; 4. Un nouveau programme d'accès à la propriété est proposé aux familles; 5. Une légère augmentation des exemptions d'impôt pour enfants est offerte; 6. Les allocations pour jeune enfant sont modifiées.
	Dévoilement de la nouvelle politique sur les services de garde <i>Pour un meilleur équilibre.</i>	Cette politique sera modifiée en 1989 pour tenir compte de la défection du gouvernement fédéral. Cette politique contient sept principes directeurs.
1989	Adoption de la <i>Loi sur le partage du patrimoine familial.</i>	Cette loi oblige les époux, en cas de séparation ou de divorce, à un partage égal du patrimoine acquis pendant le mariage.
	1 ^{er} plan d'action (1989-1991) <i>Familles en tête</i> présenté par le Secrétariat à la famille.	Ce plan d'action se situe en continuité avec les mesures présentées lors du budget en 1988. Le soutien aux familles nombreuses et aux jeunes enfants y est une priorité. Fait nouveau, des répondants à la politique familiale sont nommés dans la plupart des ministères provinciaux. Plusieurs groupes de la société civile notent que ce plan cherche plus à sensibiliser et à prévenir qu'à poser des actions concrètes.
1990	Publication du guide <i>Penser et agir famille</i> par le Conseil de la famille.	Ce guide est destiné aux intervenants publics et privés. Le Conseil y encourage ces intervenants à : 1) favoriser la stabilité des familles; 2) soutenir leurs efforts; 3) mettre à profit la force et la durabilité des liens de parenté; 4) reconnaître les compétences des parents; 5) tenir compte de la diversité des familles et; 6) accorder une importance particulière aux familles les plus vulnérables.
	Création du Regroupement pour un régime québécois d'assurance parentale.	Cette coalition qui comprend 16 organisations féministes, familiales, communautaires et syndicales a pour principal mandat de revendiquer des congés de maternité et des congés parentaux payés.
1992	2 ^e plan d'action (1992-1994) <i>Familles en tête</i> présenté par le Secrétariat à la famille.	Ce plan présente 5 orientations qui chapeautent 88 mesures : 1) la prévention; 2) la conciliation famille-travail; 3) le soutien économique; 4) l'amélioration du milieu de vie et; 5) la poursuite du virage familial. Ce plan propose aussi l'implication plus active des acteurs communautaires et municipaux ainsi que des intervenants sociaux dans le soutien direct aux familles. Un forum de concertation est d'ailleurs prévu afin de réunir tous ces protagonistes.
	Abolition des allocations familiales universelles du gouvernement fédéral.	L'universalité de ces allocations existait depuis 1945. Favorisant une équité plus verticale, de nouvelles mesures ciblées visent maintenant à lutter contre la pauvreté des enfants et à favoriser l'insertion ou le maintien en emploi des familles à faibles revenus.

	Adoption de la nouvelle Politique de la santé et du bien-être au Québec.	Cette politique met l'accent sur le partenariat entre ses services, d'une part, et la famille et la communauté, d'autre part.
1993	Création du Conseil des aînés	Ce conseil a pour principales fonctions de promouvoir les droits des aînés, leurs intérêts et leur participation à la vie collective et de conseiller le gouvernement dans les dossiers qui les concernent. Il est créé à la demande des regroupements d'aînés.
1994	Année internationale de la famille.	Cette année donnera de la vigueur à l'intérêt public pour la famille.
1995	3 ^e plan d'action (1995-1997) <i>Familles en tête</i> présenté par le Secrétariat à la famille.	Ce 3 ^e plan d'action élargit le cercle des acteurs sociaux concernés par la famille. Alors que les ressources étatiques sont insuffisantes pour répondre à toutes les attentes des différents mouvements sociaux, le gouvernement sollicite plusieurs intervenants à s'investir directement dans la vie familiale : les organismes communautaires, le Secrétariat et le Conseil de la famille, le réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux, les municipalités, le patronat et le milieu syndical. Il ressort de ce plan un virage important vers la prévention, principalement dirigée vers la petite enfance et les actions précoces qui interpellent davantage les milieux scolaires, sociosanitaires et communautaires. Pour consacrer leur engagement envers la vie familiale, le gouvernement convoque à un Forum de la famille différents intervenants regroupés en six tables sectorielles.
	81 mémoires faisant référence à la famille et à la politique familiale sont déposés dans le cadre des <i>Commissions sur l'avenir du Québec</i> .	Déposés par plusieurs groupes représentant les familles et les femmes, la majorité de ces mémoires exprime des attentes afin de bonifier la politique actuelle : se doter d'une politique familiale globale, assurer un meilleur soutien financier aux familles, donner accès aux familles à des congés parentaux et à des services de gardes de qualité, etc.
	Adoption de la <i>Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires</i> au Québec.	Par cette loi, le ministère du Revenu devient l'intermédiaire obligé pour le paiement des pensions pour enfants déterminées par jugement. Cette loi donne naissance au programme de perception automatique des pensions alimentaires (PAPA).
1996	Abolition du recours alimentaire des petits-enfants envers leurs grands-parents.	Cette clause, incluse dans le code civil en cas de défaillance des parents, est abolie.
1997	Création du ministère de la Famille et de l'Enfance	Issu du regroupement du Secrétariat à la famille et de l'Office des services de garde à l'enfance, ce ministère se voit attribuer la responsabilité de la politique familiale.

Adoption de la nouvelle politique familiale énoncée dans le Livre blanc *Les enfants au cœur de nos choix*.

Cette politique comprend, entre autres :

1. L'allocation familiale (allocation unifiée) destinée aux familles à faibles revenus;
2. L'allocation familiale pour enfant handicapé;
3. Le supplément d'aide aux parents pour leurs revenus de travail (APPORT) qui s'adresse aux parents qui travaillent, mais dont le revenu est faible et qui ont au moins un enfant à charge;
4. La mise en place graduelle de services de garde éducatifs pour la petite enfance, la maternelle à plein temps et des services de garde en milieu scolaire;
5. Le projet de création d'un régime d'assurance parentale plus généreux que le régime actuel du gouvernement fédéral.

Adoption de la *Loi québécoise sur la fixation des pensions alimentaires pour enfants*.

Cette loi instaure un nouveau modèle de fixation des pensions alimentaires établi d'après un calcul plus objectif et équitable. Les pensions alimentaires deviennent aussi non imposables tant au niveau fédéral que provincial.

Adoption de la *Loi québécoise sur la médiation familiale*

Cette loi vise principalement à favoriser la médiation entre conjoints dans les procédures en matière familiale.

De 1998 à 2005 – Entre continuité et retournement

Ces dernières années semblent encore caractérisées par la réduction des interventions de l'État québécois et par une volonté de favoriser le maintien et la réinsertion en emploi. La politique familiale n'échappe toujours pas à ces orientations. Pour y assurer une plus large portée sans investir davantage, l'État québécois entreprend plus concrètement de partager la responsabilité du soutien aux familles avec d'autres acteurs de la société civile. En 2003, le ministère de la Famille et de l'Enfance est aboli et on regroupe des ministères sous le vocable de l'Emploi, la Solidarité sociale et la Famille. En 2005, ce ministère est toutefois scindé pour créer le ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine. Durant ces dernières années, on parle davantage d'une politique de conciliation famille-travail que d'une politique familiale à portée plus large. La revendication d'une politique familiale globale constitue d'ailleurs le principal fer de lance des groupes communautaires, en particulier des groupes qui soutiennent et représentent les familles. Cette revendication guide, par le fait même, leurs nombreuses actions concernant l'éventuel régime d'assurance-parentale, l'élimination de la pauvreté, le soutien économique universel des familles ou la conciliation famille-travail. Signe d'un autre temps, la responsabilité des aînés revient dorénavant au ministère chargé des dossiers concernant la famille après avoir été pendant de nombreuses années assurée par le ministère de la santé et des services sociaux.

Chronologie des principaux événements : de 1998 à 2005

Dates	Événements	Explications
1999	Création du Forum des partenaires de la politique familiale.	Repris par la ministre déléguée à la Famille et à l'Enfance sous un mode plus modeste que le Forum de 1995, ce Forum constitue une structure de concertation afin d'assurer la cohérence et la complémentarité des interventions des différents acteurs associés au développement de la politique familiale.
2000	Allongement de la durée du congé parental de l'assurance-emploi.	Le gouvernement fédéral fait passer de 10 à 35 semaines la durée maximale du congé parental de l'assurance-emploi. En tenant compte du congé de maternité, les nouveaux parents peuvent donc bénéficier d'un congé indemnisé pouvant atteindre 50 semaines. L'indemnisation est aussi révisée à la hausse.
2001	Adoption de la <i>Loi sur l'assurance parentale</i> .	Cette loi donne forme au régime québécois d'assurance parentale promis par le gouvernement du Québec en 1997. Son application est toutefois compromise en l'absence d'une entente avec le gouvernement fédéral concernant le rapatriement des fonds du régime d'assurance-emploi.
2002	Adoption du Plan concerté pour les familles du Québec.	Ce plan a pour but d'élargir la responsabilité collective des familles au delà de l'État en impliquant plus directement d'autres partenaires tels les municipalités, les organismes communautaires et les milieux de travail (syndicats et employeurs).
	Adoption de la <i>Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale</i> .	Cette loi oblige le gouvernement du Québec à adopter un plan d'action précisant les activités qu'il prévoit réaliser pour atteindre les buts poursuivis. Cette loi est vue d'un bon œil par la plupart des groupes communautaires, bien que ces derniers réclament l'adoption immédiate de mesures concrètes.
	Révision de la <i>Loi sur les normes du travail</i> .	Cette révision amène plusieurs acteurs de la société civile à émettre des recommandations afin de favoriser une conciliation famille-travail plus harmonieuse pour les travailleurs québécois.
	Adoption de la <i>Loi instituant l'union civile et établissant de nouvelles règles de filiation</i> .	En plus de créer une nouvelle institution conjugale (l'union civile) et d'habiliter de nouveaux célébrants pour les mariages non religieux, cette loi modifie les règles de la filiation entourant l'homoparentalité (des parents de même sexe peuvent alors être désignés comme père et mère sur l'acte de naissance de leur enfant adopté ou né suite à une procréation assistée).
2003	Création du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille.	Le ministère de la Famille et de l'Enfance est aboli. C'est le nouveau ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille qui est maintenant responsable des questions familiales et de la politique familiale. Toutefois, les aînés ne font pas partie des clientèles cibles de ce ministère et leur responsabilité est transférée à celui de la Santé et des Services sociaux.

2004	Augmentation de la contribution exigée des parents pour les frais de garde publique.	Les frais de garde dans le réseau québécois de services de garde à la petite-enfance et les services de garde en milieu scolaire passent de 5 \$ à 7 \$ par jour.
	Début de la consultation <i>Vers une politique gouvernementale sur la conciliation travail-famille.</i>	Lancée par le ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, cette consultation est un premier pas vers l'adoption d'une politique publique en matière de conciliation famille-travail.
	Modification législative concernant la fixation de pensions alimentaires pour enfants.	La <i>Loi modifiant le Code civil et le Code de procédure civile en matière de fixation de pensions alimentaires pour enfants</i> vise, entre autres, à rétablir l'équité entre les enfants.
	La responsabilité des aînés revient au ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille.	Suite aux pressions exercées par divers groupes sociaux lors des Forums des générations organisés par le gouvernement, la responsabilité des aînés passe du ministère de la Santé et des Services sociaux au ministère garant des dossiers Famille.
	Dépôt d'un plan d'action provincial pour les enfants intitulé <i>Un Québec digne des enfants.</i>	Dans la même optique que la déclaration de l'ONU concernant les droits des enfants, ce plan d'action retient quatre priorités : 1) la santé et le bien-être des enfants ; 2) l'accès à des services éducatifs de qualité ; 3) la protection contre les mauvais traitements, l'exploitation et la violence et; 4) la création d'un environnement favorable aux enfants.
	Consultation publique entourant le projet de <i>Loi sur l'aide aux personnes et aux familles.</i>	Ce projet de loi concrétise des changements annoncés dans le Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il met notamment l'accent sur les efforts d'insertion en emploi. Plusieurs groupes communautaires profitent de la période de consultation pour revendiquer une aide mieux adaptée aux besoins des familles.
2005	Mise en application de deux nouvelles mesures en direction des familles : Soutien aux enfants et Prime au travail.	La première, Soutien aux enfants, est une prestation qui remplace l'allocation familiale, l'allocation pour enfants handicapés, la réduction d'impôt à l'égard des familles et le crédit d'impôt pour enfants mineurs à charge. Le montant de cette prestation varie en fonction de la structure famille, des revenus et du nombre d'enfants, mais garantit à toutes les familles un versement minimal. La seconde, Prime au travail, est une mesure qui remplace et bonifie le supplément au revenu du travail du programme APPORT.
	Commission parlementaire autour de l'avis <i>Vers un nouveau contrat social pour l'égalité entre les femmes et les hommes.</i>	Produit par le Conseil du statut de la femme du Québec, cet avis sert de base à la définition de nouvelles orientations et de priorités d'intervention à privilégier pour atteindre l'égalité entre les sexes. Ce processus de consultation vise le remplacement du Conseil du statut de la femme par un Conseil de l'égalité.

Création du ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine.	Le ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille est scindé en deux. C'est le nouveau ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine qui est maintenant responsable des questions familiales et de la politique familiale. Le dossier de l'assurance parentale est toutefois géré par le nouveau ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale.
Consultation publique sur la participation des aînés au développement du Québec.	Cette consultation invite la population et les organismes à s'exprimer à partir d'un document intitulé <i>Une pleine participation des aînés au développement de la société – Afin de construire un Québec pour tous les âges</i> .
Signature d'une entente entre Québec et Ottawa concernant le régime québécois d'assurance parentale.	Après sept années de discussion, cette entente reconnaît que le gouvernement provincial est seul responsable des prestations de maternité, de paternité, parentales et d'adoption sur son territoire. Cette entente devrait se solder par la mise en place d'un nouveau programme en janvier 2006 offrant des prestations plus élevées pour les congés de maternité, parental et d'adoption et un congé de paternité pouvant atteindre jusqu'à cinq semaines. Toutes ces prestations devraient aussi être accessibles aux travailleurs autonomes.

Références utilisées

Dandurand, Renée B., avec la collaboration d'Anne Deret, 2000. « Historique », dans Marie-Hélène Saint-Pierre et Renée B. Dandurand, *Axes et enjeux de la politique familiale québécoise. Présentation d'une recension informatisée des écrits*, Montréal, INRS – Culture et Société, pp. 3-34.

Lemieux, Denise et Michelle Comeau, 2002. *Le mouvement familial au Québec. 1960-1990*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.

Malouin, Marie-Paule, 1998. *Le mouvement familial au Québec. Les débuts : 1937-1965*, Montréal, Boréal.

Site Internet du ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine : <http://www.mfacf.gouv.qc.ca>

APPLICATION DES CONNAISSANCES

Comment les groupes communautaires peuvent-ils agir sur la politique familiale?

Fiches 20 à 21

