

LA SOCIÉTÉ ET
LES FAMILLES :
MISER SUR L'ÉGALITÉ
ET LA SOLIDARITÉ

AVIS SUR LES *NOUVELLES DISPOSITIONS*
DE LA POLITIQUE FAMILIALE
ET SUR LA FISCALITÉ DES FAMILLES

MAI 1997

Conseil du statut
de la femme

Québec 

Le présent avis a été adopté par les membres du Conseil du statut de la femme lors de l'assemblée du 2 mai 1997.

Les membres du Conseil étant Diane Lemieux, présidente, Louise Beaudry, Bibiane Courtois, Lise Drouin-Paquette, Ghyslaine Fleury, Christine Fréchette, Régine Laurent, Jacqueline Nadeau-Martin, Micheline Paradis, Marie-Andrée Roy et Marielle Tremblay.

La traduction et la reproduction totale ou partielle de la présente publication sont autorisées, à la condition d'en mentionner la source.

Le Conseil du statut de la femme est un organisme de consultation et d'étude créé en 1973. Il donne son avis sur les sujets soumis à son analyse relativement à l'égalité et au respect des droits et du statut de la femme. L'assemblée des membres du Conseil est composée de la présidente et de dix femmes provenant des associations féminines, des milieux universitaires, des groupes socioéconomiques et des syndicats.

Recherche et rédaction
Francine Lepage
Maude Rochette

Révision linguistique
Ginette Boissé

Édition
Diane Guilbault

Secrétariat
Francine Bérubé

Conseil du statut de la femme
Service de la production et de la diffusion
8, rue Cook, 3^e étage
Québec (Québec) G1R 5J7

Téléphone : (418) 643-4326
Téléphone : 1 800 463-2851
Télécopieur : (418) 643-8926
Internet : <http://www.csf.gouv.qc.ca>
Courrier électronique : csf@csf.gouv.qc.ca

Dépôt légal – 1997
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN : 2-550-31690-8

© Gouvernement du Québec

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7
CHAPITRE PREMIER — UNE RÉFLEXION SUR L'AIDE PUBLIQUE AUX FAMILLES	9
1.1 Un portrait des familles québécoises	10
1.2 Les principaux moyens d'action d'une politique familiale	11
1.3 Les raisons d'être d'une politique favorable aux familles	12
1.4 Les principes d'action en matière de politique familiale	14
1.5 Le contexte actuel et les enjeux pour les femmes et la société	15
CHAPITRE II — L'ALLOCATION UNIFIÉE POUR ENFANTS ET LE SOUTIEN FINANCIER À L'ENTRETIEN DES ENFANTS	19
2.1 La situation actuelle	19
2.2 Les propositions de réforme en matière de politique familiale et de fiscalité	22
2.2.1 Les nouvelles dispositions de la politique familiale	22
2.2.1.1 L'instauration d'une allocation unifiée pour enfants	22
2.2.1.2 Les mesures maintenues	24
2.2.1.3 Les mesures abolies ou réduites	24
2.2.1.4 Une réduction des budgets pour l'entretien des enfants	24
2.2.2 <i>Le Discours sur le budget</i> du 25 mars 1997	27
2.2.2.1 Les principales dispositions pour les particuliers	27
2.2.2.2 Les effets de la réforme fiscale sur le revenu disponible des familles	28
2.3 L'analyse et les recommandations	33
2.3.1 Une sélectivité accrue des transferts et de la fiscalité	34
2.3.2 Pour les mères, la perte des allocations universelles	36
2.3.3 Le conjoint non parent : une tendance à lui imputer des responsabilités qui ne sont pas les siennes	39
2.3.4 L'allocation unifiée, la pension alimentaire pour enfants et l'aide sociale	40

2.3.5 Un glissement vers un régime fiscal fondé sur l'unité familiale et une prime fiscale à la dépendance des conjointes	41
2.3.6 La reconnaissance des conjoints de fait dans le régime fiscal	43
2.3.7 La fiscalité, l'incitation au travail et le soutien aux ménages ayant des revenus inférieurs à la moyenne	45
CHAPITRE III — LES SERVICES DE GARDE À LA PETITE ENFANCE	47
3.1 Brève description de la situation actuelle	47
3.2 Le contenu de la politique familiale en matière de services de garde	49
3.3 Commentaires et recommandations du Conseil du statut de la femme	51
3.3.1 Le tarif réduit à 5 \$ par jour : une mesure très favorable sauf pour les familles à faible revenu	51
3.3.2 Les centres à la petite enfance : plus de cohésion dans les services	52
3.3.3 73 000 nouvelles places d'ici l'an 2001 : un grand pas dans la bonne direction, mais encore insuffisant	54
3.3.4 Les besoins de garde des enfants de 5 à 12 ans : l'urgence d'agir	57
3.3.5 Le salaire des éducatrices en garderie : à quand la reconnaissance?	58
3.3.6 Les garderies à but lucratif : quelle place dans le réseau?	60
3.3.7 La maternelle à temps plein : viser le bien-être des enfants avant tout	63
CHAPITRE IV — LE CONGÉ PARENTAL ET LE RÉGIME D'ASSURANCE PARENTALE	67
4.1 Un court état de situation et les propositions de réforme	67
4.1.1 Le congé parental	67
4.1.2 L'indemnisation du congé de maternité et du congé parental	67
4.2 L'analyse et les recommandations	69
4.2.1 Le congé parental et la protection de l'emploi	69
4.2.2 L'assurance parentale	70
CONCLUSION	75
LISTE DES RECOMMANDATIONS DU CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME	77
BIBLIOGRAPHIE	81

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1	— Le soutien financier accordé pour les enfants par le gouvernement québécois. Situation actuelle et réforme proposée : comparaison selon le type et la portée des mesures (transferts ou dispositions fiscales; mesures universelles ou sélectives)	26
TABLEAU 2	— Effet sur le revenu disponible de la réforme de l'impôt sur le revenu des particuliers, Québec, 1998	29
TABLEAU 3	— Effet net sur le revenu disponible de la réforme de l'impôt sur le revenu des particuliers et de la hausse du taux de la taxe de vente, Québec, 1998	30
TABLEAU 4	— Impôt sur le revenu à payer ou solde à recevoir, compte tenu des crédits d'impôt remboursables et effet comparatif sur le revenu disponible des ménages : couple avec deux enfants et deux revenus de travail, couple sans enfants et avec deux revenus de travail et couple avec deux enfants et un seul revenu de travail, Québec, 1998	32
TABLEAU 5	— Impôt sur le revenu à payer ou solde à recevoir, compte tenu des crédits d'impôt remboursables et effet comparatif sur le revenu disponible des ménages : parent seul avec un enfant, personne seule et couple sans enfants avec un seul revenu de travail, Québec, 1998	33
TABLEAU 6	— Écart entre les places requises et existantes selon les différents modes de garde, 31 mars 1996	55

INTRODUCTION

Depuis sa création, le Conseil du statut de la femme s'intéresse à la politique familiale et, plus largement, aux transferts sociaux, à la fiscalité et à la sécurité sociale, toutes politiques qui sont de nature à influencer sur les conditions de vie des femmes et sur leurs perspectives d'avenir. Dans le cadre de son mandat, le Conseil du statut de la femme a rédigé plusieurs études et avis sur ces sujets dans le dessein de mieux connaître et refléter la situation des femmes, d'appuyer les points forts des projets de politique et de suggérer, s'il y a lieu, des améliorations aptes à favoriser l'égalité des femmes et leur bien-être. Le présent avis s'inscrit dans cette optique.

Les propositions de réforme

En janvier 1997, le premier ministre du Québec et la ministre de l'Éducation et de la Famille rendaient public un livre blanc intitulé *Nouvelles dispositions de la politique familiale*¹ qui s'articule autour de trois axes principaux : la création d'une allocation unifiée pour enfants, l'élargissement de services éducatifs et de garde pour la petite enfance et l'instauration d'une assurance parentale à l'occasion de la naissance ou de l'adoption d'un enfant. Les trois volets de la réforme avaient préalablement fait l'objet d'une annonce par le premier ministre au Sommet sur l'économie et l'emploi en octobre 1996. La proposition d'une allocation unifiée et l'augmentation du nombre de places de garde constituent également des éléments centraux du projet de réforme de l'aide sociale que la ministre de l'Emploi et de la Solidarité a présenté en décembre 1996 dans un document de consultation ayant pour titre *Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi*². Le 25 mars 1997, dans le *Discours sur le budget*³, le ministre des Finances confirmait ces orientations en plus d'annoncer quelques nouvelles dispositions de nature à toucher la fiscalité des particuliers et celle des familles. Rappelons que ces réformes sont mises de l'avant dans un contexte de restrictions budgétaires et de révision des politiques publiques, le gouvernement québécois poursuivant, comme on sait, un objectif de déficit zéro pour l'an 2000.

¹ Secrétariat du Comité des priorités du Conseil exécutif en collaboration avec le ministère de la Sécurité du revenu, l'Office des services de garde à l'enfance, la Régie des rentes du Québec et le Secrétariat à la famille. *Nouvelles dispositions de la politique familiale. Les enfants au coeur de nos choix*, Familles en tête, gouvernement du Québec, Les Publications du Québec, Sainte-Foy, 1997, 40 p.

² Ministère de la Sécurité du revenu. *Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi — La réforme de la sécurité du revenu*, document de consultation, gouvernement du Québec, 1996, 94 p.

³ Bernard LANDRY. *Discours sur le budget et renseignements supplémentaires — Budget 1997-1998*, ministère des Finances, gouvernement du Québec, 25 mars 1997, 44 p.

Les dimensions de l'analyse

Les propositions annoncées donnent, à certains égards, le signal d'une réorientation des objectifs poursuivis en politique familiale. Dans notre avis, nous tenterons de mettre en lumière les dispositions qui s'inscrivent en continuité avec les interventions passées et celles qui indiquent plutôt une nouvelle façon pour l'État de concevoir le soutien apporté aux familles. Compte tenu de l'évolution de la composition des familles et des nouvelles réalités auxquelles celles-ci font face, nous nous demanderons si les dispositions avancées semblent en mesure de mieux répondre aux besoins des parents et des enfants.

Selon le Livre blanc sur la politique familiale, les réaménagements prévus commanderont, de la part de l'ensemble des contribuables, un apport additionnel de ressources qui atteindra 235 millions de dollars en l'an 2002-2003. Cependant, dans l'immédiat, les nouvelles mesures seront mises en oeuvre à la suite d'un réaménagement des sommes qui sont déjà affectées aux divers programmes destinés aux familles. Plusieurs questions se posent auxquelles nous tenterons de répondre. S'agit-il essentiellement d'une politique familiale ou d'une politique de lutte à la pauvreté? Qui est susceptible d'y gagner ou d'y perdre? Comment la nouvelle politique affectera-t-elle la distribution du revenu entre les ménages et, à l'intérieur des familles, entre les conjoints? Quel jugement peut-on porter sur les propositions au regard des principes d'équité, d'efficacité, de simplicité et de cohérence? Ces nouvelles dispositions sont-elles propres à améliorer les conditions de vie des femmes et leur autonomie et à contribuer à l'égalité entre les hommes et les femmes?

Le contenu de l'avis

Notre avis portera principalement sur les propositions contenues dans le Livre blanc sur la politique familiale de même que sur les nouvelles dispositions du Budget 1997-1998 qui sont de nature à influencer sur la situation des familles et sur celle des femmes en tant que contribuables, conjointes ou mères. Nous formulerons, s'il y a lieu, des recommandations en vue d'en améliorer la teneur.

Ainsi, le premier chapitre présente une réflexion sur la problématique de l'aide publique aux familles.

Les propositions qui touchent le soutien économique direct aux familles font l'objet du deuxième chapitre, et celles qui concernent les services éducatifs et de garde, du troisième. Le quatrième chapitre porte sur l'assurance parentale et le prolongement du congé parental.

CHAPITRE PREMIER — UNE RÉFLEXION SUR L'AIDE PUBLIQUE AUX FAMILLES

Avant d'analyser précisément les mesures mises de l'avant en matière de politique familiale, il n'est pas inutile de réfléchir sur la finalité de l'aide publique aux familles, son champ d'action et le contexte dans lequel elle s'insère.

Tous les pays occidentaux mettent en oeuvre des mesures qui visent à favoriser le bien-être des familles avec enfants. Cependant, l'importance des ressources investies tout comme les moyens d'intervention privilégiés varient d'un pays à l'autre. Les décisions quant aux moyens choisis et aux budgets consentis par les différents pays ne sont pas neutres : elles s'inscrivent dans un cadre normatif, traduisent des valeurs et sont de nature à influencer les comportements.

Au Québec, les interventions favorables aux familles ne datent pas d'hier. C'est cependant seulement en 1987 que, faisant suite à un engagement et après plusieurs années de réflexion et de consultation et la publication d'un Livre vert⁴, le gouvernement du Québec adopte un énoncé de politique intitulé *La politique familiale — Énoncé des orientations et de la dynamique administrative*⁵. Le gouvernement s'appuie sur des principes de base selon lesquels il reconnaît la famille comme valeur collective fondamentale et s'engage à contribuer à la cohésion et à la stabilité des familles et à tenir compte de la spécificité familiale. Il annonce également sa volonté de soutenir les parents à titre de premiers responsables des enfants, évitant de s'y substituer tout en protégeant les intérêts des enfants. L'orientation générale donnée à la politique consiste à soutenir les parents en favorisant la liberté, l'égalité et la solidarité des membres de la famille, en fonction des principes fondamentaux du *Code civil*. Cette politique est suivie de trois plans d'action triennaux comportant des engagements multiples dans des domaines variés, le dernier portant sur les années 1995 à 1997⁶. La volonté d'engager tous les ministères et organismes intéressés et celle d'associer à la démarche les principaux acteurs sociaux y sont clairement exprimées. Les engagements du troisième plan d'action se regroupent autour de quatre axes principaux : la prévention, la conciliation travail-famille, le soutien aux familles et le milieu de vie des familles.

Dans ce premier chapitre, nous brosserons un rapide portrait des familles québécoises. Nous identifierons ensuite les principaux moyens d'action d'une politique familiale et nous nous demanderons quels sont les motifs qui peuvent justifier une politique d'aide publique ou collective aux familles. Puis, nous traiterons des principes qui, selon nous, devraient guider

⁴ Comité ministériel permanent des Affaires sociales. *Pour les familles québécoises, document de consultation sur la politique familiale*, gouvernement du Québec, Québec, octobre 1984.

⁵ Ministère de la Santé et des Services sociaux et Secrétariat à la politique familiale. *La politique familiale, énoncé des orientations et de la dynamique administrative*, gouvernement du Québec, Québec, adopté par le Conseil des ministres le 3 décembre 1987, 16 p.

⁶ Secrétariat à la famille. *Familles en tête 1995-1997, plan d'action des partenaires en matière familiale*, gouvernement du Québec, 1995, 143 p.

l'action de l'État en cette matière. Enfin, nous analyserons les facteurs qui contribuent aujourd'hui à rendre plus complexe la concrétisation de ces principes et nous soulignerons les enjeux que cela soulève.

1.1 Un portrait des familles québécoises

Selon les statistiques de la Régie des rentes⁷, le Québec compte plus de 960 000 familles ayant des enfants de moins de 18 ans en 1995. Près de 1 660 000 enfants mineurs vivent dans ces familles, le tiers ayant 5 ans ou moins et les deux tiers étant âgés de 6 à 17 ans. En considérant toujours les seuls enfants de moins de 18 ans, on note que 46 % des familles comptent un seul enfant et que 40 % en comptent deux alors que près de 15 % des familles ont trois enfants ou plus.

Les familles présentent un profil plus diversifié qu'autrefois. Selon le Livre blanc sur la politique familiale⁸, 20 % d'entre elles sont monoparentales (8 fois sur 10, ces familles sont sous la responsabilité d'une femme) et environ 10 % sont des familles recomposées. Les familles formées d'un couple vivant avec ses propres enfants représenteraient donc environ 70 % des familles avec enfants.

Bien que l'on ait assisté à une croissance importante de la participation des femmes sur le marché du travail au cours des dernières décennies au Québec, notamment parmi les mères de jeunes enfants, la présence d'enfants d'âge préscolaire, particulièrement en situation de monoparentalité, continue d'affecter le taux d'activité. Ainsi, en 1996, dans les familles où l'on trouve au moins un enfant de 6 à 15 ans mais pas d'enfants d'âge préscolaire, le taux d'activité des femmes atteint 73,7 %, qu'il y ait ou non un conjoint au domicile. Toutefois, en présence d'enfants d'âge préscolaire, ce taux se situe à 65,8 % dans le cas des femmes avec conjoint et à 46,6 % chez celles qui n'ont pas de conjoint au domicile⁹.

En 1995, le revenu moyen des familles québécoises ayant des enfants de moins de 18 ans s'élève à 51 696 \$ et le revenu médian à 45 384 \$. De plus, 26 % des familles déclarent un revenu inférieur à 30 000 \$ et 32 % un revenu égal ou supérieur à 60 000 \$¹⁰.

Par ailleurs, 47 059 couples avec leurs 94 373 enfants sont prestataires de l'aide sociale au Québec en septembre 1996. Le nombre de parents seuls à l'aide sociale atteint 98 795. Ceux-ci sont responsables de 156 716 enfants. Dans 91,5 % des cas, ces responsables de

⁷ Régie des rentes du Québec. *Les allocations d'aide aux familles. Statistiques 1995*, La Régie, Québec, 1996.

⁸ Secrétariat du Comité des priorités du ministère du Conseil exécutif. *Op. cit.*, p. 4.

⁹ Statistique Canada. *Moyennes annuelles de la population active 1996*, Ottawa, février 1997, (n° 71-220-XPB au catalogue), p. B-25, tableau 8A.

¹⁰ Statistique Canada. *Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu 1995*, Ottawa, décembre 1996, (n° 13-207-XPB au catalogue), p. 90, tableau 15.

famille monoparentale sont de sexe féminin¹¹. De plus, on estime que 45 % des responsables de famille monoparentale touchent des prestations d'aide sociale et que cette proportion atteint 74 % chez les parents seuls qui ont des enfants de moins de 6 ans¹².

Enfin, en 1995, 111 000 couples de moins de 65 ans ayant des enfants mineurs vivent dans la pauvreté au Québec selon le Conseil national du bien-être social, soit 14,4 % de ces couples. La pauvreté touche également 153 000 mères seules de moins de 65 ans ayant des enfants mineurs, soit 51,7 % de celles-ci. Le Québec compte ainsi 358 000 enfants pauvres. Malgré un taux de pauvreté beaucoup plus faible, les familles biparentales regroupent quand même un nombre plus élevé d'enfants pauvres (205 000) que les familles dirigées par une mère seule (133 000). Enfin, les jeunes parents (moins de 25 ans) sont exposés à la pauvreté dans une proportion plus élevée que les autres. Au Canada, par exemple, chez les personnes de moins de 25 ans, 83 % des mères seules et 43,7 % des couples avec enfants vivaient dans la pauvreté en 1995¹³.

1.2 Les principaux moyens d'action d'une politique familiale

Si l'on excepte les grandes politiques de santé et d'éducation, les dispositions favorables aux familles peuvent être classées en trois grandes catégories :

- **les aides financières qui couvrent une partie des frais de subsistance des enfants ou de la famille.** Elles donnent lieu à une redistribution du revenu, des personnes seules et des couples sans enfants vers les familles avec enfants. Elles prennent habituellement la forme de transferts directs (allocations ou prestations monétaires) ou d'allègements fiscaux (réductions d'impôt ou crédits d'impôt remboursables).
- **l'offre de biens et services qui améliorent les conditions de vie des membres de la famille créent un environnement favorable ou appuient les parents dans l'exercice de leurs responsabilités quotidiennes.** On pense aux interventions dans le domaine du logement, de l'aménagement du milieu, de la culture et des loisirs, aux initiatives visant plus précisément le développement des enfants ou à donner du répit aux parents (haltes-garderies, jardins d'enfants, colonies de vacances, etc.) et aux ressources consacrées à la prévention et à l'entraide (services conseil, maisons des familles, maisons de jeunes, répit-dépannage, etc.). Il s'agit bien souvent de biens ou de services qui sont mis à la disposition des membres de la famille, gratuitement ou à taux réduits.

¹¹ Ministère de la Sécurité du revenu, Direction générale des politiques et des programmes, Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique. *Rapport statistique. Prestataires de l'aide sociale Programmes APTE et Soutien financier. Septembre 1996*, Québec, décembre 1996, p. 7, tableau 2 et p. 10, tableau 6.

¹² Ministère de la Sécurité du revenu. *Op. cit.*, note 2, p. 20.

¹³ Ministère des Approvisionnements et Services Canada. *Rapport du Conseil national du bien-être social. Profil de la pauvreté, 1995*, Ottawa, 1997, p. 36-38 et 80 et annexe B.

- **les mesures de conciliation travail-famille.** Elles visent à assurer la prise en charge des enfants lorsque les parents sont au travail (aide financière à la garde, services de garde, camps d'été et colonies de vacances, etc.), à procurer plus de temps disponible aux parents travailleurs ou à introduire une certaine flexibilité dans le temps de travail (congés parentaux à l'occasion de la naissance des enfants ou de l'adoption et pour les responsabilités parentales, politique de réduction et d'aménagement du temps de travail) ou à indemniser les périodes d'absence du travail (prestations parentales, congés payés, mesures de traitement différé, etc.).

1.3 Les raisons d'être d'une politique favorable aux familles

Élever et éduquer des enfants nécessitent temps, énergie, amour et don de soi. Donner naissance aux enfants, voir à leur subsistance, répondre à leurs besoins, les éduquer et assurer leur bien-être entraînent également des coûts significatifs pour les parents. Ces coûts s'avèrent sans doute relativement plus élevés aujourd'hui que par le passé, compte tenu des normes actuelles de consommation et d'éducation et du fait que le temps consacré aux enfants peut être mesuré en manque à gagner pour les mères qui ont maintenant accès, plus qu'auparavant, au marché du travail.

Diverses raisons peuvent justifier l'adoption d'une politique d'aide publique favorable aux familles. Mentionnons, de façon volontairement tranchée et sans nuances, les plus courantes :

- Dans la tradition du siècle dernier, certaines mesures d'aide publique aux familles traduisent essentiellement un souci humanitaire fondé sur la compassion. Par exemple, pour éviter que des parents et des enfants vivent dans l'indigence, une société choisit de venir en aide aux familles les plus pauvres en leur offrant des biens et des services ou une aide monétaire qui leur permettent de satisfaire leurs besoins essentiels.

Il s'agit d'une approche minimaliste qui s'inspire de la charité. Il arrive que de telles politiques établissent des distinctions parmi les personnes à secourir, s'orientant vers celles qui apparaissent victimes de la situation plutôt que vers celles qui sont considérées comme responsables de leur sort ou font montre de passivité. À plusieurs égards, les nouvelles orientations de la politique d'aide sociale américaine s'inscrivent dans cette voie.

- Dans de nombreux pays, les mesures favorables aux familles s'appuient sur l'existence d'un contrat social qui se fonde sur l'appartenance à une même société et sur la solidarité tacite qui en unit les membres. Ce contrat social donne lieu à des transferts de ressources intergénérationnels et intergroupes. Les membres actifs de la société sont appelés à soutenir ceux et celles qui, pour diverses raisons, ne sont pas en mesure de participer au marché du travail : enfants, malades, chômeurs et personnes âgées. Selon leurs capacités contributives, les personnes qui disposent de revenus soutiennent celles qui en sont privées. On privilégie une approche préventive et les programmes à portée

universelle de préférence à une action curative auprès de groupes ciblés. Ces politiques reposent sur des droits davantage que sur des privilèges.

Au XX^e siècle et plus particulièrement dans l'après-guerre, c'est l'approche qui a été à la base des interventions au bénéfice des familles dans la plupart des pays développés, la Suède étant un des pays exemplaires à ce titre. Les enfants sont considérés comme une richesse collective parce qu'ils assurent la pérennité de la société. Passifs et bénéficiant du soutien de la société aujourd'hui, on reconnaît qu'ils deviendront les adultes de demain, c'est-à-dire ceux qui produiront les biens et les services, feront fructifier l'épargne (c'est-à-dire les sommes qui garantiront la solvabilité des régimes de retraite et des placements dans lesquels les actifs d'aujourd'hui investissent en vue de leurs vieux jours) et défraieront, par leurs taxes et impôts, le coût des infrastructures, des grands services publics (santé, éducation, administration publique) et de la redistribution du revenu (sécurité de la vieillesse, aide sociale, politique familiale, etc.).

- Par leurs interventions auprès des familles, certaines sociétés poursuivent des objectifs démographiques liés au renouvellement ou à la croissance de sa population : l'intention est alors d'accroître les naissances ou, ce qui est plus rare en Occident, de les restreindre.
- De façon pragmatique, une société peut souhaiter investir dans les enfants¹⁴. Les ressources humaines jouent, en effet, un rôle croissant dans la prospérité des collectivités alors même que la période de dépendance des enfants s'allonge et que les investissements requis pour leur développement sont de plus en plus grands. Dans un tel contexte, des parents laissés à eux-mêmes et à leurs seules ressources risqueraient de ne pas investir suffisamment dans leurs enfants (éducation, santé, besoins quotidiens). Ces enfants, une fois devenus adultes, pourraient de ne pas être en mesure de fournir l'apport social qu'on attend d'eux, ou encore devoir dépendre de la société. C'est, entre autres, le cas des enfants issus de familles démunies sur le plan économique ou culturel, d'où l'insistance que l'on peut vouloir mettre sur le soutien à apporter à ces enfants, particulièrement dans un contexte de restrictions budgétaires.
- Enfin, d'un point de vue féministe, comme la prise en charge quotidienne des enfants est encore largement assumée par les femmes, une société qui partage la responsabilité des enfants est une société qui contribue à l'atteinte de l'égalité des femmes. À l'inverse, une société qui renvoie les enfants à la seule responsabilité privée est susceptible de rendre difficile la conciliation travail-famille pour les femmes et donc de limiter l'accès de celles-ci au marché du travail et à l'autonomie financière. Un contexte peu favorable à la conciliation des responsabilités professionnelles et parentales peut également amener certaines femmes à renoncer à leur désir d'enfants.

¹⁴ Michel LEBLANC, Pierre LEFEBVRE et Philip MERRIGAN. «Comment accroître le soutien public en faveur des enfants», *Choix. Les politiques sur la famille*, Institut de recherche en politiques publiques, août 1996, vol. 2, n° 6, p. 3-8.

1.4 Les principes d'action en matière de politique familiale

En matière de soutien collectif, les actions de l'État doivent, selon nous, prendre appui sur certains principes généraux :

- **La pertinence** : elles doivent contribuer au bien-être des enfants et des parents.
- **La responsabilité des deux parents envers l'enfant.**
- **L'équité et la justice sociale** : comme l'ensemble de la société profite de la présence des enfants, les parents doivent bénéficier de l'appui de la collectivité. Au nom de la solidarité sociale et de la justice redistributive, l'État doit opérer une redistribution des ressources, des contribuables sans enfants vers ceux qui en ont, sans égard à leur revenu, en plus de se préoccuper d'apporter un soutien additionnel aux familles qui sont à plus faible revenu ou à celles qui éprouvent des besoins particuliers comme les familles monoparentales.
- **L'efficacité** : les mesures mises de l'avant doivent être pertinentes et atteindre les objectifs visés au moindre coût. Elles ne doivent pas nuire à la participation au marché du travail ou à la recomposition des familles.
- **La simplicité** : les mesures doivent être aisées à comprendre de même que faciles et peu coûteuses à administrer. On doit éviter les doublons.
- **La cohérence** : on doit privilégier des actions logiques et harmonisées qui s'inscrivent dans une vision globale et dans la continuité. À l'opposé, on doit éviter les initiatives contradictoires ou sans lendemain.

Selon le Conseil du statut de la femme, l'État doit dans ses actions en matière de politique familiale poursuivre également des objectifs particuliers à l'endroit des femmes. Celles-ci continuent, en effet, de jouer un rôle important auprès des enfants et à l'égard des autres membres dépendants de la famille. Pour accéder au marché du travail, elles ont besoin de l'apport de l'organisation sociale. Sans un soutien collectif à la famille, sans partage des tâches entre conjoints, il peut s'avérer très difficile pour plusieurs d'entre elles de concilier activités professionnelles et responsabilités familiales.

Tout en continuant de se préoccuper de leurs enfants et malgré les embûches et les carences sur le plan de l'organisation sociale, les femmes sont entrées en grand nombre sur le marché du travail, poussées par plusieurs motifs : assurer leur autonomie financière, diversifier leur apport à la société, exploiter leur potentiel, apporter un revenu de plus en plus essentiel à la satisfaction des besoins de la famille, être en mesure de faire face aux risques de la monoparentalité, se prémunir pour leurs vieux jours, etc. Cependant, toutes ne participent pas au marché du travail, plusieurs ont une carrière discontinue et une proportion significative travaillent à temps partiel. De plus, les femmes gagnent généralement des

revenus inférieurs à ceux des hommes du même âge, l'écart devenant significatif à partir de l'apparition des responsabilités parentales.

Il importe également que la politique familiale s'appuie sur **l'équité entre les sexes**. Les moyens d'action choisis doivent favoriser **l'amélioration des conditions de vie des femmes**, concourir à leur **autonomie** et aller dans le sens de **l'égalité entre les hommes et les femmes**.

1.5 Le contexte actuel et les enjeux pour les femmes et la société

Le contexte actuel, marqué par la mondialisation des échanges, la course des entreprises à la rentabilité optimale, le resserrement du marché du travail et la crise des finances publiques, soulève des enjeux particuliers pour les femmes¹⁵. Les acquis dont les femmes bénéficient, encore fragiles, risquent-ils d'être remis en question?

Sur le plan de l'emploi, le marché du travail exige de plus en plus une main-d'oeuvre flexible, adaptable, disponible et entièrement dédiée aux intérêts de l'entreprise et il offre, en revanche, souvent moins de souplesse, de sécurité et de stabilité. En ce qui concerne la sphère privée, on tend, avec les restrictions imposées aux programmes publics, à faire davantage appel aux proches pour assurer la responsabilité des malades, des personnes âgées et des personnes éprouvant des problèmes d'insertion sociale. De plus, les ressources en éducation et en services sociaux sont dirigées de plus en plus vers les groupes qui en ont le plus besoin. Du côté de l'aide publique aux familles, la tentation peut être forte, devant l'accroissement du nombre des familles à faible revenu et la multiplication du nombre de familles monoparentales, de restreindre les mesures universelles de soutien financier à l'ensemble des familles avec enfants pour diriger les budgets davantage vers les familles à plus faible revenu. Dans les familles à deux gagne-pain, le revenu d'emploi des conjointes pourrait alors être soumis à un taux implicite de taxation particulièrement élevé, résultat du taux d'imposition sur le revenu et du taux de réduction de l'aide publique qui s'applique au revenu familial.

La conjonction de ces facteurs — conditions de travail plus difficiles, réduction des services publics, alourdissement des tâches familiales, réduction du soutien économique dans les familles à deux gagne-pain —, si elle se produit, pourrait contribuer à rendre l'emploi moins attrayant pour bien des femmes et peut-être en décourager plusieurs. Les dispositions fiscales favorables aux familles à un gagne-pain peuvent également renforcer cette tendance. Or, en raison des taux de séparation et de divorce élevés, une politique ayant pour effet de dissuader les conjointes à l'emploi peut s'avérer fort coûteuse à moyen terme. En effet, les

¹⁵ Sur les femmes et les politiques à l'égard des familles, consulter : Renée B.-DANDURAND et Agnès PITROU (sous la direction de). «Politiques familiales et vie de femmes», *Lien social et Politiques* — RIAC, automne 1996, n° 36, 176 p.; Susan A. MCDANIEL. «Le noeud des contradictions : Les femmes et la sécurité des familles au Canada, dans les années 1990», dans *La sécurité des familles en période d'insécurité*, Forum national sur la sécurité des familles, Conseil canadien de développement social, Ottawa, 1993, p. 189-211; *La Gazette des femmes*, Conseil du statut de la femme, Québec, mai-juin 1997, vol. 19, n° 1, p. 6-21.

femmes qui sont responsables de famille monoparentale ont, à l'heure actuelle, une probabilité élevée de se retrouver à l'aide sociale et leur séjour y est généralement plus long que celui des autres prestataires considérés comme aptes au travail. Certains des éléments de la réforme de l'aide sociale qui est présentement à l'étude visent précisément à les aider à recouvrer leur autonomie et même à prévenir leur entrée à l'aide sociale. On sait également qu'une trop grande sélectivité des aides publiques à la famille peut, là aussi, faire obstacle au recouvrement complet d'une autonomie financière. On ne peut donc avoir une vision à courte vue en la matière.

Par ailleurs, alors que la recomposition d'une famille peut aider les responsables de famille monoparentale à sortir de la pauvreté, une politique familiale reposant essentiellement sur des mesures sélectives de soutien aux familles peut également, si on n'y prend garde, faire obstacle à la recomposition des ménages. Dans un environnement fiscal qui se fonde de plus en plus sur l'interdépendance des membres de la famille, l'unité de référence en matière de taxation et de transferts sociaux glisse de l'individu vers les époux et des époux aux conjoints de fait. Ce faisant, dans le contexte des familles recomposées, la responsabilité des enfants risque en même temps de passer subrepticement des parents biologiques ou adoptifs vers le compagnon ou la compagne qui n'est ni le père ni la mère des enfants en cause, biologique ou adoptif. On se retrouve alors dans un système où l'enfant est virtuellement sous la responsabilité de trois parents, le nouveau conjoint devenant alors présumément responsable des enfants de son ou de sa nouvelle partenaire qui ne sont pas les siens, peu importe qu'il assume, par ailleurs, la responsabilité financière de ses propres enfants, issus d'une précédente union.

Dans un tel système, il y a danger que les femmes soient mises en situation de choisir entre leur propre autonomie économique et l'obtention d'une aide publique pour leur famille, entre la conservation d'un statut de famille monoparentale et une réduction importante du soutien reçu de l'État pour leurs enfants en cas de recomposition de la famille et, selon la difficulté de la conciliation travail-famille, entre la préservation de leur autonomie financière et la pleine réalisation de leur désir d'enfants.

Plus globalement, miser sur un système essentiellement sélectif selon le revenu familial peut également miner le soutien que l'ensemble des familles avec enfants est prêt à apporter à celles qui sont à plus faible revenu. Il faut en effet éviter les circonstances qui aggravent les fractures sociales entre un premier groupe qui semble recevoir sans jamais contribuer et un second groupe qui a l'impression de contribuer sans jamais recevoir. Un système de répartition des richesses et de soutien est acceptable pour les citoyens-contribuables dans la mesure où ils ont le sentiment de bénéficier de l'échange, de ne pas être exclus des avantages.

Dans cet esprit, retourner au chacun pour soi, mettre fin au soutien que les personnes seules et les couples sans enfants apportent aux familles avec enfants pourrait également mettre en péril le contrat social, c'est-à-dire l'existence d'une solidarité intergroupes et intergénérationnelle. Car si les parents ne reçoivent pas de soutien de la collectivité, s'ils ont l'impression de porter seuls la charge des enfants en sacrifiant à leur bien-être immédiat et

à leur capacité d'épargner pour le futur, pourquoi leurs enfants, une fois devenus adultes, accepteraient-ils de se sentir solidaires d'autres personnes que leurs parents en soutenant les grands programmes publics, en se préoccupant du sort réservé aux personnes âgées? Dans de telles circonstances, il y aurait danger de retourner à la société traditionnelle dans laquelle la solidarité se résumait à la famille étendue, l'individualisme appelant l'individualisme.

Enfin, sur le plan de l'efficacité des politiques, certaines études laissent entendre que les pays qui font une large place aux politiques universelles obtiennent de meilleurs résultats dans la lutte à la pauvreté que ceux qui comptent surtout sur les mesures orientées vers les ménages à faible revenu¹⁶.

Pour le Conseil du statut de la femme, une politique familiale a cette caractéristique qui la distingue d'une politique de lutte à la pauvreté en ce qu'elle s'adresse à toutes les familles et non aux seules familles qui ont un revenu inférieur à la moyenne. Elle se distingue également d'une politique à la petite enfance en ce qu'elle s'intéresse à tous les enfants et non aux seuls enfants à naître ou d'âge préscolaire. Enfin, une politique familiale doit avoir comme finalité le bien-être des familles et l'épanouissement de ses membres. Elle ne peut, en ce sens, être fondée sur la dépendance et l'inégalité des adultes qui la composent.

Le cadre de l'analyse étant posé, nous analyserons dans le chapitre suivant les propositions du livre blanc¹⁷ qui touchent plus précisément le soutien économique direct aux familles. Nous ferons également état de certaines dispositions du *Discours sur le budget* de mars dernier.

¹⁶ Irwin GARFINKEL et Sara S. MCLANAHAN. «Les enfants des mères seules : précarité et politiques sociales», *Cahiers québécois de démographie*, Association de démographes du Québec, Montréal, vol. 23, n° 2, automne 1994, p. 179-205; Michel LEBLANC, Pierre LEFEBVRE et PHILLIP MERRIGAN. *Op. cit.*, p. 34-41.

¹⁷ Chaque fois qu'il est fait mention du livre blanc dans le document, il s'agit, à moins d'avis contraire, du livre blanc sur les *Nouvelles dispositions de la politique familiale*.

CHAPITRE II — L'ALLOCATION UNIFIÉE POUR ENFANTS ET LE SOUTIEN FINANCIER À L'ENTRETIEN DES ENFANTS

Le document *Nouvelles dispositions de la politique familiale* ne constitue pas en soi une nouvelle politique familiale. Il marque cependant la volonté du gouvernement de privilégier certaines orientations à l'intérieur de sa politique et d'accentuer certains moyens d'action. Comme on l'a vu, les propositions gravitent autour de trois axes principaux : l'allocation unifiée pour enfants, les services éducatifs et de garde à la petite enfance et l'assurance parentale. Le document de politique fait état de trois objectifs majeurs : assurer l'équité par un soutien universel aux familles et une aide accrue aux familles à faible revenu; faciliter la conciliation des responsabilités parentales et professionnelles; favoriser le développement des enfants et l'égalité des chances.

Par-delà ces objectifs liés à la politique familiale proprement dite, les propositions du Livre blanc, qui sont présentées en parallèle avec le projet de réforme de l'aide sociale et un plan d'action en éducation, témoignent de deux préoccupations principales : d'abord, remodeler les mesures pour faire en sorte que les parents en emploi à faible revenu ne reçoivent pas, pour leurs enfants, une aide économique inférieure à celle qu'ils recevraient comme prestataires de l'aide sociale et, ensuite, rendre accessibles des services de développement et de stimulation aux jeunes enfants qui proviennent de milieux moins favorisés.

Au cours de ce chapitre, nous nous intéresserons essentiellement à la question du soutien financier que le gouvernement québécois apporte aux parents pour l'entretien de leurs enfants et, notamment, à l'instauration de l'allocation unifiée pour enfants et aux nouvelles dispositions annoncées dans le *Discours sur le budget* du 25 mars dernier. Nous ferons d'abord état des dispositions qui ont cours actuellement et, ensuite, des modifications qui sont annoncées. Enfin, ces propositions seront analysées à la lumière des principes énoncés au premier chapitre et nous formulerons, s'il y a lieu, des recommandations visant à en améliorer la teneur. Cet examen nous permettra de porter un jugement sur cette partie de la réforme, le tableau global ne pouvant toutefois être établi qu'à la suite de l'analyse des propositions ayant trait à la garde des enfants et à l'assurance parentale.

2.1 La situation actuelle

Les mesures de soutien financier que le gouvernement du Québec a mises en place au fil du temps pour aider les parents à assurer l'entretien de leurs enfants poursuivent plusieurs objectifs. Comme le précise le plan d'action 1995-1997, elles visent à :

- tenir compte des charges familiales de toutes les familles sans égard aux revenus;
- tenir compte davantage des charges familiales des familles ayant plusieurs enfants;
- fournir une aide additionnelle à l'égard des enfants de moins de 7 ans;
- compenser davantage les charges familiales des familles à faible revenu¹⁸.

¹⁸ Secrétariat à la famille. *Op. cit.*, p. 85.

En 1995, le Québec consacre à ces mesures quelque 2,3 milliards de dollars¹⁹. Grosso modo, 60 % de ce budget est attribué à des mesures de portée générale, sans égard au revenu des parents, alors que 40 % est distribué aux familles ayant un revenu faible ou inférieur à la moyenne par l'intermédiaire de mesures sélectives selon le revenu familial. Ce soutien financier emprunte, soit la voie des transferts (on parle alors d'allocations et de prestations), soit la voie fiscale (on parle généralement de crédits d'impôt remboursables ou non remboursables)²⁰.

Du côté des mesures universelles, le Québec a distribué en 1995 près de 617 millions de dollars en allocations aux familles²¹. Environ 42 % de ce budget est versé en allocations familiales pour tous les enfants de moins de 18 ans, de façon croissante selon le rang²²; 22 % est attribué en allocations pour jeune enfant pour tous les enfants de moins de 6 ans, de façon croissante selon le rang²³; 6 % prend la forme d'allocations pour enfant handicapé²⁴; enfin, 30 % va à des allocations à la naissance, croissantes selon le rang²⁵. De portée un peu moins générale²⁶, des crédits d'impôt non remboursables — crédits pour enfants à charge, crédit

¹⁹ Cette somme comprend les allocations pour enfants, les crédits non remboursables pour enfants, la partie des prestations d'aide sociale et du crédit d'impôt de taxe de vente qui est versé pour les enfants, la réduction d'impôt à l'égard de la famille et du programme Apport. Elle n'inclut pas les budgets consacrés à l'aide au logement et à la garde d'enfants, les crédits d'impôts fonciers, les crédits d'impôt à l'adoption et le programme d'allocation de maternité. Cette somme est établie à partir des données statistiques apparaissant dans : Régie des rentes du Québec. *Les allocations d'aide aux familles. Statistiques 1995*, La Régie, gouvernement du Québec, Québec, 1996, p. 22; ministère des Finances. *La fiscalité des particuliers et les programmes de transfert*, Fiscalité et financement des programmes publics. Oser choisir ensemble, gouvernement du Québec, Québec, 1996, p. 42; ministère du Conseil exécutif. «Politique familiale : un effort majeur de réallocation des ressources financières». Communiqué n° 27, Sommet sur l'économie et l'emploi, gouvernement du Québec, Montréal, le 31 octobre 1995, 2 p.

²⁰ Un crédit d'impôt remboursable se traduit d'abord en une réduction d'impôt et, lorsque la valeur du crédit est supérieure à l'impôt à payer, le solde donne lieu à un remboursement; il s'apparente donc à une allocation universelle. En revanche, un crédit d'impôt non remboursable sert uniquement à réduire l'impôt à payer, le solde, s'il y a lieu, n'étant pas remboursé.

²¹ Régie des rentes du Québec. *Op. cit.*, p. 18 et 22.

²² Les allocations familiales s'élèvent annuellement à 131 \$ pour le premier enfant, à 174 \$ pour le second, à 218 \$ pour le troisième et à 261 \$ pour les suivants : Secrétariat du Comité des priorités du Conseil exécutif. *Op. cit.*, annexe, p. 37.

²³ Établies selon le rang de l'enfant dans la famille, les allocations pour jeune enfant atteignent annuellement 117 \$ pour l'enfant de rang un, 234 \$ pour l'enfant de rang deux et 586 \$ pour l'enfant de rang suivant : *Ibid.*

²⁴ L'allocation pour enfant handicapé s'établit annuellement à 1 431 \$: *Ibid.*

²⁵ L'allocation à la naissance s'élève à 500 \$ dans le cas d'un premier enfant et à 1 000 \$ pour un second; pour les enfants de rang trois ou de rang suivant, un montant global de 8 000 \$ est attribué sur cinq ans, à raison de 1 600 \$ par année : *Ibid.*

²⁶ Contrairement à une allocation universelle ou à un crédit d'impôt remboursable, un crédit non remboursable n'atteint pas toutes les familles avec enfants. Les parents qui ne peuvent utiliser ces crédits à leur pleine valeur sont ceux dont les impôts à payer sont inférieurs à la valeur des crédits auxquels ils ont droit.

pour famille monoparentale et crédit pour enfants aux études postsecondaires²⁷ — ont également permis aux parents contribuables de réduire leurs impôts d'environ 788 millions de dollars en 1995²⁸.

En complément, des aides sélectives selon le revenu familial sont également attribuées aux familles avec enfants pour leur permettre d'assurer leur subsistance ou les inciter au travail. Du côté des transferts, on évalue à environ 465 millions de dollars en 1995 la partie des prestations d'aide sociale qui est accordée pour les enfants auxquels on peut ajouter les 61 millions de dollars du programme APPORT (un programme de supplément au revenu de travail pour les familles avec enfants) pour un total de 526 millions de dollars. Du côté de la fiscalité, 375 millions de dollars sont distribués aux familles avec enfants par l'intermédiaire du programme de réduction d'impôt à l'égard de la famille. Ainsi, la famille biparentale avec un enfant bénéficie d'une réduction d'impôt jusqu'à un revenu familial de 62 600 \$ alors que la famille monoparentale avec un enfant y est admissible jusqu'à un revenu de 50 280 \$ si elle vit seule ou de 42 570 \$ si elle partage son logement²⁹. Enfin, une partie du crédit d'impôt pour la taxe de vente du Québec (TVQ) qui est versé aux familles tient compte de la présence d'enfants, cette partie représentant un montant de 28 millions de dollars³⁰.

Dans le régime d'imposition, on reconnaît également les besoins essentiels d'un conjoint sans revenu en accordant, à un contribuable marié ou vivant en union de fait, un crédit non remboursable pour conjoint et on permet également un transfert entre conjoints de certains crédits d'impôt. Le coût fiscal du crédit pour conjoint était estimé à 370 millions de dollars en 1993 et celui du transfert entre conjoints de certains crédits d'impôt à 37 millions de dollars³¹. Le parent qui habite seul avec ses enfants³² peut également se prévaloir d'un crédit pour personne habitant seule³³.

²⁷ Un crédit d'impôt non remboursable pour enfants procure une réduction d'impôt de 520 \$ dans le cas du premier enfant et de 480 \$ pour chacun des suivants. Dans une famille monoparentale, le premier enfant donne droit à une réduction d'impôt additionnelle de 260 \$: *Idem.*, p. 38-39.

²⁸ Ministère des Finances. *Op. cit.*, p. 42.

²⁹ La réduction maximale d'impôt s'élève à 1 500 \$ pour une famille biparentale, à 1 195 \$ pour une famille monoparentale ne vivant pas avec un autre adulte et à 970 \$ pour une famille monoparentale partageant son logement avec un autre adulte : Secrétariat du Comité des priorités du Conseil exécutif. *Op. cit.*, annexe, p. 39.

³⁰ Ministère du Conseil exécutif. «Politique familiale : Un effort majeur de réallocation des ressources financières», Communiqué n° 27, Sommet sur l'économie et l'emploi, gouvernement du Québec, Montréal, le 31 octobre 1996.

³¹ Il permet une réduction d'impôt de 1 180 \$. Ministère des Finances. *Les dépenses fiscales*, Fiscalité et financement des services publics. Osons choisir ensemble, gouvernement du Québec, Québec, 1996, p. 32 et 39, tableau 2.

³² À sa valeur maximale, il permet une réduction d'impôt de 210 \$.

³³ Il existe aussi des programmes d'aide au logement ou à la garde d'enfants et un crédit pour impôts fonciers.

Enfin, mentionnons que le gouvernement fédéral a, lui aussi, certaines dispositions qui tiennent compte du coût d'entretien des enfants. Cependant, aucune ne peut, à proprement parler, être qualifiée d'universelle. Du côté des transferts, la prestation fiscale pour enfants, une prestation décroissante selon le revenu familial et qui devient nulle au-delà d'un certain revenu familial, est attribuée pour les enfants de moins de 18 ans. Conformément au désir du gouvernement québécois, cette prestation tient compte au Québec du rang de l'enfant³⁴. La prestation fiscale comprend, de plus, un supplément au revenu de travail pour les parents à faible revenu, un supplément pour jeune enfant pour les parents qui n'utilisent pas la déduction de frais de garde ainsi qu'un supplément à l'égard des enfants de 12 ans et plus. Du côté du régime d'imposition, le gouvernement fédéral prévoit, au profit des familles à faible revenu, un crédit d'impôt remboursable pour la taxe sur les produits et services (TPS) dont la valeur tient compte de la présence des enfants.

Le gouvernement fédéral accorde également au contribuable dont le conjoint est sans revenu un crédit pour conjoint. Enfin, seule mesure qui ne tient pas compte du revenu du parent, le gouvernement fédéral permet au responsable d'une famille monoparentale de se prévaloir, pour l'un de ses enfants, d'un crédit d'impôt équivalant au crédit de conjoint.

Soulignons que le gouvernement du Québec établit ses mesures en tenant compte du soutien qui est accordé par le gouvernement fédéral.

2.2 Les propositions de réforme en matière de politique familiale et de fiscalité

La présentation qui suit tient compte des informations contenues dans les documents de politique ou rendus publics au moment du Sommet sur l'économie et l'emploi de l'automne 1996. Il est cependant possible que, avant leur mise en oeuvre, l'on apporte des ajustements à certaines modalités des propositions afin de prendre en considération les modifications au régime fédéral de prestation fiscale pour enfants annoncées récemment ou d'autres préoccupations. Ainsi, selon certaines indications, des sommes additionnelles pourraient être assignées pour faciliter la mise en oeuvre de la politique.

2.2.1 Les nouvelles dispositions de la politique familiale

2.2.1.1 L'instauration d'une allocation unifiée pour enfants

Le livre blanc propose la mise sur pied d'un programme d'allocations unifiées pour enfants qui nécessitera un budget annuel de 955 millions de dollars. Cette allocation sera versée indépendamment de la situation des parents, qu'ils soient en emploi ou à l'aide sociale. Elle

³⁴ À son maximum, la prestation fiscale pour enfants s'élève à 869 \$ pour le premier enfant, à 1 000 \$ pour le deuxième et à 1 672 \$ pour chacun des suivants : Secrétariat du Comité des priorités du Conseil exécutif. *Op. cit.*, annexe, p. 37-38.

sera décroissante selon le revenu, et cela, en fonction du revenu familial net de l'année précédente.

L'allocation deviendra nulle au-delà d'un certain revenu familial.

L'allocation unifiée comportera quatre niveaux³⁵ :

- **à son maximum** : l'allocation maximale sera versée jusqu'à un revenu familial net de 19 339 \$ dans le cas d'une famille biparentale et de 13 628 \$ dans celui d'une famille monoparentale.

Dans une famille formée de deux conjoints, l'allocation maximale s'élèvera à :

— premier enfant	:	1 731 \$
— deuxième enfant	:	1 400 \$
— troisième enfant et enfants suivants	:	728 \$

Dans une famille monoparentale, l'allocation maximale sera de 3 031 \$ pour le premier enfant, les enfants suivants recevant la somme prévue dans les familles à deux conjoints.

- **le niveau décroissant** : à partir d'un revenu familial net de 19 339 \$ dans le cas d'une famille biparentale et de 13 628 \$ dans le cas d'une famille monoparentale, l'allocation sera généralement réduite, de 0,50 \$ pour chaque dollar de revenu additionnel³⁶, et ce, jusqu'à un revenu familial net de 26 991 \$ dans le cas d'une famille biparentale ayant deux enfants et à un revenu familial net de 19 428 \$ dans le cas d'une famille monoparentale ayant un enfant.
- **le niveau constant** : l'allocation unifiée demeurera ensuite constante, à l'égal des allocations familiales de base qui sont actuellement versées. Ainsi, une famille biparentale touchant un revenu familial net entre 26 991 \$ et 50 000 \$ recevra, sur une base annuelle, 305 \$ si elle a deux enfants. Une famille monoparentale ayant un revenu familial net entre 19 428 \$ et 50 000 \$ recevra pour sa part 131 \$ si elle a un enfant.
- **la réduction à zéro** : au-delà d'un revenu familial net de 50 000 \$, le montant de l'allocation unifiée sera rapidement réduit en fonction du revenu familial net (à un taux de 5 %) pour toutes les familles. Elle deviendra nulle à partir d'un revenu de 53 000 \$ dans le cas des familles avec un enfant, de 56 000 \$ pour les familles avec deux enfants, et autour de 60 500 \$ pour les familles en comptant trois.

³⁵ Ministère de la Sécurité du revenu. *Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi — La réforme de la sécurité du revenu*, document de consultation, gouvernement du Québec, 1996, Annexe 7, p. 86.

³⁶ Dans le document de politique, on mentionne que ce taux sera de 30 % entre 20 921 \$ et 25 921 \$, au lieu de 50 %, pour tenir compte du taux de réduction prévu du supplément fédéral au revenu de travail.

2.2.1.2 Les mesures maintenues

Du côté des transferts, l'allocation pour enfant handicapé continuera d'être versée, sans égard au revenu des parents. Du côté de la fiscalité, les crédits non remboursables pour enfants — crédits pour enfants à charge, crédit pour famille monoparentale et crédit pour études postsecondaires — demeureront en tant que mesure universelle de soutien aux parents.

2.2.1.3 Les mesures abolies ou réduites

La mise sur pied de l'allocation unifiée entraînera la disparition de la partie de la prestation d'aide sociale versée pour les enfants, des allocations familiales, de l'allocation pour jeune enfant et des allocations à la naissance. Cependant, pour les enfants nés avant le 1^{er} octobre 1997, les allocations à la naissance continueront d'être versées comme c'était prévu jusqu'à l'an 2000. L'allocation unifiée remplacera une partie du programme APPORT qui sera axé sur des niveaux de revenus familiaux plus faibles. Son budget pourrait être réduit de 27 millions de dollars³⁷.

Du côté de la fiscalité, on ne tiendra plus compte des enfants au regard du crédit de taxe de vente. De plus, environ 111 millions de dollars seraient retranchés au budget consacré à la réduction d'impôt à l'égard de la famille, un programme qui deviendra plus sélectif³⁸. L'aide fiscale sera, en effet, réduite en fonction du revenu familial selon un taux de 6 % au lieu de 4 % comme c'est le cas actuellement.

2.2.1.4 Une réduction des budgets pour l'entretien des enfants

Ces informations sont reprises au tableau 1. Il apparaît que cette réforme des mesures de soutien financier à la famille entraînera une réduction de l'enveloppe budgétaire globale affectée à la reconnaissance des coûts d'entretien des enfants.

Du côté des transferts : les sommes consacrées aux allocations universelles seront réduites de 578 millions de dollars alors que celles allouées aux mesures sélectives seront accrues de 456 millions de dollars, pour une réduction nette du budget consacré au bloc des transferts d'environ 122 millions de dollars. Il s'agit cependant d'une économie virtuelle puisque, même si le programme d'allocations à la naissance sera aboli à compter du 1^{er} octobre 1997, les allocations promises pour les enfants déjà nés continueront d'être versées jusqu'en l'an 2000. En fait, pour l'année 1997-1998, les allocations de naissance coûteront plus que les 122 millions de dollars présumément économisés. Cependant, le budget des allocations de naissance pour les enfants de troisième rang et plus se réduira assez rapidement par la suite.

³⁷ Ministère du Conseil exécutif. «Politique familiale : Un effort majeur de réallocation des ressources financières», Communiqué n° 27, Sommet sur l'économie et l'emploi, gouvernement du Québec, Montréal, le 31 octobre 1996.

³⁸ *Ibid.*

Du côté de la fiscalité des particuliers : les sommes consenties de façon universelle, sous la forme de réduction d'impôts pour les parents qui ont des impôts à payer, ne seront pas touchées. En revanche, les dépenses liées aux dispositions sélectives selon le revenu familial seraient réduites de 139 millions de dollars sous l'effet de la récupération plus rapide des sommes accordées en réduction d'impôt à l'égard de la famille et de l'abolition de la partie du crédit de taxe de vente qui concerne les enfants.

Selon ces indications, il semble donc qu'environ 95 millions de dollars pourraient être retranchés des mesures de soutien à l'entretien des enfants sous l'effet de la restructuration des mesures en 1997-1998. Toutes choses étant égales par ailleurs, on peut penser que c'est l'équivalent de 260 millions de dollars qui seraient retirés à terme lorsque les engagements au regard des allocations de naissance auront disparu. La proportion des budgets allant aux mesures universelles passerait alors de 60 % à 40 % après la réforme. Cependant, comme le gouvernement québécois a indiqué qu'il n'entendait pas réaliser des économies avec la réforme de la politique familiale, les sommes économisées dans ce secteur seront vraisemblablement injectées dans l'augmentation de services éducatifs et de garde annoncés. Il est également possible, comme on l'a mentionné, que certaines sommes additionnelles soient ajoutées pour faciliter la mise en oeuvre de la politique.

TABLEAU 1 — Le soutien financier accordé pour les enfants par le gouvernement québécois. Situation actuelle et réforme proposée : comparaison selon le type et la portée des mesures (transferts ou dispositions fiscales; mesures universelles ou sélectives)

	AVANT	APRÈS	ÉCART
TRANSFERTS (millions de dollars)			
Universels			
Allocations familiales	258	0	(258)
Allocation pour jeune enfant	136	0	(136)
Allocation à la naissance	184	0 ¹	(184)
Allocation pour enfant handicapé	39	39	0
Total partiel	617	39	(578)
Sélectifs			
Aide sociale (enfants)	465	0	(465)
Apport	61	27	(34)
Allocation unifiée	Nil	955	955
Total partiel	526	982	(456)
Total général	1 143	1 021	(122)
FISCALITÉ			
Universelle			
Crédit non remboursable ²	788	788	0
Total partiel	788	788	0
Sélective			
Réduction d'impôt à l'égard de la famille	375	264	(111)
Crédits taxe de vente	28	0	(28)
Total partiel	403	264	(139)
Total général	1 191	1 052	(139)

¹ Les allocations de naissance seront abolies pour les enfants nés à partir du 1^{er} octobre 1997. Elles continueront d'être versées jusqu'en l'an 2000 pour les enfants nés avant cette date.

² Crédits d'impôt non remboursables pour les enfants à charge, pour famille monoparentale et pour les enfants aux études postsecondaires.

Sources statistiques : Régie des rentes du Québec. *Les allocations d'aide aux familles. Statistiques 1995*, La Régie, Québec, 1996, tableau 6, p. 22; Secrétariat du Comité des priorités du Conseil exécutif. *Nouvelles dispositions de la politique familiale. Les enfants au coeur de nos choix*, gouvernement du Québec, Québec, Les Publications du Québec, 1997, 40 p.; ministère du Conseil exécutif. «Politique familiale : un effort majeur de réallocation des ressources financières», Communiqué n° 27, gouvernement du Québec, Sommet sur l'économie et l'emploi, Montréal, 30 octobre 1996, 2 p.; ministère des Finances. *La fiscalité des particuliers et les programmes de transfert*, Fiscalité et financement des services publics. Oser choisir ensemble, gouvernement du Québec, Québec, Les Publications du Québec, 1996, p. 42.

2.2.2 Le Discours sur le budget du 25 mars 1997

Le *Discours sur le budget* prononcé le 25 mars dernier aura également un effet sur la situation financière des familles. Le ministre des Finances du Québec a en effet annoncé une réforme de la fiscalité des particuliers qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1998. Cette réforme donnera lieu à un déplacement du fardeau fiscal vers les taxes à la consommation, réduira en contrepartie l'impôt sur le revenu des particuliers et proposera, à titre facultatif, un régime simplifié d'impôt sur le revenu.

2.2.2.1 Les principales dispositions pour les particuliers

Les principales dispositions qui concernent les particuliers et les familles sont les suivantes :

- la taxe de vente du Québec sur les biens et les services est portée de 6,5 % à 7,5 %;
- la table d'impôt, actuellement formée de cinq taux (allant de 16 % à 24 %) en comportera dorénavant trois (20 %, 23 % et 26 %); sont abolies la réduction d'impôt et les deux surtaxes qui portaient le taux marginal d'imposition maximal à 26,4 %;
- le taux de conversion des montants exemptés en crédits d'impôt passe de 20 % à 23 %;
- un montant forfaitaire, équivalant à une réduction d'impôt de 541 \$, est institué pour tous les contribuables qui le désirent en remplacement de certains crédits et déductions (il remplace, entre autres, les montants relatifs aux cotisations syndicales et professionnelles, à l'assurance-emploi, au régime de rentes du Québec et au Fonds des services de santé);
- la partie de ce montant forfaitaire qui ne sert pas à un contribuable pour réduire ses impôts pourra être utilisée par son conjoint dans le cadre du régime simplifié;
- en contrepartie, le montant donnant lieu à un crédit pour conjoint ne sera plus réduit des prestations non imposables reçues par ce conjoint dans le cadre du régime général;
- la fiscalité devient de plus en plus intégrée pour les conjoints : outre les deux dispositions qui précèdent, mentionnons la possibilité pour les conjoints de présenter une déclaration sur les revenus commune, celle pour un conjoint de se prévaloir de la partie non utilisée des crédits non remboursables de l'autre conjoint, celle d'appliquer le remboursement dû à l'un des conjoints sur le solde à payer de l'autre conjoint, le calcul sur la base du revenu familial des crédits en raison de l'âge et pour revenus de retraite et la possibilité d'en partager la valeur entre les conjoints;
- le crédit d'impôt pour la taxe de vente du Québec est accru de façon à compenser les effets de la hausse de la taxe de vente pour les familles à faible revenu;

- le seuil à partir duquel commence la réduction des crédits sélectifs remboursables et non remboursables en fonction du revenu familial est fixé à un seul niveau de revenu familial net, soit 26 000 \$.

2.2.2.2 Les effets de la réforme fiscale sur le revenu disponible des familles

Le tableau 2 montre l'effet de la réforme de l'impôt sur le revenu des particuliers sur le revenu disponible de trois familles selon leur revenu familial. Il s'agit d'une famille monoparentale avec un enfant de 7 ans et plus, d'un couple avec deux enfants et un seul revenu de travail et, enfin, d'un couple avec deux enfants de 7 ans et plus et deux revenus de travail (l'un gagne 60 % du revenu de travail du ménage et l'autre 40 %). Le tableau 3 présente, pour ces mêmes familles, l'effet net découlant de la réforme de l'impôt sur le revenu des particuliers et de la hausse de la taxe de vente du Québec.

Toutes les familles représentées aux tableaux 2 et 3 ne profitent pas également de la réforme fiscale. Si l'on retient l'effet net de la réforme au tableau 2, c'est-à-dire l'effet sur le revenu disponible de la réduction de l'impôt sur le revenu et de la hausse de la taxe de vente, on constate que les **familles les plus avantagées** à l'intérieur de chacune des catégories présentées sont :

- les familles monoparentales dont le revenu se situe entre 15 000 \$ et 40 000 \$, notamment celles qui gagnent de 20 000 \$ à 30 000 \$; la hausse du revenu disponible la plus élevée atteint 1 898 \$ pour un revenu de travail de 25 000 \$;
- les couples à deux gagne-pain lorsque leur revenu total se situe entre 20 000 \$ et 35 000 \$; cependant, c'est surtout entre 25 000 \$ et 30 000 \$ que le gain est important, l'augmentation du revenu disponible se situant autour de 1 200 \$;
- Les couples ayant un seul revenu d'emploi qui ont un revenu de 30 000 \$ et plus; les gains oscillent autour de 600 \$ à 700 \$, l'augmentation la plus forte du revenu disponible se produisant à un revenu de travail de 100 000 \$.

Ne payant pas d'impôts sur leur revenu, les familles à faible revenu tirent peu de profit direct de la réforme. Cependant, l'accroissement du crédit de taxe à la consommation dont elles bénéficieront permettra de neutraliser l'effet de la hausse de la taxe de vente sur leur pouvoir d'achat.

Sur la base de l'effet net sur le revenu disponible, les autres familles qui **gagnent peu** de la réforme sont :

- les parents seuls avec un enfant à partir d'un revenu de 45 000 \$;
- les familles avec deux enfants et deux revenus de travail qui gagnent plus de 35 000 \$.

TABLEAU 2 — Effet sur le revenu disponible de la réforme de l'impôt sur le revenu des particuliers, Québec, 1998

(En dollars)	Parent seul avec un enfant (7 ans)	Couple avec deux enfants (7 ans et plus)	
		Un revenu de travail	Deux revenus de travail
---	100	100	100
10 000	100	100	100
15 000	550	100	100
20 000	1 068	100	458
25 000	2 009	100	1 354
30 000	1 510	789	1 296
35 000	776	758	419
40 000	530	750	161
45 000	311	788	161
50 000	486	889	130
80 000	390	1 012	356
100 000	470	1 092	422

Colonnes 1 et 2 : données tirées du Tableau A.25, p. 60; colonne 3 : données tirées du Tableau A.16, p. 48.

Source : ministère des Finances, Annexe A — Les mesures fiscales et budgétaires, dans : *Budget 1997-1998. Discours sur le budget et renseignements supplémentaires*, gouvernement du Québec, Québec, le 25 mars 1997.

TABLEAU 3 — Effet net sur le revenu disponible de la réforme de l'impôt sur le revenu des particuliers et de la hausse du taux de la taxe de vente, Québec, 1998

(En dollars)	Parent seul avec un enfant (7 ans)	Couple avec deux enfants (7 ans et plus)	
		Un revenu de travail	Deux revenus de travail
---	54	45	45
10 000	28	22	22
15 000	468	14	14
20 000	976	4	362
25 000	1 898	-6	1 248
30 000	1 378	670	1 177
35 000	624	620	283
40 000	357	598	9
45 000	116	618	-9
50 000	270	702	-57
80 000	44	721	65
100 000	35	728	58

Colonnes 1 et 2 : données tirées du Tableau A.25, p. 60; colonne 3 : données calculées à partir des Tableaux A.16 et A.25, p. 48 et 60.

Source : ministère des Finances, Annexe A — Les mesures fiscales et budgétaires, dans : *Budget 1997-1998. Discours sur le budget et renseignements supplémentaires*, gouvernement du Québec, Québec, le 25 mars 1997.

L'effet net représente la différence entre l'effet de la réforme fiscale et de la hausse de la TVQ.
La hausse de la TVQ est établie selon un profil de consommation moyen par situation familiale.

Le tableau 4 présente, en tenant compte des crédits d'impôt remboursables, l'impôt sur le revenu que certains ménages auront à payer en 1998 (le montant est indiqué entre parenthèses) ou, encore, le remboursement auquel ils auront droit ou solde à recevoir. Il s'agit d'un couple ayant deux enfants et deux revenus de travail, d'un couple sans enfants avec deux revenus de travail et d'un couple avec deux enfants et un seul revenu de travail. Le tableau 4 contient également deux colonnes additionnelles qui permettent de comparer le revenu disponible après impôt de certains ménages. Ainsi, la colonne (1-2), qui illustre la situation de deux couples ayant deux revenus de travail, le premier ayant deux enfants, le second n'ayant pas d'enfants, indique la réduction d'impôt obtenue par le couple parental du fait de leurs deux enfants. La colonne (1-3), qui expose cette fois la situation de deux couples ayant deux enfants, le premier ayant deux revenus de travail et le second ayant un seul revenu de travail, permet de voir que, à revenu familial égal, le couple qui a un seul revenu de travail paie plus d'impôt que celui qui a deux revenus de travail. Cependant, entre 35 000 \$ et 50 000 \$ de revenu familial, on constate que cette différence est peu importante (de 450 \$ à 600 \$) si l'on tient compte du fait que les coûts de travail du couple à deux gagne-pain (frais de garde, de cotisations sociales, de transport et d'habillement) risquent

d'être beaucoup plus élevés que ceux du ménage à un seul gagne-pain alors que ce dernier ménage est susceptible de disposer de beaucoup plus de temps non contraint (pour vaquer aux responsabilités familiales) que le ménage ayant deux gagne-pain.

Le tableau 5 présente des données similaires, mais pour des ménages différents. Cette fois, la colonne (1-2) permet de comparer le fardeau fiscal d'un parent seul avec un enfant à celui d'une personne seule de moins de 65 ans. On voit ainsi la réduction d'impôt dont le parent seul bénéficie du fait de la présence de l'enfant. Enfin, la colonne (1-3) compare le fardeau fiscal du parent seul ayant un enfant à celle du couple ayant un seul revenu de travail. On constate que, à partir d'un revenu de 35 000 \$, le parent seul paie plus d'impôt que le couple ayant un seul gagne-pain. Le fisc reconnaît ainsi davantage les besoins essentiels du second adulte dans un couple que ceux du premier enfant dans une famille monoparentale. À un revenu de 40 000 \$, cette différence s'établit à 646 \$. Elle atteint 1 012 \$ à un revenu de 80 000 \$.

TABLEAU 4 — Impôt sur le revenu à payer ou solde à recevoir, compte tenu des crédits d'impôt remboursables et effet comparatif sur le revenu disponible de ménages : couple avec deux enfants et deux revenus de travail, couple sans enfants et avec deux revenus de travail et couple avec deux enfants et un seul revenu de travail, Québec, 1998

IMPÔT À PAYER () OU SOLDE À RECEVOIR				EFFET COMPARATIF	
Revenu de travail	1 Couple avec 2 enfants et 2 revenus	2 Couple sans enfants avec 2 revenus	3 Couple avec 2 enfants et un seul revenu	1-2	1-3
----	100	100	100	0	0
10 000	100	111	100	(11)	0
15 000	100	209	100	(109)	0
20 000	458	194	100	264	358
25 000	1 354	(755)	100	2 109	1 254
30 000	1 118	(1 950)	36	3 068	1 082
35 000	(817)	(3 167)	(1 395)	2 350	578
40 000	(2 395)	(4 205)	(2 845)	1 810	450
45 000	(3 755)	(5 265)	(4 295)	1 510	540
50 000	(5 145)	(6 355)	(5 745)	1 210	600
80 000	(11 979)	(13 105)	(13 605)	1 126	1 626
100 000	(16 879)	(18 005)	(18 805)	1 126	1 926

Données calculées à partir de : Ministère des Finances, Annexe A — Les mesures fiscales et budgétaires, dans : *Budget 1997-1998. Discours sur le budget et renseignements supplémentaires*, gouvernement du Québec, Québec, le 25 mars 1997, tableaux A.16, A.17 et A.19, p. 48, 49 et 51.

L'impôt à payer ou le solde à recevoir en 1998 pour chacune des catégories de ménage est établi à partir de l'impôt à payer avant la réforme, d'une part, et de la baisse de l'impôt à payer et de la hausse des crédits d'impôt remboursables consécutives à la réforme, d'autre part. Les adultes ont moins de 65 ans.

Colonnes 1, 2 et 3 : un chiffre entre parenthèses indique un impôt à payer et un chiffre positif indique un solde à recevoir.

Colonne 1 - Colonne 2 et Colonne 1 - Colonne 3 : un chiffre positif indique que le premier ménage paie moins d'impôt que le second ménage ou qu'il a un solde à recevoir plus élevé que celui du second ménage. Un chiffre négatif () indique que le premier ménage paie plus d'impôt que le second ménage ou qu'il a un solde à recevoir moins élevé que celui du second ménage.

TABLEAU 5 — Impôt sur le revenu à payer ou solde à recevoir, compte tenu des crédits d'impôt remboursables et effet comparatif sur le revenu disponible des ménages : parent seul avec un enfant, personne seule et couple sans enfants avec un seul revenu de travail, Québec, 1998

IMPÔT À PAYER () OU SOLDE À RECEVOIR				EFFET COMPARATIF	
Revenu de travail	1 Parent seul avec un enfant	2 Personne seule	3 Couple sans enfants et un seul revenu	1-2	1-3
----	100	100	100	0	0
10 000	100	100	108	0	(8)
15 000	550	(565)	233	1 115	317
20 000	1 068	(1 362)	226	2 430	842
25 000	698	(2 283)	(723)	2 981	1 421
30 000	(1 361)	(3 769)	(2 068)	2 408	707
35 000	(3 615)	(5 274)	(3 467)	1 659	(148)
40 000	(5 301)	(6 534)	(4 655)	1 233	(646)
45 000	(6 750)	(7 702)	(5 805)	952	(945)
50 000	(7 806)	(8 853)	(6 955)	1 047	(851)
80 000	(15 767)	(16 652)	(14 755)	885	(1 012)
100 000	(20 967)	(21 852)	(19 955)	885	(1 012)

Données calculées à partir de : Ministère des Finances, Annexe A — Les mesures fiscales et budgétaires, dans : *Budget 1997-1998. Discours sur le budget et renseignements supplémentaires*, gouvernement du Québec, Québec, le 25 mars 1997, tableaux A.18, A.21, p. 50, 52 et 53.

L'impôt à payer ou le solde à recevoir en 1998 pour chacune des catégories de ménage est établi à partir de l'impôt à payer avant la réforme, d'une part, et de la baisse de l'impôt à payer et de la hausse des crédits d'impôt remboursables consécutives à la réforme, d'autre part. Les adultes ont moins de 65 ans.

Colonnes 1, 2 et 3 : un chiffre entre parenthèses indique un impôt à payer et un chiffre positif indique un solde à recevoir.

Colonne 1 - Colonne 2 et Colonne 1 - Colonne 3 : un chiffre positif indique que le premier ménage paie moins d'impôt que le second ménage ou qu'il a un solde à recevoir plus élevé que celui du second ménage. Un chiffre négatif () indique que le premier ménage paie plus d'impôt que le second ménage ou qu'il a un solde à recevoir moins élevé que celui du second ménage.

2.3 L'analyse et les recommandations

Il est difficile de mesurer, de façon très précise, l'effet net sur le revenu disponible des familles des réformes annoncées en matière de politique familiale, d'aide sociale et de fiscalité. Pour le faire, il faudrait pouvoir comparer la situation qui avait cours en 1996 à celle qui aura cours en 1998, à l'aide de tableaux qui présenteraient les effets consolidés de ces réformes sur les différentes familles. Ainsi, ces données devraient, dans la mesure du possible, être compilées selon le type de famille (monoparentale, biparentale, recomposée), le nombre et l'âge des enfants, la classe de revenu et la situation des parents (famille à un ou deux gagne-pain, parents en emploi ou à l'aide sociale). En l'absence de ces informations, nous nous servons des renseignements présentés au regard de chacune de ces politiques.

2.3.1 Une sélectivité accrue des transferts et de la fiscalité

Les propositions annoncées dans le livre blanc au regard des mesures de soutien financier direct pour les enfants accroîtront la sélectivité de l'aide financière aux familles. Selon l'économiste Pierre Lefebvre, seulement 19 % des familles biparentales et 37 % des familles monoparentales seraient susceptibles de voir leur situation s'améliorer³⁹.

La réforme annoncée profitera surtout aux parents en emploi à faible revenu qui ne se prévalent pas actuellement du programme de supplément aux revenus de travail APPORT. Elle est favorable également aux parents prestataires de l'aide sociale, notamment aux femmes qui, parce qu'elles pourront compter sur le versement régulier de l'allocation unifiée pour enfants, seront mieux soutenues financièrement au moment de la sortie de l'aide sociale. Cependant, la nouvelle politique de garde à 5 \$ par jour pourra s'avérer plus coûteuse que les dispositions actuelles s'appliquant aux modes régis pour les familles monoparentales dont le revenu d'emploi est inférieur à 20 000 \$. De plus, compte tenu du taux de réduction élevé qui s'appliquera à l'allocation unifiée à mesure que s'accroîtra le revenu familial (taux de 50 % ou 30 %), le nouveau régime pourra être peu incitatif au travail, passé un certain niveau de revenu, pour les personnes responsables de famille monoparentale ou les seconds gagne-pain des familles biparentales (les mères le plus souvent). Conscients de ce phénomène, les auteurs du rapport Fortin sur la réforme de l'aide sociale recommandaient l'adoption d'un taux de récupération de 7 % ou 14 % pour les familles comptant un ou deux enfants et plus⁴⁰.

Cependant, avec la nouvelle politique familiale, les prestataires de l'aide sociale qui ont de jeunes enfants ou qui sont responsables de famille monoparentale subiront une baisse de revenu. Le gouvernement entend toutefois combler une partie de ce manque à gagner pour les personnes qui sont présentement inscrites au programme. Les pertes pourraient également être importantes pour le parent responsable de jeunes enfants qui ne s'intégrera pas à l'emploi ou dans un parcours de formation si le gouvernement donne suite à son intention de retirer progressivement la partie de la prestation qui correspond au supplément de non-disponibilité versé lorsque les enfants sont âgés entre deux et quatre ans.

Par ailleurs, dans le cas de trois familles sur quatre⁴¹, l'allocation unifiée se résumera tout simplement aux anciennes allocations familiales de base ou sera tout simplement inexistante. Les familles qui ont des enfants en bas âge sont celles qui risquent le plus de subir une baisse de leur revenu disponible si elles ne sont pas à faible revenu. Pour les familles biparentales

³⁹ Cité dans : Robert BARIL. «Des choix discutables. La politique familiale ne doit pas être à la remorque de la politique de la sécurité du revenu», *La Presse*, le jeudi 20 février 1997, p. B. 7.

⁴⁰ Pierre FORTIN et Francine SÉGUIN. *Pour un régime équitable axé sur l'emploi*, rapport de deux membres du Comité externe de réforme de la sécurité du revenu, 1996, p. 52-60.

⁴¹ Au Québec, en 1995, 74 % des familles ayant des enfants de moins de 18 ans avaient un revenu annuel de 30 000 \$ ou plus et 32 %, de 60 000 \$ ou plus : Statistique Canada. *Répartition du revenu au Canada selon la taille de revenu 1995*, Ottawa, (n° 13-207-XPB au catalogue), 1996, tableau 15, p. 90.

ayant un enfant et un revenu net de 24 000 \$ ou plus, l'abolition de l'allocation de jeunes enfants entraînera une perte annuelle de 117 \$ alors que cette perte atteindra 352 \$ pour la famille biparentale ayant deux jeunes enfants dont le revenu familial net s'élève à 27 000 \$ ou plus.

Environ 30 % des familles ne recevront plus d'allocations à la suite de l'abolition des allocations familiales et de l'allocation pour jeune enfant. La perte annuelle s'élèvera à 131 \$ pour la famille qui a un enfant de 6 ans et plus (248 \$ si l'enfant a moins de 6 ans) et de 305 \$ lorsqu'il y a deux enfants de 6 ans et plus (657 \$ si les deux enfants sont d'âge inférieur à 6 ans).

Enfin, les familles qui ont un revenu moyen ou un peu inférieur à la moyenne seront affectées par le caractère plus sélectif de la réduction d'impôt à l'égard de la famille⁴². Rappelons cependant que la réforme fiscale annoncée dans le dernier *Discours sur le budget* et qui entrera en vigueur en janvier 1998 aura, selon les documents budgétaires, un effet net significatif sur le revenu disponible des familles monoparentales qui ont un revenu d'emploi égal ou inférieur à 35 000 \$ et sur celui des familles biparentales ayant deux revenus de travail qui ont un revenu familial égal ou inférieur à 35 000 \$ (voir tableau 3).

Le livre blanc annonce donc un réaménagement important du soutien financier apporté aux parents pour l'entretien de leurs enfants. Dans son mémoire présenté à la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics en août 1996, le Conseil du statut de la femme formulait plusieurs recommandations. Il souhaitait, entre autres choses :

- que l'État soutienne l'ensemble des familles avec enfants pendant tout le processus d'éducation des enfants, plutôt que de mettre l'accent sur les familles nombreuses surtout au moment de la naissance ou durant la petite enfance, et qu'une aide complémentaire, sélective selon le revenu familial, soit accordée aux familles à moyen et faible revenu;
- que les budgets globaux attribués de façon universelle dans les mesures de soutien aux enfants soient intégralement maintenus;
- que l'amélioration des mesures en faveur des familles à plus faible revenu soit financée par l'ensemble des contribuables, et non par les seules familles avec enfants;
- que le soutien que l'on apporte aux familles contribue à pourvoir, non seulement à leurs besoins financiers, mais également à leurs besoins matériels et sociaux.

Le Conseil reconnaît que le gouvernement québécois fait mieux à l'égard de l'ensemble des familles que le gouvernement fédéral et les autres gouvernements provinciaux parce qu'il a

⁴² Le professeur en droit fiscal de l'Université Laval, André Lareau, établit cette perte annuelle à 370 \$ dans le cas de la famille monoparentale ayant un enfant et un revenu net de 40 000 \$, à 292 \$ dans le cas de la famille biparentale ayant deux enfants et un revenu familial net de 40 000 \$ et à 492 \$ lorsque le revenu de cette famille atteint plutôt 50 000 \$.

conservé une base universelle à sa politique de soutien à l'entretien des enfants. Il constate également que la situation financière de l'État québécois est particulièrement difficile. Enfin, il appuie l'orientation qui a été prise en faveur de l'augmentation des services de garde à la petite enfance et reconnaît que le gouvernement s'est engagé à y investir de «l'argent neuf» au cours des prochaines années.

Cependant, pour le Conseil du statut de la femme, il aurait été préférable que tous les contribuables, et non seulement les familles avec enfants, soient appelés à contribuer à la réforme qui mènera à l'amélioration du soutien financier allant aux familles à faible revenu. Dans une période où l'on se dit soucieux de ne pas hausser le fardeau fiscal des contribuables, il faut noter que cette réforme se soldera par un accroissement du fardeau fiscal des familles ayant des enfants, dont plusieurs ont des revenus inférieurs à la moyenne.

Comme il l'a fait dans son *Mémoire à la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics* (rec. 7) et dans son *Mémoire sur le document de consultation intitulé Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi* (rec. 21), le **Conseil du statut de la femme recommande :**

- 1. Que les améliorations qu'il apparaît souhaitable d'apporter en faveur des familles à faible revenu soient financées par l'ensemble des contribuables, et non à partir de ponctions prélevées des budgets déjà affectés aux familles avec enfants.**

2.3.2 Pour les mères, la perte des allocations universelles

Attribuées généralement aux mères, les allocations universelles procurent actuellement à celles-ci une marge de manoeuvre financière dans la gestion des dépenses effectuées pour les enfants. Avec la réforme, la plupart des mères verront cette marge de manoeuvre réduite ou abolie sans que, par ailleurs, les crédits d'impôt non remboursables pour enfants, qui sont plus souvent réclamés par le père⁴³, soient touchés. Or, encore aujourd'hui, les mères se privent souvent d'une partie ou de la totalité de leur revenu pour être davantage présentes aux enfants⁴⁴.

L'abolition des allocations universelles mettra fin au rôle historique que les allocations ont joué au Québec dans le soutien financier de l'ensemble des familles. C'est en 1961 que le

⁴³ En 1994, les contribuables masculins représentaient 64 % des contribuables des deux sexes qui avaient réclamé un crédit d'impôt pour enfants à charge. On peut penser que ce pourcentage s'élevait à plus de 70 % dans les seules familles biparentales : ministère du Revenu. *Statistiques fiscales des particuliers, année d'imposition 1994*, Québec, 1996, p. 79.

⁴⁴ En 1995, au Canada, les femmes mariées ou vivant avec un conjoint qui recevait un revenu touchaient un revenu moyen de 20 723 \$ tandis que le revenu moyen des hommes s'élevait à 36 823 \$: Statistique Canada. *Op.cit.*, (13-207-XPB au catalogue), tableau 52, p. 155. Soulignons que 88 % des 566 000 contribuables qui réclamaient un crédit d'impôt pour conjoint dans leur déclaration des revenus du Québec pour l'année 1994 étaient de sexe masculin : ministère du Revenu. *Op. cit.*, p. 79.

gouvernement québécois a mis en place ses premières allocations⁴⁵. Il s'agissait d'une allocation scolaire pour les enfants de 16 et 17 ans. En 1967, au nom de l'équité, le gouvernement remplaçait les exemptions d'impôt accordées pour les enfants de moins de 16 ans par des allocations familiales pour tous les enfants de moins de 16 ans. En 1974, un nouveau régime d'allocations familiales était instauré pour tous les enfants d'âge inférieur à 18 ans. L'année 1980 a marqué l'avènement d'un supplément pour enfant handicapé et l'année 1981, d'une allocation de disponibilité pour les mères ayant des enfants de moins de 6 ans. Cette allocation sera convertie en allocations pour jeune enfant en 1989. Le régime d'allocation à la naissance a, pour sa part, été mis en place à partir de 1988. Ce n'est qu'en 1985 que les exemptions pour les enfants de moins de 16 ans ont été réintroduites. À ce moment, on a même rendu pour un temps remboursables, pour le parent réclamant les exemptions pour enfants, les allocations familiales reçues par les mères.

Le Livre blanc propose que le soutien financier universel accordé pour les enfants emprunte uniquement la voie des crédits d'impôt non remboursables pour enfants. Selon la formule employée dans le Livre blanc, on vise ainsi à soustraire à l'impôt les revenus nécessaires à la satisfaction des besoins essentiels des enfants. Or, cela ne s'avère plus tout à fait exact aujourd'hui : en effet, depuis 1988, le Québec convertit les exemptions pour enfants en un crédit d'impôt, au taux de 20 %. En fait, il ne soustrait donc plus à l'imposition, en fonction du taux marginal de taxation du parent contribuable, un montant correspondant aux besoins de base des enfants, mais accorde plutôt une compensation de base en fonction des coûts minimaux des enfants, la même pour tous les parents qui ont suffisamment d'impôt à payer. De plus, comme il s'agit d'un crédit non remboursable, cette disposition profite moins ou ne profite pas à ceux qui n'ont pas suffisamment d'impôt à payer.

L'allocation unifiée qui est proposée est principalement mise en oeuvre à partir des budgets des allocations qui sont actuellement versées aux mères. Pour ces dernières, il serait plus équitable que l'allocation unifiée intègre le crédit d'impôt non remboursable pour enfants et devienne une **véritable allocation unifiée** comportant un volet universel, comme le suggéraient les rapports Bouchard et Fortin⁴⁶.

Tous les parents seraient visés par cette seule disposition alors que la proposition actuelle privilégie deux voies incomplètes, le crédit non remboursable et l'allocation unifiée sélective, dont aucune ne touche la totalité des parents. En outre, les dispositions fiscales étant moins visibles, on donnera à tort l'impression que les parents se divisent en deux groupes, ceux qui paient de l'impôt sans recevoir et ceux qui reçoivent sans contribuer. Or, l'ensemble des parents accepteront d'être solidaires avec les parents à plus faible revenu dans la mesure où ils sentiront qu'ils bénéficient eux aussi de l'échange et que l'ensemble de la société se montre solidaire envers eux. Une véritable allocation unifiée contribuerait à rendre plus concret le soutien financier accordé pour les enfants. Certains pays européens

⁴⁵ Régie des rentes du Québec. *Op. cit.*, p. 11-16.

⁴⁶ Camil BOUCHARD, Vivian LABRIE et Alain NOËL. *Chacun sa part*, rapport de trois membres du Comité externe de réforme de la sécurité du revenu, 1996; Pierre FORTIN et Francine SÉGUIN. *Op. cit.*

choisissent déjà de soutenir financièrement les parents par la seule voie des allocations⁴⁷. Enfin, une fois mise en place une réelle allocation unifiée, il faudrait s'assurer que le Québec inscrive sa politique dans la continuité et empêche que sa valeur ne s'érode par l'inflation en prévoyant une indexation régulière des montants et des seuils de revenu y donnant droit.

Par souci de cohérence, de visibilité et d'équité, et comme on le proposait dans les rapports Fortin et Bouchard, **le Conseil du statut de la femme recommande :**

2. **Que l'allocation unifiée pour enfants qui sera instaurée par le gouvernement québécois soit composée de deux volets :**
 - **un volet universel pour toutes les familles avec enfants, comme pierre d'assise du système de la solidarité sociale;**
 - **un volet sélectif complémentaire, qui permette de combler les besoins de subsistance des enfants vivant dans une famille à faible revenu.**
3. **Que l'allocation unifiée pour enfants soit attribuée à la mère dans la famille biparentale ou, en cas de séparation ou de divorce, au parent qui a la garde de l'enfant.**
4. **Que le volet universel de l'allocation unifiée pour enfants soit financé à partir de l'abolition du crédit d'impôt non remboursable qui est attribué pour les enfants de moins de 18 ans.**

Du point de vue des familles, l'augmentation des prélèvements d'impôt à la source qui s'ensuivrait serait immédiatement compensée par le versement d'une **allocation mensuelle bien visible** destinée à toutes les familles avec enfants, riches ou pauvres.

Un tel régime serait également **plus équitable pour les mères**. Des propositions du livre blanc sur la politique familiale, il ressort une impression selon laquelle ce sont les mères qui feront les frais d'une réforme qui vise essentiellement à diriger davantage de ressources vers les familles en emploi à faible revenu.

La proposition actuelle du livre blanc, si elle est appliquée, rendra plus inégale la répartition du revenu entre les conjoints à l'intérieur de la famille. En effet, les allocations sont supposées être réduites puis disparaître à partir d'un revenu familial au-dessus de 50 000 \$ alors que, lorsque le revenu familial se situera entre 24 000 \$ ou 27 000 \$ et le seuil d'allocation nulle, les sommes reçues par les mères de jeunes enfants, par l'intermédiaire de l'allocation unifiée sélective, seront largement amputées à la suite de la disparition de l'allocation pour jeunes enfants et des allocations de naissance. Si on applique les propositions du Livre blanc, la majorité des mères seront affectées sans que le soutien de base aux familles qui transite par la fiscalité (le crédit d'impôt pour enfants non

⁴⁷ Mentionnons, en 1992, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, le Danemark, la Norvège et la Suède : Michel LEBLANC, Pierre LEFEBVRE et Phillip MERRIGAN. *Op. cit.*, tableau 9, p. 32-33.

remboursable) soit touché. Or, on sait que, sous l'effet de la tradition, ce sont en majorité les pères qui se prévalent de ces crédits dans les familles biparentales (probablement plus de sept fois sur dix⁴⁸). En perdant tout ou une bonne partie de leurs transferts, ce seront donc les mères qui verront réduire leur marge de manoeuvre financière.

Avec la véritable allocation unifiée que nous proposons, on reconnaîtrait la réalité habituelle des familles, c'est-à-dire le fait que les mères consacrent généralement plus de temps que les pères aux responsabilités familiales (ce qui se traduit souvent pour elles par une participation moindre au marché du travail et des gains d'emploi inférieurs) et le fait aussi que ce sont elles qui, le plus souvent encore, effectuent les dépenses courantes pour les enfants⁴⁹.

2.3.3 Le conjoint non parent : une tendance à lui imputer des responsabilités qui ne sont pas les siennes

La diversité des familles et la dynamique des transformations familiales rendent aujourd'hui plus complexes les questions d'équité et d'efficacité au regard des politiques. Il ne s'agit plus seulement de se préoccuper de l'équité à instaurer entre les conjoints à l'intérieur d'un ménage, entre les ménages avec et sans enfants ou entre les familles appartenant à différentes classes de revenu. Dans les choix à poser, on doit également tenir compte de l'équité entre les différents types de famille (monoparentale, biparentale ou recomposée) et à l'endroit des adultes en cause (parents qui font vie commune, parents gardiens, parents non gardiens et nouveaux conjoints).

En outre, il faut également porter attention à l'efficacité des politiques. Compte tenu du degré de sélectivité des mesures de soutien à la famille, un parent seul peut être amené à se demander s'il a intérêt à recomposer une famille, à obtenir une pension alimentaire ou à s'insérer sur le marché du travail?

Quant au nouveau partenaire éventuel, il pourra être intéressé à savoir dans quelle mesure la cohabitation, par le jeu des mesures sélectives selon le revenu familial, est de nature à le rendre implicitement responsable du nouveau conjoint et des enfants de cette personne.

La question se pose alors : à l'occasion de la recomposition d'une famille, est-il judicieux de présumer que le nouveau conjoint devient responsable financièrement des enfants de sa

⁴⁸ En 1994, les contribuables masculins représentaient 64 % des contribuables des deux sexes qui avaient réclamé un crédit d'impôt pour enfants à charge. On peut penser que ce pourcentage s'établissait à plus de 70 % dans les seules familles biparentales : ministère du Revenu. *Op. cit.*, p. 79.

⁴⁹ En 1995, au Canada, les femmes mariées ou vivant avec un conjoint qui recevait un revenu touchaient un revenu moyen de 20 723 \$ tandis que le revenu moyen des hommes s'élevait à 36 823 \$: Statistique Canada. *Op. cit.*, (13-207-XPB au catalogue), tableau 52, p. 155. Soulignons que 88 % des 566 000 contribuables qui réclamaient un crédit d'impôt pour conjoint dans leur déclaration des revenus du Québec pour l'année 1994 étaient de sexe masculin : ministère du Revenu. *Op. cit.*, p. 79.

nouvelle partenaire alors qu'il n'a pas d'obligations légales envers eux, qu'il peut avoir lui-même une obligation alimentaire envers ses propres enfants issus d'une précédente union et que les enfants de sa nouvelle partenaire peuvent, également, être gratifiés d'une pension alimentaire provenant de leur père biologique?

Selon les propositions du Livre blanc, le montant de l'allocation unifiée pour enfants sera déterminé en fonction du revenu familial net et le revenu considéré sera celui des deux conjoints dans une famille biparentale ou dans une famille recomposée et celui du parent gardien dans une famille monoparentale.

Or, selon le Conseil du statut de la femme, **le revenu du conjoint qui n'est ni le père ni la mère de l'enfant ne devrait pas entrer en ligne de compte dans le calcul de l'allocation unifiée**. D'abord, la responsabilité d'un enfant revient avant tout à ses parents. Dans cette perspective, la pension alimentaire versée pour un enfant pourrait s'ajouter au revenu du parent gardien pour le calcul de l'allocation unifiée. Ensuite, étant donné la fréquence de la séparation et du divorce dans notre société, rien n'assure que le nouveau conjoint d'une famille recomposée n'a pas à assumer des obligations envers ses propres enfants issus d'une précédente union.

Le fait de ne pas imputer à un éventuel nouveau conjoint la responsabilité d'enfants qui ne sont pas les siens peut également être un facteur favorable à la reconstitution de familles et à la sortie de l'aide sociale dans un contexte où la monoparentalité conduit bien des femmes à l'aide sociale.

Dans l'esprit du *Code civil* qui veut que la responsabilité financière des enfants appartienne d'abord au père et à la mère, **le Conseil du statut de la femme recommande :**

5. **Que le volet sélectif de l'allocation unifiée pour enfants soit fondé sur le revenu du père et de la mère ou, lorsqu'une pension alimentaire pour enfants est versée, sur le revenu du parent gardien et cette pension; en conséquence, que le revenu du conjoint non parent ne soit pas considéré aux fins de la détermination de l'allocation unifiée pour enfants dans une famille recomposée.**

Il ne conviendrait pas de considérer à la fois le revenu du parent gardien, celui du nouveau conjoint et la pension alimentaire versée pour l'enfant par le parent non gardien, car cela reviendrait alors à mettre l'enfant sous la responsabilité de trois parents.

2.3.4 L'allocation unifiée, la pension alimentaire pour enfants et l'aide sociale

Par ailleurs, la pension alimentaire pour enfants ne devrait pas influencer sur la prestation d'aide sociale reçue par le parent gardien.

Le livre vert sur la sécurité du revenu propose pour sa part que, au-delà de l'exemption permise, la pension alimentaire reçue par une prestataire vienne réduire, dollar pour dollar,

la prestation d'aide sociale reçue par cette prestataire. Aucune distinction n'est faite entre la pension qui est versée pour le bénéficiaire propre de la prestataire et celle qui est attribuée pour la subsistance de l'enfant. Or, s'il apparaît logique que la pension alimentaire qu'une prestataire reçoit pour elle-même puisse être soustraite de sa prestation d'aide sociale, il semble tout à fait illogique que l'on veuille faire de même dans le cas de la pension alimentaire versée pour l'enfant.

Avec la réforme, la prestation d'aide sociale ne sera plus attribuée en fonction des besoins de l'enfant. Cette fonction reviendra à l'allocation unifiée. Par ailleurs, la pension alimentaire pour enfants est accordée pour assurer la subsistance de l'enfant et non celle de la mère. Réduire la prestation de la mère en fonction de la pension versée pour l'enfant reviendrait donc à se servir d'un revenu versé pour l'enfant pour assurer la subsistance de la mère. Au-delà d'une exemption permise, il apparaît donc plus logique que ce soit l'allocation unifiée plutôt que la prestation d'aide sociale qui soit calculée. En conséquence, **le Conseil du statut de la femme recommande :**

- 6. Que, à la suite de la réforme de l'aide sociale, la prestation d'aide sociale d'un parent gardien soit déterminée indépendamment de la pension alimentaire qui est éventuellement versée pour l'enfant, cette pension étant attribuée pour assurer la subsistance de l'enfant et la prestation d'aide sociale, celle de l'adulte.**

De façon générale, le système de la sécurité du revenu doit faire en sorte que le versement de la pension alimentaire pour enfants soit encouragé. En conséquence, le versement d'une pension alimentaire pour enfants devrait toujours conduire à une amélioration des conditions de vie de l'enfant et non se traduire essentiellement en une réduction, dollar pour dollar, des aides publiques versées au bénéficiaire du parent gardien ou de l'enfant. Avec la défiscalisation des pensions alimentaires pour enfants, il ne faut pas oublier que le revenu correspondant à la pension alimentaire pour enfants aura déjà été imposé une première fois dans les mains du parent qui la verse.

2.3.5 Un glissement vers un régime fiscal fondé sur l'unité familiale et une prime fiscale à la dépendance des conjointes

La réforme fiscale annoncée dans le *Discours sur le budget* d'avril dernier donnera lieu à un certain réaménagement du fardeau fiscal entre les divers types de ménage. Comme on l'a vu, l'offre d'un montant forfaitaire de 2 350 \$ à tous les contribuables, en remplacement des certains crédits d'impôt non remboursables, facilitera la déclaration de revenus de ceux qui choisiront le régime simplifié. Pour tous les particuliers qui utilisaient peu les crédits qu'il permet de remplacer, le montant forfaitaire aura également pour effet de relever le seuil de revenu à partir duquel l'impôt commence à être redevable.

Comme plusieurs autres crédits non remboursables, ce montant forfaitaire sera de plus transférable entre les conjoints lorsque l'un des conjoints ne pourra, faute d'un revenu suffisant, l'utiliser à sa pleine valeur. À l'heure actuelle, en raison de la progressivité de la

table d'imposition, le couple à un gagne-pain ayant un revenu donné est appelé à payer plus d'impôt que celui qui reçoit le même revenu mais qui comporte deux gagne-pain. La création d'un montant forfaitaire, transférable entre les conjoints, diminuera cet écart, principalement dans le cas des couples qui ont des revenus supérieurs à la moyenne (tableau 2). On peut penser que cette disposition aura pour effet de réduire l'avantage d'un emploi dans le cas du second gagne-pain, et ce, d'autant plus que le montant forfaitaire correspondra à des dépenses en cotisations bien réelles dans le cas de la personne en emploi (cotisations à l'assurance-emploi, cotisations syndicales et professionnelles, cotisations au régime de rentes du Québec, etc.), ce qui n'est pas le cas pour le conjoint au foyer.

Par ailleurs, on peut se surprendre que, au moment où l'on se montre parcimonieux dans la reconnaissance des coûts liés à l'entretien des enfants, on relève ainsi de façon substantielle le montant de base qui est attaché à la reconnaissance fiscale des besoins essentiels de l'adulte. En effet, alors que le régime fiscal attribue un montant de 2 600 \$ pour un premier enfant et de 2 400 \$ pour chacun des suivants, l'ajout du montant forfaitaire de 2 350 \$ à l'exemption de base de 5 900 \$ fait passer la reconnaissance fiscale des besoins d'un adulte à 8 250 \$. En plus de ses crédits propres, le contribuable dont le conjoint est sans revenu bénéficiera ainsi d'une réduction d'impôt de 1 898 \$ à compter du 1^{er} janvier 1998 alors que la réduction obtenue s'élèvera à 598 \$ pour un premier enfant et à 552 \$ pour un second⁵⁰. Au moment où les allocations pour enfants deviennent sélectives selon le revenu familial et qu'elles disparaissent même pour les familles qui ont un revenu supérieur à la moyenne, on peut se surprendre que l'on accroisse ainsi, sans égard au revenu familial, la reconnaissance fiscale des coûts de subsistance d'un conjoint sans revenu. Et cela apparaît d'autant plus surprenant que ce crédit d'impôt n'est pas accordé à l'adulte sans revenu pour lequel il est versé, mais plutôt à son conjoint contribuable qui dispose déjà d'un revenu et qui profite vraisemblablement des services de cet adulte.

Une analyse différenciée selon le sexe indique également que cette disposition n'est pas neutre. En effet, les statistiques fiscales montrent que les contribuables masculins représentaient 88 % des 557 000 contribuables qui avaient réclamé un crédit pour conjoint au Québec en 1994. À une époque où l'égalité selon les sexes est une valeur de société et où les enfants sont les véritables personnes à charge, il s'agit d'une prime fiscale à la dépendance des conjointes.

Par ailleurs, il est également nécessaire de mettre en contexte la reconnaissance fiscale des besoins du second adulte dans un ménage avec celle qui est obtenue pour le premier enfant d'une famille monoparentale. Dans le premier cas, il s'agit de comparer un montant de 8 250 \$ équivalant à une réduction d'impôt de 1 898 \$ comme on l'a vu précédemment à un montant de 3 900 \$ équivalant à une réduction d'impôt de 897 \$ pour le premier enfant d'une famille monoparentale. La différence est importante et cela, dans la mesure où le parent seul ne peut plus compter sur le montant pour personne seule accordé (1 050 \$ pour un crédit d'impôt de 242 \$) lorsque son revenu dépasse 33 000 \$, cette disposition étant devenue

⁵⁰ À partir de 1998, les montants exemptés seront convertis en crédits à un taux de 23 % au lieu de 20 %.

sélective selon le revenu. Ceci a des conséquences sur le fardeau fiscal relatif de ces ménages. Par exemple, une famille monoparentale avec un enfant sera amenée, en 1998, à payer un impôt sur le revenu supérieur à l'impôt payé par un couple sans enfants qui a un seul revenu de travail dès que leur revenu atteint ou dépasse 35 000 \$ (tableau 5).

Pourtant, il n'est pas prouvé que le premier enfant d'une famille monoparentale a des besoins de base inférieurs d'un point de vue financier que le second adulte d'un ménage. Certains avancent même que les besoins de la famille monoparentale sont supérieurs en ce qui concerne le logement (deux chambres à coucher sont nécessaires) et les vêtements (l'enfant est en croissance).

Le Conseil du statut de la femme recommande :

- 7. Qu'une étude sur les besoins essentiels des adultes et des enfants soit menée afin de s'assurer que les politiques de l'État qui s'appuient sur la reconnaissance de ces besoins sont équitables.**
- 8. Que le système fiscal et de transferts reconnaisse adéquatement les besoins des familles monoparentales.**
- 9. Que le soutien économique aux familles repose, autant que possible, sur la cohérence, la simplicité et, une fois les réformes mises en place, sur la stabilité, et que l'on s'assure que les montants en cause et les seuils de revenu y donnant droit soient régulièrement indexés pour en conserver la valeur réelle.**
- 10. Que le système fiscal et de transferts soutienne les femmes dans leur démarche vers l'autonomie et qu'une attention particulière soit apportée à l'équilibre à établir entre les dispositions axées sur l'individu et celles axées sur la famille de sorte que l'on ne décourage pas les femmes à l'égard de la formation et de l'emploi.**
- 11. Que, sur la base de l'égalité des conjoints, le gouvernement québécois étudie la possibilité de remplacer le transfert des crédits d'impôt non remboursables entre conjoints (crédit de conjoint, nouveau montant forfaitaire, crédit en raison d'âge, crédit pour revenu de retraite) par le versement de crédits d'impôt remboursables au conjoint pour qui ces crédits sont présentement accordés.**

2.3.6 La reconnaissance des conjoints de fait dans le régime fiscal

Les lois sociales ont évolué de telle façon qu'elles tendent à reconnaître les conjoints de fait comme des époux et à leur reconnaître les mêmes droits et obligations. Des efforts ont également été menés dans le sens d'une harmonisation des définitions de conjoints appliquées dans les différentes lois, bien qu'il subsiste toujours des différences significatives entre les définitions adoptées dans les régimes de type assurance sociale et dans ceux de type assistance sociale.

Avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur la sécurité du revenu*, en 1990, le régime d'aide sociale reconnaissait les conjoints de fait comme des époux dès la cohabitation et supposait qu'ils étaient interdépendants sur le plan économique dès ce moment, qu'ils aient ou non des enfants communs. Depuis 1990, pour être reconnus comme des conjoints et pour qu'une présomption de soutien mutuel s'applique à leur égard à l'aide sociale, les personnes qui vivent comme mari et femme sans être mariées et sans être père et mère d'un même enfant doivent avoir cohabité durant une période de douze mois. Cette définition a été adoptée par la suite dans certaines lois.

Plusieurs raisons ont mené au choix de cette nouvelle définition. L'ancienne définition tenait peu compte de l'évolution des mœurs et elle ne permettait pas de distinguer entre de simples fréquentations et une véritable union. Elle incitait les partenaires à la dissimulation. Enfin, elle nuisait à la formation de nouvelles unions en imposant très rapidement à un éventuel partenaire la responsabilité financière d'un autre adulte et, le cas échéant, des enfants de cet adulte, sans que le premier ait eu quelque obligation légale à leur endroit.

Avant 1993, les conjoints de fait n'étaient pas reconnus dans le régime d'imposition québécois, sauf aux fins des dispositions sélectives selon le revenu familial comme la réduction d'impôt à l'égard de la famille, le crédit d'impôts fonciers et le crédit remboursable pour la taxe de vente du Québec. L'individu qui vivait maritalement avec un contribuable depuis au moins un an était dans ce cas reconnu conjoint. Dans le *Discours sur le budget* du 14 mai 1992, le ministre des Finances du Québec a annoncé que les conjoints de fait pourraient, à compter de l'année 1993, se prévaloir du crédit de personne mariée et qu'une nouvelle définition des conjoints serait adoptée dans la loi fiscale.

Publiée par le ministère du Revenu du Québec en janvier 1994, la brochure d'information intitulée *Les familles et la fiscalité* définissait ainsi le terme «**conjoint de fait**» : désigne une personne de sexe opposé qui, à un moment ou l'autre de l'année 1993 :

- vivait maritalement avec vous depuis au moins 12 mois;
- ou vivait maritalement avec vous et était le père ou la mère (biologique ou adoptif) d'au moins un de vos enfants⁵¹.

Cette définition rejoignait dans son esprit celle appliquée dans l'aide sociale. Cependant, à partir de l'année fiscale 1994, on a eu tendance à donner une extension très large au terme «parent adoptif». Ainsi, dans la brochure d'information *Les familles et la fiscalité*, conçue cette fois en décembre 1994 par le ministère du Revenu du Québec, on reprenait un des alinéas de la définition de 1993 en le précisant de la façon suivante : L'expression conjoint de fait désigne une personne de sexe opposé qui, à un moment de l'année 1994 :

⁵¹ Ministère du Revenu. *Les familles et la fiscalité*, gouvernement du Québec, Premier trimestre 1994, p. 7-8.

- vivait maritalement avec vous et était la mère ou le père biologique ou adoptif (**légalement ou non**) d'au moins un de vos enfants⁵².

Cette référence à un éventuel **parent adoptif non légal**, une catégorie qui n'a pas d'existence juridique, peut maintenant avoir pour effet d'entraîner la reconnaissance de personnes qui ne sont pas père et mère d'un enfant commun l'année même de la cohabitation. Comme les mesures sélectives selon le revenu familial prennent de plus en plus d'importance dans le régime d'imposition, une telle présomption de soutien dès la première année de cohabitation peut alors priver un parent qui vient de recomposer une famille d'avantages fiscaux importants. Nous croyons que le fisc devrait harmoniser sa définition avec celle qui est appliquée à l'aide sociale et dans d'autres lois sociales. En conséquence, **le Conseil du statut de la femme recommande :**

- 12. Que, en l'absence d'enfants communs, naturels ou adoptifs, la reconnaissance des conjoints de fait n'intervienne qu'après une période de cohabitation de douze mois dans le régime d'imposition des particuliers, les termes naturels et adoptifs devant être compris dans leur sens strict.**

2.3.7 La fiscalité, l'incitation au travail et le soutien aux ménages ayant des revenus inférieurs à la moyenne

À l'heure actuelle, au-delà de la garantie de base offerte par l'aide sociale, le système fiscal et de transferts prévoit des dispositions qui visent à soutenir les parents en emploi dont les revenus sont faibles ou inférieurs à la moyenne. Ces aides prennent la forme d'un supplément aux revenus de travail (APPORT) et d'une réduction d'impôt à l'égard de la famille. Avec la mise en place de l'allocation unifiée, ces deux dispositions seront maintenues, mais leur importance sera amoindrie.

N'y aurait-il pas avantage à ce que le programme APPORT soit mieux intégré à la fiscalité? Ce programme nécessite à l'heure actuelle des mesures de contrôle importantes et, malgré les progrès réalisés, il ne rejoint pas encore toute la population cible. Ne pourrait-on pas permettre aux personnes qui auraient tiré avantage de APPORT, mais qui n'en ont pas fait la demande au cours de l'année, de remplir une annexe à cette fin au moment de leur déclaration annuelle de revenus? On peut également penser que l'objectif d'incitation au travail recherché par le Québec serait davantage mis en lumière si les ménages visés connaissaient mieux l'existence du programme APPORT et de la réduction d'impôt à l'égard de la famille? Serait-il envisageable de regrouper ces deux mesures dans le but de rendre les intentions gouvernementales plus visibles? Quoi qu'il en soit, il faut prendre garde à l'effet cumulé des mesures sélectives et éviter que les avantages prévus soient récupérés trop rapidement à mesure que le revenu des ménages s'accroît, sans quoi les mesures n'auront pas le caractère incitatif désiré.

⁵² Ministère du Revenu. *Les familles et la fiscalité*, gouvernement du Québec, Premier trimestre 1995, p. 7.

CHAPITRE III — LES SERVICES DE GARDE À LA PETITE ENFANCE

Les services de garde destinés à la petite enfance se situent au coeur d'une politique familiale parce qu'ils permettent aux parents de concilier vie professionnelle et vie familiale, et qu'ils fournissent aux enfants un milieu de vie et de socialisation. À cet égard, les annonces contenues dans la récente politique familiale sont prometteuses à plus d'un titre. Tout d'abord, miser sur la garde régie est sans conteste un gage de qualité. Aussi, l'annonce de l'accroissement du nombre de places disponibles vient répondre à un besoin dont on n'a plus à faire la démonstration. Par ailleurs, la volonté d'harmoniser les différents types de services répond à un besoin exprimé, non seulement par les parents, mais aussi par les associations de services présentes dans ce milieu.

Mais pour prometteurs qu'ils soient, les changements annoncés dans la politique manquent de précision, car les raisons qui les sous-tendent ne figurent pas toutes. La confusion ainsi créée est d'autant plus importante que les changements sont majeurs et que certains de ceux-ci entrent en vigueur très prochainement, c'est-à-dire en septembre 1997. Si les parents sont préoccupés par les questions fiscales entourant la nouvelle politique, ils le sont également en ce qui concerne les services pour leurs enfants. Les médias en ont fait largement état, bien des parents, surtout ceux qui ont des enfants de 4 ans, manquent d'information et se demandent encore quel service de garde fréquenteront leurs enfants en septembre prochain.

À la suite d'une brève description, d'une part, des services de garde actuellement en place et de certaines de leurs caractéristiques (3.1) et, d'autre part, du contenu de la politique familiale à cet égard (3.2), les éléments suivants sont commentés : le tarif à 5 \$ par jour, les Centres à la petite enfance, les 73 000 nouvelles places d'ici 2001, les besoins de garde des 5-12 ans, le salaire des éducatrices en garderie, les garderies à but lucratif et, enfin, la maternelle à temps plein. Des recommandations sont formulées à l'égard de ces éléments.

3.1 Brève description de la situation actuelle

Des salles d'asile en milieu urbain vers 1850 aux garderies telles que nous les connaissons aujourd'hui, en passant par les garderies gouvernementales pendant la Deuxième Guerre mondiale et les *Projets d'Initiatives Locales* financés par le gouvernement fédéral au début des années 70, la petite histoire des services de garde au Québec est pour le moins mouvementée⁵³. Malgré les progrès réalisés tout au long de cette histoire, l'instabilité financière a toujours caractérisé les services existants et limité leur progression.

Après le «plan Bacon», en 1974, et le «plan Lazure», en 1977, qui jettent les bases du financement des services, la *Loi sur les services de garde à l'enfance* est finalement adoptée en 1979; en plus d'énoncer les principes qui devront guider l'essor du réseau, cette loi crée l'Office des services de garde à l'enfance, dont le mandat est très large (diversifier les modes de garde, augmenter le nombre de places, réglementer, délivrer des permis, inspecter les

⁵³ Pour en savoir plus sur l'histoire des services de garde au Québec, voir l'ouvrage de Ghislaine DESJARDINS. *Faire garder ses enfants au Québec... une histoire toujours en marche*, Québec, Les Publications du Québec, 1991, 108 p.

services, administrer les subventions de l'État, etc.). Dix ans plus tard, en 1989, le Québec adopte sa première politique sur les services de garde à l'enfance. Parmi l'ensemble des mesures concrètes qui ont été mises en place à la suite de l'adoption de cette politique, c'est principalement en matière de financement des garderies à but non lucratif que les modifications sont les plus importantes. Le nouveau mode de financement offre plus de stabilité, c'est-à-dire qu'il se compose d'un montant de base auquel s'ajoute un autre montant équivalent à un pourcentage des revenus de garde.

Traçons maintenant un bref portrait chiffré⁵⁴, pour l'ensemble du Québec, des différents modes de garde actuellement existants, de leur capacité d'accueil, des tarifs moyens de garde, des personnes qui y travaillent et de leur rémunération.

Au 31 mars 1996, le Québec comptait 1 107 garderies⁵⁵, pour une capacité totale de 56 550 places. Celles-ci se répartissent entre les garderies à but non lucratif (680 garderies et 36 708 places) et les garderies à but lucratif (427 garderies et 19 842 places). Quant aux agences de services de garde en milieu familial, on en dénombrait au total 143, pour une capacité 19 479 places. Enfin, les services de garde en milieu scolaire⁵⁶ comptent 44 150 enfants inscrits de façon régulière et 27 717 de façon sporadique. On estime qu'environ 50 % des besoins de garde en milieu scolaire sont couverts. En ce qui concerne les haltes-garderies et les jardins d'enfants, ces deux types de services doivent depuis peu seulement détenir un permis de l'OSGE⁵⁷; selon les estimations de l'Office, il y aurait environ 200 entités pour chacun de ces services au Québec.

Toujours en 1996, la contribution quotidienne moyenne des parents aux frais de garde s'établit à 20,49 \$ en garderie et à 17,65 \$ en milieu familial. En plus d'être variable selon les régions, cette contribution moyenne est en général plus élevée en garderie à but lucratif qu'en garderie à but non lucratif, de même qu'elle est aussi plus élevée pour les poupons que pour les enfants des autres groupes d'âge.

⁵⁴ Les données des deux paragraphes qui suivent sont extraites du dernier rapport annuel de l'Office des services de garde à l'enfance. *Rapport annuel 1995-1996*, Québec, Les Publications du Québec, 1996, 70 p.

⁵⁵ De ce nombre, environ 160 garderies se définissent comme étant des garderies en milieu de travail, c'est-à-dire un «... service situé sur ou à proximité des lieux de travail et ayant une entente avec l'employeur pour fournir ce service aux parents qui travaillent pour cet employeur.»

⁵⁶ Les services de garde en milieu scolaire ne sont pas tenus de détenir un permis de l'Office des services de garde à l'enfance.

⁵⁷ L'obligation de détenir un permis s'appliquera non seulement aux nouveaux services de ce type, mais également à ceux déjà existants; les jardins d'enfants auront jusqu'au 31 décembre 1997 pour s'y soumettre, alors que les haltes-garderies devront s'y conformer avant le 31 décembre 1998.

Les éducatrices représentent la majorité des employées⁵⁸ des garderies québécoises; en mars 1995, on en comptait 8 589, pour une moyenne de 9 éducatrices par garderie. Celles-ci sont des employées permanentes dans 81,2 % des cas, les autres, 18,8 %, étant des employées occasionnelles. Le salaire horaire des éducatrices est en général moins élevé dans les garderies à but lucratif que dans les garderies à but non lucratif. Dans les garderies à but lucratif dont la politique salariale prévoit un taux unique, le salaire horaire moyen se situe à 8,07 \$ pour les éducatrices permanentes et à 7,07 \$ pour les éducatrices occasionnelles. Dans les garderies à but non lucratif, ces taux horaires sont respectivement de 11,66 \$ et de 8,31 \$. Par ailleurs, dans les garderies à but lucratif qui prévoient une échelle salariale, le salaire horaire moyen varie d'un minimum de 7,26 \$ à un maximum de 10,04 \$ pour les éducatrices permanentes, et de 6,67 \$ à 8,23 \$ pour les éducatrices occasionnelles. Dans les garderies à but non lucratif, cette échelle va de 9,05 \$ à 13,10 \$ pour les éducatrices permanentes et de 8,15 \$ à 10,91 \$ pour les éducatrices occasionnelles. Ces taux horaires moyens varient également selon d'autres facteurs, notamment la formation des éducatrices et les régions.

Les garderies comptent également à leur service 2 375 autres personnes, affectées principalement aux fonctions suivantes : responsable de la gestion, cuisinière, entretien ménager et secrétaire-comptable. Le salaire horaire rattaché à ces emplois varie selon les mêmes facteurs que ceux énoncés dans le cas des éducatrices. Toutefois, en général, on observe que le salaire horaire moyen se situe à 14,88 \$ pour le poste de responsable de la gestion, à 10,06 \$ pour celui de cuisinière, à 10,93 \$ pour l'emploi de secrétaire-comptable et à 9,12 \$ pour celui de l'entretien ménager.

Quant aux agences, elles comptent 486 personnes à leur service, principalement des responsables de la gestion, des conseillères-animatrices et des secrétaires-comptables. Ces emplois sont respectivement rémunérés à un taux horaire moyen de 16,09 \$, de 11,31 \$ et de 10,36 \$. Par ailleurs, les responsables de garde en milieu familial sont au nombre de 3 525 personnes.

3.2 Le contenu de la politique familiale en matière de services de garde

La politique familiale prévoit que les services éducatifs et les services de garde à la petite enfance seront réaménagés selon l'échéancier et les paramètres suivants. Par ailleurs, en lien avec la réforme de l'éducation, on a également apporté des changements relatifs à la durée de la fréquentation de la maternelle.

Dès septembre 1997, la maternelle à temps plein gratuite sera accessible pour tous les enfants de 5 ans. La fréquentation à temps plein demeurera volontaire, mais elle remplacera la fréquentation à demi-temps. Actuellement, la fréquentation de la maternelle à demi-temps

⁵⁸ Les données portant sur le personnel des services de garde ainsi que sur leur rémunération proviennent de : Office des services de garde à l'enfance. *Situation des garderies au Québec en 1995*, OSGE, juillet 1996, 83 p. et Office des services de garde à l'enfance. *Situation des agences au Québec en 1995*, OSGE, 1996, 54 p.

sur une base volontaire représente environ 95 % des enfants de 5 ans. Dans le plan d'action ministériel relatif à la réforme de l'éducation, *Prendre le virage du succès*, rendu public le 4 février dernier, il est précisé que toutes les commissions scolaires seront tenues d'offrir ce service⁵⁹.

Également en septembre 1997, les enfants de 4 ans issus de milieux défavorisés qui fréquentaient la maternelle à demi-temps pourront continuer de le faire. Il est également mentionné dans la politique qu'en ce qui a trait aux milieux défavorisés, il pourra s'agir d'une combinaison maternelle-garderie, dans ce dernier cas en milieu scolaire ou par l'entremise d'un centre à la petite enfance. Quoiqu'il en soit, les services offerts aux enfants de ces milieux devraient représenter 23 h 30 de fréquentation par semaine, et ce, sans frais pour les parents. Les efforts consentis dans les milieux défavorisés viseront d'abord la région métropolitaine, puis les «autres milieux de concentration de pauvreté» et, enfin, l'ensemble du territoire du Québec. Quant à tous les autres enfants de 4 ans, c'est-à-dire la majorité, ils auront accès aux services de garde à 5 \$ par jour.

Par la suite, et ce jusqu'en 2001, un nouveau groupe d'âge sera annuellement intégré au système réformé, c'est-à-dire que les enfants de 3 ans, de 2 ans, de 1 an et de moins d'un an auront accès aux services de garde à 5 \$ par jour, respectivement en septembre 1998, septembre 1999, septembre 2000 et, enfin, septembre 2001.

On fait également mention dans la politique qu'un «scénario alternatif» pourrait être envisagé, c'est-à-dire inverser l'ordre de mise en place des services à coûts réduits pour débiter avec les poupons en 1997 et terminer avec le groupe des enfants de 4 ans en 2001. Cependant, comme la démarche est déjà amorcée pour les enfants de 4 ans, il faut conclure que la réforme sera mise en place selon le premier ordre annoncé, c'est-à-dire qu'elle se terminera avec les poupons en 2001.

Pour combler les besoins de garde des parents, la politique fait état de la création de 73 000 nouvelles places, d'ici 2001. Le texte de la politique ne précise pas comment seront réparties ces nouvelles places entre les différents types de services de garde, mais en octobre 1996, la ministre responsable faisait état du partage suivant : 22 000 places supplémentaires dans les garderies et 51 000 places supplémentaires dans les agences, vouées à la garde en milieu familial.

La politique est peu loquace au sujet des besoins de garde des enfants âgés de 6 à 12 ans, c'est-à-dire les enfants du primaire qui, pour la vaste majorité, n'ont pas un parent à la maison en fin de journée. Dans une section «question-réponse» de la politique, il est mentionné ce qui suit :

⁵⁹ Dans cette perspective, la ministre de l'Éducation a annoncé, le 7 avril dernier, que les commissions scolaires du Québec disposeront de 97,8 millions de dollars pour ouvrir plus de 1 600 classes maternelles. (Source : communiqué de presse).

«La garde en milieu scolaire fera l'objet d'une politique particulière, intégrée à la réforme de l'éducation. Il est prévu que les services de garde en milieu scolaire mettront en place une aide aux devoirs et aux leçons pour les enfants des écoles primaires et que la contribution des parents sera revue en fonction des modifications à la fiscalité.»

En somme, on doit comprendre que ce sont les futurs centres à la petite enfance, avec l'aide de l'Office des services de garde à l'enfance, qui coordonneront la croissance des services de garde, «... à partir des services de garde régis existants». La réforme des services de garde mise essentiellement sur les services régis à but non lucratif, c'est-à-dire les services reconnus par l'Office des services de garde à l'enfance, qu'il s'agisse des garderies, des agences de services de garde en milieu familial, des haltes-garderies et des jardins d'enfants. Quant aux services de garde régis à but lucratif, la politique signale, d'une part, que ces services pourront poursuivre leurs activités tant que le programme d'exonération et d'aide financière restera en vigueur et, d'autre part, que les centres à la petite enfance pourront envisager «diverses formes de collaboration» avec eux.

3.3 Commentaires et recommandations du Conseil du statut de la femme

3.3.1 Le tarif réduit à 5 \$ par jour : une mesure très favorable sauf pour les familles à faible revenu

Tel qu'on l'a mentionné précédemment, le Conseil du statut de la femme se réjouit de l'approche générale privilégiée en matière de services de garde, à savoir des services à faible coût (5 \$ par jour) ainsi qu'un accroissement des services prévu de 73 000 places.

Pour les nombreux parents qui travaillent, qui veulent entrer ou retourner sur le marché du travail, la conciliation des responsabilités familiales et professionnelles constitue un enjeu de taille. La mise en place de services de garde fiables et accessibles financièrement est donc de nature à améliorer cette trop souvent difficile conciliation.

Les utilisatrices et les utilisateurs de services de garde bénéficient actuellement d'un crédit d'impôt remboursable pour frais de garde ainsi que d'une déduction fiscale pour frais de garde au fédéral. De plus, les parents à faible revenu voient leurs frais de garde payés en partie (plus ou moins importante selon leur revenu) par l'entremise du programme d'exonération financière. Les familles les plus avantagées par l'offre de services de garde à 5 \$ par jour seront donc les familles à revenu moyen et élevé qui ne profitent que de l'aide fiscale actuellement. En contrepartie, des familles monoparentales à faible revenu (moins de 20 000 \$) qui bénéficient actuellement de façon importante du programme d'exonération financière ainsi que des dispositions fiscales débourseront plus pour leurs frais de garde avec les mesures proposées. Comme il s'agit de familles à très faible revenu qu'il y a lieu d'inciter à intégrer ou à demeurer sur le marché du travail, cette situation devrait être examinée. Il semble qu'on soit conscient de cette situation au gouvernement et que certains aménagements à la politique seraient apportés. Mentionnons également que, à la suite des

nouvelles dispositions annoncées dans le *Discours sur le budget* de mars dernier, le budget consenti au crédit d'impôt remboursable pour frais de garde augmenterait de 23 millions de dollars, ce qui serait profitable aux familles ayant un revenu inférieur à 26 000 \$.

Le Conseil du statut de la femme recommande :

13. Que les familles à faible revenu n'aient pas à payer plus pour leurs frais de garde qu'elles ne le font actuellement.

La politique prévoit que les familles qui bénéficieront de services de garde à 5 \$ par jour ne pourront profiter en même temps du programme d'exonération financière et du crédit québécois pour frais de garde. Par ailleurs, la politique prévoit que les mesures actuelles continueront de s'appliquer pour les parents qui ne pourront profiter de services à 5 \$ par jour, pendant toute la période de transition, jusqu'à ce que le Centre de la petite enfance de leur territoire puisse garantir la disponibilité de places. On peut supposer que la disponibilité de places pourra varier selon les régions, les quartiers, etc. On annonce également que les avantages actuels devraient continuer à être accessibles aux parents d'enfants d'âge scolaire tant et aussi longtemps que des services à faible coût ne seront pas disponibles pour ce groupe d'utilisateurs.

Pour le Conseil du statut de la femme, compte tenu de la diversité des besoins, tant à cause de l'âge des enfants, des heures de travail des parents, des vacances scolaires, de l'étendue du territoire, il n'est pas assuré que les services, tels qu'ils sont prévus actuellement, seront en mesure de répondre à tous les besoins.

Le Conseil du statut de la femme recommande :

14. Que le crédit d'impôt remboursable pour frais de garde soit maintenu, sur présentation de reçus, lorsque les enfants ne fréquentent pas les services de garde à faible coût prévus à la politique familiale.

3.3.2 Les centres à la petite enfance : plus de cohésion dans les services

La structure et le mandat des futurs centres à la petite enfance ne sont pas décrits dans la politique. Cependant, selon différentes informations obtenues, notamment auprès de l'Office des services de garde à l'enfance, dès la publication de la politique, des discussions ont eu lieu avec les principales associations du milieu des services de garde et celles-ci se poursuivent. D'ailleurs, l'idée première de tels centres émane du groupe Concertation inter-régionale des garderies du Québec, qui en fait la promotion depuis plusieurs années déjà.

Tout n'est donc pas encore ficelé, mais un projet de loi relatif à ces centres devrait être déposé à l'Assemblée nationale d'ici le 15 mai prochain. Les principaux paramètres suivants semblent envisagés :

- les centres à la petite enfance seront des entités à but non lucratif regroupant différents types de services destinés à la petite enfance; un tel centre offrira bien entendu différents modes de garde (garderie, agence, halte et jardin), mais il mettra aussi en place des services complémentaires comme un service de soutien aux habiletés parentales, un service d'assistance psycho-éducative ou encore une joujouthèque;
- ces centres seront mis sur pied à partir des garderies à but non lucratif et des agences de services de garde en milieu familial déjà existantes;
- les appellations «garderie» et «agence» disparaîtront au profit de celle de «centre à la petite enfance»;
- à compter de septembre 1997, les centres à la petite enfance auront cinq ans pour mettre en place leurs services et, principalement, pour réaliser la fusion des garderies et des agences présentes sur un territoire donné;
- le nombre total de centres n'est pas encore connu; c'est un règlement futur qui viendra préciser la base territoriale selon laquelle seront regroupées les garderies et les agences; dans les grandes agglomérations, on renvoie déjà aux quartiers, alors qu'en milieu rural, le découpage des municipalités régionales de comté (MRC) pourrait être retenu;
- les garderies à but lucratif existantes ne sont pas incluses dans la composition des centres, mais la politique fait état d'ententes de services possibles entre les centres et ces garderies; selon des informations obtenues auprès de l'Office des services de garde à l'enfance, des discussions sont actuellement en cours quant à la conversion éventuelle des garderies à but lucratif en garderies à but non lucratif (voir le point 3.3.6).

Ces informations nous éclairent un peu plus sur la vocation des futurs centres à la petite enfance, mais dans l'attente du projet de loi les concernant, bien des questions demeurent encore sans réponse. Quelle sera la place réelle des parents utilisateurs des services⁶⁰? Malgré une intention en ce sens exprimée dans la Politique, ces centres disposeront-ils de budgets particuliers et suffisants pour la mise sur pied de services complémentaires aux services de garde? Comment seront harmonisés les services de garde offerts dans les centres et ceux offerts en milieu scolaire? Cette question se pose d'ailleurs également en ce qui concerne les municipalités; plusieurs offrent déjà des services de garde, sur une base annuelle ou pendant la période estivale. Et qu'en sera-t-il des liens entre les centres à la petite enfance et les représentants du domaine de la santé et des services sociaux? Ces centres devront-ils se conformer à un modèle de fonctionnement unique? Cela pourrait peut-être avoir l'avantage d'assurer l'uniformité des services sur l'ensemble du territoire québécois, mais aussi l'inconvénient de faire fi des besoins particuliers des parents, variables selon qu'ils vivent en milieu urbain ou rural, notamment.

⁶⁰ Il semble déjà admis que les centres auront un conseil d'administration où seront représentés les parents.

Pour le Conseil du statut de la femme, la décision de créer ces centres est favorable, surtout, comme il faut le comprendre pour l'instant, si ceux-ci se donnent effectivement le rôle de «guichet unique» en matière de services à la petite enfance. Cette formule est réclamée depuis longtemps déjà par le milieu des services de garde. Pour le groupe Concertation inter-régionale des garderies du Québec, promoteur de cette idée, un centre à la petite enfance assure un meilleur accès à des ressources diversifiées et cohérentes, la stabilité des services, du personnel et des relations entre les adultes et les enfants, une plus grande rentabilité et, enfin, une meilleure qualité de services⁶¹.

Les futurs centres répondront aussi directement à une demande formulée par les parents, exprimée dans un avis récent du Conseil de la famille⁶². Ces mêmes parents disent aussi souhaiter des modes de garde souples et variés. En ce qui concerne les garderies, par exemple, des parents soulignent la rigidité des horaires ou encore l'obligation de la fréquentation à temps plein, deux contraintes qui les privent de la flexibilité dont ils ont besoin.

Il sera donc important que les services offerts par les centres à la petite enfance soient suffisamment flexibles et variés pour répondre aux nombreux besoins de garde des parents, notamment ceux occasionnés par des emplois atypiques ou par des activités autres que le travail.

Dans cet esprit, le Conseil du statut de la femme recommande :

- 15. Que les centres à la petite enfance soient suffisamment nombreux dans l'ensemble des régions du Québec, qu'ils disposent de budgets suffisants pour répondre adéquatement à la totalité de leurs mandats et que les services qu'ils offriront soient harmonisés avec ceux provenant du milieu scolaire et des municipalités.**

3.3.3 73 000 nouvelles places d'ici 2001 : un grand pas dans la bonne direction, mais encore insuffisant

On mentionne dans la politique que les développements annoncés nécessiteront la création de 73 000 nouvelles places d'ici 2001; 22 000 places dans les garderies et 51 000 places dans les agences. Dans un réseau où depuis plusieurs années les efforts de croissance arrivent au compte-gouttes, et où les promesses fédérales sont constamment reportées quand elles ne sont pas tout simplement abandonnées, cette récente annonce a de quoi réjouir. Mais compte tenu de l'ampleur des besoins, de la volonté d'enrayer la garde non régie et de la décision

⁶¹ Concertation inter-régionale des garderies du Québec. *Centre de la petite enfance... une réponse à des besoins diversifiés*, [recherche et rédaction : Micheline LALONDE-GRATON], Saint-Lambert, CIRGQ, 1995, 36 p.

⁶² Conseil de la famille. *Choix et soutien... telles sont les exigences des familles québécoises au regard d'une éventuelle politique de la petite enfance*, [recherche et rédaction : Bernard MARIER], Québec, Conseil de la famille, 46 p. (Avis).

d'offrir des services à coût réduit, on peut se demander si ces 73 000 places supplémentaires suffiront à la demande.

À cet égard, la dernière estimation des besoins de l'Office des services de garde à l'enfance, une estimation effectuée antérieurement au dévoilement de la politique familiale, fournissait les données suivantes :

TABLEAU 6 — Écart entre les places requises et existantes selon les différents modes de garde, 31 mars 1996

	Places existantes 31 mars 1996	Places requises* 31 mars 1996	Écart req.-exist.	Annonces octobre 1996
Agences	19 479	38 230	18 751	51 000
Garderies	56 550	88 306	31 756	22 000
En milieu scolaire	44 150	88 963	44 813	---
Total	120 179	215 499	95 320	73 000

* L'estimation des places requises est effectuée à partir d'un sondage auprès des parents (dans le but d'évaluer leur préférence quant au mode de garde selon l'âge de leurs enfants), du nombre total d'enfants par groupe d'âge sur l'ensemble du territoire québécois et de la proportion de mères présentes sur le marché du travail, selon l'âge de leurs enfants.

Selon ces données, en mars 1996, il manquait 95 320 places au réseau québécois des services de garde régis : 18 751 places dans les agences, 31 756 places dans les garderies et 44 813 places en milieu scolaire. Ainsi, même si toutes les nouvelles places annoncées étaient ajoutées dès cette année, il manquerait tout de même 22 320 places ($95\,320 - 73\,000 = 22\,320$).

L'écart global entre les besoins encore non comblés et les nouvelles places qui s'ajouteront au cours des prochaines années est donc important. De plus, la répartition des places entre les trois principaux modes de garde ne correspond pas aux préférences exprimées par les parents.

Tout d'abord, la plus grande part des nouvelles places annoncées en octobre 1996 (51 000) irait aux agences de services de garde en milieu familial. Cela est une bonne nouvelle pour les parents de jeunes enfants (surtout les 0 à 18 mois), qui favorisent la garde en milieu familial, mais c'est tout de même beaucoup plus que les besoins à combler, c'est-à-dire 18 751 places.

Quant aux besoins exprimés pour des services de garde en garderie, le mode de garde préféré par les parents quand leurs enfants s'élèvent en âge, ils ne seraient comblés que partiellement, c'est-à-dire 22 000 places, alors que la demande s'établit à 31 756 places.

Cela pourrait donc vouloir dire que plusieurs parents devront se tourner vers la garde en milieu familial, parce que c'est là que les services seraient augmentés plus rapidement.

Enfin, aucune des nouvelles places annoncées en octobre dernier n'est destinée aux services à augmenter ou à créer dans le milieu scolaire. Cela est d'autant plus étonnant qu'entre les trois modes de garde, garderie, agence et milieu scolaire, c'est dans ce dernier que l'écart entre les places requises et existantes est le plus grand, c'est-à-dire 44 813 places.

Par ailleurs, plusieurs facteurs nous amènent à penser que les besoins estimés ne reflètent pas correctement la réalité. Ainsi, selon les données de l'Office des services de garde à l'enfance, on a exclu des besoins à combler la garde non régie, c'est-à-dire chaque fois que les parents indiquent le foyer comme préférence de garde. Or, comme l'un des objectifs de la réforme est précisément l'élimination de la garde non régie, il faudrait donc la considérer dans l'estimation des nouveaux besoins.

De plus, la dernière estimation des besoins n'a pas tenu compte du fait qu'un des objectifs de la réforme de la sécurité du revenu est de faire en sorte que les mères bénéficiaires de la sécurité du revenu et ayant des enfants d'âge préscolaire s'inscrivent dans un parcours d'insertion ou d'intégration professionnelle; cela implique pourtant que des services de garde soient disponibles en nombre suffisant et adéquatement répartis sur le territoire québécois pour recevoir leurs enfants⁶³.

En outre, selon d'autres données de l'Office des services de garde à l'enfance, on peut observer que le «taux de couverture» des besoins est fort variable d'une région à l'autre et, à l'intérieur de la même région, d'un mode de garde à l'autre. Par exemple, à l'exception des régions de Montréal, Québec, Laval et Montérégie, la couverture de la garde en milieu scolaire est inférieure à 60 % dans toutes les autres régions.

Enfin, l'estimation des besoins établis par l'Office des services de garde à l'enfance tient compte des services actuellement offerts par les garderies à but lucratif, alors que les discussions débutent seulement quant à leur conversion éventuelle en garderies à but non lucratif. En 1996, ces services fournissaient 19 842 places. Si la conversion est acceptée en partie seulement et que des parents désertent, en raison du tarif plus élevé⁶⁴, les garderies qui demeureront à but lucratif, la demande de places augmentera d'autant.

Comme on peut le voir, plusieurs facteurs indiquent que les nouvelles places annoncées récemment seront insuffisantes pour combler les besoins en services de garde. Selon une interlocutrice de l'Office des services de garde à l'enfance, l'estimation des besoins en

⁶³ Le Conseil du statut de la femme soulignait cette inquiétude dans son récent mémoire sur le réforme de la sécurité du revenu. Conseil du statut de la femme. *Mémoire sur le document de consultation intitulé Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi — la réforme de la sécurité du revenu*, [recherche et rédaction : Francine LEPAGE et Chantal MARTEL], Québec, le Conseil, février 1997, p. 33-34.

⁶⁴ En 1995, le tarif quotidien moyen de garde pour les enfants de 18 mois à 5 ans était de 21,36 \$ dans les garderies à but lucratif et de 19,37 \$ dans les garderies à but non lucratif. OSGE. *Situation des garderies au Québec en 1995*, op. cit.

services de garde sera à nouveau conduite l'an prochain et, croit-on, mieux informés des nouvelles modalités, les parents exprimeront des choix et des besoins probablement plus fiables pour l'estimation des places encore requises. On peut en effet supposer que des parents choisiront plus volontiers de quitter la garde non régie pour la garde régie à un tarif de 5 \$ par jour, même si cela implique, par exemple, une plus longue distance à parcourir.

Pour toutes ces raisons, le **Conseil du statut de la femme recommande donc :**

- 16. Qu'un nouveau sondage soit mené rapidement dans le but d'obtenir un portrait plus juste des besoins de garde des parents, compte tenu des paramètres de la politique familiale.**
- 17. Que ces besoins estimés se traduisent concrètement par l'annonce de nouvelles places à être créées d'ici 2001 et que celles-ci soient correctement attribuées entre les trois principaux modes de garde.**

3.3.4 Les besoins de garde des enfants de 5 à 12 ans : l'urgence d'agir

Tel que cela a été mentionné précédemment, c'est en milieu scolaire que les besoins de services de garde sont les plus criants. En mars 1996, l'Office des services de garde à l'enfance estimait que le «taux de couverture» dans ce milieu était de 49,6 %⁶⁵; et encore, ce taux ne tient probablement pas compte correctement des enfants de 5 ans, qui fréquenteront la maternelle à temps plein à compter de septembre prochain et qui auront besoin d'un service de garde tôt le matin, le midi et en fin de journée.

Encore une fois, les parents sont placés dans une situation d'incertitude : doivent-ils dénicher maintenant une gardienne qui, de la maison, prendra le relais ou doivent-ils plutôt attendre dans l'espoir que l'école que fréquentent leurs enfants offre un service de garde? Il est étonnant de constater, encore aujourd'hui, que les besoins de garde en milieu scolaire ne soient pas mieux comblés. Aurait-on à ce point intégré l'image des «enfants à clé», pour reprendre une expression utilisée il y a quelques années, que l'on ne sente pas le besoin d'agir avec plus de cohérence?

Pourtant, s'il est un aspect où politique familiale et politique éducative se chevauchent, c'est bien celui-ci. À cet égard, la politique familiale fait état d'une «politique particulière» qui découlera de la réforme de l'éducation. Un comité spécial aurait entrepris récemment des travaux sur cette question et nous ne pouvons que souhaiter que leurs conclusions soient connues très bientôt. Par ailleurs, il nous semble que l'on ne peut se limiter à «inviter» les commissions scolaires à mettre en place de tels services car les chiffres parlent d'eux-mêmes; en 1996, la moitié des besoins de garde en milieu scolaire n'était pas satisfaite et encore,

⁶⁵ En chiffres, cela signifie qu'en milieu scolaire, en mars 1996, 88 963 places étaient requises, alors que seulement 44 150 étaient disponibles.

cette estimation ne tenait pas compte de l'arrivée des enfants à la maternelle à temps plein. Pour ces raisons, **le Conseil du statut de la femme recommande :**

- 18. Que la politique particulière relative aux services de garde en milieu scolaire soit rendue publique rapidement et que les commissions scolaires soient tenues d'implanter de tels services.**

3.3.5 Le salaire des éducatrices en garderie : à quand la reconnaissance?

Ces nouvelles dispositions contiennent-elles une forme de garantie quant à l'amélioration du salaire des éducatrices et de l'ensemble du personnel des garderies? Et l'application prochaine (novembre 1997) de la nouvelle *Loi sur l'équité salariale* sera-t-elle facilitée par ces nouveaux aménagements?

À la première question, on pourrait être tenté de répondre que les éducatrices pourraient réclamer un salaire comparable à ce qui est payé dans le secteur parapublic pour des emplois équivalents puisque le gouvernement financera dorénavant la majorité des coûts des services. L'État financera effectivement plus qu'avant⁶⁶, mais cet argument pèse peu dans le contexte actuel, plutôt caractérisé par le désengagement de l'État. Par ailleurs, la consolidation du réseau, telle qu'elle est présentée, rendra-t-elle l'État l'employeur des éducatrices en garderie? Rien n'est moins sûr, surtout que les centres à la petite enfance, qui coordonneront les services, seront des organismes privés à but non lucratif.

Dans un avis antérieur, le Conseil du statut de la femme avait procédé à l'évaluation de l'emploi d'éducatrice en garderie et à sa comparaison avec des emplois jugés équivalents, présents dans le secteur parapublic. Ce marché de comparaison avait été retenu en raison de trois ordres de similarités entre les services de garde et ceux offerts dans le secteur parapublic : celles liées à la nature du travail, celles liées à l'utilité sociale et économique du service rendu et celles liées au mode de financement. Au terme de cette démarche, le Conseil du statut de la femme recommandait que l'échelle salariale d'une éducatrice en garderie qui possède une formation reconnue soit conforme à celle qui est en vigueur pour les emplois équivalents du secteur parapublic⁶⁷.

Quant à la seconde question, rappelons qu'en vertu de la *Loi sur l'équité salariale*, un futur règlement devrait venir préciser comment réaliser l'équité salariale dans les entreprises où il n'y a pas d'emplois masculins comparables. Si l'État n'est pas l'employeur des éducatrices, c'est cette avenue qu'il faudra emprunter pour corriger le salaire des éducatrices, mais il faudra attendre ce règlement pendant un nombre d'années indéterminé.

⁶⁶ Déjà, à l'heure actuelle, sans les subventions directes aux services ou aux parents usagers, un très grand nombre de garderies fermeraient leurs portes.

⁶⁷ Au début de l'année 1995, cette échelle salariale allait de 14,61 \$ à 20,46 \$ de l'heure. Conseil du statut de la femme. *Le salaire des éducatrices en garderie au Québec*, [recherche et rédaction : Maude ROCHETTE], Québec, le Conseil, 1995, 71 p.

Quoi qu'il en soit, si l'on ne peut affirmer que les éducatrices et les autres personnes à l'emploi des garderies seront à l'avenir payées équitablement, on peut supposer que le niveau d'emploi augmentera dans ce domaine, en raison du développement attendu des services. Cependant, deux facteurs indiquent que l'accroissement du nombre d'emplois risque d'être plus limité que prévu, et cela précisément dans une perspective de contrôle des coûts.

D'une part, selon des informations obtenues auprès de l'Office des services de garde à l'enfance, le ratio actuel d'une éducatrice pour 8 enfants de 4 ans devrait passer à une éducatrice pour 10 enfants. En outre, cette hausse du ratio devrait se faire sans augmentation de la superficie requise. Cette crainte avait d'ailleurs été exprimée très tôt dans le milieu des garderies à la suite du dévoilement de la politique; il semble aussi que des garderies, conçues en fonction des ratios antérieurs, manqueront tout simplement d'espace ou devront réaménager leurs locaux à leurs frais.

D'autre part, on peut se demander si la fusion des services offerts par les garderies et les agences, au sein des centres à la petite enfance, nécessitera le même nombre d'employées et employés que celles et ceux présentement affectés à la gestion et au soutien. Actuellement, on sait que les garderies emploient 2 375 personnes en plus des éducatrices. Ces personnes occupent surtout l'un ou l'autre des emplois suivants : responsable de la gestion (93 % des garderies), cuisinière (75 % des garderies), secrétaire-comptable, secrétaire et commis-comptable (71 % des garderies) et responsable de l'entretien ménager (25 % des garderies)⁶⁸. Les agences de garde en milieu familial, de leur côté, emploient 486 personnes, affectées aux principaux emplois suivants : secrétaire-comptable, responsable de la gestion et conseillère-animatrice⁶⁹.

Pour le Conseil du statut de la femme, le réseau québécois des services de garde entre nettement dans une phase de transition qui est prometteuse pour l'avenir. Mais le développement des services de garde ne doit pas conduire à amplifier le problème de la sous-rémunération du personnel. Il nous apparaît plutôt que cette période est propice à l'ajustement salarial depuis longtemps réclamé pour l'emploi d'éducatrice, de même que pour l'ensemble des autres emplois présents dans ce milieu. De toute évidence, il faut dès maintenant s'attaquer à cette problématique et, dans cette perspective, y consacrer des budgets supplémentaires. Le réseau québécois des services de garde s'est développé et a survécu grâce à ces femmes qui, très majoritairement, continueront dans l'avenir d'y oeuvrer. Ces travailleuses sont de plus en plus formées et expérimentées, mais la véritable reconnaissance de leur travail auprès des enfants reste encore à faire.

⁶⁸ Office des services de garde à l'enfance. *Situation des garderies au Québec en 1995, op. cit.*, p. 73.

⁶⁹ Office des services de garde à l'enfance. *Situation des agences au Québec en 1995, op. cit.*, p. 11.

Dans cet esprit, le Conseil du statut de la femme recommande :

- 19. Que la rémunération des emplois présents dans les services de garde soit révisée dans le respect de l'équité salariale et que, dès maintenant, des sommes suffisantes soient réservées à cette fin.**

3.3.6 Les garderies à but lucratif : quelle place dans le réseau?

Au 31 mars 1996, on comptait au Québec 427 garderies à but lucratif, pour une capacité totale de 19 842 places. Ces garderies représentent 38,5 % de l'ensemble des garderies québécoises et offrent 30 % de l'ensemble des places existantes.

La politique est très évasive quant à l'avenir des garderies à but lucratif. Rappelons que ces garderies ne touchent pas la subvention de fonctionnement (qui représente ni plus ni moins que la subvention de base des garderies à but non lucratif), mais elles sont indirectement subventionnées par l'entremise du programme d'exonération des frais de garde dont peuvent bénéficier les parents à plus faible revenu qui les fréquentent⁷⁰. En outre, ces garderies touchent directement certaines subventions particulières; pensons, notamment, aux subventions pour la formation et le perfectionnement du personnel, pour la garde de poupons, pour l'intégration d'enfants handicapés ou encore pour la garde d'enfants issus de milieux défavorisés. Le Groupe de travail sur le financement des services de garde, dans son rapport présenté à la ministre Marois en janvier 1995, soulignait d'ailleurs que, toutes sources confondues, en 1993-1994, Québec accordait environ 1 445 \$ par place aux garderies à but lucratif, comparativement à 2 127 \$ par place aux garderies à but non lucratif⁷¹.

On mentionne seulement, d'une part, que ces garderies pourront survivre tant que le programme d'exonération restera en vigueur et, d'autre part, que les centres à la petite enfance pourraient envisager de développer avec elles «diverses formes de collaboration», par exemple, sous la forme d'ententes de services.

Très peu de temps après le dévoilement de la politique, les propriétaires de garderies ont manifesté leur désaccord; la survie même des garderies à but lucratif leur semble remise en question, parce que celles-ci ne peuvent concurrencer une garderie à but non lucratif qui offre ses services à un coût de 5 \$ par jour. Les porte-parole d'un des deux regroupements⁷² de propriétaires de garderies, venus rencontrer le Conseil du statut de la femme en février dernier, font état de leur situation à partir d'un ensemble de «considérants»; ceux-ci vont du libre choix des parents à la gestion plus économique et plus efficace des garderies et

⁷⁰ Les parents bénéficient également du crédit d'impôt remboursable pour frais de garde.

⁷¹ Groupe de travail sur le financement des services de garde. *Rapport du groupe de travail sur le financement des services de garde*, 18 janvier 1995, p. 19.

⁷² Il s'agit du Regroupement des garderies privées du Québec.

maternelles privées (qui ferait épargner 23 millions de dollars par année au gouvernement⁷³ parce que ces entités ne touchent pas toutes les subventions qui sont versées aux garderies à but non lucratif), en passant par le fait que ces garderies et maternelles sont gérées par des femmes entrepreneures, qui recrutent majoritairement des femmes, alors que le gouvernement prétend soutenir les femmes dans ses politiques.

Afin de trouver une solution à ce problème, l'Office des services de garde à l'enfance a récemment convié les garderies à but lucratif à participer à un comité de travail qui se penchera sur les éléments suivants : les places actuellement occupées par les enfants de 5 et 4 ans pourraient être offertes à tarif réduit aux enfants de 4 ans, sous la forme de contrats de location; ces contrats d'une durée d'un an (de septembre 1997 à septembre 1998) seraient liés à un engagement visant la conversion des garderies à but lucratif en organismes à but non lucratif ou en centres à la petite enfance. L'adhésion à cette proposition serait volontaire; les garderies à but lucratif qui refuseraient de s'y engager continueraient de profiter des déductions fiscales actuelles et les parents pourraient conserver le crédit d'impôt remboursable pour les frais de garde⁷⁴. Les conclusions de ce comité de travail ne sont pas encore connues pour le moment, mais il faut encourager la tenue de ces discussions.

La politique familiale indique un net parti pris pour l'essor de services à but non lucratif. Rappelons d'ailleurs ici que ce choix demeure conforme à la *Loi sur les services de garde à l'enfance*⁷⁵, adoptée en 1979 et amendée en ce sens en 1989. Le second alinéa de l'article 1.1 de cette loi se lit ainsi : «Elle (la loi) a également pour objectif de favoriser le développement harmonieux de ces services en privilégiant le développement de services de garde à but non lucratif.» De plus, dans son mémoire de 1989 commentant l'Énoncé de politique sur les services de garde à l'enfance, le Conseil du statut de la femme recommandait qu'on accorde une nette préférence à l'augmentation de garderies gérées par les parents, et ce, en contingentant l'ouverture des garderies à but lucratif⁷⁶.

Les plans de développement régionaux des services, adoptés à cette époque, devaient permettre de contrôler le développement des services de garde en accordant la préférence aux garderies à but non lucratif gérées par les parents. Toutefois, à la suite d'une contestation, un jugement de cour est venu mettre fin à cette approche en 1992; dorénavant, l'Office des services de garde à l'enfance ne pourrait refuser d'accorder un permis à une garderie à but lucratif pour le seul motif que sa mise en place ne correspondait pas au plan régional. C'est en bonne partie dans ce contexte que les garderies à but lucratif ont crû plus rapidement que

⁷³ Il semble cependant, selon des extraits du *Journal des débats*, que des garderies à but lucratif ont bénéficié du plan Paillé ou encore de garanties de prêts de la part de la Société de développement industriel.

⁷⁴ Extrait d'une lettre du 2 avril 1997 de la présidente de l'Office des services de garde à l'enfance adressée aux titulaires d'un permis de garderie à but lucratif.

⁷⁵ *Loi sur les services de garde à l'enfance*, L.R.Q., c. S-4.1.

⁷⁶ Conseil du statut de la femme. *Mémoire présenté à la Commission parlementaire des affaires sociales sur l'Énoncé de politique sur les services de garde à l'enfance : Pour un meilleur équilibre*, [recherche et rédaction : Chantal BROUILLET et Francine LEPAGE], Québec, le Conseil, janvier 1989, p. 18.

les garderies à but non lucratif. Mais un autre facteur peut aussi expliquer cette progression rapide : la complexité des démarches liées à la mise sur pied d'une garderie à but non lucratif. Dans un avis antérieur, le Conseil du statut de la femme se demandait d'ailleurs si les parents désireux d'entreprendre une telle démarche étaient suffisamment soutenus⁷⁷.

Par ailleurs, que penser de la qualité des services offerts dans les garderies à but lucratif? Bien difficile de répondre à cette question. Pour en arriver à des conclusions sérieuses, il importe de bien distinguer les critères objectifs de ceux qui sont plutôt subjectifs. Dans la première catégorie de critères, on retrouve principalement les normes qui font déjà l'objet de réglementation. La formation des éducatrices constitue l'une de ces normes. Or, on sait que les éducatrices des garderies à but lucratif sont proportionnellement moins formées (formation reconnue par l'Office⁷⁸) que celles des garderies à but non lucratif (54 % contre 70 %, pour les éducatrices permanentes, en 1995⁷⁹). On sait aussi que proportionnellement à leur nombre, les garderies à but lucratif sont plus souvent en cause dans les plaintes et les contraventions aux normes de qualité traitées par l'Office. En 1994-1995, l'Office signale que le nombre moyen d'infractions par inspection était de 2,5 pour les garderies à but non lucratif et de 4,3 pour les garderies à but lucratif⁸⁰. Selon un chercheur dans ce domaine : «Même s'il existe plusieurs garderies à but lucratif de qualité au Québec, la tentation de couper dans la qualité des services aux enfants et dans les salaires des éducatrices pour garder une marge de profits reste très grande pour les propriétaires⁸¹.»

Le Conseil du statut de la femme est d'avis que l'objet de la *Loi sur les services de garde à l'enfance* est toujours pertinent aujourd'hui et, en ce sens, il approuve le choix qui est fait dans la politique familiale à l'effet d'accroître le nombre de services de garde à but non lucratif. Toutefois, le Conseil reconnaît également qu'en l'absence de mesures d'adaptation, les garderies à but lucratif ne pourront survivre à la réforme une fois celle-ci menée à terme et que le tarif aura été uniformisé à 5 \$ par jour. Mis à part les propriétaires de ces petites entreprises, ce sont aussi les parents des enfants qui fréquentent ces garderies qui risquent d'être pris en otage si aucun accommodement n'est possible entre-temps.

Dans ce contexte, le Conseil du statut de la femme approuve le sens des discussions qui ont eu lieu récemment entre l'Office des services de garde à l'enfance et les regroupements de garderies à but lucratif. La conversion de ces entreprises en entités à but non lucratif est souhaitable, mais pour celles qui décideront de ne pas adhérer à cette option, il apparaît pertinent d'examiner le maintien du système actuel, à tout le moins tant et aussi longtemps

⁷⁷ Conseil du statut de la femme. *Le salaire des éducatrices en garderie au Québec*, op. cit., p. 58.

⁷⁸ C'est-à-dire la formation exigée en vertu de l'article 9 du Règlement sur les services de garde en garderie.

⁷⁹ Office des services de garde à l'enfance. *Situation des garderies au Québec en 1995*, op.cit., tableau 4.10, p. 54.

⁸⁰ Office des services de garde à l'enfance. *Rapport annuel 1995-1996*, op.cit., p. 41.

⁸¹ Richard CLOUTIER. «L'enfant au coeur de la nouvelle politique familiale», *Le Devoir*, mercredi le 5 février 1997, p. A7.

que la réforme n'aura pas atteint son terme, c'est-à-dire en 2001, et que les centres à la petite enfance n'offriront pas toutes les places requises au tarif de 5 \$ par jour. Pour toutes ces considérations, le Conseil du statut de la femme recommande :

- 20. Que l'on continue d'accorder la préférence à la croissance des services de garde à but non lucratif gérés par les parents tel qu'il est prévu dans la politique familiale et que l'on poursuive les discussions au sujet de la conversion volontaire des garderies à but lucratif en garderies à but non lucratif.**

3.3.7 La maternelle à temps plein : viser le bien-être des enfants avant tout

Au départ, il faut souligner que le projet de maternelle à temps plein aurait gagné à être présenté comme répondant d'abord à des besoins éducatifs et non pas à des besoins de garde. En effet, un tel projet tient plus de la réforme de l'éducation que d'une politique familiale.

Dans ce contexte, le volet de la politique familiale relatif à la maternelle à temps plein a suscité beaucoup d'intérêt auprès de la population et des médias. Ainsi, cette question a entraîné une certaine confusion. Pour certains, la fréquentation de la maternelle, en plus d'être à temps plein, devenait obligatoire; cela n'est pas le cas actuellement et ne le sera pas dans l'avenir. Un article du quotidien *Le Soleil* titrait même «Des milliers d'enfants de 4 ans sur la route de la garderie obligatoire»!

Également, plusieurs parents s'opposent à cette décision; ils préféreraient que la fréquentation de la maternelle à demi-temps soit maintenue ou, en d'autres termes, que le choix entre le demi-temps et le temps plein soit possible. Les débats entourant la mise en oeuvre de la maternelle à temps plein sont peut-être symptomatiques d'un malaise qui touche plus fondamentalement à la question de la reconnaissance sociale du rôle de parent et du rôle de mère. Le fait que cette fonction soit souvent peu reconnue dans notre société, conjugué à la rapidité avec laquelle la nouvelle politique est mise en oeuvre, et ce, dans un contexte de restrictions budgétaires et sans réelles consultations, ont probablement contribué à exacerber le débat.

La décision gouvernementale visant à ce que toutes les commissions scolaires offrent la maternelle à temps plein dès septembre 1997 est présentée comme une garantie en matière de prévention du décrochage scolaire et, dans le cas plus précis des enfants issus de milieux défavorisés, comme une assurance que ces enfants reçoivent toute la stimulation nécessaire à leur développement et à leur intégration réussie à l'école. Cette décision fait d'ailleurs suite à l'une des recommandations contenues au rapport final de la Commission des États généraux sur l'éducation. En plus de s'appuyer sur des études récentes qui confirment le bien-fondé et les avantages d'une intervention précoce pour prévenir les retards et les échecs scolaires, cette recommandation de la Commission se fonde sur d'autres facteurs qui militent en faveur de la prise en charge collective de l'éducation des tout-petits. Ces autres facteurs sont les suivants :

- l'accroissement de la participation des femmes au marché du travail a donné lieu à une hausse de la demande de services de garde;
- la diminution du nombre d'enfants par famille, une situation qui pose de nouveaux défis en ce qui a trait à la socialisation des enfants;
- l'augmentation du nombre d'enfants vivant dans la pauvreté;
- la prise en considération des besoins des enfants d'immigrants d'être initiés le plus tôt possible à la langue et à la culture commune de la société d'accueil⁸².

Certains parents craignent aussi que leurs enfants soient scolarisés trop hâtivement et se demandent si toutes les écoles seront prêtes, dès septembre 1997, à accueillir les enfants à temps plein.

On ne saurait prendre à la légère la crainte que soulève la scolarisation précoce, surtout en cette époque où «l'enfant parfait» est de rigueur. L'enfant parfait pour lequel les parents eux-mêmes, souvent sans s'en rendre compte, multiplient les apprentissages (culturel, sportif, etc.), qu'on assimile à des divertissements parce qu'ils se déroulent hors du cadre scolaire. Les effets potentiellement négatifs de la scolarisation précoce sur les enfants sont pourtant bien documentés.

Un récent document⁸³ du groupe Concertation inter-régionale des garderies du Québec fait état des principaux dangers liés à la scolarisation précoce chez les enfants, lesquels dangers sont exposés par des spécialistes de la question. L'un d'eux souligne, par exemple, qu'un enfant soumis à des apprentissages prématurés perd du temps plutôt qu'il n'en gagne, du fait qu'il ne dispose pas «d'outils» nécessaires à ces apprentissages; en outre, il peut voir son développement freiné, tout comme il risque d'être placé en situation d'échec, ce qui est encore plus grave. D'autres rapportent qu'en voulant faire intégrer à l'enfant des apprentissages trop hâtivement, on bouscule le rythme de son développement, engendrant ainsi des situations de stress qui, si trop fréquentes et trop intenses, en viennent à miner le plaisir d'apprendre ou encore à bloquer la vie imaginaire de l'enfant. Ceux-ci rappellent encore que si l'enfant a besoin de stimulations, il ne lui sied pas d'être dirigé dans un cadre rigide.

Par rapport à ces dangers de la scolarisation précoce, très brièvement esquissés, il importe maintenant de se demander si le programme actuel de la maternelle contient des apprentissages formels. Et s'il n'en contient pas, faut-il craindre que la fréquentation de la

⁸² Conseil du statut de la femme. *Les États généraux sur l'éducation 1995-1996 : synthèse et commentaires*, [recherche et rédaction : Lucie DESROCHERS], octobre 1996, 12 p. (Document de travail).

⁸³ Concertation inter-régionale des garderies du Québec. *Une enfance à préserver : réflexion sur les dangers de la scolarisation précoce*, [recherche et rédaction : Micheline LALONDE-GRATON], Saint-Lambert, CIRGQ, 1996, 132 p.

maternelle à temps plein vienne renverser le cours des choses, notamment parce qu'un des objectifs poursuivis ainsi est de contrer le décrochage scolaire?

Le programme de la maternelle est actuellement en cours de révision et son contenu devrait être connu au cours du mois de mai. Par ailleurs, on a récemment mis sur pied un comité dans le but précis d'harmoniser les activités éducatives qui seront offertes aux enfants de 5 ans en milieu scolaire et aux enfants de 4 ans dans les centres à la petite enfance. Ce comité regroupe des personnes du ministère de l'Éducation, de l'Office des services de garde à l'enfance, des commissions scolaires, des services de garde en milieu scolaire et de regroupements (régional et national) de garderies. En outre, tel que cela a été mentionné plus haut, les commissions scolaires se sont vu attribuer dernièrement un budget supplémentaire, précisément en vue de se préparer à l'arrivée des enfants à la maternelle à temps plein.

Comme bien des parents, le Conseil du statut de la femme ne souhaite pas non plus que la maternelle à temps plein marque le début officiel de la scolarisation. Dans ce contexte, il lui semble primordial que les instances intéressées établissent la distinction qu'il faut entre la scolarisation précoce et la stimulation adaptée aux différents niveaux de besoins des enfants. En ce sens, **le Conseil du statut de la femme recommande :**

21. Que la fréquentation de la maternelle à temps plein ne conduise pas à la scolarisation précoce des jeunes enfants.

Par ailleurs, l'arrivée des enfants à temps plein à la maternelle vient exacerber encore davantage les besoins de garde en milieu scolaire. Et la rapidité avec laquelle ce changement intervient en laisse plusieurs songeurs. Nous en avons fait état dans une section antérieure, les services de garde en milieu scolaire sont nettement déficients; on estime en effet, à l'heure actuelle, que la moitié des besoins de garde scolaire ne sont pas comblés.

Comme il est illusoire de penser que toutes les écoles qui accueilleront des enfants de 5 ans à la maternelle dès septembre prochain seront prêtes à offrir un service de garde adéquat tôt le matin, le midi et en fin de journée, il est impératif de prévoir une ou des formules transitoires. Pourrait-on penser, par exemple, à ce que des ententes particulières interviennent entre les écoles, dont le services de garde est en cours d'implantation, et les centres à la petite enfance d'un territoire donné? Pourrait-on aussi penser à ce que des éducatrices, rattachées à un centre à la petite enfance, se déplacent quotidiennement vers les écoles pour combler ces trois moments de la journée?

Quelle que soit la formule retenue, il importe avant tout qu'elle réponde au bien-être des tout-petits. Enfin, la présence de ces services en milieu scolaire est également rendue nécessaire dans la perspective de la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale des parents. Est-il besoin de le rappeler : en 1996, dans les familles biparentales ayant des enfants d'âge préscolaire, 66 % des mères étaient actives sur le marché du travail.

En ce sens, le **Conseil du statut de la femme** recommande :

- 22. Qu'on ajoute rapidement des services de garde en milieu scolaire afin de répondre à la demande et qu'on applique, entre-temps, des mesures transitoires.**

CHAPITRE IV — LE CONGÉ PARENTAL ET LE RÉGIME D'ASSURANCE PARENTALE

Le troisième volet de la réforme en matière de politique familiale porte sur l'allongement du congé parental et l'instauration d'un régime québécois d'assurance parentale. Ces deux mesures visent à faciliter la conciliation emploi-famille à l'occasion de la naissance ou de l'adoption d'un enfant. La première mesure prévoit un droit d'absence du travail et assure la protection de l'emploi au retour du congé et la seconde a trait au remplacement du revenu durant l'absence du travail. Dans ce chapitre, nous ferons un court état de situation et décrirons les propositions annoncées. Nous en ferons ensuite l'analyse et formulerons des recommandations. Comme toutes les modalités de l'assurance parentale ne sont pas encore connues, il s'agit d'un premier regard sur ce régime. Nous en ferons une analyse plus complète au moment de la présentation du projet de loi créant l'assurance parentale.

4.1 Un court état de situation et les propositions de réforme

4.1.1 Le congé parental

Le congé parental relève de la *Loi sur les normes du travail* pour la plupart des salariés au Québec, c'est-à-dire pour tous ceux et celles qui travaillent pour une entreprise sous juridiction provinciale⁸⁴.

Cette loi prévoit un congé de maternité (sans solde) d'une durée de 18 semaines, congé qui, depuis 1990, est consenti sans qu'une période préalable d'emploi soit exigée. Cette même année, la *Loi sur les normes du travail* a également été modifiée afin d'accorder, à la mère et au père d'un nouveau-né ou aux parents adoptifs d'un enfant d'âge préscolaire, le droit à un congé parental (sans solde) d'au plus 34 semaines durant l'année suivant la naissance de l'enfant ou le moment où l'enfant adoptif est confié à ses parents. À la fin du congé de maternité ou d'un congé parental d'au plus 12 semaines, l'employeur est tenu de réintégrer la travailleuse ou le travailleur dans son poste habituel. Lorsque le congé parental excède 12 semaines, l'employeur qui ne réinstalle pas l'employé à son poste régulier, doit l'affecter à un poste comparable.

En décembre 1996, le ministre du Travail du Québec a présenté un projet de loi portant de 34 à 52 semaines la durée maximale du congé parental sans solde. Ce congé pourra être pris au cours d'une période de 70 semaines. Ce projet de loi a été sanctionné le 16 avril 1997.

4.1.2 L'indemnisation du congé de maternité et du congé parental

À l'heure actuelle, c'est le régime fédéral de l'assurance-emploi (nouvelle appellation de l'assurance-chômage) qui assure principalement au Québec le remplacement du revenu au

⁸⁴ En revanche c'est le Code canadien du travail qui s'applique aux personnes qui travaillent pour le compte d'entreprises sous juridiction fédérale au Québec (banques, entreprises de télécommunication et de transport interprovincial, etc.).

moment du congé de maternité et du congé parental. Ce régime prévoit le versement à la mère d'une prestation de maternité durant une période de 15 semaines. Il accorde également aux parents naturels ou adoptifs 10 semaines de prestations parentales, partageables entre les parents. Cette période peut être exceptionnellement portée à 15 semaines lorsque l'enfant intègre son foyer passé l'âge de six mois et nécessite des soins particuliers en raison de problèmes physiques, psychologiques ou affectifs. Enfin, le Québec accorde une allocation de maternité complémentaire de 360 \$. Destinée à combler le délai de carence du régime d'assurance-emploi, cette allocation est actuellement versée aux femmes qui se qualifient aux prestations de maternité du régime fédéral à la condition, cependant, que leur revenu et celui de leur conjoint soient inférieurs à 55 000 \$.

Dans les *Nouvelles dispositions de la politique familiale*, la ministre de l'Éducation et de la Famille du Québec propose que le gouvernement québécois mette sur pied un régime d'assurance parentale qui lui soit propre. Si on le compare aux dispositions actuelles du régime d'assurance-emploi, ce nouveau régime aurait les caractéristiques suivantes :

- **L'assurance parentale rejoindrait un plus grand nombre de parents :**
 - elle s'étendrait aux travailleuses et travailleurs, tant salariés qu'autonomes, et non aux seuls salariés;
 - la cotisante ou le cotisant ayant gagné 2 000 \$ ou plus durant l'année précédente serait admissible aux prestations, alors que l'assurance-emploi exige présentement d'avoir cumulé 700 heures d'emploi assurable au cours de l'année précédente pour être admissible;
 - le père aurait droit, en propre, à cinq semaines de prestations de paternité alors que, sous le régime d'assurance-emploi, si le père peut partager les prestations parentales avec sa conjointe, aucune prestation ne lui est attribuée exclusivement.
- **L'assurance parentale prévoirait une période de prestation plus longue à l'occasion de la naissance ou de l'adoption d'un enfant :**
 - à l'occasion de la naissance d'un enfant, on offrirait 30 semaines de prestations (18 semaines de prestation de maternité, 5 semaines de prestation de paternité et 7 semaines de prestation parentale, partageables entre les parents), alors que l'assurance-emploi accorde ordinairement 25 semaines de prestation (15 semaines de prestation de maternité et 10 semaines de prestation parentale, partageables entre les parents);
 - à l'occasion de l'adoption d'un enfant, on accorderait l'équivalent de 12 semaines de prestation (partageables entre les parents) en comparaison aux 10 semaines actuelles consenties à l'assurance-emploi;

- un congé additionnel d'une durée de 26 semaines serait octroyé à l'un des parents à partir d'un troisième enfant résultant d'une naissance ou d'une adoption; ce congé serait indemnisé à raison de 100 \$ par semaine à condition que la personne qui en bénéficie n'occupe pas un emploi durant plus de 20 heures par semaine; l'assurance-emploi actuelle ne prévoit rien de tel pour un troisième enfant bien que les prestations parentales puissent être portées de 10 à 15 semaines dans le cas particulier dont nous avons parlé.
- **L'assurance parentale permettrait un meilleur remplacement du revenu**
- la prestation versée s'élèverait à 75 % du salaire net et serait non imposable au Québec et, possiblement, au fédéral alors que l'assurance-emploi donne lieu à une prestation imposable qui représente ordinairement 55 % du salaire brut; soulignons cependant que la prestation à l'assurance-emploi peut atteindre 65 % du salaire brut pour les personnes à faible revenu qui ont des personnes à leur charge;
 - la prestation serait calculée sur un revenu pouvant aller jusqu'à 49 000 \$, alors que le salaire maximal assurable à l'assurance-emploi s'élève à 39 000 \$;
 - aucun délai de carence ne serait imposé en vertu de l'assurance parentale, alors que l'assurance-emploi comporte un délai de carence de deux semaines pour la mère et le père.

À l'instar du régime des rentes du Québec, le régime d'assurance parentale serait financé par des cotisations prélevées sur les salaires ou les revenus d'emploi autonome auprès des personnes en emploi et de l'employeur, s'il y a lieu. Puisque le régime d'assurance-emploi ne comporterait plus de prestations de maternité et de prestations parentales au Québec et comme la loi sur l'assurance-emploi l'y autorise, le Québec demanderait au gouvernement fédéral de libérer une partie du champ de cotisations qui sert actuellement au financement du régime d'assurance-emploi au Québec.

4.2 L'analyse et les recommandations

4.2.1 Le congé parental et la protection de l'emploi

L'accroissement de la durée maximale du congé parental est une initiative intéressante en soi. Cependant, il faut être en mesure de garantir pleinement l'exercice du droit accordé, un sujet de préoccupation qui requiert certes une vigilance accrue dans le contexte de restructuration des entreprises que nous connaissons actuellement. Or, nous ne savons pas avec certitude si le parent qui se prévaut actuellement d'un congé de maternité ou d'un congé parental, notamment la mère, est assuré, au terme de son congé, de retrouver son emploi, ou un poste comparable selon le cas, avec le maintien des avantages comme le prévoit l'article 81.15 de la *Loi sur les normes du travail*. Les statistiques publiées par la Commission des normes du

travail du Québec⁸⁵ font cependant état de 927 plaintes pour pratiques interdites, enregistrées en 1995-1996 sous le motif «exercice d'un droit», dont le tiers environ pourraient porter sur la question du retour en emploi après un congé de maternité ou un congé parental, selon ce qu'un représentant de la Commission a fait savoir à son interlocutrice du Conseil au cours d'une conversation téléphonique. De plus, selon la même source statistique, on a relevé, en 1995-1996, 511 plaintes au regard de l'article 122 de la *Loi sur les normes du travail* provenant de salariées enceintes. Cet article interdit à l'employeur de congédier, suspendre ou déplacer une salariée parce qu'elle est enceinte, qu'elle a exercé un droit résultant de cette loi ou d'un règlement ou afin d'éviter l'application de cette loi ou d'un règlement. Dans ces deux cas, il s'agit d'un nombre de plaintes plus élevé que celui enregistré au cours des trois dernières années.

Compte tenu du contexte de restructuration des entreprises qui a cours actuellement, le **Conseil du statut de la femme recommande :**

23. **Que la Commission des normes du travail poursuive, sans relâche, son travail d'information auprès des travailleuses et des travailleurs salariés et des employeurs sur les droits dont bénéficient les femmes enceintes et les parents en matière de protection de l'emploi, de congé de maternité et de congé parental.**
24. **Que la Commission des normes du travail continue à recueillir les données sur les plaintes et les manquements à la loi en ce domaine et qu'elle analyse le suivi apporté aux plaintes et les règlements intervenus, notamment au regard du congé de maternité et du congé parental et que la Commission suggère, s'il y a lieu, des améliorations à la loi, aux règlements, aux pratiques administratives en vue d'assurer le plein respect des droits des salariées et des parents en emploi.**

4.2.2 L'assurance parentale

En février 1990, le Conseil du statut de la femme publiait un avis intitulé *Pour une politique québécoise de congés parentaux* dans lequel il recommandait au gouvernement québécois d'instaurer son propre régime de prestations parentales⁸⁶. Le régime qu'il suggérait alors se rapproche à plusieurs égards de celui qui est aujourd'hui proposé dans le Livre blanc. En septembre 1995, le Conseil publiait également une étude *On n'est pas trop de deux : l'utilisation du congé parental au Québec* qui portait sur les résultats d'une enquête effectuée auprès de parents qui avaient pris ou non un congé parental avec prestations à l'occasion de

⁸⁵ Commission des normes du travail. «Des statistiques en évolution 1996», dans *Rapport annuel de la Commission des normes du travail*, gouvernement du Québec, Québec, 1996, tableau 3.

⁸⁶ Conseil du statut de la femme. *Pour une politique québécoise de congés parentaux*. Avis du Conseil du statut de la femme, gouvernement du Québec, Québec, février 1990, 28 p.

la naissance ou de l'adoption d'un enfant⁸⁷. On y constatait que très peu de pères s'étaient prévalus d'un congé parental et l'on suggérait plusieurs moyens d'améliorer le régime. Enfin, dans un récent article de *La Gazette des femmes*, rédigé à partir d'une enquête qualitative menée auprès de 41 femmes, on constate que la politique de congés parentaux est considérée comme le premier facteur ayant favorisé la maternité ou, encore, comme le principal obstacle à la maternité⁸⁸.

Le Conseil du statut de la femme salue donc la proposition d'instaurer un régime québécois d'assurance parentale. Si ce projet se concrétise tel qu'il a été annoncé, il mettra le Québec à l'avant-garde des pays nord-américains en ce qui a trait à l'indemnisation du congé de maternité et du congé parental⁸⁹. Le Conseil se réjouit également que le gouvernement québécois ait choisi l'option de créer son propre régime (en demandant au gouvernement fédéral de libérer une partie du champ de cotisations actuellement occupé par l'assurance-emploi), plutôt que d'agir de façon complémentaire à l'actuel régime de prestations parentales.

L'assurance parentale proposée dans le livre blanc présente plusieurs avantages :

- La couverture du régime suggéré sera mieux adaptée aux besoins des travailleuses en âge d'avoir des enfants et minimisera les pertes subies au cours du congé de maternité et du congé parental :
 - il contribuera à accroître l'espace de choix des femmes en emploi et leur épargnera, dans bien des cas, l'odieuse de devoir choisir entre la venue d'un enfant et leur sécurité financière.
- Le régime proposé prévoit cinq semaines de prestation de paternité pour le père :
 - il va dans le sens du principe de la responsabilité des deux parents envers l'enfant que nous avons mis de l'avant au premier chapitre;
 - Il s'inscrit concrètement dans le sens du partage des responsabilités familiales entre les parents, et ce, dès la naissance;
 - Il assure une période de présence paternelle auprès du nouveau-né et établit ainsi, dès le départ, des conditions favorables au développement de l'attachement paternel;

⁸⁷ Conseil du statut de la femme. *On n'est pas trop de deux : l'utilisation du congé parental au Québec*, [recherche et rédaction : Marie MOISAN], gouvernement du Québec, Québec, septembre 1995, 131 p.

⁸⁸ Claire MINGUY. «Paroles de mères», un dossier de *La Gazette des femmes*, mai-juin 1997, vol. 19, n° 1, p. 8-12.

⁸⁹ Pour une étude comparative des régimes de congés parentaux en place, voir : Anne-Hélène GAUTHIER. *The state and the family, A Comparative Analysis of Family Policies in Industrialized Countries*, Clarendon Press, Oxford, 1996, p. 172-180.

- il donne le signal au marché du travail qu'il doit s'adapter à la réalité du travailleur ou de la travailleuse qui sont susceptibles d'avoir des responsabilités parentales, et le régime fait en sorte que les conséquences possibles d'une absence durant le congé parental ne soient pas portées uniquement par la mère.

Selon le livre blanc, le régime d'assurance parentale permettra d'assurer le maintien du revenu personnel disponible (après impôts et cotisations sociales) durant le congé de maternité et le congé parental. Le tableau publié au moment du Sommet sur l'emploi et l'économie en octobre 1996, dans lequel sont comparés le revenu de remplacement net obtenu dans le régime actuel d'assurance emploi et celui qu'offrirait le régime d'assurance parentale proposé, indique que le nouveau régime procurera un avantage significatif. Ainsi, sans tenir compte des prestations de paternité, le gain serait, selon ces estimations :

- de 1 305 \$ pour un revenu annuel d'emploi de 15 000 \$;
- de 2 258 \$ pour un revenu annuel d'emploi de 25 000 \$;
- de 2 610 \$ pour un revenu annuel d'emploi de 35 000 \$;
- de 3 213 \$ pour un revenu annuel d'emploi de 45 000 \$⁹⁰.

De plus, avant que la responsabilité des prestations parentales soit transférée au gouvernement québécois, il semble que le gouvernement fédéral vérifiera que le régime n'est pas moins avantageux.

Néanmoins, dans l'attente du projet de loi sur l'assurance parentale qui précisera les modalités du régime, il nous apparaît important de formuler dès maintenant certains commentaires sur la question du remplacement de revenu.

En premier lieu, le régime d'assurance parentale propose un taux de remplacement de 75 % du revenu net alors que le taux de remplacement qui est actuellement en vigueur dans le régime québécois d'indemnisation des accidents de travail et des maladies professionnelles comme dans le régime québécois d'assurance-automobile s'élève à 90 % du salaire net. Comment peut-on justifier une telle différence? Certaines personnes avancent qu'un taux de compensation de 90 % entraîne dans les faits une surcompensation. Cependant, pourquoi avoir choisi un taux de 75 % plutôt qu'un taux de 85 %, par exemple. Sans connaître précisément les modalités du régime ontarien, soulignons à ce propos que la province de l'Ontario, qui a modifié sa loi sur les accidents du travail en 1996, a fait passer son taux d'indemnité de 90 % à 85 % des gains moyens nets⁹¹. De plus, si la prestation parentale versée par le Québec devait être imposée par le gouvernement fédéral, contrairement à ce qui se passe dans le cas de l'indemnité attribuée à la suite d'un accident du travail, il s'agirait là

⁹⁰ Sommet sur l'économie et l'emploi. «Politique familiale : un nouveau régime d'assurance parentale», communiqué n° 26, Montréal, le 31 octobre 1996, 2 p.

⁹¹ Communiqué Mercer. Modifications de la Loi sur les accidents du travail de l'Ontario. Nouvelle Loi de 1996 sur la sécurité et l'assurance des travailleurs, Montréal, le 7 janvier 1997, 5 p.

d'un facteur qui devrait amener une reconsidération du taux de remplacement de 75 % proposé.

Il ne faut pas oublier que la naissance des enfants entraîne des charges supplémentaires et qu'un régime qui ne remplacerait pas complètement le manque à gagner risquerait d'être peu attrayant pour les pères.

Le Conseil du statut de la femme recommande :

- 25. Que le régime d'assurance parentale donne lieu à un remplacement du revenu d'emploi net équivalent à celui qui existe dans les autres régimes québécois de remplacement du revenu.**
- 26. Que le gouvernement du Québec demande au gouvernement fédéral de ne pas imposer les prestations issues du régime québécois d'assurance parentale, comme c'est le cas pour les prestations attribuées aux victimes d'accident du travail, d'accident d'automobile et d'actes criminels au Québec.**

En deuxième lieu, nous ne connaissons pas précisément comment sera calculée la prestation et en fonction de quelle période de travail, si ce n'est que la personne admissible devra avoir touché un revenu d'emploi d'au moins 2 000 \$ au cours de l'année précédente. Pour sa part, le régime d'assurance-emploi établit la prestation en considérant la rémunération hebdomadaire obtenue au cours des 26 dernières semaines de travail et le taux de chômage de la région. On sait également que des aménagements à cette formule font l'objet d'expériences-pilotes dans certaines régions. Le Québec devrait donc faire en sorte que sa décision de considérer tous les revenus d'emploi gagnés durant l'année précédente (afin de favoriser l'accès aux prestations parentales), ne conduise pas à un calcul défavorable de la prestation pour les personnes qui n'auront pas été en emploi durant 52 semaines.

Le Conseil du statut de la femme recommande :

- 27. Que le gouvernement québécois s'assure que la décision de considérer tous les revenus gagnés durant l'année précédente afin de favoriser l'admissibilité au régime d'assurance parentale ne conduise pas à un calcul défavorable de la prestation pour les travailleuses et les travailleurs qui auront travaillé moins de 52 semaines durant cette période.**

En dernier lieu, le régime d'assurance parentale ne s'appliquera pas aux femmes qui donnent naissance à un enfant sans avoir gagné les 2 000 \$ de revenu d'emploi nécessaires pour se qualifier. De plus, il apportera peu à celles qui n'auront enregistré que de faibles gains. Or, il est possible que ces femmes aient déjà participé au marché du travail préalablement. Il est également possible que certaines d'entre elles aient par la suite une participation suivie au marché du travail et qu'elles contribuent alors à un régime dont elles n'auront pu bénéficier. Nous sommes à une époque où les études peuvent se prolonger jusqu'à la trentaine et où la plupart des femmes ne donneront naissance qu'à un ou deux enfants. S'il ne revient pas à

un régime de remplacement du revenu de couvrir ces situations, la question d'une reconnaissance plus large de la maternité en tant que contribution sociale essentielle se pose. Encore aujourd'hui, mettre au monde un enfant signifie pour la plupart des femmes qu'elles auront une espérance de revenu plus faible au cours de leur vie.

CONCLUSION

Dans le présent avis, le Conseil du statut de la femme a fait l'analyse des mesures contenues dans le document *Nouvelles dispositions de la politique familiale* qui a été rendu public par le premier ministre du Québec et la ministre de l'Éducation et de la Famille en janvier 1997. Il a également examiné certaines dispositions fiscales que le ministre des Finances a annoncées dans le *Discours sur le budget* de mars dernier et qui toucheront la fiscalité des familles.

Dans le premier chapitre de son avis, le Conseil a présenté une réflexion générale sur l'aide publique aux familles où il traite, entre autres choses, des raisons d'être d'une politique favorable aux familles, des principes qui devraient guider l'action gouvernementale et des enjeux actuels pour les femmes et la société. Au deuxième chapitre, le Conseil s'est penché sur la question de l'allocation unifiée pour enfants et, plus largement, sur celle du soutien financier à l'entretien des enfants. Le troisième chapitre a porté sur les propositions relatives aux services éducatifs et de garde et le quatrième et dernier chapitre, sur l'instauration d'un régime québécois d'assurance parentale.

Sans constituer une rupture avec le passé, les dispositions annoncées correspondent tout de même à une certaine réorientation des priorités gouvernementales en matière de politique familiale. Comme on l'a vu, leur mise en oeuvre se fera dans l'immédiat principalement à partir des budgets actuellement consacrés au soutien des familles, ce qui entraînera la disparition ou la réduction de certaines mesures. Selon l'énoncé gouvernemental, des sommes additionnelles devraient être injectées au cours des prochaines années pour atteindre 235 millions de dollars en l'an 2002-2003.

En introduction, nous posons plusieurs interrogations. Les propositions se situent-elles à l'intérieur d'une politique familiale ou d'une politique de lutte à la pauvreté ou à la petite enfance? Comment la nouvelle politique affectera-t-elle la redistribution du revenu entre les ménages et, à l'intérieur des familles, entre les conjoints? Les nouvelles dispositions satisfont-elles aux critères d'équité, d'efficacité, de simplicité et de cohérence? Sont-elles de nature à améliorer les conditions de vie des femmes et leur autonomie et de contribuer à l'égalité entre les hommes et les femmes?

De l'analyse des nouvelles dispositions de la politique familiale et de la politique fiscale, des points forts ressortent qu'il nous faut signaler, mais des points plus faibles viennent en amenuiser le potentiel.

Ainsi, parmi les points forts de la politique annoncée, mentionnons :

- l'amélioration du soutien financier versé pour les enfants dont les parents sont en emploi à faible revenu par l'intermédiaire d'une allocation unifiée;
- l'augmentation du nombre des services de garde pour les enfants d'âge inférieur à 5 ans en tant que services collectifs;

- l'instauration d'un régime québécois d'assurance parentale.

Ces dispositions sont aptes à favoriser la conciliation des responsabilités familiales et professionnelles, de soutenir l'autonomie des femmes et à contribuer au bien-être des enfants.

Parmi les points plus faibles, il faut noter les éléments suivants :

- le financement dans l'immédiat, par les seules familles avec enfants, de l'amélioration du soutien économique allant aux familles à plus faible revenu;
- la perte par les mères des allocations universelles;
- un glissement accentué vers une fiscalité familiale et le renforcement de la prime fiscale à la dépendance des conjointes dans le dernier Budget;
- le taux de réduction élevé de l'allocation unifiée pour enfants en fonction du revenu familial;
- la tendance à attribuer au conjoint non parent des responsabilités qui ne sont pas les siennes;
- la réduction de la garantie de revenu offerte pour leurs enfants à certaines familles prestataires de l'aide sociale;
- les inquiétudes quant à la croissance des services de garde en milieu scolaire.

Afin d'améliorer les dispositions, le Conseil du statut de la femme a formulé plusieurs recommandations. Il a proposé, entre autres choses, de fonder le soutien gouvernemental à l'entretien des enfants sur une «véritable allocation unifiée pour enfants». Cette allocation devrait comporter un volet universel pour toutes les familles ayant des enfants en plus du volet sélectif selon le revenu familial. Pour le Conseil, on doit également se garder des mesures fiscales ou des mesures de transferts qui auraient pour effet de ramener les femmes sous la dépendance du conjoint, car de telles dispositions relèvent d'une autre époque et risqueraient de s'avérer coûteuses à plus long terme. Ce n'est qu'à ces conditions que l'on pourra prétendre à une réelle politique familiale fondée sur l'égalité et la solidarité.

LISTE DES RECOMMANDATIONS DU CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME

1. Que les améliorations qu'il apparaît souhaitable d'apporter en faveur des familles à faible revenu soient financées par l'ensemble des contribuables, et non à partir de ponctions prélevées des budgets déjà affectés aux familles avec enfants.
2. Que l'allocation unifiée pour enfants qui sera instaurée par le gouvernement québécois soit composée de deux volets :
 - un volet universel pour toutes les familles avec enfants, comme pierre d'assise du système de la solidarité sociale;
 - un volet sélectif complémentaire, qui permette de combler les besoins de subsistance des enfants vivant dans une famille à faible revenu.
3. Que l'allocation unifiée pour enfants soit attribuée à la mère dans la famille biparentale ou, en cas de séparation ou de divorce, au parent qui a la garde de l'enfant.
4. Que le volet universel de l'allocation unifiée pour enfants soit financé à partir de l'abolition du crédit d'impôt non remboursable qui est attribué pour les enfants de moins de 18 ans.
5. Que le volet sélectif de l'allocation unifiée pour enfants soit fondé sur le revenu du père et de la mère ou, lorsqu'une pension alimentaire pour enfants est versée, sur le revenu du parent gardien et cette pension; en conséquence, que le revenu du conjoint non parent ne soit pas considéré aux fins de la détermination de l'allocation unifiée pour enfants dans une famille recomposée.
6. Que, à la suite de la réforme de l'aide sociale, la prestation d'aide sociale d'un parent gardien soit déterminée indépendamment de la pension alimentaire qui est éventuellement versée pour l'enfant, cette pension étant attribuée pour assurer la subsistance de l'enfant et la prestation d'aide sociale, celle de l'adulte.
7. Qu'une étude sur les besoins essentiels des adultes et des enfants soit menée afin de s'assurer que les politiques de l'État qui s'appuient sur la reconnaissance de ces besoins sont équitables.
8. Que le système fiscal et de transferts reconnaisse adéquatement les besoins des familles monoparentales.
9. Que le soutien économique aux familles repose, autant que possible, sur la cohérence, la simplicité et, une fois les réformes mises en place, sur la stabilité, et que l'on s'assure que les montants en cause et les seuils de revenu y donnant droit soient régulièrement indexés pour en conserver la valeur réelle.

10. Que le système fiscal et de transferts soutienne les femmes dans leur démarche vers l'autonomie et qu'une attention particulière soit apportée à l'équilibre à établir entre les dispositions axées sur l'individu et celles axées sur la famille de sorte que l'on ne décourage pas les femmes à l'égard de la formation et de l'emploi.
11. Que, sur la base de l'égalité des conjoints, le gouvernement québécois étudie la possibilité de remplacer le transfert des crédits d'impôt non remboursables entre conjoints (crédit de conjoint, nouveau montant forfaitaire, crédit en raison d'âge, crédit pour revenu de retraite) par le versement de crédits d'impôt remboursables au conjoint pour qui ces crédits sont présentement accordés.
12. Que, en l'absence d'enfants communs, naturels ou adoptifs, la reconnaissance des conjoints de fait n'intervienne qu'après une période de cohabitation de douze mois dans le régime d'imposition des particuliers, les termes naturels et adoptifs devant être compris dans leur sens strict.
13. Que les familles à faible revenu n'aient pas à payer plus pour leurs frais de garde qu'elles ne le font actuellement.
14. Que le crédit d'impôt remboursable pour frais de garde soit maintenu, sur présentation de reçus, lorsque les enfants ne fréquentent pas les services de garde à faible coût prévus à la politique familiale.
15. Que les centres à la petite enfance soient suffisamment nombreux dans l'ensemble des régions du Québec, qu'ils disposent de budgets suffisants pour répondre adéquatement à la totalité de leurs mandats et que les services qu'ils offriront soient harmonisés avec ceux provenant du milieu scolaire et des municipalités.
16. Qu'un nouveau sondage soit mené rapidement dans le but d'obtenir un portrait plus juste des besoins de garde des parents, compte tenu des paramètres de la politique familiale.
17. Que ces besoins estimés se traduisent concrètement par l'annonce de nouvelles places à être créées d'ici 2001 et que celles-ci soient correctement attribuées entre les trois principaux modes de garde.
18. Que la politique particulière relative aux services de garde en milieu scolaire soit rendue publique rapidement et que les commissions scolaires soient tenues d'implanter de tels services.
19. Que la rémunération des emplois présents dans les services de garde soit révisée dans le respect de l'équité salariale et que, dès maintenant, des sommes suffisantes soient réservées à cette fin.

20. Que l'on continue d'accorder la préférence à la croissance des services de garde à but non lucratif gérés par les parents tel qu'il est prévu dans la politique familiale et que l'on poursuive les discussions au sujet de la conversion volontaire des garderies à but lucratif en garderies à but non lucratif.
21. Que la fréquentation de la maternelle à temps plein ne conduise pas à la scolarisation précoce des jeunes enfants.
22. Qu'on ajoute rapidement des services de garde en milieu scolaire afin de répondre à la demande et qu'on applique, entre-temps, des mesures transitoires.
23. Que la Commission des normes du travail poursuive, sans relâche, son travail d'information auprès des travailleuses et des travailleurs salariés et des employeurs sur les droits dont bénéficient les femmes enceintes et les parents en matière de protection de l'emploi, de congé de maternité et de congé parental.
24. Que la Commission des normes du travail continue à recueillir les données sur les plaintes et les manquements à la loi en ce domaine et qu'elle analyse le suivi apporté aux plaintes et les règlements intervenus, notamment au regard du congé de maternité et du congé parental et que la Commission suggère, s'il y a lieu, des améliorations à la loi, aux règlements, aux pratiques administratives en vue d'assurer le plein respect des droits des salariées et des parents en emploi.
25. Que le régime d'assurance parentale donne lieu à un remplacement du revenu d'emploi net équivalent à celui qui existe dans les autres régimes québécois de remplacement du revenu.
26. Que le gouvernement du Québec demande au gouvernement fédéral de ne pas imposer les prestations issues du régime québécois d'assurance parentale, comme c'est le cas pour les prestations attribuées aux victimes d'accident du travail, d'accident d'automobile et d'actes criminels au Québec.
27. Que le gouvernement québécois s'assure que la décision de considérer tous les revenus gagnés durant l'année précédente afin de favoriser l'admissibilité au régime d'assurance parentale ne conduise pas à un calcul défavorable de la prestation pour les travailleuses et les travailleurs qui auront travaillé moins de 52 semaines durant cette période.

BIBLIOGRAPHIE

BARIL, Robert. «Des choix discutables. La politique familiale ne doit pas être à la remorque de la politique de la sécurité du revenu», *La Presse*, le jeudi 20 février 1997, p. B-7.

BOUCHARD, Camil, Vivian LABRIE et Alain NOËL. *Chacun sa part*, rapport de trois membres du Comité externe de réforme de la sécurité du revenu, 1996, 235 p.

CLOUTIER, Richard. «L'enfant au coeur de la nouvelle politique familiale», *Le Devoir*, le mercredi 5 février 1997, p. A7.

COMITÉ MINISTÉRIEL PERMANENT DES AFFAIRES SOCIALES. *Pour les familles québécoises, document de consultation sur la politique familiale*, gouvernement du Québec, Québec, octobre 1984, 114 p.

COMMISSION DES NORMES DU TRAVAIL. «Des statistiques en évolution 1996», dans *Rapport annuel de la Commission des normes du travail*, gouvernement du Québec, Québec, 1996.

Communiqué Mercer. Modifications de la Loi sur les accidents du travail de l'Ontario. Nouvelles Loi de 1996 sur la sécurité et l'assurance des travailleurs, Montréal, le 7 janvier 1997, 5 p.

CONCERTACTION INTER-RÉGIONALE DES GARDERIES DU QUÉBEC. *Centre de la petite enfance... une réponse à des besoins diversifiés*, [Micheline LALONDE-GRATON], Saint-Lambert, CIRGQ, 1995, 36 p.

CONCERTACTION INTER-RÉGIONALE DES GARDERIES DU QUÉBEC. *Une enfance à préserver : réflexion sur les dangers de la scolarisation précoce*, [recherche et rédaction : Micheline LALONDE-GRATON], Saint-Lambert, CIRGQ, 1996, 132 p.

CONSEIL DE LA FAMILLE. *Choix et soutien... telles sont les exigences des familles québécoises au regard d'une éventuelle politique de la petite enfance*, [recherche et rédaction : Bernard MARIER], Québec, Conseil de la famille, 1996, 46 p. (Avis)

CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME. Le salaire des éducatrices en garderie au Québec, [recherche et rédaction : Maude ROCHETTE], Québec, le Conseil, 1995, 71 p.

CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME. *Les États généraux sur l'éducation 1995-1996 : synthèse et commentaires*, [recherche et rédaction : Lucie DESROCHERS], octobre 1996, 12 p. (Document de travail).

CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME. *Mémoire présenté à la Commission des affaires sociales sur l'Énoncé de politique sur les services de garde à l'enfance : Pour un meilleur équilibre*, [recherche et rédaction : Chantal BROUILLET et Francine LEPAGE], Québec, le Conseil, 1989, 83 p.

CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME. *Mémoire sur le document de consultation intitulé Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi — la réforme de la sécurité du revenu*, [recherche et rédaction : Francine LEPAGE et Chantal MARTEL], Québec, le Conseil, 1997, 61 p.

CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME. *On n'est pas trop de deux : l'utilisation du congé parental au Québec*, [recherche et rédaction : Marie MOISAN], gouvernement du Québec, Québec, septembre 1995, 131 p.

CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME. *Pour une politique québécoise de congés parentaux*, avis du Conseil du statut de la femme, [recherche et rédaction : Francine LEPAGE et Thérèse MAILLOUX], gouvernement du Québec, Québec, février 1990, 28 p.

DANDURAND, Renée B. et Agnès PITROU (sous la direction de). «Politiques familiales et vie de femmes», *Lien social et Politiques — RIAC*, automne 1996, n° 36, 176 p.

DESJARDINS, Ghislaine. *Faire garder ses enfants au Québec... une histoire toujours en marche*, Québec, Les Publications du Québec, 1991, 108 p.

FORTIN, Pierre et Francine SÉGUIN. *Pour un régime équitable axé sur l'emploi*; rapport de deux membres du Comité externe de réforme de la sécurité du revenu, 1996, 94 p.

GARFINKEL, Irwin et Sara S. MCLANAHAN. «Les enfants des mères seules : précarité et politiques sociales», *Cahiers québécois de démographie*, vol. 23, n° 2, Montréal, Association des démographes du Québec, automne 1994, p. 179-206.

GAUTHIER, Anne-Hélène. *The state and the family, A Comparative Analysis of Family Policies in Industrialized Countries*, Clarendon Press, Oxford, 1996, 232 p.

GROUPE DE TRAVAIL SUR LE FINANCEMENT DES SERVICES DE GARDE. *Rapport du Groupe de travail sur le financement des services de garde*, 18 janvier 1995, 102 p.

LANDRY, Bernard. *Discours sur le budget et renseignements supplémentaires — Budget 1997-1998*, ministère des Finances, gouvernement du Québec, 25 mars 1997, 44 p. + annexes.

LEBLANC, Michel, Pierre LEFEBVRE et Philip MERRIGAN. «Comment accroître le soutien public en faveur des enfants», *Choix. Les politiques sur la famille*, Institut de recherche en politiques publiques, Montréal, août 1996, vol. 2, n° 6, 52 p.

Loi sur les services de garde à l'enfance, L.R.Q., c. S-4.1.

MCDANIEL, Susan A. «Le noeud des contradictions : les femmes et la sécurité des familles au Canada, dans les années 1990», dans : *La sécurité des familles en période d'insécurité*, Forum national sur la sécurité des familles, Conseil canadien de développement social, Ottawa, 1993, p. 189-211.

MINGUY, Claire. «Paroles de mères», dossier de *La Gazette des femmes*, mai-juin 1997, vol. 19, n° 1, p. 8-12.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX et SECRÉTARIAT À LA POLITIQUE FAMILIALE. *La politique familiale, énoncé des orientations et de la dynamique administrative*, gouvernement du Québec, Québec, adopté par le Conseil des ministres le 3 décembre 1987, 16 p.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU. *Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi — La réforme de la sécurité du revenu*, document de consultation, gouvernement du Québec, 1996, 94 p.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU, Direction générale des politiques et des programmes, Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique. *Rapport statistique. Prestataires de l'aide sociale Programmes APTE et Soutien financier. Septembre 1996*, Québec, décembre 1996, 26 p.

MINISTÈRE DES APPROVISIONNEMENTS ET SERVICES CANADA. *Rapport du Conseil national du bien-être social. Profil de la pauvreté, 1995*, Ottawa, 1997, 96 p.

MINISTÈRE DES FINANCES. *La fiscalité des particuliers et les programmes de transfert*, Fiscalité et financement des programmes publics. Oser choisir ensemble, gouvernement du Québec, Québec, 1996, 65 p.

MINISTÈRE DES FINANCES. *Les dépenses fiscales*, Fiscalité et financement des services publics. Osons choisir ensemble, gouvernement du Québec, Québec, 1996, 78 p.

MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF. «Politique familiale : un effort majeur de réallocation des ressources financières». Communiqué n° 27, Sommet sur l'économie et l'emploi, gouvernement du Québec, Montréal, le 31 octobre 1995, 2 p.

MINISTÈRE DU REVENU. *Statistiques fiscales des particuliers. Année d'imposition 1994*, gouvernement du Québec, Québec, 1996, 229 p.

MINISTÈRE DU REVENU. *Les familles et la fiscalité*, gouvernement du Québec, Québec, premier trimestre 1994, 20 p.

MINISTÈRE DU REVENU. *Les familles et la fiscalité*. gouvernement du Québec, Québec, premier trimestre 1995, 25 p.

OFFICE DES SERVICES DE GARDE À L'ENFANCE. *Rapport annuel 1995-1996*, Québec, Les Publications du Québec, 1996, 70 p.

OFFICE DES SERVICES DE GARDE À L'ENFANCE. *Situation des agences au Québec en 1995*, OSGE, mars 1996, 54 p.

OFFICE DES SERVICES DE GARDE À L'ENFANCE. *Situation des garderies au Québec en 1995*, OSGE, juillet 1996, 83 p.

RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC. *Les allocations d'aide aux familles. Statistiques 1995*. La Régie, Québec, 1996, 58 p.

SECRETARIAT À LA FAMILLE. *Familles en tête 1995-1997, plan d'action des partenaires en matière familiale*, gouvernement du Québec, 1995, 143 p.

SECRETARIAT DU COMITÉ DES PRIORITÉS DU CONSEIL EXÉCUTIF en collaboration avec le ministère de la Sécurité du revenu, l'Office des services de garde à l'enfance, la Régie des rentes du Québec et le Secrétariat à la famille. *Nouvelles dispositions de la politique familiale. Les enfants au coeur de nos choix*, Familles en tête, gouvernement du Québec, Les Publications du Québec, Sainte-Foy, 1997, 40 p.

Sommet sur l'économie et l'emploi. «Politique familiale : un nouveau régime d'assurance parentale», communiqué n° 26, Montréal, le 31 octobre 1996, 2 p.

STATISTIQUE CANADA. *Moyennes annuelles de la population active 1996*, Ottawa, février 1997, (n° 71-220-XPB au catalogue), 196 p.

STATISTIQUE CANADA. *Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu 1995*, Ottawa, décembre 1996, (n° 13-207-XPB au catalogue).