

L'ÉTAT DU QUÉBEC (12)

Régulièrement, depuis le mois d'octobre dernier, LE SOLEIL présente à ses lecteurs un portrait unique du Québec, un état des lieux qui le compare avec la situation qui prévaut dans d'autres provinces canadiennes ou d'autres pays de l'OCDE. Dans le 12^e volet de cette série rédigée par l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP, les chercheurs se penchent sur l'aide aux familles.

L'exception québécoise pour soutenir le revenu des familles

Plusieurs interventions des gouvernements, principalement des prestations financières ou en nature, ont une incidence sur la vie des familles. Ces interventions sont reliées d'une manière générale à des problématiques socio-économiques, comme la sécurité du revenu, concept fondé sur la volonté de redistribuer la richesse collective, les mesures d'incitation au retour au travail ou encore l'accès à certains services sociaux. La difficulté de concilier les objectifs de ces politiques et même d'organiser celles-ci dans un système cohérent a marqué l'évolution des politiques familiales au Canada.

Ces politiques diffèrent donc d'une province à l'autre. Au Québec, on a coutume d'y associer des programmes concernant l'éducation, la santé, le bien-être, la protection de la jeunesse, les garderies, etc. Nous nous attacherons dans cet article à l'examen de trois composantes du soutien au revenu des familles : la sécurité du revenu, les services et programmes pour la petite enfance et les congés parentaux.

À l'arrière-plan des débats sur les politiques se profile une remise en question des rôles des deux ordres de gouvernement dans le secteur social. Dans neuf provinces et les territoires, l'orientation des politiques et le développement des programmes ont été influencés par la conclusion d'ententes intergouvernementales permettant une action conjointe des deux ordres de gouvernement. Tout en recevant sa part des fonds fédéraux, le Québec n'a adhéré à aucune de ces ententes, préférant développer de façon autonome sa politique familiale adoptée en 1997.

Sécurité du revenu

Le secteur de la sécurité du revenu a été restructuré avec un double objectif : diminuer la pauvreté chez les enfants et augmenter l'incitation au travail en permettant une transition plus progressive de l'assistance sociale vers le marché du travail. Au palier fédéral, les mesures financières en faveur des enfants (allocations familiales, crédits d'impôt remboursables et non remboursables) furent réunies, en 1993, en une seule prestation fiscale pour enfant (PFE) remboursable, c'est-à-dire payable au bénéficiaire même s'il n'a pas d'impôt à payer. La PFE est établie en fonction des revenus du ménage et elle est réduite graduellement à mesure que ces revenus augmentent. Il n'est pas tenu compte dans son calcul de l'ensemble des avoirs de la famille.

En 1998, le fédéral ajouta à cette prestation fiscale pour enfant, rebaptisée entre-temps la prestation fiscale canadienne pour enfant (PFCE), un supplément de prestation nationale pour enfant (SPNE) versé à toutes les familles à faible revenu, y compris les bénéficiaires d'aide sociale. Cette nouvelle composante utilise les mêmes mécanismes de calcul que la précédente prestation fiscale pour enfants mais elle a un seuil d'allocation maximum plus bas et un taux de réduction plus rapide.

Au Québec, en 1997, le gouvernement regroupa en une allocation familiale unifiée (AFU) toutes les prestations financières offertes à l'égard des enfants, y compris la partie de l'aide sociale relative aux enfants. Une exception toutefois : les mesures

fiscales visant les enfants n'étaient pas intégrées dans la nouvelle allocation. Au même titre que la prestation fédérale, l'AFU ne tient pas compte de l'actif du bénéficiaire et est réduite progressivement en fonction de l'augmentation des revenus, quoique plus rapidement que la prestation fiscale canadienne pour enfant.

Jusqu'en 1998, les modifications apportées aux programmes fédéraux par le Parlement canadien avaient peu d'incidences sur les systèmes de sécurité du revenu dans les provinces car celles-ci tenaient compte généralement de l'argent distribué via la prestation fiscale pour enfant dans le calcul de leurs propres taux d'accessibilité à l'assurance sociale. Mais, à partir de 1998, les sommes versées à travers le programme de supplément de prestation nationale pour enfant sont venues s'ajouter aux montants déjà versés par les provinces, occasionnant ainsi un chevauchement de prestations.

Pour autant, le dédoublement a, en grande partie, été évité car toutes les provinces, à l'exception de Terre-Neuve-et-Labrador et du Nouveau-Brunswick, ont, pendant plusieurs années (deux ou trois ans selon les provinces), réduit leurs versements d'un montant équivalant à celui de l'augmentation fédérale. Ainsi, les familles avec enfant recevant des revenus de l'aide sociale ont-elles, en fin de compte, fait un surplace financier.

L'attitude des gouvernements provinciaux peut sembler difficilement défendable. Mais il faut comprendre qu'on est en réalité face à un transfert de juridiction d'une partie de l'aide sociale vers le niveau fédéral, transfert qui a plusieurs causes.

En 1996, le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), qui subventionnait la moitié des dépenses provinciales à titre d'assistance sociale, a été aboli. Les sommes consacrées à ce programme ont été considérablement réduites à l'occasion de la création du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS). Les provinces ont alors hérité d'une responsabilité financière additionnelle pendant que l'argent épargné par le fédéral était redirigé directement vers les parents par l'entremise de la toute nouvelle prestation fiscale canadienne pour enfant.

En outre, le cumul des prestations, assistance sociale ou allocations familiales, d'une part, et programmes fédéraux, d'autre part, dépassait les

niveaux de besoins essentiels établis par les provinces. Au fait de cette situation, l'administration fédérale a laissé aux provinces la latitude de réduire leur contribution mais elle leur a imposé, dans les ententes qui ont conduit à l'établissement de la PFCE, un cadre de réinvestissement de l'argent épargné exclusivement en faveur des enfants.

Les provinces n'ont donc pas déserté le domaine du financement des politiques familiales. Toutes mettent en oeuvre un système provincial d'attribution des prestations financières. Celles-ci se conjuguent à la prestation fiscale canadienne pour enfant, soit par des prestations pour enfants ou des allocations familiales, soit par des suppléments aux revenus de travail. Dans ce dernier cas, l'aide prend la forme de montants qui s'ajoutent aux premiers revenus de travail. Ces versements augmentent graduellement jusqu'à ce que les revenus atteignent un seuil à partir duquel les sommes versées diminuent. Le Earned Income Benefit en Colombie-Britannique et le programme "Apport" au Québec (qui cédera prochainement la place à un nouveau programme d'aide au travail) offrent de telles prestations.

Enfin, dans le budget déposé par le gouvernement du Québec le 30 mars 2004, il a été annoncé une transformation du soutien aux familles dans le sens d'une meilleure identification de l'aide financière apportée pour les enfants et pour les travailleurs à faible revenu.

Programmes pour la petite enfance

S'agissant des mesures visant la petite enfance, les choix arrêtés par les provinces, à l'exception du Québec, ont été déterminés pour une large part par le Cadre de réinvestissement et l'Entente fédérale-provinciale sur le développement de la petite enfance à travers laquelle le Parlement fédéral a consacré 2,2 milliards \$ sur cinq ans (de 2001-2002 à 2005-2006) pour l'instauration ou l'amélioration des programmes provinciaux. Mais les décisions provinciales s'inspirent également désormais d'une autre entente sur le développement et la garde des jeunes enfants qui prévoit des versements fédéraux additionnels de 975 millions \$ à partir de 2003-2004 avec un échéancier de cinq ans.

La combinaison de ces interventions montre la volonté du gouvernement fédéral d'imposer, dans un champ de responsabilité provincial, une appro-

che concertée dans la conception, la planification et le financement des programmes destinés à la petite enfance. Le programme albertain Child Health Benefit qui donne accès aux services de santé aux enfants de familles à bas revenu s'inscrit dans cette approche bipartite. Il en est de même de certains programmes ciblés, tel le dépistage et le traitement des problèmes de développement chez les populations d'enfants à risque.

Jusqu'à présent, le Québec n'a signé aucune de ces ententes, tout en obtenant sa quote-part des subventions fédérales. Il a donc le loisir de fixer les priorités de sa politique familiale et de préparer et réaliser en conséquence ses interventions sur les premières années de la vie de l'enfant. Le programme de garderies à prix réduit est une illustration des choix singuliers faits par le Québec.

L'assurance parentale est intégrée au programme fédéral d'assurance-emploi, antérieurement assurance-chômage. Elle permet essentiellement aux travailleurs de recevoir des prestations de remplacement du revenu pour une période entourant la naissance de l'enfant. Mais, l'élargissement de l'assurance-emploi au titre de l'assurance parentale est contestable juridiquement et en outre contrainte par la structure même de l'assurance-emploi comme, par exemple, l'impossibilité d'étendre les congés parentaux aux travailleurs autonomes. Ces freins empêchent le développement ultérieur du programme.

En 2001, le Parlement du Québec a adopté la Loi sur l'assurance parentale plus avantageuse pour les citoyens. Son application est cependant différée en attendant le règlement du contentieux Québec/Ottawa sur la question. Un arrêt récent de la Cour d'appel du Québec a conclu, en effet, à l'inconstitutionnalité du programme fédéral et à la validité de la loi québécoise sur l'assurance parentale. Cette décision a incité le gouvernement fédéral à reprendre les négociations entre les deux paliers de gouvernement bien que, dans le même temps, il en ait appelé de la décision de la Cour d'appel québécoise devant la Cour suprême du Canada.

Malgré des péripéties politiques et juridictionnelles qui perdurent, les 10 dernières années montrent tout de même que le Québec est parvenu jusqu'à maintenant à conserver une part d'autonomie dans ses choix concernant cette catégorie de politiques relatives à la famille quand les autres provinces et les territoires acceptaient de se plier à de nouveaux modes de fonctionnement conjoints avec le gouvernement fédéral.

Pour communiquer avec l'**Observatoire** :
Danielle Landry : (418) 641-3000, poste 6574
Télécopieur : (418) 641-3057
Courriel : danyelle_landry@enap.ca
Site Internet <http://enap.ca/observatoire>

LEXIQUE

PFE : prestation fiscale pour enfants

PFCE : prestation fiscale canadienne pour enfants

SPNE : supplément de prestation nationale pour enfants

RAPC: régime d'assistance publique du Canada

TCSPS : transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux

AFU : allocation familiale unifiée