



institut d'études européennes  
UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL • MCGILL  
institute for european studies

# Penser les modèles sociaux pour le millénaire : le cas du Québec

Nicole Boily

Conseil de la Famille et de l'Enfance  
Gouvernement du Québec

Allocution prononcée à l'occasion du 1er colloque  
annuel de l'IEE *L'Union européenne: Marché Unique,  
modèle social unique?* (28 septembre 2001)

**All rights reserved**  
**No part of this paper may be reproduced in any form**  
**without permission of the author**

**© Nicole Boily (2001)**

## **Penser les modèles sociaux pour le millénaire : le cas du Québec**

Nicole Boily\*

Mesdames, Messieurs,

Je suis particulièrement honorée d'être parmi vous aujourd'hui, à l'occasion de ce premier Colloque de l'Institut d'études européennes. Le thème de cette rencontre, à savoir l'évolution des modèles sociaux dans un contexte de mondialisation des marchés, est d'une pressante actualité et nous interpelle tous.

En tant que Présidente du Conseil de la famille et de l'enfance du Québec, la perspective que j'amène à cette table diffère peut-être un peu de celle de la majorité d'universitaires et de spécialistes qui sont réunis ici. L'organisme que je préside a pour mandat d'alimenter les réflexions du gouvernement et de conseiller ses représentants sur un éventail de questions touchant ses politiques vis-à-vis des familles et des enfants. Nous nous trouvons, en quelque sorte, à la croisée des chemins : notre réflexion s'appuie sur les travaux de chercheurs, mais elle est également tributaire, tant de l'observation et des contacts étroits que nous entretenons avec de nombreux groupes d'intérêts et organismes de terrain qui se préoccupent des familles et des enfants, que de notre proximité des centres de décision politique.

Ainsi, c'est à travers le prisme des politiques familiales que j'aborderai la question de la diversité des modèles sociaux dans le cadre d'un marché économique qui, de plus en plus, ignore les frontières lorsqu'il ne travaille pas directement à les abolir. Au cours des prochaines minutes, je me propose donc :

- de présenter succinctement la politique familiale mise de l'avant au cours des dernières années par le gouvernement du Québec;
- d'identifier quelques éléments des modèles sociaux qui sous-tendent cette politique, dans le contexte d'une coexistence de différents modèles au sein des espaces canadiens et nord-américains;
- et troisièmement, puisqu'il doit ici être question d'enjeux, d'aborder la question de l'évolution démographique, comme facteur de convergence des politiques sociales, dans un environnement de marchés de plus en plus globalisants.

### **La politique familiale du Québec**

Certains de ceux et celles que j'ai croisés en entrant cet après-midi ont déjà analysé les différentes phases de la politique familiale du gouvernement du Québec d'une façon bien plus précise que je ne pourrais le faire ici. Je me limiterai donc à rappeler simplement que

---

\* Présidente du Conseil de la Famille et de l'Enfance du Québec – 900, boulevard René Lévesque Est, Bureau 800, Québec (Québec) G1R 6B5 (conseil.famille.enfance@cfe.gouv.qc.ca).

le Québec est le seul gouvernement, en Amérique du Nord, à s'être doté d'une politique familiale explicite, à compter de la fin des années 80<sup>1</sup>, après une vaste opération démocratique de consultation auprès de la population.

Le premier énoncé de politique, publié en 1987, faisait écho à un large consensus au sein de la société québécoise quant au bien-fondé d'une intervention gouvernementale de soutien aux parents. C'est dans ce contexte qu'a été créé le Conseil de la famille, en 1988, et que furent développés trois plans d'action successifs pour mettre à contribution les différents ministères et les nombreux acteurs socio-économiques qui ont une responsabilité collective de soutenir les actions des parents à l'égard des enfants.

Dix ans plus tard, en 1997, le gouvernement a confirmé son engagement dans la sphère familiale : au plan institutionnel, il créait un ministère de la Famille et de l'Enfance et élargissait le mandat du Conseil de la famille, devenu Conseil de la famille et de l'enfance. Toutefois, les trois nouvelles dispositions de la politique familiale, annoncées à cette occasion, marquaient un changement de cap important : les mesures à tendance nataliste et à caractère universel de la décennie précédente faisaient place à une articulation nouvelle, qui combinait une approche horizontale dans le domaine de la prestation de services à une approche verticale dans le champ des mesures financières de soutien des revenus.

Ces trois dispositions reconnaissent le rôle prépondérant des parents dans le développement des enfants, et confèrent à l'État un rôle de soutien. Elles poursuivent trois grands objectifs, soient :

- assurer l'équité entre les familles en accordant une aide accrue à celles qui sont financièrement plus vulnérables;
- faciliter la conciliation des responsabilités parentales et professionnelles;
- favoriser le développement des enfants et l'égalité des chances.

Permettez-moi de rappeler brièvement les principaux aspects de ces dispositions :

- depuis 1997, une allocation familiale « unifiée » est versée essentiellement aux familles à faible et à très faible revenu. Les sommes allouées sont déterminées à partir d'une estimation des besoins essentiels des enfants que d'aucuns, et parmi eux le Conseil, jugent plutôt insuffisante. Elles sont de plus fonction de la situation familiale, du revenu familial et du nombre d'enfants;
- la deuxième disposition a trait aux services éducatifs et de garde. Depuis 1997, le gouvernement a progressivement mis en place un service de garde accessible à tous pour les 0-4 ans et ce, à un coût minime, soit 5 \$. Les places sont offertes dans les centres de la petite enfance, des organismes sans but lucratif gérés majoritairement par des parents où l'on offre le choix de garderie ou de garde en milieu familial. Par ailleurs, dans le cadre d'un contrat avec le ministère de la Famille et de l'Enfance des garderies à but lucratif peuvent aussi offrir des places à 5 \$. Près de 150 000 places sont actuellement disponibles et la popularité du programme est telle que le gouvernement doit faire place à un grave déficit de places;
- par ailleurs, tous les enfants de 5 ans ont accès à la maternelle temps plein et ceux de 4 ans provenant de milieux à risque fréquentent la maternelle à mi-temps. Un

service de garde en milieu scolaire, avant et après les heures de classe, est disponible pour tous les enfants de 5 à 12 ans au coût minime de 5 \$ par jour;

- enfin, en juin dernier, le gouvernement du Québec a voté une loi pour l'instauration d'un régime d'assurance parentale. Ce régime diffère de celui du gouvernement fédéral, qui s'inscrit dans le cadre du programme d'assurance-emploi. Le régime québécois est spécifique à la parentalité. Le programme est aussi plus souple. Financièrement plus généreux, il offre des options aux parents, en termes de durée du congé et du niveau de remplacement du revenu qui s'y rattache. Son accessibilité est également élargie à tous les travailleurs et travailleuses ayant gagné au moins 2000 dollars au cours de l'année précédente, indépendamment de leur statut d'emploi. Ces nouvelles mesures suscitent une large adhésion, dans tous les milieux. Toutefois, pour que le régime soit mis en place, des négociations difficiles ont lieu avec le pallier fédéral de gouvernement afin que le Québec puisse récupérer les sommes destinées au congé de maternité, versées par les travailleurs québécois, dans le cadre du programme pan-canadien.

Plusieurs chercheurs, et notamment Jane Jenson, de l'Université de Montréal, et Renée B. Dandurand, de l'INRS, ont effectué des analyses comparatives approfondies des politiques et programmes en vigueur au Québec et ailleurs au Canada, aux États-Unis et dans divers pays européens<sup>2</sup>. Je ne prétendrai pas présenter ici le détail de leurs travaux : au risque d'en trahir la richesse, j'en retiendrai notamment que la conception pluraliste de la composition de la famille, qui sous-tend l'ensemble des politiques et programmes québécois, diffère de celle adoptée par les gouvernements de provinces canadiennes comme l'Ontario ou l'Alberta, ou encore par les États-Unis, dont les biais favorables aux familles biparentales « régulières » sont reflétés dans leurs législations respectives. De la même manière, la notion de responsabilité collective face aux familles et aux enfants est ancrée dans la psyché collective québécoise, de façon beaucoup plus marquée qu'ailleurs en Amérique du Nord.

En termes de financement, par contre, le nouveau régime d'allocations familiales instauré par Québec en 1997 a marqué une rupture avec l'approche universaliste qui nous distinguait sur le continent américain et qui continue de caractériser les politiques de certains pays européens : je pense ici à la France, nonobstant de fortes pressions, et à la Suède. Ce changement de cap a rapproché les politiques québécoises de celles des autres provinces et du gouvernement canadien, qui ont tous graduellement effectué des choix similaires au cours des vingt dernières années, surtout sous la pression internationale pour lutter contre les déficits budgétaires.

Mais, la spécificité québécoise continue de se manifester à travers nos divers autres programmes. Ainsi, l'augmentation du taux d'activité des mères est constante, même chez celles qui ont de jeunes enfants. Il devrait atteindre près de  $\frac{3}{4}$  des mères d'enfants de moins de 16 ans dans les prochaines années. Les services de garde mis en place depuis quatre ans traduisent clairement la volonté du gouvernement québécois de répondre aux besoins des familles à double revenu. Ignorée au début des années 90, la question de la conciliation des responsabilités familiales et professionnelles est en train de devenir ici un véritable enjeu de société qui suscite un nombre croissant d'initiatives et de débats.

S'inspirant largement de l'expérience québécoise, la province de la Colombie-Britannique s'est dotée, depuis janvier 2000, d'un programme de garderie en milieu scolaire à 7 \$, mais de telles considérations semblent totalement absentes des discours et des politiques de la province voisine de l'Alberta.

Enfin, je retiendrai en outre que les valeurs d'égalité entre les sexes et d'équité dans le partage des responsabilités familiales et domestiques qui sous-tendent le régime d'assurance parentale voté par le gouvernement du Québec nous rapprochent une fois encore davantage d'un « modèle suédois » que de ceux qui prévalent dans les autres provinces canadiennes.

### **La diversité des modèles sociaux**

S'ils sont loin de nous fournir un portrait exhaustif des similarités et des différences qui caractérisent les approches québécoises et celles des autres provinces et du gouvernement fédéral canadien en matière de politiques familiales, ces quelques exemples nous offrent déjà – et amplement – matière à réflexion.

En effet, la combinaison unique de mesures horizontales ou universelles et de mesures verticales, qui ciblent les groupes à faibles et à très faibles revenus, continue de placer le Québec dans une position singulière sur le continent nord-américain. Pour combien de temps? La convergence des politiques en matière de soutien financier est révélatrice du poids croissant des logiques économiques et financières toujours plus globalisantes, pour ne pas dire uniformisantes. Ces logiques ont des incidences de plus en plus importantes sur les décisions prises par nos gouvernements, surtout dans le champ des politiques sociales et familiales. En ce sens, elles constituent une menace pour la diversité des modèles sociaux et des souverainetés culturelles.

Lorsqu'on examine les choix politiques du Québec pour intervenir dans le champ social et familial, par exemple au moyen des programmes de services de garde ou du régime d'assurance parentale du Québec, nous pouvons constater que l'expérience québécoise est révélatrice du poids encore résiduel de ce que Jane Jenson appelait, dès la fin des années 80, le « paradigme sociétal », qui est propre à chaque pays et qui est fonction de l'articulation des rapports entre les différents acteurs sociaux. Mais, encore une fois, pour combien de temps ?

Certes, il faut assumer que ce paradigme lui-même ne peut être envisagé en excluant la sphère économique. D'où certains paradoxes. Affirmer que nos besoins en tant que consommateurs ne cessent d'augmenter et se traduisent par des besoins d'argent, donc d'activités rémunérées, toujours plus grands, relève de l'évidence. De la même façon, l'individualisme, au sein de nos collectivités, constitue chaque jour davantage une valeur dominante. Pourtant, l'appui massif des Québécois et des Québécoises au régime d'assurance parentale mis de l'avant par leur gouvernement traduit un vaste consensus autour de l'adoption de mesures à portée universelle. Nous sommes collectivement convaincus, indépendamment de leur niveau de revenu, que les parents ont besoin d'une protection de l'État lorsqu'ils décident de fonder ou d'agrandir leur famille.

Examiner de telles situations sous le seul angle d'un tête-à-tête entre l'État et ses citoyens s'avérerait terriblement réducteur. Le « marché » est d'abord constitué d'acteurs socio-économiques qui ont leurs intérêts propres, mais aussi leurs responsabilités, qu'ils semblent parfois réticents à assumer. Je reviendrai tout à l'heure sur cette question. Mais, pour l'instant, je voudrais plutôt souligner jusqu'à quel point les nuances et les contradictions contenues dans les constats qui précèdent et les situations que je viens de décrire, nous interdisent d'emprunter – intellectuellement – le chemin facile qui nous mènerait d'un marché unique à un modèle social unique.

Face aux pressions économiques qui s'exercent et à l'abolition graduelle des frontières politiques, nous disposons de leviers et d'outils : le plus fondamental est sans doute la démocratie elle-même, comme espace de mise en examen et de résolution – souvent provisoire – des contradictions auxquelles nous sommes collectivement confrontés. Le principe de subsidiarité, qui est au cœur même de l'Union européenne et qui place les politiques sociales dans les catégories des politiques faiblement intégrées, en constitue dans ce cadre l'expression la plus claire, et propose un modèle, toujours imparfait, certes, mais dont les acteurs politiques et sociaux de ce côté-ci de l'Atlantique auraient souvent tout avantage à s'inspirer.

### **L'évolution démographique**

Ces points d'appui s'avéreront de plus en plus nécessaires au cours des prochaines années, alors que nos collectivités occidentales et industrialisées devront faire face à un autre enjeu partagé, à savoir leur évolution démographique.

Il y aura bientôt un an, le Conseil de la famille et de l'enfance organisait un colloque, intitulé « Démographie et famille : les impacts sur la société de demain », qui réunissait des représentants de milieux divers : universitaires, gens de terrain, syndicalistes, administrateurs d'organismes publics et parapublics, et élus. Nous avons regretté l'absence de représentants des milieux d'affaires. Les constats et les portraits tracés par différents experts invités nous ont confirmé qu'à l'heure actuelle, le Québec est, avec le Japon, le pays dont la population vieillit le plus rapidement. Une faible fécondité combinée à l'augmentation de l'espérance de vie en sont les facteurs explicatifs. À compter de 2026-2030, soit demain en termes démographiques, la population du Québec sera décroissante.

Professeur au département d'économie de l'Université Laval, Marc Van Audenrode, l'un des conférenciers invités dans le cadre de ce colloque, a expliqué qu'au cours des prochaines décennies, le poids de cette population vieillissante sera tel que l'économie québécoise est condamnée à performer de façon impeccable si l'on veut simplement maintenir le niveau de vie des Québécois. Pratiquement, tous les hommes et les femmes du Québec âgés de 25 à 55 ans devront être économiquement actifs en 2020. Cette obligation, jointe au retrait et aux carences de l'État dans le domaine social, et particulièrement dans celui des soins aux personnes âgées, se traduira par une augmentation, pour toutes les familles, de leurs charges professionnelles et familiales. Une telle évolution ne pourra se faire sans que tous les acteurs économiques ne s'ajustent<sup>3</sup>.

Comment, et sur quelles bases ces ajustements se feront-ils? Qu'il s'agisse, entre autres, de santé, d'éducation ou de finances publiques, comment adapter les institutions et les réseaux en place? Quelles motivations utiliser pour s'assurer que tous les acteurs sociaux assumeront les responsabilités qui sont les leurs face aux collectivités? Il y a lieu de craindre que ces nouvelles données démographiques, qui s'ajouteront aux pressions du marché, ne forcent une ultérieure homogénéisation de nos politiques sociales ! Au-delà des différences entre les structures politiques en place de part et d'autre de l'Atlantique, nous seront tous appelés à répondre à ces questions et à relever les défis qu'elles impliquent.

Dans ce contexte, il sera primordial de préserver les espaces au sein desquels s'expriment nos différences, et cette formidable et nécessaire diversité qui constitue notre principal atout face à l'avenir. En nous rapprochant sans cesse davantage, la mondialisation – qu'il faut se garder de démoniser –, nous permet, plus que jamais, d'être au fait d'expériences menées ailleurs, de succès dont nous pouvons nous inspirer comme d'erreurs dont nous pourrions faire l'économie. À nous de savoir utiliser les conjonctures. Le défi est de taille, mais nous n'avons pas le droit de ne pas le relever.

Je vous remercie.

---

<sup>1</sup> À ce sujet, voir notamment Dandurand, Renée B. et Saint-Pierre, Marie-Hélène (2000), «Les nouvelles dispositions de la politique familiale québécoise : un retournement ou une évolution prévisible?». In

---

Comprendre la famille. Actes du 5<sup>e</sup> Symposium québécois de recherche sur la famille, Ste-Foy, PUQ, 59-80

<sup>2</sup> Voir Jenson Jane et Thompson, S. (1999), *Comparative Family Policy : Six Provincial Stories*, Ottawa, Canadian Policy Research Network, et Dandurand, Renée B. et Kempeneers, M., *Pour une analyse comparative et contextuelle de la politique familiale au Québec*, in *Recherches sociographiques*, à paraître.

<sup>3</sup> Van Audenrode, Marc (2001), «Démographie, économie et société québécoise : les vingt prochaines années», in *Démographie et famille : les impacts sur la société de demain*, Actes du Colloque, Conseil de la famille et de l'enfance du Québec, 88-93.