Avis sur la politique familiale – Section relative au soutien économique aux familles

Avis sur la politique familiale – Section relative au soutien économique aux familles. Novembre 1984.

Date de publication : 1984-09-19

Auteur : Conseil du statut de la femme

Notez que le contenu de ce document n'est pas conforme aux standards d'accessibilité.

Gouvernement du Québec
Conseil du statut de la femme

729488

CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME
27 MAR. 2003
Centre de documentation

QUÉ
A1157
A8
009
1984
QCSF

AVIS SUR LA POLITIQUE FAMILIALE - SECTION RELATIVE AU SOUTIEN ECONOMIQUE AUX FAMILLES

C.S.F.
DOCUMENTATION
NO.:
COTE:

Louise Barnard
Service de la recherche
1984-09-19

Collaboration:

Micheline Boivin
Francine Lepage
Sylvie Rheault

Québec:
8, rue Cook
3ième étage, bureau 300
Québec, G1R 5J7

Montréal:
1255, place Philippe,
Suite 708,
Montréal H3B 3G1

TABLE DES MATIERES

Chapitre 1 - Le soutien socio-économique 1

1.1 Les objectifs du C.S.F. eu égard au soutien économique 2

1.2 Evaluation des programmes actuels par rapport aux objectifs précités 3

1.3 Propositions du C.S.F.: 8

- La Politique d'ensemble 8
- Recommandations du C.S.F. en mai 1981 11
- Recommandations au niveau des programmes d'entretien 13
- Recommandations au niveau des programmes d'aide à la garde 17
- Recommandations d'ordre fiscal reliées à l'exemption de personne mariée et son équivalent 21
- Recommandations au niveau de la maternité 25

ANNEXE 1

Chapitre 1 - "Le soutien socio-économique"

Le soutien économique aux familles passe par différents programmes qui, parfois, s'additionnent; il s'agit des transferts publics, des transferts privés, de la fiscalité et de certains services subventionnés tels les garderies. Ce court chapitre du Livre vert consacré aux transferts publics fait état des différents programmes d'aide directe aux familles, soit celle versée en raison de la présence d'enfants, et des programmes d'aide indirecte, soit celle qui origine de programmes de sécurité du revenu conçus pour l'ensemble de la population, mais pourvus de dispositions particulières eu égard aux enfants à charge.

L'argent étant sans conteste reconnu comme le nerf de la guerre, nous déplorons le peu d'attention au traitement de ce chapitre. Outre le fait que les cinq questions qui y sont contenues s'appliquent d'abord aux familles biparentales[1], il est peu approprié à la consultation. En effet, on n'y discute aucunement des enjeux sous-jacents aux questions posées afin de permettre une réponse éclairée de la part des personnes consultées.

Au niveau du soutien économique, nous croyons qu'une politique familiale doive viser la prise en compte de la charge financière additionnelle issue de la présence d'enfants. Dans l'éventualité où les besoins des enfants seraient bien couverts par les programmes d'aide directe, il faudrait réexaminer les dispositions contenues à leur endroit dans les programmes d'aide indirecte. Nous nous bornerons donc à l'analyse de l'aide directe aux familles tout en reconnaissant la nécessité de débattre des autres formes de soutien dans un contexte autre que celui de la politique familiale. Le C.S.F. fera connaître par exemple sa position sur les transferts entre les conjoints dans son avis sur la réforme de la fiscalité.

---

1. Les cinq questions sont reproduites à l'annexe 1.

1.1 Les objectifs du C.S.F. eu égard au soutien économique

Au niveau de l'aide directe aux familles, soit celle reliée à la maternité, à l'entretien et à la garde des enfants, la politique familiale devrait viser les objectifs suivants:

1) La responsabilité conjointe de l'Etat et des parents à la couverture des besoins d'entretien des enfants. Ceci dans le but de reconnaître la contribution sociale des parents à la société de demain et de contribuer au mieux-être des enfants;

2) La responsabilité partagée des deux parents à la satisfaction de l'ensemble des besoins des enfants. Ceci afin que cesse les stéréotypes sexuels du père pourvoyeur et de la mère responsable des tâches domestiques;

3) La possibilité pour le(s) parent(s) de concilier ses(leurs) responsabilités familiales et professionnelles. Ceci afin que les responsabilités familiales ne pénalisent ni pécuniairement, ni professionnellement le(s) parent(s) sur le marché du travail (congés de maternité, congés parentaux, services de garde);

4) Un soutien économique au rôle parental libre de préoccupation nataliste. Ceci afin que les mesures gouvernementales n'incitent pas les couples à avoir plus d'enfants qu'ils ne le désirent;

5) La reconnaissance sociale de la maternité;

6) La neutralité des politiques familiales, que les parents exercent ou non une activité rémunérée. Les mesures de soutien aux familles, notamment l'aide financière et les services de garde, devraient être disponibles pour le(s) parent(s) indépendamment de l'exercice ou non d'une activité rémunérée;

7) L'abolition de toute forme d'aide qui favorise davantage les hauts revenus; nous pensons ici aux exemptions et déductions;

8) La reconnaissance de besoins spécifiques à certains types de familles (monoparentales, bas revenus, enfants handicapés).

1.2 Evaluation des programmes actuels par rapport aux objectifs précités

Actuellement, divers programmes et certaines dispositions du régime fiscal s'additionnent pour constituer l'aide gouvernementale directe aux familles. Leur liste suit.

Au niveau de l'entretien:

- allocation familiale (Québec)
- allocation familiale (fédéral)
- allocation supplémentaire pour enfants handicapés (Québec)
- crédit d'impôt remboursable pour enfant (fédéral)
- exemption équivalente à l'exemption pour personne mariée (Qué.-féd.)
- exemption pour enfant de moins de 18 ans (fédéral)
- exemption pour enfant de 16 et 17 ans (Québec)
- exemption pour enfant de 18 ans et plus si l'enfant est aux études ou handicapé (Québec-fédéral).

Au niveau de la garde:

- allocation de disponibilité (Québec)
- déduction pour frais de garde (Québec-fédéral)
- aide financière à la garde (Québec).

Au niveau de la maternité:

- allocation de maternité (Québec)
- assurance-chômage-maternité
- retrait préventif.

Actuellement, les programmes d'aide directe à la famille ne semblent poursuivre aucun objectif commun, certains étant dégressifs, c'est-à-dire qu'ils représentent des montants plus importants à mesure que les revenus augmentent, comme par exemple les exemptions fiscales; d'autres progressifs, c'est-à-dire qu'ils réduisent les écarts de revenus entre les faibles et les hauts revenus, comme le crédit d'impôt remboursable, alors que les allocations familiales du Québec sont pour leur part neutres, c'est à dire qu'elles sont versées également à toutes les familles indépendamment de leurs revenus. Cette incohérence naît d'une juxtaposition de mesures à différentes époques par les deux paliers de gouvernement sans qu'on ait eu le courage de restructurer les programmes en profondeur.

Outre les caractéristiques ci-haut énoncées, le fait que ces différents programmes se cumulent dans certains cas, les uns aux autres, il arrive que, selon les différents niveaux de revenus, le résultat net passe de la dégressivité à la progressivité, comme nous le démontre le tableau qui suit.

VALEUR DES DIVERSES FORMES D'AIDE AUX FAMILLES POUR UNE FAMILLE COMPOSEE DE DEUX ADULTES ET DE DEUX ENFANTS AGES DE 8 ET DE 16 ANS SELON LE NIVEAU DE REVENU, 1983

Programme	Niveau de revenu 10 000$	20 000$	30 000$	35 000$	40 000$	50 000$
Alloc. fam. fed.[1]	624 $	505 $	481 $	470 $	470 $	439 $
Alloc. fam. prov.	211	211	211	211	211	211
Crédit d'impôt	686	686	530	280	30	-
Exempt. fédérales[2]	- 36	319	392	417	419	504
Exempt. provinciales	53	156	186	198	209	217
TOTAL	1 538 $	1 877 $	1 800 $	1 576 $	1 339 $	1 371 $

Coût des 3e et 4e membres d'une famille selon les seuils de faible revenu de Statistique Canada: 6 736$

1 *Le coût de l'imposition des allocations familiales a été soustrait de la valeur de ces allocations.*

2 *Pour la famille avec un revenu de 10 000$, la valeur de l'exemption fédérale est négative parce que la famille sans enfants reçoit un abattement d'impôt provincial qui est supérieur de $36 à celui que reçoit une famille avec deux enfants.* (L'auteure prend ici en compte le fait que le fédéral verse au contribuable québécois un abattement d'impôt qui augmente avec le revenu imposable entre 0 et 2 000 $, fourchette à l'intérieur de laquelle le contribuable n'a aucun impôt à payer).

Source: Quelques remarques sur la fiscalité, les femmes et les familles, Ruth Rose, UQAM, juin 1984, p. 8.

De plus, les règles d'admissibilité aux programmes sélectifs ne sont pas uniformes. Ainsi, le crédit d'impôt remboursable pour enfant est uniquement fonction du revenu familial. L'aide financière à la garde est à la fois fonction des revenus et de l'activité rémunérée ou du statut d'étudiant à temps plein pour les enfants fréquentant une garderie en milieu scolaire.

On doit également souligner que même au sein des mesures fiscales générales, il existe certaines inéquités. En effet, l'exemption pour enfant à charge est applicable au revenu individuel le plus élevé à l'intérieur d'une famille biparentale, ce qui a pour effet de rendre cette disposition plus avantageuse à mesure que le revenu augmente. La déduction pour frais de garde de son côté n'est applicable que sur le plus bas revenu. Cette dernière mesure prend en compte l'activité des parents dont les enfants ont moins de six ans alors que sous le programme d'aide financière à la garde, les parents d'enfants d'âge préscolaire sont couverts indépendamment de leur activité. On constate donc que selon les programmes de transfert ou les mesures fiscales, l'aide gouvernementale est basée soit sur le plus bas revenu, soit sur le plus haut revenu ou encore sur le revenu familial.

On peut également s'interroger sur la modulation progressive des allocations familiales selon le rang de l'enfant. Curieusement, l'allocation de disponibilité est assortie d'une modulation dégressive cette fois, alors que le crédit d'impôt remboursable octroie des montants égaux pour chacun des enfants.

Au niveau de la garde, comment justifier que l'allocation de disponibilité ne soit versée qu'en fonction de la présence d'enfants entre 0 et 6 ans alors que la déduction pour frais de garde est accordée pour les enfants de moins de 14 ans et l'aide financière à la garde jusqu'à la fin du primaire.

Nous sommes conscientes de la nécessité de réglementer les services de garde afin que les services offerts soient de bonne qualité. Par ailleurs, dans la mesure où l'accessibilité à ces services est tellement limitée par rapport aux besoins (en 1984 au Québec, on compte 550 163 enfants de 0 à 5 ans et il n'existe que 26 393 places en garderie et 1 519 places en milieu familial reconnu pour les recevoir), on peut s'interroger sur le fait que l'aide financière à la garde, mesure sélective dans le but de venir en aide aux plus démunis, ne soit accessible qu'en fonction de l'utilisation de certains types de garde, soit la garde en garderie, en milieu familial reconnu et en milieu scolaire.

On peut également s'interroger sur le mode de versement des prestations. L'aide financière est versée directement au représentant du service de garde sur une base régulière alors que l'allocation de disponibilité est versée à la mère une fois l'an malgré que ces deux programmes visent à compenser les mêmes coûts.

Un autre aspect à questionner est celui de la bénéficiaire des prestations ou des exemptions fiscales. Actuellement, les allocations familiales, l'allocation de disponibilité et le crédit d'impôt remboursable sont, sauf exception, versés à la mère alors que dernièrement une modification rendait éligible à la déduction pour frais de garde, non plus exclusivement la mère mais, dans le cas d'une famille à deux gagne-pain, la personne ayant le plus faible revenu. Le plus haut revenu, souvent le père, peut pour sa part se prévaloir des exemptions pour enfants, exemptions dont le bénéfice augmente avec le revenu, comme c'est le cas d'ailleurs avec les déductions.

En présence de toutes ces variables, progressivité, dégressivité, neutralité, universalité ou sélectivité, activité rémunérée ou non,

modulation selon le rang, type de clientèle visée, mode de versement et sexe du bénéficiaire, il est évident que les objectifs du C.S.F. ne sont pas tous atteints dans chacun des programmes et qu'une révision complète de ces programmes s'impose.

1.3 Propositions du C.S.F.

Le C.S.F. a déjà pris position à l'égard de certains programmes d'aide directe aux familles. Nous faisons un rappel des positions antérieures du C.S.F. à ce sujet. La Politique d'ensemble sur la condition fémininé de 1978 contenait des recommandations que nous reproduisons ici. En mai 1981, il revoyait certaines de ces positions dont nous faisons état également.

La Politique d'ensemble

Objectifs

Reconnaissance par l'Etat du caractère collectif de certaines activités exercées au sein de la famille.

Partage des responsabilités familiales entre les parents.

Recommandations

QUE le ministère des Affaires sociales verse des allocations de disponibilité aux familles ayant des enfants de 0 à 12 ans (jusqu'à la fin du cours primaire).

> Ces allocations devraient être trois fois plus élevées pour les enfants d'âge préscolaire. En effet, les frais de garde des enfants d'âge préscolaire sont plus élevés que ceux des enfants de 6 à 12 ans, ces derniers étant partiellement pris en charge par le système scolaire.
>
> Ces allocations devraient être versées au conjoint qui n'exerce pas d'activité rémunérée ou si les deux conjoints travaillent à l'extérieur, au conjoint qui a le revenu le plus bas. On pourrait obtenir une meilleure distribution verticale des revenus entre les familles en rendant imposables les allocations familiales et l'allocation de disponibilité.

QUE le ministère des Finances propose des modifications à Loi de l'impôt sur le revenu afin:

. que l'exemption de personne mariée soit graduellement éliminée;

. que les exemptions pour enfants à charge soient éliminées, et que les sommes ainsi récupérées servent à augmenter les allocations familiales;

. que la déduction pour frais de garde d'enfants soit éliminée;

Les allocations de disponibilité permettront aux familles dont les deux conjoints travaillent à l'extérieur de payer une partie des frais de garde d'enfants.

. que l'allocation pour frais de disponibilité de même que les allocations familiales soient imposables sur le revenu le moins élevé de l'un ou de l'autre parent.

QUE le ministère des Affaires sociales s'assure que l'allocation familiale et l'allocation de disponibilité couvrent une proportion de plus en plus élevée des frais reliés aux enfants (frais généraux et frais de garde).

QUE le gouvernement du Québec demande au gouvernement fédéral d'adopter les mêmes mesures, à savoir l'élimination de l'exemption de personne mariée, l'abolition des exemptions pour enfants à charge (et la hausse correspondante des allocations familiales), l'abolition de la déduction pour frais de garde, le versement d'allocations de disponibilité pour tous les enfants de 0 à 12 ans, ainsi que l'imposition des allocations familiales et des allocations de disponibilité.

Les recommandations précédentes tendent à reconnaître le caractère collectif des soins aux jeunes enfants; cependant d'autres services collectifs peuvent être dispensés à l'intérieur de la famille, par exemple la garde d'enfants handicapés ou de parents âgés ou invalides. Lorsque la garde est effectuée dans la famille, elle permet d'éviter un placement dans un établissement spécialisé, solution plus coûteuse pour l'Etat, et souvent moins satisfaisante pour la personne concernée.

Objectif

Faire reconnaître le double rôle du chef de famille monoparentale.

Recommandations

QUE le ministère du Revenu fasse bénéficier les chefs de familles monoparentales d'un crédit d'impôt remboursable (pour compenser l'élimination de l'exemption de personne mariée, et tenir compte des coûts supplémentaires en soins et en services reliés à la présence d'enfants).

> Un crédit d'impôt remboursable permet de réduire les impôts qui doivent être payés. Si le crédit d'impôt alloué est plus élevé que l'impôt à acquitter, la différence est remboursée au bénéficiaire sous forme d'une allocation; s'il est inférieur, le solde doit être versé à l'État. Le crédit d'impôt ne donne pas lieu, comme l'exemption, à une économie d'impôt qui augmente avec le revenu: il est donc plus équitable.

Objectif

Reconnaissance du rôle social de la maternité et du rôle des parents.

Recommandations

QUE le ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre

. reconnaisse aux travailleuses le droit à un congé de maternité comprenant les dispositions suivantes:

- congé flexible de 18 semaines avec possibilité de prolonger ce congé de huit semaines pour les travailleuses qui allaitent;

- congé payé au plein salaire par le gouvernement du Québec;

- maintien et cumul des droits et avantages liés à l'emploi;

- retour au même poste après le congé ou à un poste équivalent, si ce poste a été aboli;

- droit à un congé payé dans les cas d'interruption de grossesse, pour les travailleuses qui ne sont pas couvertes par un régime d'assurances;

- droit à un congé payé de 18 semaines dans les cas d'adoption, pour l'un ou l'autre des parents;

- autorisation d'absences rémunérées, autres que les vacances ou les congés de maladie, pour visites médicales et cours prénatals au moment de la grossesse;

- droit d'absences rémunérées sans justification, pour une durée totale de 24 heures ouvrables, au cours de la grossesse.

. reconnaisse aux travailleuses et aux travailleurs le droit à un congé parental sans solde, après le conge de maternité, d'une durée variable mais n'excédant pas 34 semaines après la fin du congé régulier de 18 semaines; le maintien du poste et des avantages liés à l'emploi devrait être assuré et ce congé pourrait être pris par la mère ou le père ou par les deux en alternance;

. reconnaisse aux travailleuses et aux travailleurs des congés avec solde de dix jours ouvrables par année pour responsabilités parentales.

Recommandations du C.S.F. de mai 1981 (communiqué de presse)

Le C.S.F. recommande donc au gouvernement d'adopter les mesures suivantes touchant la fiscalité et la sécurité sociale:

FISCALITE

1- *Abolition de l'exemption de personne mariée.*

2- *Versement d'un crédit d'impôt remboursable aux conjoints sans revenu de 30 ans et plus. L'âge d'admissibilité augmente de un an à chaque année.*

3- *Versement d'un crédit d'impôt remboursables aux chefs de familles monoparentales. Ces crédits seraient indexés à l'indice des prix à la consommation.*

4- *Abolition de l'exemption d'enfants à charge.*

5- *Abolition de la déduction de frais de garde. Cette mesure a été annoncée lors de la présentation du dernier budget de Jacques Parizeau.*

SECURITE SOCIALE

1- Versement d'une allocation de garde aux parents dont les enfants ne fréquentent pas l'école secondaire.

2- Fixation de l'allocation de garde aux parents d'enfants fréquentant l'école primaire à la moitié de celle pour les parents d'âge préscolaire.

3- Divisibilité de l'allocation de garde entre les parents, selon l'importance de leurs revenus.

4- Non imposition de l'allocation de garde.

5- Indexation de l'allocation de garde.

6- Augmentation des allocations familiales, fédérales et du Québec, et du crédit d'impôt remboursable pour enfants.

7- Extinction de la modulation des allocations familiales selon le rang des enfants.

8- Divisibilité des allocations familiales et du crédit d'impôt remboursable pour enfants entre les parents selon l'importance de leurs revenus.

9- Non imposition des allocations familiales.

10- Indexation des allocations familiales et du crédit d'impôt remboursable pour enfants.

Nous commenterons les positions du Conseil précédemment énoncées en faisant état d'abord des deux domaines qui nous intéressent plus particulièrement, soit l'entretien et la garde des enfants, pour ensuite traiter de recommandations d'ordre fiscal qui y sont, d'une certaine façon, reliées, soit l'exemption de personne mariée et son équivalent et nous terminerons avec la maternité.

Recommandations au niveau des programmes d'entretien

1) Le C.S.F. recommandait que les exemptions pour enfants à charge soient abolies et que les sommes récupérées servent à augmenter les allocations familiales afin d'aider à ce que ces dernières couvrent une proportion plus élevée des frais d'entretien reliés aux enfants (autant au Québec qu'au fédéral) et, enfin, que les allocations familiales soient indexées.

2) Le C.S.F. recommandait l'augmentation du crédit d'impôt remboursable pour enfant et son indexation.

3) Le C.S.F. recommandait l'extinction de la modulation des allocations familiales selon le rang de l'enfant.

4) Le C.S.F. recommandait en 1978 l'imposition des allocations familiales sur le plus bas revenu de l'un ou l'autre parent et leur non-imposition en 1981.

5) Le C.S.F. recommandait la divisibilité des allocations familiales et du crédit d'impôt remboursable entre les parents selon l'importance de leurs revenus.

Toutes ces recommandations ont encore aujourd'hui leur raison d'être, particulièrement la première touchant une augmentation du niveau de la couverture des coûts d'entretien des enfants. Le niveau de couverture actuel est nettement insuffisant en regard des coûts réels. Les deux dernières exigent d'être développées plus à fond. Nous aborderons d'abord l'imposition ou la non-imposition des allocations familiales.

L'imposition

Il semble que le C.S.F. ait d'abord retenu l'imposition des allocations familiales en vue d'une redistribution verticale, le fait qu'elles soient universelles assurant la redistribution horizontale. Au point de vue des transferts, il y a redistribution horizontale lorsque toutes les personnes dans la même situation reçoivent un

montant identique comme dans le cas des allocations familiales. Au point de vue des revenus, l'impôt opère une redistribution verticale, prélevant de l'argent des plus hauts salariés pour le verser aux personnes dans le besoin[1]. Cette question de l'imposition a été maintes fois débattue au C.S.F. au sein notamment du comité sur la fiscalité et du comité sur les questions économiques. Lorsque le fédéral a instauré en 1978 son crédit d'impôt remboursable pour enfant qui est un ajout aux allocations familiales en vue d'aider les parents eu égard aux frais qu'ils encourent pour l'entretien de leur(s) enfant(s), il devenait moins pertinent de rendre les allocations familiales imposables du fait que ce nouveau programme cette fois sélectif, assurait l'équité verticale, du moins pour les familles y ayant droit, sans compter que le montant accordé par le programme d'allocations familiales était si faible qu'on ne voyait pas l'intérêt de débattre sur quel revenu cette allocation serait imposée, le plus bas revenu, le plus haut revenu, le revenu de la mère, le revenu du père ou encore le revenu familial. Dans l'éventualité où les montants seraient majorés substantiellement et où l'imposition deviendrait réalité, il nous apparaîtrait souhaitable qu'elle soit calculée sur le revenu familial. En effet, d'imposer 50% sur chacun des revenus occasionne des inéquités entre les familles qui cumulent un même revenu familial par des revenus individuels différents. L'imposition sur le plus bas ou le plus haut revenu présente les mêmes désavantages. Le problème de l'imposition demeure délicat du fait que la table d'impôt est individuelle et non familiale et que l'imposition sur le revenu familial est désincitatif à l'emploi du deuxième parent.

On peut ajouter que dans l'éventualité où les allocations familiales deviendraient imposables sur le revenu familial, les parents auraient à négocier lequel d'entre eux devrait débourser l'impôt à payer.

---

1. Inspiré de Lise Poulin-Simon dans "Les assurances sociales pour une sécurité du revenu des salariées", IRAT, mars 1981.

En conclusion, le C.S.F. pourrait recommander au niveau de l'entretien:

- qu'un programme universel est essentiel;
- qu'une attention spéciale soit portée à la redistribution entre les familles de niveaux de revenus différents, soit par le biais d'un programme sélectif ou soit par le biais de l'imposition, si l'on procédait par le biais d'un seul programme substantiellement majoré.

La divisibilité des allocations familiales

En ce qui concerne la dernière recommandation, soit la divisibilité des allocations familiales et du crédit d'impôt entre les parents selon l'importance de leurs revenus, il faut prendre en considération les coûts administratifs d'une telle mesure qui nécessiterait qu'à chaque année fiscale, le partage soit recalculé. De toute façon, comme ce calcul serait fait sur les revenus de l'année précédente, il pourrait s'avérer tout à fait inadéquat pour l'année en cours.

D'autres possibilités s'offrent dans le but de promouvoir un partage des responsabilités familiales entre les parents:

- le versement au parent qui a le plus bas revenu;
- le versement de 50% des montants à chacun des parents;
- le versement par un chèque conjoint aux deux parents et devant être endossé par chacun avant l'encaissement.

Avant de présenter les avantages et les inconvénients de chacune de ces options, nous nous pencherons un instant sur le statu quo quant aux bénéficiaires des allocations familiales. Historiquement et traditionnellement, les femmes ont assumé les tâches reliées à l'entretien des enfants. Les allocations familiales ont été implantées au Québec en 1945 et ont toujours été versées aux mères. Du fait qu'en

1983 seulement 38% des mères d'enfants de 0 à 5 ans ont un travail gagne-pain, ce pourcentage passant à 44% pour les mères d'enfants de 6 à 11 ans alors qu'il est de 41% pour les mères d'enfants de 12 à 24 ans, couplé du fait que les femmes sur le marché du travail ne gagnent en moyenne que 60% des salaires versés aux hommes, il nous apparaît justifiable que les femmes continuent de bénéficier de ce privilège aussi longtemps que les taux d'activité des femmes de même que leur rémunération moyenne ne se compareront pas à ceux des hommes. Cette avenue a pour objectif la redistribution des revenus à l'intérieur de la famille en vue de la satisfaction des besoins des enfants et le respect du droit historique de gérance des femmes sur ces montants.

Le versement des allocations familiales au parent qui a le plus bas revenu apparaît presque tout aussi justifiable du fait que le bénéficiaire demeurera dans la plupart des cas la mère. On peut malheureusement penser que même à plus haut revenu, la mère sera celle qui héritera entre autres du magasinage de paires de souliers pour les enfants. D'un point de vue administratif, cette procédure n'est pas si lourde car le parent qui a le plus bas revenu est, dans la plupart des cas, le même d'une année à l'autre. De plus, les démarches en vue de faire changer le nom du bénéficiaire seraient de la responsabilité des parents.

Le versement de 50% des montants à chacun des parents apparaît, de prime abord, comme la solution idéale en vue de reconnaître le partage des responsabilités parentales. Administrativement, cela nécessite l'émission de deux chèques au lieu d'un seul; cependant, aucun ajustement n'est nécessaire d'une année à l'autre. Le problème est ici d'un autre ordre. Il serait en effet préférable de partager ces montants entre les parents en conséquence d'un partage des tâches reliées au soin des enfants plutôt qu'en espérant qu'un tel symbole soit doté d'un pouvoir de réalisation du partage des tâches.

Enfin, le versement d'un chèque émis conjointement aux deux parents minimise les coûts administratifs par rapport au scénario précédent tout en atteignant les mêmes fins. Cette solution demeure toutefois critiquable à un autre égard. Du fait que l'endossement des deux parents soit obligatoire, l'absence de l'un d'eux pourrait retarder indûment l'encaissement du chèque.

Recommandations au niveau des programmes d'aide à la garde

1) Le C.S.F. recommandait l'allocation de disponibilité aux familles ayant des enfants de 0 à 12 ans précisant d'abord que pour les enfants de 0 à 5 ans, l'allocation devait être trois fois plus élevée que pour les enfants de 6 à 12 ans puis, en 1981, deux fois plus élevée, et cela suite à l'abolition de la déduction pour frais de garde.

2) Le C.S.F. recommandait que cette allocation soit versée au conjoint qui n'exerce pas d'activité rémunérée ou au plus bas revenu dans le cas d'une famille à deux gagne-pain en 1978; comme dans le cas des allocations familiales, le C.S.F. recommandait en 1981 la divisibilité de l'allocation de disponibilité entre les parents, selon l'importance de leurs revenus.

3) Le C.S.F. recommandait en 1978 que cette allocation soit imposée sur le plus bas revenu de l'un ou l'autre parent puis, en 1981, que cette allocation soit non imposable.

4) Le C.S.F. recommandait en 1981 que l'allocation de disponibilité couvre une partie plus élevée des frais de garde et soit indexée.

Il y aurait intérêt à ce que la première recommandation soit précisée. Des recommandations pourraient également être formulées à l'endroit

du programme sélectif d'aide à la garde, soit l'aide financière à la garde qui existe depuis 1974. Nous traiterons d'abord de l'allocation de disponibilité qui a été instituée en 1981. En égard à l'allocation de disponibilité, le C.S.F. a très bien formulé sa recommandation en différenciant âge préscolaire (qui comprend la maternelle) et âge scolaire. En effet, le(s) parent(s) fait(font) face à des coûts de garde comparables lorsqu'un enfant fréquente la maternelle et la garderie à ceux encourus en garderie à plein temps. Nous devrions peut-être demander que la fréquentation de la maternelle donne droit à l'allocation de disponibilité à son plein montant, quel que soit l'âge de l'enfant (5 ou 6 ans). Le rapport 2/1 est réellement le plus représentatif des coûts encourus par les parents. La nouvelle recommandation pourrait donc être formulée de la façon suivante:

Le C.S.F. recommande que des allocations de disponibilité soient versées aux familles ayant des enfants de 0 à 12 ans, selon les modalités suivantes: que ces allocations soient deux fois plus élevées pour les enfants ne fréquentant pas le niveau primaire.

Comme au niveau des coûts d'entretien, la recommandation touchant l'augmentation du niveau de couverture des frais de garde est majeure. Le niveau de couverture actuel est nettement insuffisant en regard des coûts réels.

Au niveau du bénéficiaire, il apparaît justifiable que la personne qui assume la garde reçoive l'allocation.

Pour ce qui est des questions de la divisibilité entre les conjoints en emploi et de l'imposition, la même argumentation que celle présentée au niveau de l'entretien est applicable.

Quant à la modulation de l'allocation de disponibilité selon le rang de l'enfant, le C.S.F. ne s'est pas, à date, prononcé à ce sujet. Nous reconnaissons que cette modulation est sans doute justifiée par une économie d'échelle, mais cette dernière n'est réalisée que dans le cas d'un(e) gardien(ne) au domicile des parents. Par ailleurs, la

déduction pour frais de garde, quoique plafonnée, ne comporte pas de telle modulation. De son côté, l'aide financière à la garde donne plus que le double pour le deuxième enfant. Nous recommandons donc l'élimination de la modulation de l'allocation de disponibilité selon le rang de l'enfant.

Quant à l'aide financière à la garde, ce programme présente différentes imperfections. Précisons d'abord que ce programme tient lieu de programme sélectif au niveau de la garde. A cet égard, il devrait donc être disponible aux familles à bas revenus, mais il s'avère qu'outre le revenu familial, ce programme prenne en compte les types de garde utilisés. Il ne rend en effet admissible que les parents dont les enfants fréquentent une garderie, un milieu familial reconnu ou une garderie en milieu scolaire. Ce programme ne vient donc pas en aide aux parents qui utilisent un(e) gardien(ne) à la maison et/ou qui vivent dans une localité où les types de garde donnant droit à l'aide financière n'existent pas. De plus, les enfants de niveaux maternelle et primaire ne sont pas couverts lorsque la garderie en milieu scolaire est fermée, et ce notamment tout l'été. Les parents dont les enfants sont de niveau primaire sont également désavantagés lors des journées pédagogiques car, malgré que le tarif quotidien atteigne en moyenne 10 $ par enfant, l'aide quotidienne ne peut jamais dépasser 3,50 $ par jour par enfant, et cela par règlement.

A cet effet, le C.S.F. avait inclus la recommandation qui suit dans sa politique d'ensemble:

> "QUE le gouvernement du Québec reconnaisse différentes formules de garde d'enfants telles que: garderies, mini-garderies, familles de garde, garde à domicile, camps de jour, cantines scolaires, garderies parascolaires, etc. pour permettre de répondre aux besoins des familles dans différents milieux et qu'il détermine pour chacune des normes minimales de fonctionnement" (p. 180)

En terminant, nous souhaitons que l'O.S.G.E. continue de déployer ses efforts en vue du développement du nombre de places dans les services de garde au Québec, tout en maintenant la qualité des services dispensés. Le développement des garderies doit être assorti d'abord d'une hausse de l'aide gouvernementale au fonctionnement des garderies puis d'une augmentation de l'aide quotidienne aux parents, plafonnée à 9 $ depuis 1978, et cela tout en l'étendant pour des niveaux de revenu plus élevés. Une telle bonification permettrait que la clientèle des garderies se gonfle de la fréquentation des enfants des familles à revenu moyen qui actuellement ne peuvent, faute de subventions adéquates, y inscrire leurs enfants. Actuellement, seules les familles à revenu faible, grâce à l'aide financière, et les familles à revenu élevé peuvent permettre à leurs enfants de fréquenter les garderies.

Même si les garderies doivent demeurer le pivot des services de garde, elles ne peuvent répondre à tous les besoins de garde (tels ceux émanant d'enfants de moins de deux ans, de milieux à faible densité de population, etc.). La garderie en milieu familial apparaît à certains parents comme la solution à leurs besoins. Le gouvernement doit donc s'assurer que la garde en milieu familial soit viable et de bonne qualité.

En milieu scolaire, les services de garde devraient continuer à se développer. La dernière version du défunt projet de loi 40 touchant la restructuration scolaire obligeait toute commission scolaire à dispenser un service de garde à la demande des parents. Il est essentiel que dans la rédaction du nouveau projet de loi, cette obligation soit maintenue. De plus, les services devraient toujours ouvrir leurs portes lors des journées pédagogiques et des congés scolaires. Pour assurer la relève de l'école et de la garderie en milieu scolaire, une instance devra se voir confier la responsabilité des camps de jour.

Recommandations d'ordre fiscal reliées à l'exemption de personne mariée et son équivalent

1) Le C.S.F. demande l'abolition de l'exemption de personne mariée et, en 1981, préconise son remplacement par un crédit d'impôt remboursable pour les conjoints(es) à la maison de 30 ans et plus, l'âge d'admissibilité augmentant d'un an à chaque année.

2) Le C.S.F. demande l'instauration d'un crédit d'impôt remboursable destiné aux chefs(fes) de famille monoparentale en remplacement de l'équivalent de l'exemption de personne mariée.

3) Le C.S.F. souhaite l'harmonisation des deux paliers de gouvernement aux mesures préconisées autant au point de vue des programmes universels et de sécurité du revenu qu'au point de vue fiscal.

Ces trois recommandations nous apparaissent encore pertinentes. La première est la seule qui demande à être précisée. L'argent récupéré suite à l'abolition de l'exemption de personne mariée ne fait pas encore l'unanimité quant à son utilisation. Différentes avenues sont ici présentées:

A) Le versement d'un crédit d'impôt remboursable aux conjoints(es) de 30 ans et plus, l'âge d'admissibilité augmentant d'un an à chaque année.

Le C.S.F. voulait par cette mesure reconnaître les effets de la tradition et de la culture québécoise qui ont confiné les femmes à leur rôle de mères à la maison et qui ont de ce fait perdu presque toute possibilité de réinsertion sur le marché du travail une fois la famille élevée. Le C.S.F. voulait donc que cette mesure ne soit que transitoire et disparaisse avec l'arrivée de la nouvelle génération de femmes qui, croyait-on, allait cumuler travail à l'extérieur et travail domestique. Il va sans dire que le C.S.F., sans l'avoir précisé, prévoyait le versement d'un crédit d'un montant égal pour toutes.

Cette position du C.S.F. pourrait être revue notamment pour les raisons qui suivent. L'âge de 30 ans en 1981 est d'abord questionnable. Ces femmes ont étudié à l'époque des cégeps et n'ont pas été marquées de la même façon que leurs aînées par une socialisation encourageant une disponibilité intégrale des femmes à la famille. Elles n'avaient que 13 ans en 1968. Dans l'éventualité où le C.S.F. continuerait de supporter cette recommandation, il apparaît souhaitable d'ajuster l'âge d'admissibilité à cette mesure.

Le choix de retenir l'âge de 30 ans a sans doute été fait dans l'optique où les mères de moins de 30 ans bénéficieraient de l'allocation de disponibilité pour leurs enfants de 0 à 12 ans. Dans les faits cependant, cette allocation n'a jamais été accordée pour les enfants de 6 à 12 ans.

La critique que l'on pourrait faire de ce crédit proposé en 1981 par le C.S.F. est qu'il discriminait les femmes selon l'âge sans compter que l'allocation de disponibilité devait être versée en présence d'enfants. Le crédit d'impôt remboursable devait pour sa part être versé à toutes les femmes, sans égard au fait qu'elles aient, qu'elles n'aient plus ou qu'elles n'aient jamais eu charge d'enfants alors que dans l'esprit de la Politique d'ensemble sur la condition féminine, une distinction était faite entre les services rendus aux enfants et ceux rendus au conjoint, les premiers seuls devant être reconnus.

Afin de traiter toutes les femmes à la maison de la même manière et de prendre en compte la difficulté actuelle des femmes à obtenir un emploi rémunéré, non seulement à cause de la culture mais également du chômage, nous suggérerions l'une des deux options suivantes.

B) Le versement d'un crédit d'impôt remboursable à tous(tes) les conjoints(es) à la maison[1], indépendamment de leur âge et de la présence d'enfants.

Cette option présente plusieurs avantages:

- Elle fait disparaître la notion de personne à charge dans le cas d'un(e) conjoint(e) pour ne la conserver que dans le cas des enfants.

- Elle prend en compte la notion de dépenses incompressibles pour chaque personne et lui permet en tant qu'adulte de gérer les sommes correspondantes.

- Elle accorde un montant aux seules personnes qui, à cause des liens du mariage, ne peuvent être couvertes individuellement par les programmes de transferts sélectifs (par exemple les programmes d'aide sociale et de supplément de revenu garanti aux personnes âgées).

- Elle a l'avantage de verser un crédit à la personne qui accomplit le travail domestique.

" En effet, l'Etat subventionne directement le conjoint ayant un revenu sous prétexte que ce dernier doit débourser pour l'entretien du conjoint sans revenu, soit l'épouse, qui pourvoit aux soins de la famille et ne reçoit en retour aucune compensation financière. Si le contribuable devait payer pour obtenir ces services, ce ne serait pas déductible de son rapport d'impôt. Le système fiscal actuel confirme ainsi la dépendance économique des épouses et ne reconnaît d'aucune manière leur apport propre au revenu familial"(2).

- Elle n'augmente pas de façon générale le fardeau fiscal d'un ménage à un gagne-pain et a l'avantage d'opérer une redistribution à l'intérieur du couple.

---

1. Ce crédit pourrait être attribué à tout adulte pour qui l'équivalent de l'exemption de personne mariée est actuellement accordé. Dans le cas de familles monoparentales ayant un enfant mineur, le crédit serait octroyé directement au parent.

2. Communiqué de presse, C.S.F., 5 mai 1981.

On pourrait toutefois encore lui reprocher certaines imperfections:

- Les conjoints légaux sont les seuls à être couverts. On pourrait toutefois envisager de l'étendre aux conjoints de fait.

- On pourrait y voir une reconnaissance du travail domestique et prétexter que les services privés à un conjoint ne doivent pas être reconnus de façon étatique étant donné que ce crédit est versé qu'il y ait ou non présence d'enfants. Rappelons toutefois que la reconnaissance du travail domestique n'est cependant pas la justification première de cette mesure.

C) Une autre option s'offre à nous. Il s'agit de rendre le crédit d'impôt remboursable universel, c'est-à-dire accessible à tout adulte quel que soit son occupation ou son revenu, en remplacement de l'exemption personnelle de base et de l'exemption de personne mariée. Cette option traite de façon équitable tous les contribuables et, de plus, du fait de son universalité, est plus facile à administrer.

> "Ce crédit représente un impôt négatif et vise à donner une base de revenu à chaque adulte, indépendamment de sa situation familiale ou de ses autres sources de revenu. Il vise à accorder aux plus pauvres, ainsi qu'aux personnes au foyer, le même avantage fiscal que l'on accorde déjà aux plus riches et aux contribuables bénéficiant d'un travail à temps plein"(1).

Comme dans le précédent scénario, cette option accorde un double crédit aux familles monoparentales, le premier en remplacement de l'exemption personnelle du(de la) chef(fe) de famille et l'autre en remplacement de l'équivalent de l'exemption de personne mariée accordée à la famille monoparentale pour un de ses enfants.

---

1. Ruth Rose, "Quelques remarques sur les programmes de revenu minimum garanti", p. 6.

Recommandations au niveau de la maternité

La couverture de la maternité est un domaine où il y a eu progrès au cours des dernières années. Toutefois, les propositions avancées par le C.S.F. en 1978 n'ont pas été réalisées dans leur totalité.

Au Québec, la Loi sur les normes de travail (L.N.T.) prévoit un congé de maternité d'une durée de dix-huit semaines, c'est-à-dire que toute personne satisfaisant aux règles pourra reprendre son emploi après s'être absentée pour la totalité de ce laps de temps. De plus, une allocation de maternité de 240 $ est prévue pour les personnes qui se qualifient aux prestations d'assurance-chômage-maternité. A date, la L.N.T. n'intègre aucune autre disposition à portée financière ni protection d'emploi comme, par exemple, les problèmes de santé reliés à la grossesse, les visites prénatales, les absences en raison d'enfants[1]. Toutefois, quand il y a risque pour la travailleuse enceinte originant de son milieu de travail, la législation québécoise l'autorise à se retirer avec garantie d'emploi et pleine compensation du salaire net. Des plaintes adressées au C.S.F. nous portent à penser que l'interprétation de cette loi se fait de plus en plus restrictive. Il deviendrait de plus en plus difficile de faire la preuve que les problèmes de santé de la femme enceinte originent de son milieu de travail. De plus, aucune indemnité n'est prévue en cas de perte de capacité productive des suites de la grossesse ou de l'accouchement pour la travailleuse salariée ou pour la femme sans emploi rémunéré.

La compensation monétaire du congé de maternité est toujours assurée par le programme d'assurance-chômage-maternité. On sait que ce programme n'est accessible qu'aux seules salariées, que les règles d'admissibilité en restreignent la portée, qu'il ne couvre que quinze

1. La L.N.T. permet à un salarié de s'absenter de son travail pendant deux jours sans solde, dans le cas d'une naissance ou d'adoption.

semaines alors que le congé de maternité québécois est de dix-huit semaines et que, finalement, il n'assure qu'un taux de remplacement de 60% du salaire assurable (en 1984, la prestation hebdomadaire maximum est de 255 $). De plus, si une femme peut se prévaloir durant sa grossesse d'un maximum de quinze semaines de prestations d'assurance-chômage-maladie, cela entraîne la diminution d'autant de semaines d'assurance-chômage-maternité. L'allocation de maternité de 240 $ couvre mal les trois semaines de congé de maternité non compensées par l'assurance-chômage.

Les employées du secteur public et parapublic ont obtenu droit à un congé de maternité de 20 semaines, compensé à plein salaire et la mère ou le père qui le désire peut se prévaloir d'un congé sans solde d'une durée maximale de deux ans. Le père bénéficie d'un congé de paternité de cinq jours, compensé à plein salaire. Malgré des engagements gouvernementaux, les travailleuses du secteur privé n'ont pas encore pu obtenir une meilleure couverture financière du congé de maternité et les parents ne peuvent se prévaloir d'un congé sans solde de longue durée.

Malgré que, selon la L.N.T., il était prévu que l'employeur doive réinstaller la salariée en lui accordant tous les avantages dont elle aurait bénéficié si elle était restée au travail, il apparaît que le terme avantage ait été interprété de façon limitative, ne couvrant que les seules vacances annuelles excluant de ce fait les congés de maladie, le cumul de l'expérience et de l'ancienneté.

Plusieurs recommandations s'imposent pour corriger les lacunes constatées:

- Que toutes les travailleuses, y compris les travailleuses autonomes, collaboratrices, domestiques, contractuelles et à temps partiel aient droit à une compensation financière en cas de grossesse d'une durée de 20 semaines.

  Que ce congé soit accordé à l'un ou l'autre parent en cas d'adoption.

- Que la perte de revenu et les avantages afférents subie par la femme durant son congé de maternité soit pleinement compensée.

- Que la protection d'emploi et la pleine compensation financière soit étendue aux problèmes de santé reliés à la grossesse.

- Qu'un congé de paternité pleinement compensé soit prévu par la Loi sur les normes de travail.

- Que des congés de maladie pleinement compensés soient prévus par la Loi sur les normes de travail et que ces congés puissent être utilisés en cas de maladie des enfants.

- Qu'un congé parental sans solde avec protection d'emploi d'une durée de deux ans soit offert au père ou à la mère, consécutivement au congé de maternité.

- Quand il y a danger pour la santé de la mère ou de l'enfant, que la travailleuse enceinte ou celle qui allaite puisse bénéficier d'un retrait préventif, comme c'est le cas maintenant, mais que ce retrait puisse dorénavant s'effectuer quelle que soit la source du danger.

- Que la perte de capacité productive des suites de la grossesse ou de l'accouchement donne droit à une indemnisation au même titre qu'un accident de travail ou une maladie professionnelle.

- Que l'on examine le bien-fondé d'accorder une allocation de naissance à toutes les femmes qui accouchent pour couvrir les frais afférents à la maternité.

Le C.S.F. est conscient que ces recommandations pourraient être difficiles d'application dans les conditions actuelles. La responsabilité de la couverture de la maternité est partagée par deux paliers de

gouvernement. L'employeur devant assumer une partie des coûts associés à la maternité, il pourrait être porté à discriminer les femmes à l'embauche. En conséquence, étant donné la nature sociale de la maternité, il nous apparaîtrait opportun de prévoir la création d'une caisse générale de maternité à laquelle l'ensemble des employeurs(euses) et des travailleurs(euses) seraient appelés(es) à contribuer.

Il n'est pas impensable que cette caisse soit financée partiellement par le gouvernement et que certains des avantages prévus soient étendus aux femmes hors du marché du travail.

ANNEXE 1

Les cinq questions contenues dans la Politique familiale eu égard au soutien économique direct et indirect:

- **Une première question vise le choix des modalités ou des formes de l'aide directe à apporter aux familles:**

  - **Doit-on choisir d'aider les familles en privilégiant les allocations familiales mensuelles ou les déductions fiscales, ou en combinant les deux formes d'aide, le tout en considérant bien sûr la diversité des revenus des familles et les taux d'imposition que nous devons retenir pour assurer la meilleure justice distributive possible?**

- Une deuxième question est l'objet de discussions constantes et de choix qui varient d'un pays à l'autre:

  - Doit-on faire varier l'aide ou non selon le rang de l'enfant?

En d'autres termes, si l'on verse des allocations familiales, le montant de ces allocations doit-il être le même pour chaque enfant, ou être plus élevé pour le premier ou pour le troisième?

- Une troisième question est beaucoup plus complexe et met en cause un principe fondamental:

  - L'Etat doit-il rester neutre face à la situation des parents-couples, en ne favorisant pas plus les couples où les deux parents ont un travail gagne-pain que les couples où l'un des deux parents reste au foyer?

En d'autres termes, l'Etat doit-il inciter ou ne pas inciter les deux parents à aller sur le marché du travail? La question nous renvoie au choix de plusieurs mesures: allocation de disponibilité pour le parent qui reste au foyer et qui est plus disponible pour les enfants, équilibre des déductions fiscales reliées à ce qu'on a appelé jusqu'ici "le conjoint à charge" et équilibre aussi entre l'aide accordée en services de garde aux couples où les deux parents sont sur le marché du travail et l'aide sous une autre forme aux couples où l'un des deux parents est au foyer. Et il faut tenir compte ici de ce que les choix des couples varient selon l'âge des enfants; cela explique, par exemple, que si 48% des femmes mariées ont un travail gagne-pain ou en recherchent un, cette proportion tombe à 35% pour les mères d'enfants de moins de 6 ans.

Cette troisième question appelle la quatrième, qui réfère à un débat social qui est loin d'être clarifié en ce moment:

- A partir de quels fondements et sous quelle forme doit-on reconnaître le travail familial d'un parent disponible, c'est-à-dire d'un parent qui dans un couple reste au foyer et se trouve plus disponible pour s'occuper des enfants?

Cette question se pose en particulier dans le contexte de la remise en cause des rôles traditionnels tenus par les hommes et les femmes dans les familles. Les opinions sur le statut de "la travailleuse au foyer", par exemple, varient énormément quand on écoute des groupes et des personnes s'exprimer là-dessus. Et là où l'on parte de travailleuse au foyer, il peut s'agir de "travailleur au foyer" dans les nouveaux partages des tâches, même si le phénomène n'est pas encore très répandu.

- Une cinquième question, plus globale encore, nous renvoie systématiquement aux choix de société que nous sommes prêts à faire pour améliorer le soutien économique aux parents. Si l'on tient compte des ressources actuelles de la so-

ciété québécoise et du budget de l'Etat; si l'on tient compte de l'ampleur des besoins sociaux à un moment où il nous faut constamment faire des choix difficiles pour assurer la relance économique; si l'on tient compte aussi des choix antérieurs qui ont été faits pour nous donner collectivement nos grands réseaux de services d'éducation, de santé et d'autres services sociaux; face à l'intérêt des familles, ne doit-on pas envisager le choix suivant?

- Faut-il constituer au Québec une caisse de sécurité familiale, d'où proviendraient des allocations familiales plus généreuses, et à laquelle contribueraient tous les citoyens qui peuvent être taxés à cet effet?