

Université de Montréal

Un regard sociologique sur la néolibéralisation des services de garde au Québec

Présenté par

Olivier Gentil

Département de sociologie

Faculté des Arts et des Sciences

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures

en vue de l'obtention du grade de maître ès sciences (M. Sc.) en sociologie

Avril 2022

© Olivier Gentil, 2022

Université de Montréal

Département de sociologie, Faculté des Arts et des Sciences

Ce mémoire intitulé

Un regard sociologique sur la néolibéralisation des services de garde au Québec

Présenté par

Olivier Gentil

A été évalué par un jury composé des personnes suivantes

Marianne Kempeneers
Présidente-rapportrice

Yanick Noiseux
Directeur

Marie-Pierre Boucher
Codirectrice

Nathalie St-Amour
Examinatrice externe

Résumé

Ce mémoire examine le traitement politique des services de garde au Québec, dans son articulation à l'expansion de l'État néolibéral. Nous nous intéressons au rôle attribué à ces services dans la « régulation d'ensemble » de l'économie, à leurs effets sur l'organisation des rapports sociaux de genre et de classe, ainsi qu'aux discours légitimant l'intervention (ou non) de l'État dans ce secteur d'activité. Trois périodes sont examinées : 1) le moment providentiel (1945-1979) ; 2) la période de transition néolibérale (1980-2003) ; 3) le moment néolibéral (2004-2015). Par le biais d'une analyse des publications gouvernementales et de la « littérature grise », nous cherchons ainsi à comprendre les logiques guidant l'élaboration des politiques gouvernementales dans ce domaine. Les principes et les idées dégagées du corpus sont évalués au regard des concepts de défamilialisation, de démarchandisation et de collectivisation.

Après avoir soutenu la familialisation des activités domestiques dans l'après-guerre, l'État québécois s'intéresse de plus en plus aux services de garde à partir des années 1980. L'investissement dans ce secteur d'activité connaît ensuite des avancées spectaculaires à la fin des années 1990 avec la création des centres de la petite enfance. Observons qu'au même moment, le gouvernement adopte une série de réformes visant le retour à l'équilibre des finances publiques et la « modernisation » de l'État québécois. On procède alors à des compressions budgétaires importantes dans la plupart des programmes sociaux. Enfin, après avoir rallié la faveur des élu.e.s, la politique de services de garde connaît plusieurs changements au cours des dernières décennies suivantes, menant progressivement à la privatisation de l'offre. Ce changement est principalement observé à travers les phénomènes de fiscalisation des subventions gouvernementales, c'est-à-dire l'investissement dans les programmes fiscaux et l'abandon progressif du principe de prix unique.

Ce mémoire vise à contribuer à une meilleure compréhension des débats et des discours entourant les services de garde au Québec depuis l'après-guerre. En retraçant la sociohistoire des services de garde sur le temps long, nous montrons l'influence considérable des discours et des cibles économiques du gouvernement dans l'évolution des politiques publiques rattachées à la petite enfance.

Mots-clés : services de garde, CPE, Centres de la petite enfance, gestion de la main-d'œuvre, activation, marchandisation, fiscalisation, protection sociale fiscale

Abstract

This thesis examines the political treatment of childcare services in the province of Quebec, as it relates to the expansion of the neoliberal state. We focus our attention on the role attributed to these services in the "overall regulation" of the economy, their impact on gender and class relations' organization, as well as on the rhetoric legitimizing, on the one hand, state intervention in this sector of activity and, on the other hand, its absence thereof. Three periods are examined: 1) the welfare period (1945-1979); 2) the neoliberal transition period (1980-2003); 3) the neoliberal period (2004-2015). Through an analysis of documents (both governmental and from the "grey literature"), we seek to understand the logic guiding the development of government policies in this field. The principles guiding state action in this matter that we have identified are evaluated through the lens of the following concepts: de-familialization, de-commodification and collectivization.

After supporting the familialization of domestic activities in the post-war period, the Quebec government became increasingly interested in childcare services in the 1980s. Investment in this sector of activity then experienced spectacular growth at the end of the 1990s with the creation of early childhood centers. At the same time, the government adopted a series of reforms aimed at restoring balance to public finances and the "modernization" of the state. Significant cuts thus followed in most social programs. Finally, after gaining the favor of elected officials, daycare service policy underwent several changes over the following decades, gradually leading to the privatization of services. This change is mainly observed through the taxation of government subsidies, the investment in tax programs and the gradual abandoning of the unique price policy.

This thesis contributes to a better understanding of the debates and discourses surrounding childcare services in Quebec, in a context of neoliberalization of the state. By studying the social history of childcare services over a long period, we show the influence of government discourse and economic targets on the choice of whether or not to invest in childcare services.

Keywords: Childcare, Daycare Center, Early Childhood Centers, Activation, Familialization, Commodification, Collectivization, Fiscal Welfare, Fiscal Taxation.

Table des matières

RÉSUMÉ.....	V
ABSTRACT.....	VI
TABLE DES MATIÈRES.....	VII
LISTE DES TABLEAUX.....	IX
LISTE DES FIGURES.....	XI
LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS.....	XII
REMERCIEMENTS.....	XV
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE 1 – L’APPARENT PARADOXE. LA MISE EN PLACE D’UNE MESURE PROGRESSIVE DANS UN CONTEXTE DE NÉOLIBÉRALISATION DE L’ÉTAT.....	6
CHAPITRE 2 – LE CADRE THÉORIQUE.....	13
2.1. L’ÉCONOMIE POLITIQUE LIBÉRALE ET LA CRITIQUE INSTITUTIONNALISTE.....	14
2.2 L’ANALYSE COMPARATIVE DES ÉTATS-PROVIDENCE.....	22
2.3 L’ANALYSE DES GOUVERNEMENTALITÉS.....	31
2.4 L’ACTIVATION OU LA GESTION DU SOCIAL PAR LA MISE AU TRAVAIL.....	33
2.5 LA FISCALISATION. LA RÉGULATION DES COMPORTEMENTS PAR LA FISCALITÉ.....	40
CONCLUSION DU SECOND CHAPITRE.....	50
CHAPITRE 3 – LE CADRE MÉTHODOLOGIQUE.....	52
3.1 RETOUR SUR LA DÉMARCHE DE RECHERCHE.....	52
3.2 LA SÉLECTION ET LE RASSEMBLEMENT DU CORPUS.....	55
3.3 LA MÉTHODOLOGIE : L’ANALYSE DE CONTENU.....	60
3.4 RETOUR SUR NOTRE DÉMARCHE ET PRÉCISION SUR L’ANALYSE.....	62
CHAPITRE 4 – 1940-1983. L’ÉTAT-PROVIDENCE DANS L’APRÈS-GUERRE.....	64
4.1 LE MODÈLE DE RÉGULATION FORDISTE.....	65
4.2. LA SÉGRÉGATION SEXUELLE DE LA MAIN-D’ŒUVRE ET LE RÉGIME DE PROTECTION SOCIALE.....	72
4.3. LA PROMOTION DU RÔLE MATERNEL AU FOYER ET L’INDIFFÉRENCE POUR LA QUESTION DES GARDERIES.....	89
CONCLUSION DU QUATRIÈME CHAPITRE.....	105
CHAPITRE 5 – 1984-2002. LE TOURNANT NÉOLIBÉRAL.....	108
5.1 DE L’ÉTAT-PROVIDENCE À LA CONSTRUCTION DE L’ÉTAT NÉOLIBÉRAL.....	109
5.2 LE TEMPS DES RÉFORMES : L’UNIVERSALITÉ EN QUESTION.....	120
5.3 LES POLITIQUES DE SERVICES DE GARDE.....	140
CONCLUSION DU CINQUIÈME CHAPITRE.....	158
CHAPITRE 6 – 2003-2015. LA CONSOLIDATION DU MODÈLE NÉOLIBÉRAL.....	162
6.1. CONTEXTE ET REPÈRES IDÉOLOGIQUES.....	163
6.2. LA CONSTRUCTION D’UN RÉGIME FISCALISÉ « À LA PIÈCE ».....	179
6.3. SERVICES DE GARDE : LE TOURNANT VERS LA FISCALISATION ET LA PRIVATISATION DES SERVICES.....	187

CONCLUSION	215
LA VISION ASSISTANTIELLE DES SERVICES DE GARDE	216
LES « DEUX » VISIONS D'UN PROJET DE SERVICES DE GARDE « D'ENVERGURE »	219
L'ÉLABORATION D'UN PROJET D'ENVERGURE	220
BIBLIOGRAPHIE.....	226
ANNEXES	241

Liste des tableaux

Tableau 1	Les stratégies de définancement des programmes	40
Tableau 2	Grille de lecture du corpus.....	61
Tableau 3	Seuils de pauvreté minimum au Canada évalué selon la méthode Croll et montants mensuels octroyés en vertu du programme d'Assistance aux mères nécessiteuses au Québec, pour différentes années	82
Tableau 4	Comparaison entre l'aide sociale accordée avant et celle accordée en 1970 aux mères monoparentales	88
Tableau 5	Proportion d'unités familiales dont les transferts gouvernementaux constituent la principale source de revenus, 1979, Québec.....	89
Tableau 6	Nombre d'enfants au Québec de 11 ans et moins au 31 mars 1993 et présence en services de garde	141
Tableau 7	Résumé des changements de gouvernances au Québec, 1996-2003/2003-2018	172
Tableau 8	Part de l'aide sociale dans le soutien minimal de l'État pour les ménages sans revenu.....	184
Tableau 9	Évolution du nombre de places au permis par type de services de garde, Québec 1997-2018, années choisies.....	195
Tableau 10	Annonce de projet de places à contribution réduite (PCR).....	195
Tableau 11	Bilan, en 2020, de la création des places autorisées dans le cadre des appels de projets de 2011, 2013, 2018 et 2019	196
Tableau 12	Évolution quinquennale du nombre de demandes et du coût du crédit d'impôt remboursable pour frais de garde d'enfant	207
Tableau 13	Résumé des tendances caractéristiques de chaque moment étudié	241
Tableau 14	Principales mesures de luttres à la pauvreté, 2000-2023, Qc et Ca	243
Tableau 15	Mère monoparentale avec 1 enfant, 1999 et 2005	244
Tableau 16	Mère en couple, 1999 et 2005	244
Tableau 17	Résumé des paramètres du PFRT (2007)	245
Chronologie	des principaux changements dans les politiques de services de garde, 2000-2020	246
Tableau 18	Résumé des propositions du projet de loi 124, 2005.....	247
Tableau 19	Allocations familiales mensuelles moyennes versées au Canada en \$ et en % du revenu familial moyen, certaines années, 1951 à 1981	247

Tableau 20	Répartition en pourcentage des mères actives, selon le coût de la garde des enfants d'après la catégorie de revenu hebdomadaire de la mère, Canada, 1970	249
Tableau 21	Évolution du nombre de places en service de garde reconnues de 1985-1986 à 1996-1997 au Québec.....	249
Tableau 22	Évolution des places en services de garde reconnues, Québec, 2003-2018	250
Tableau 23	Évaluation des dépenses gouvernementales pour les services de garde, 1974-1975 à 1988-1989	251
Tableau 24	Aide aux parents par jour pour la garde d'enfants. Fiscalité, programme APPORT et exonération de l'OSGE. Année d'imposition 1988. Couple entre 30 et 64 ans, 1 enfant de 2 à 5 ans.....	252
Tableau 25	Sources de financements de l'implantation de la nouvelle politique familiale telle qu'annoncé le 31 octobre 1996.....	252
Tableau 26	Évolution de l'aide pour la garde de 1984 à 1988.....	253
Tableau 27	Allocations à la naissance, allocations familiales et allocations pour jeunes enfants, montants annuels versés par enfant, en dollars, Québec, 1995	253
Tableau 28	Incidence des bonifications aux prestations annuelles pour la garde d'enfants, par enfant, 2014.....	253
Tableau 29	Nombre d'enfants de moins de 5 ans et de 6 à 11 ans selon le type de famille et le statut de travail des parents, Québec 1994-1995.....	254
Tableau 30	Modes de garde et de soins des enfants de moins de 5 ans en pourcentage, selon le type de famille et l'âge des enfants, Québec 1994-1995.....	255

Liste des figures

Figure 1	Estimation en 2005 des variations annuelles moyennes en pourcentage des dépenses de santé, du PIB nominal et des revenus budgétaires, de 2005-2006 à 2029-2030	165
Figure 2	Composition des régies de soutien financier aux familles, 2004 et 2016. Couple et deux enfants, en \$	185
Figure 3	Évolution des parts des milieux de services de garde, Québec 1997-2018, années choisies	195
Figure 4	Illustration du coût net par jour dans la situation actuelle et selon le scénario recommandé pour un couple ayant un enfant et deux revenus égaux en 2015	200
Figure 5	Répartition en pourcentage des enfants de femmes en emploi, selon les soins qu'ils reçoivent, selon les groupes d'âge	248

Liste des sigles et abréviations

ACE : Allocation canadienne pour enfant
AQCE : Association québécoise des centres de la petite enfance
APTE : Action positive pour le travail et l'emploi
APPORT : Aide aux parents pour revenus de travail
AUE : Allocation unifiée pour enfant
BC : Bureau coordonnateur
CAQ : Coalition avenir Québec
CPE : Centre de la petite enfance
CDÉACF : Centre de documentation sur l'éducation des adultes et la condition féminine
CLSC : Centre local services communautaires
CNFC : Conseil national des femmes du Canada
CSF : Conseil du statut de la femme
CSN : Confédération des syndicats nationaux
DPB : Directeur parlementaire du budget
FFQ : Fédération des femmes du Québec
FPE : Financement des programmes établis
GNS : Garderie non subventionnée
ISQ : Institut de la statistique du Québec
IPC : Indice des prix à la consommation
MFE : ministère de la Famille et de l'Enfance
MPC : mesure du panier de consommation
NPD : Nouveau parti démocratique
OSGE : Office des services de garde à l'enfance
PFCE : Prestation fiscale canadienne pour enfant
PLQ : Parti libéral du Québec
PFE : Prestation fiscale pour enfant
PNE : Prestation nationale pour enfant
PNB : Produit national brut
PUGE : Prestation universelle pour la garde d'enfants
PQ : Parti québécois
PNR : Personne non reconnue
PCR : Place à contribution réduite
SARG : Supplément au revenu gagné
SDG : Service de garde
SUPRET : Supplément de revenu du travail
RAPC : Régime d'assistance publique du Canada
RAPQ : Régime d'assurance parental du Québec
RRQ : Régime des rentes du Québec
RSG : Responsable service de garde
TCSPS : Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux
TEMI : Taux effectif marginal d'imposition
VGQ : Vérificateur général du Québec

*À mes parents qui, jour après jour pendant près de 30 ans,
ont pris soin des enfants qu'ils recevaient à la maison.
Bonne retraite!*

Remerciements

Mes premiers remerciements vont à mon directeur et ma directrice Yanick Noiseux et Marie-Pierre Boucher, sans qui ce mémoire n'aurait assurément jamais vu le jour. Vous avez su m'épauler durant tout ce parcours, m'offrir la marge de liberté dont j'avais besoin, tout en veillant à ce que je mène ce projet à terme. Je ne saurais jamais assez vous remercier pour tout le temps et l'énergie que vous avez consacrés à ce mémoire. Je n'oublie pas l'excitation que j'avais à lire vos retours de lecture, qui ne manquaient pas de stimuler mes réflexions et élargir mes perspectives.

J'aimerais également remercier l'ensemble du personnel du département de sociologie de l'Université, qui m'a aimablement accompagné depuis le baccalauréat. Merci, en outre, de la confiance dont plusieurs d'entre vous m'ont accordé en tant qu'auxiliaire de recherche ou d'enseignement.

Puis, je souhaite tout spécialement remercier les professeures Marie-Pierre Boucher et Lucie Lamarche, ainsi que ma coéquipière Corynne, qui m'ont généreusement intégré à leur projet de recherche sur la fiscalité. En plus de m'avoir permis de financer mes études, ces expériences d'auxiliariat ont été l'occasion pour moi d'apprendre de votre riche expérience.

Merci aussi à mes parents et à mon frère pour leur soutien inconditionnel à mon égard. Merci papa et maman pour vos innombrables témoignages concernant votre expérience d'éducateur et éducatrice. Vous n'avez jamais hésité à me partager toutes les astuces du milieu. Merci à mon frère de m'avoir accompagné dans toutes mes péripéties informatiques ; merci pour les opérations de « débogage », qui n'ont pas manqué de me sauver la vie. Je n'aurais assurément pu espérer de mes complices !

Je dois bien sûr remercier mes ami.e.s et amour pour leur support et tous leurs encouragements. Merci tout d'abord à ma.mon Raphaële pour tout son soutien. Tu as su m'épauler durant ces études, d'un amour complet et intègre. Merci également à ma.mon meilleur.e ami.e et fidèle acolyte d'écriture Chloé, avec qui j'ai eu le privilège de partager d'innombrables heures dans les cafés du Mile Ends à rédiger. Merci enfin à mes colocs de Chambord : Olivier, Manu, Jérôme, Benjamin, Chloé et Inès Sahmou, ainsi qu'à mes ami.e.s Justine, Phanie et Joakin, MaKie, Oude, Maryse, Boud et MaLau, Virginie et Andrés.

Merci enfin à toute l'équipe du GIREPS qui m'a accueillie avec bienveillance. Je salue tout spécialement Laurence, Corynne, Anthony, Mylène, Léa, Rabih, Félix et Louis, que j'ai eu le privilège de côtoyer plus quotidiennement.

Ce mémoire de maîtrise a bénéficié du soutien financier de la Faculté des études supérieures de l'Université de Montréal (FESP), du Conseil de recherches de sciences humaines du Canada (CRSH) ainsi que du Fonds québécois de recherches en sciences humaines (FQRSC).

Introduction

Ce mémoire aborde le traitement politique des services de garde (SDG) au Québec, dans son articulation à l'expansion de l'État néolibéral. Nous nous intéressons au rôle attribué à ces services dans la « régulation d'ensemble » de la société, ainsi qu'aux discours justifiant l'intervention ou l'« absence » de l'État dans ce secteur d'activité.

En matière de politique de services de garde, la trajectoire du Québec se démarque des autres provinces canadiennes. Contrairement au reste du pays, l'organisation de l'offre et de la demande des services de garde au Québec repose sur deux modes de financement, administrés parallèlement par l'État québécois. D'une part, comme ailleurs au pays, certains organismes bénéficient de subventions indirectes, par le biais de crédits d'impôt versés aux parents. Ce segment de l'offre est formé des garderies [privées] (accueillant jusqu'à 80 enfants) et des services de garde non régis (en milieu familial : jusqu'à 6 enfants). D'autre part, et dans une mesure qui est plus importante, la province possède également un modèle original de financement, qui octroie des subventions directes aux services de garde, permettant d'offrir des places à prix modique (8,50 \$ par place journalière en 2021). Ces places à contribution réduite (PCR) sont fournies, en ordre d'importance, par les centres de la petite enfance (CPE), les services de garde en milieu familial accrédités et certaines garderies commerciales (Figure 3 – pp. 195). Dans ce second segment, le financement des infrastructures et les budgets de fonctionnement des organismes dépendent principalement des subventions publiques.

Les politiques actuelles de services de garde restent, pour une vaste part, toujours héritières des choix politiques effectués dans les années 1980, et ce de manière plus marquée encore depuis la fin des années 1990. À ce moment-là, l'emballement des élu.e.s et des fonctionnaires pour les services de garde devient particulièrement visible, contrastant largement avec les décennies précédentes où ceux-ci, pour le dire rapidement, faisaient la « sourde d'oreille ». À partir de 1997, l'offre de services de garde au Québec se structure autour des centres de la petite enfance. Ces

organisations sont alors créées sur la base des garderies populaires développées dans le mouvement communautaire. Le Parti québécois (PQ), initiateur de la réforme, s'attend alors à ce que le programme prenne graduellement de l'expansion, jusqu'à devenir le seul mode de financement (Lalonde-Graton, 2002)¹.

Cet objectif ne sera toutefois jamais atteint. Depuis la création des CPE, le réseau des services de garde québécois s'est profondément transformé. L'offre de services de ce secteur s'est fragmentée, et les sommes d'argent dédiées aux subventions directes aux services de garde ont graduellement été redirigées vers les crédits d'impôt. Le réseau actuel est désormais organisé selon deux modes de financement : d'un côté, les CPE et les SDG en milieu familial subventionnés ; de l'autre, les garderies non subventionnées (GNS) et les services dits « non régis ». Par ailleurs, la contribution parentale dans les milieux subventionnés, initialement fixée à 5 \$ par jour par enfant en 1997, augmente significativement, passant à 7 \$ en 2004 pour atteindre 8,70 \$ en 2022.

Cette évolution est généralement abordée dans la littérature scientifique et dans les médias comme une phase de « revers », en rupture avec le « modèle québécois » (c'est-à-dire, pour le dire rapidement, à la tradition politique plus progressiste et participative de la province). La formulation de la politique de CPE à la fin des années 1990 est alors mentionnée comme l'un des derniers symboles de l'élan progressiste insufflé par la Révolution tranquille, tandis que les dernières réformes menées par les gouvernements suivants témoigneraient, *a contrario*, de la néolibéralisation de l'État québécois. Suivant un parcours semblable à d'autres programmes sociaux, dont l'Assurance-emploi, l'Aide sociale et la Sécurité de la vieillesse, cette première phase aurait donc été rapidement renversée par une seconde, cette fois-ci caractérisée par des vagues de définancements et de privatisations. Cette seconde phase dévierait ainsi de son identité politique originelle, laquelle se situerait dans l'héritage de la Révolution tranquille. Toujours selon cette perspective, l'État ferait, encore une fois, après le hiatus que constituerait la mise en œuvre du réseau dans les années 1990, la « sourde oreille » aux revendications citoyennes pour l'accès aux services de garde.

¹ En 1997, le gouvernement du Parti québécois vote un moratoire de 5 ans sur la création de nouvelles places en garderies pour favoriser le développement des CPE relativement aux garderies commerciales (Lévesque, 2011 : 14).

Pour d'autres, l'évolution de la politique de services de garde reflète plus simplement la réalité économique et budgétaire « difficile » des finances publiques à compter de la fin des années 1970, de même que l'état des relations fédérales-provinciales constamment tendues et incertaines. Selon cette seconde perspective — notamment entretenue par certains analystes économiques et la classe politique — l'évolution des dépenses dans les services de garde résulterait « platement » d'un arbitrage rationnel et nécessaire entre les besoins recensés et les capacités financières de l'État. Le recours au secteur privé pour la réalisation de nouvelles places et l'amélioration des aides fiscales qui les accompagnent ces dernières années consisteraient ainsi en des adaptations d'ordre comptable et gestionnaire, visant simplement à préserver l'efficacité administrative du programme et à respecter les capacités budgétaires du gouvernement.

Ce mémoire n'adopte pleinement aucune de ces deux perspectives. Concernant l'hypothèse d'une rupture, nous croyons, à la manière de Philippe Hurteau (2018), qu'il convienne aujourd'hui de remettre en question cette vision binaire du passé, qui finit par brouiller notre capacité à déceler les problèmes persistants et à examiner lucidement les erreurs anciennes. Sans complètement nier les avancées sociales et politiques de la Révolution tranquille, cette vision en vient néanmoins, à notre avis, à refuser trop rapidement la perspective que le modèle investi reposait peut-être, dès son origine, sur quelques bases instables. Concernant la seconde hypothèse, l'idée que l'état des finances publiques ait été le principal vecteur guidant les décisions dans ce secteur d'activité nous semble imprudemment accepter *comme tels* les faits économiques, indépendamment du contexte socio-économique et politique dans lequel ils sont observés.

Dans ce mémoire, nous suggérons plutôt d'appréhender les services de garde comme un fait social, c'est-à-dire à titre de phénomène social généré à l'intérieur même des cadres prescrits par le modèle de régulation d'ensemble en vigueur. Ce point de vue nous amène ainsi à questionner la lenteur et l'hésitation manifeste du gouvernement québécois à agir concrètement, au-delà des discours, dans le secteur des services de garde. En définitive, nous souhaitons faire voir que ces choix, et de manière plus attestée encore à partir des années 1980, ne découlent pas entièrement des considérations budgétaires de l'État. En réalité, ces choix se fondent également, et peut-être

avant tout, sur une certaine représentation économique des comportements individuels. Les services de garde, dans cette perspective, apparaissent alors comme un puissant dispositif par lequel il serait possible, notamment en intervenant sur le prix des services, de peser sur le taux d'emploi féminin.

La méthode utilisée pour ce mémoire est l'analyse documentaire. Différents types de documents sont considérés, dont les rapports de comités gouvernementaux et d'expert.e.s externes, les mémoires d'organismes ainsi que les articles de journaux. L'ensemble des documents sélectionnés est interrogé sous deux principaux angles d'analyse, lesquels reflètent par ailleurs nos questions de recherche. Le premier concerne la place des services de garde, comme dispositif de régulation, dans le modèle de planification d'ensemble promu par l'État. Nous partons alors des questions suivantes : comment expliquer l'absence d'une politique de service de garde dans l'agenda providentiel de l'après-guerre, et, inversement, l'importance croissante qui lui est accordée à partir des années 1980, au moment où les gouvernements cherchent à contenir leurs dépenses ? Autrement dit, nous cherchons à répondre à la question suivante : comment expliquer l'apparition d'une politique de service de garde « progressiste » dans un contexte de néolibéralisation de l'État ?

Le second angle d'analyse porte sur l'évolution plus concrète de l'intervention publique entourant les services de garde. Ici, nous nous penchons directement sur l'évolution des mesures existantes, leur contenu, leurs paramètres et leur portée dans la structuration globale des rapports sociaux – principalement de genre et de classe. Les questions de recherches liées à ce second angle d'analyse sont celles-ci : de quelle manière a évolué la politique de services de garde québécoise et canadienne depuis l'après-guerre et quels sont les principaux éléments idéologiques, conjoncturels et théoriques retenus par les décideurs politiques et guidant l'intervention publique touchant à la garde des enfants ? Quelle importance et quel rôle occupe, à travers le temps, la politique de services de garde dans les différents modèles de régulation étudiés ?

Le premier chapitre de ce mémoire est dédié à la problématique. Nous revenons sur les questions posées jusqu'à présent et y précisons notre perspective ainsi que les objectifs de la recherche. Nous y abordons les principaux types de réponses amenées dans la littérature concernant

l'intrigant paradoxe entourant la venue d'une politique « progressiste » dans un contexte de croissance des idées néolibérales, après quoi nous défendons la pertinence d'adopter une perspective plus globale, inspirée notamment de la « théorie de la régulation ». Dans le second chapitre, nous exposons notre démarche théorique. Quatre principales séries de travaux sont alors abordées. Elles concernent a) les dynamiques de marchandisation/démarchandisation, b) la perspective régulationniste, c) l'analyse par gouvernementalités et d) le modèle de régulation néolibérale. Le troisième chapitre présente la méthodologie mobilisée dans le cadre de ce mémoire.

Les trois derniers chapitres sont consacrés à l'analyse. Au chapitre 4, nous examinons les années d'après-guerre (1945-1979), lesquelles sont caractérisées par « l'absence » de l'État dans les questions liées à la garde des enfants, malgré les besoins croissants des ménages, essentiellement à cause de la présence en emploi plus marquée des mères de jeunes enfants et l'augmentation rapide du nombre de divorces. Le chapitre 5 porte sur les deux dernières décennies du XX^e siècle. Durant cette période, la politique canadienne et québécoise est marquée par l'influence grandissante des idées et des méthodes néolibérales. Après avoir veillé à restreindre la présence des mères sur les marchés de l'emploi durant les décennies d'après-guerre, le gouvernement cible désormais leur participation salariale. Des réformes à la sécurité sociale, à l'impôt et aux principaux programmes de transferts aux familles sont alors simultanément menées pour inciter les mères toujours inactives à accepter un emploi. Suivant cette phase que l'on pourrait qualifier « d'entre-deux », nous abordons, au chapitre 6, l'élan sans précédent de fiscalisation des programmes de sécurité sociale, en même temps qu'est entreprise la privatisation de plusieurs services publics, dont les services de garde. La conclusion reviendra quant à elle sur les principaux constats effectués au terme de notre démarche.

Chapitre 1 – L'apparent paradoxe. La mise en place d'une mesure progressive dans un contexte de néolibéralisation de l'État

En 1997, le Québec se dote d'un programme de places en service de garde - à tarif fixe de 5 \$ par jour – subventionné par l'État. Ces places sont alors offertes dans les *centres de la petite enfance* (CPE inspirés des garderies populaires) ainsi que dans certains services de garde en milieu familial et garderies commerciales. À ce moment, il est prévu par le Parti québécois (PQ), initiateur du projet, que ce programme gagne de l'importance au fil du temps, jusqu'à ce qu'il couvre, à terme, la totalité des besoins. La mise en place de cette politique peut être interprétée comme un saut idéologique important, signalant de manière concrète la prise en charge par l'État des problèmes associés à la pénurie de places en services de garde et, lorsqu'elles existent, à l'importante barrière financière pour les familles à plus faible revenu qui souhaitent s'en prévaloir, des enjeux qui avaient été jusque-là repoussés dans le domaine « privé » par la classe politique.

L'orientation de l'État en faveur du développement des services de garde à partir des années 1980 — fortement réaffirmée en 1997 — a pourtant de quoi surprendre bien des analystes. De manière générale, la littérature scientifique attribue à la politique de service de garde québécoise — et à la politique familiale dans laquelle celle-ci s'intègre — les qualités de « sociale » et de « progressiste ». Mais, dès lors que l'on cherche à lier ces investissements au contexte politique caractéristique des décennies 1980 et 1990, ces orientations semblent en décalage, voire anachronique, avec leur époque. Rappelons qu'au même moment, au Québec tout comme dans la plupart des pays du Nord, le gouvernement adopte une orientation résolument néolibérale (Noiseux, 2014). Celui-ci entreprend alors une série de réformes visant à diminuer la taille de l'État, donnant lieu à d'importantes vagues de privatisation des services publics (Girard et Lamarche, 1998 ; Noiseux et Boucher, 2019). Or, c'est pourtant dans la foulée des projets de « modernisation » de l'État québécois et de recherche du « déficit zéro » que ce vaste projet voit

le jour. Ce dernier objectif est d'ailleurs établi au Sommet sur l'économie et l'emploi du Québec en 1996, et en quelque sorte sacralisé au terme de l'événement à travers l'adoption d'une loi-cadre, la *Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire* (E-4.01)². Au Canada, l'intervention publique s'inscrit dans cette même perspective. Depuis les années 1980, le gouvernement fédéral diminue sa contribution aux provinces pour les dépenses en services sociaux, la santé et l'éducation postsecondaire et, comme nous l'examinons plus tard, cette tendance au désinvestissement s'accroît fortement quelques années avant l'annonce des nouvelles dispositions de la politique familiale en 1997.

Comme nous l'avons dit, dans le récit collectif québécois, la forte implication de l'État québécois dans le développement des services de garde est habituellement abordée dans le prolongement des dernières conquêtes politiques issues de la Révolution tranquille. Le modèle des CPE est ainsi élevé parmi les joyaux du « modèle québécois », qui témoigne de l'esprit d'entrepreneuriat et de résilience d'une province durement ébranlée après l'échec d'un second référendum³. Alors que le reste du Canada se serait heurté, sans succès, à Ottawa pour un pareil programme, le Québec aurait décidé, en 1997, « de se faire confiance », d'innover et d'investir dans l'économie locale, peu importe sa situation budgétaire difficile. L'élaboration des centres de la petite enfance aurait fourni, selon cette trame, le rattrapage rapide et nécessaire dans ce domaine depuis longtemps négligé par la classe politique. Considérant ce paradoxe, la première question à laquelle l'on doit répondre est : comment expliquer l'apparition des services de garde d'apparence progressiste dans un contexte de néolibéralisation de l'État québécois ? Dans la littérature sociologique, cet élan en faveur des garderies durant les décennies 1980-1990 trouve diverses explications, que nous suggérons brièvement d'aborder selon trois principales pistes d'explication, après quoi nous en proposerons une quatrième.

Pour interpréter ces changements, une première voie consiste à rattacher ce revirement aux forces progressistes du mouvement féministe, qui s'étaient alliées au mouvement syndical

² Cette loi encadre légalement la réalisation de l'équilibre budgétaire. Elle oblige alors le gouvernement à établir un plan de retour à l'équilibre budgétaire suivant un déficit dans une période de 4 ans (Cliche, 2017). Lors de son adoption en 1997, le défi est de taille alors que la province subit encore d'importantes coupes du fédéral dans ses transferts. Quoiqu'il en soit, le gouvernement parvient à cet objectif en 3 ans.

³ Voir par exemple : Michel Davis. 5 juin 2021. « Le joyau terni », *Le Devoir*.

(Jenson, 1998 ; 2012/2011). Il est proposé que ces mouvements, très présents sur la scène médiatique et admis comme des interlocuteurs légitimes du gouvernement, soient parvenus à faire une brèche politique importante, leur donnant l'occasion de « forcer la main » à l'État pour qu'il adopte une série de mesures progressistes. Ainsi, les actions militantes dans la province, notamment féministes et syndicales, étaient fortement orientées vers l'État québécois. Cette direction se distinguait alors de ce qui se passait dans les autres provinces canadiennes, où les revendications entourant les services de garde étaient essentiellement adressées au gouvernement fédéral (Arsenault, Jacques et Maioni, 2018). Or, conformément au partage des compétences prévu à la Constitution canadienne, l'action du fédéral se limite à l'octroi de subventions par crédits d'impôt ou par transferts aux provinces, ce qui, dans le « reste du Canada », a limité la mise en place d'un réseau de services de garde comparable à celui du Québec (Arsenault et al., 2018). Ces recherches évoquent également généralement un contexte propice, à la fin des années 1990, à l'adoption de mesures plus progressistes, puisque l'environnement politique est à la fois caractérisé par la présence de partis au pouvoir et de groupes d'opposition de centre-gauche, et par l'absence d'un parti de droite susceptible de prendre le pouvoir. Ce contexte politique est alors renforcé par l'influence du mouvement communautaire et citoyen, investi par les regroupements de femmes, laquelle est d'ailleurs bien visible durant toute la période où se déroulent les débats sur les services de garde et qui atteint un nouveau sommet, quelques mois avant la tenue du second référendum en 1995, avec la marche « Du pain et des roses » (Dandurand, 2020). L'événement retient alors sans contredit l'attention du gouvernement, qui donne effectivement suite à la plupart des demandes des groupes de femmes représentées (*ibid.*)⁴. Toujours selon ces auteurs et ces autrices, ce contexte particulièrement propice est alors venu paver la voie pour la mise en place des CPE.

Une deuxième voie d'analyse s'attache à montrer la montée d'un discours fortement favorable aux services de garde qui se construit à partir des années 1970, entre autres par les experts universitaires issus des domaines aussi variés que la psychologie, l'éducation et les sciences

⁴ La revendication de services de garde n'est pas explicitement formulée lors de la marche (Dandurand, 2020). Celle-ci peut toutefois être associée à la demande plus générale pour des réinvestissements dans les services publics par les groupes participants (*ibid.*).

économiques (Dandurand et Saint-Pierre, 2000). Différents travaux montrent alors les avantages à « investir » plus tôt dans l'enfance, dans une démarche préventive, et préconisent des investissements publics massifs dans la prévention de la pauvreté et la socialisation des enfants (Esping-Andersen, 2008)⁵. Dans les années 1990, plusieurs observent d'ailleurs l'intérêt grandissant des États occidentaux pour les mesures ciblant directement les enfants plutôt que « la famille » (Dufour, 2002), une mouvance que certains qualifieront d'« État d'investissement social » (Palier, 2014 ; Saint-Martin, 2002 ; Jenson, 2004 ; 2008 ; Tremblay, 2006). D'autres rapprocheront ce tournant à l'idéologie du « *Third Way* » (Giddens, 1998), une mouvance politique dans laquelle les dépenses publiques sont légitimées ou discréditées principalement selon leur degré de « rentabilité économique ». Cette perspective s'était alors développée en rechange à l'approche « dure » caractéristique du mouvement néolibéral conservateur américain et britannique. Les élu.e.s québécois auraient alors adopté une stratégie économique axée sur la petite enfance, dans laquelle les dépenses dans les politiques de garderies sont estimées « payantes » et prescrites en fonction de leur rentabilité future. D'une part, le développement de garderies permettrait de sortir les mères inactives de leur foyer et, pour celles vivant seules avec leur(s) enfant(s), de la dépendance financière et psychologique aux subsides de l'État (Lefebvre, 1998 ; Lefebvre et Merrigan, 2005, 2008 ; Fortin, Godbout et St-Cerny, 2012). D'autre part, en reprenant les études en psychologie, les économistes concluent que l'investissement dans la petite enfance optimise les habiletés sociales et cognitives des enfants, ce qui, sur le long terme, diminue les coûts engendrés dans le futur pour traiter des troubles qui auraient pu être évités s'ils avaient été détectés plus tôt (Cleveland et Krashinsky, 1998 ; Carneiro, Pedro, James J. Heckman et Edward J. Vytlačil, 2011 ; Currie, 2001 ; Lefebvre et Merrigan, 2005, 2008 ; Fortain, Godbout et St-Cerny, 2012)⁶. Pour plusieurs, les garderies préviennent en amont la délinquance et les troubles de comportements des enfants issus de milieux défavorisés (Schweinhart,

⁵ Déjà en 1974, aux États-Unis, l'économiste James Heckman établit un lien causal entre les taux d'activité des femmes et les tarifs en garderies (Heckman, 1974, cité dans Lefebvre et Merrigan, 2005 : 6). Au Québec, mentionnons la présence importante d'économistes influents dont Pierre Fortin, qui devient d'ailleurs l'un des proches conseillés du premier ministre Lucien Bouchard à la fin des années 1990. L'économiste est bien connu pour ces travaux sur la rentabilité des investissements publics portés dans les services de garde.

⁶ Au Québec, la perspective psychologique est particulièrement présente dans les années 1990. Notons à ce titre l'importance médiatique et politique accordée au Rapport *Un Québec fou de ses enfants* déposé en 1991 par le Groupe de travail pour les jeunes (dirigé par Camil Bouchard).

Laurence et al., 1993). Cette perspective est d'ailleurs manifeste dans le Livre vert préparant la seconde réforme de l'aide sociale, déposé par le ministère de la Sécurité du revenu en 1996 :

En milieu défavorisé, l'accès gratuit à des garderies centrées sur le développement psychosocial de l'enfant et sur la préparation aux apprentissages scolaires réduit de beaucoup les éventuelles difficultés à l'école et les multiples problèmes sociaux des enfants pauvres (délinquance, trouble de comportement, etc.). Il s'agit donc d'investissements qui, à moyen et à long terme, rapportent des dividendes élevés (ministère de la Sécurité du revenu, 1996a : 43).

Enfin, la troisième voie d'analyse cherche plus généralement à faire le lien avec les diverses transformations sociales, politiques, familiales et économiques profondes qui se dessinent dans la deuxième moitié du XX^e siècle, générant ce que plusieurs désignent comme les « nouveaux risques sociaux » (éclatement de la famille nucléaire, transformations de l'organisation du travail, globalisation de la production, réformes des programmes sociaux, etc.) (Jenson, 2004 ; 2008 ; Groulx, 2009 ; Esping-Andersen, 2008). L'argument s'articule autour de l'idée selon laquelle l'État « n'aurait pas eu le choix » d'agir et aurait dû ajuster et moderniser ses politiques conformément à ces nouveaux risques caractéristiques des sociétés postindustrielles. L'État québécois, « pris avec les mêmes défis que partout ailleurs », se serait pourtant démarqué en optant pour une politique familiale tournée vers le partenariat et la participation du secteur communautaire, plutôt que de miser, comme ailleurs, sur la réduction des dépenses publiques (Jenson, 2012/2011 : 20). C'est d'ailleurs ce type d'argument, fondé sur la représentation d'un État « partenaire » de la société civile tout en étant soucieux de l'équilibre budgétaire, qui figure parmi les discours officiels du gouvernement entourant la réforme de la politique familiale en 1997⁷.

Il demeure évident pour nous qu'aucune de ses trames ne permet pleinement à elle seule d'expliquer, de manière réellement satisfaisante, ce tournant de l'évolution du traitement politique des services de garde au Québec dans les années 1990. Aucune ne nous apparaît totalement erronée non plus, mais toutes présentent un certain nombre de faiblesses. Ainsi, à la première voie d'explication, que l'on pourrait rapprocher de la thèse de la mobilisation de classe

⁷ Comme l'indique alors le document de présentation de la réforme familiale en 1997 : « [...] le gouvernement et ses partenaires se sont entendus sur la nécessité de réformer les services publics en fonction de nouveaux besoins de la société et de la priorité à accorder à l'élimination du déficit » (Québec. Secrétariat du Comité des priorités et al., 1997 : VII).

(Esping-Anderson, 1999 : 29), l'analyse d'autres cas que le Québec met à dure épreuve l'idée que l'investissement de l'État dans les services de garde serait l'apanage des gouvernements « de gauche ». Aux États-Unis par exemple, les budgets dédiés aux services de garde vont augmenter sous l'administration Reagan, tandis que tous les autres domaines de la sécurité sociale subissent des coupes importantes (Lee, 2017 ; Skerry, 2017). Quant aux seconde et troisième pistes d'explication, que l'on pourrait proprement associer aux perspectives *positiviste* et *fonctionnaliste*, l'idée que l'État soit avant tout guidé par l'avancement des connaissances ou bien par les besoins réels des familles nous apparaît, comme d'autres, davantage de l'ordre du souhait que de la réalité des faits (Martin, 1998, cité dans Dandurand, Kempeneers et al., 2001 : 5). Sur le plan historique, il est difficile de comprendre pourquoi l'État attend jusqu'à la fin des années 1990 avant d'intervenir, alors que les besoins sont depuis longtemps déjà bien documentés, notamment par la Commission Bird, le Conseil du statut de la femme, ou encore la Fédération des femmes du Québec — nous y reviendrons. Ces divers organismes interviennent fréquemment à partir des années 1980 dans les colloques et les médias pour convaincre les décideurs de l'utilité et du besoin pour ces services. La plupart du temps, les militantes ne manquent d'ailleurs pas de faire observer dans leurs communications la lenteur du gouvernement à agir dans ces enjeux. En outre, alors que les besoins des familles montent en flèche et que les taux de pauvreté des enfants augmentent, les transferts annuels versés aux familles par le fédéral s'affaissent de près du quart, soit 2 milliards \$ par année (en dollar constant de 1998), durant la période 1978-1996 (Rose et Desjardins, 2003 : 168). Durant ces années, bien que les investissements dans les services de garde augmentent, les efforts restent largement insuffisants pour ralentir la croissance des listes d'attentes⁸.

En pointant de la sorte les angles aveugles de ces trois premières voies d'analyses, nous souhaitons maintenant proposer une quatrième voie d'explication, à notre connaissance moins explorée dans la littérature. Notre piste est la suivante : même si elles sont présentées comme un important moyen de conciliation travail-famille, la création des CPE renverrait aussi, et peut-être surtout, à l'État (néolibéralisé) et à ses intérêts. Cette perspective emprunte notamment à

⁸ Voir par exemple : Katia Gagnon. « Le service de garde “au noir” représente un risque ». Québec, Le Soleil, 28 mars 1994 : A-7.

Dandurand et Saint-Pierre (2000), mais également à Revillard (2008), ou encore à Rose (2010), lesquelles abordent les liens tangibles existants entre le développement des services de garde et les visées d'incitation au travail entrepris par l'État à partir des années 1980. Dans la même veine, nous postulons ainsi un rôle actif et intéressé de l'État dans la prise en charge de l'offre et de la demande dans le secteur des services de garde.

Chapitre 2 – Le cadre théorique

« Conceptualiser, ce n'est pas donner un nouveau sens aux mots, c'est rendre active la signification d'une expérience, car de notre capacité à la nommer dépend sa reconnaissance commune, condition essentielle pour l'action »

– Rolande Pinard (2000 : 14)

Le cadre théorique de cette recherche repose sur trois principales idées. La première est que rien n'est spontané dans l'accroissement des marchés. Contrairement à ce que prétendent plusieurs penseurs libéraux orthodoxes, la marchandisation de la force de travail, de la terre et de la monnaie, comme l'a mis en évidence Karl Polanyi (1983/1944), n'est pas « naturelle », mais conditionnelle à l'intervention législative et à l'apport financier de l'État pour assurer la viabilité des activités économiques en expansion. La deuxième idée est que l'organisation de la production et de l'emploi concerne une foule de domaines, de nature beaucoup plus large que celles à proprement dites économiques. En nous inspirant de la « théorie de la régulation », nous soutenons que l'intervention de l'État influe nécessairement sur l'organisation des activités reproductives et la gestion de la pauvreté. Cette « régulation globale » qu'entend opérer l'État-providence sur la société est rapprochée dans ce chapitre de la notion de *gouvernementalité* (Foucault, 1975). Nous montrons de quelle manière cette régulation gouverne par la légitimation d'un ensemble de normes morales, que partagent les différentes institutions disciplinaires (l'État, le clergé, la famille, l'assistance, etc.). Ces normes, notamment contenues dans les discours, servent alors à justifier l'existence d'une division hiérarchisée et segmentée du travail, entre autres construite sur le genre et la classe sociale. Enfin, à la lumière des propos amenés jusque-là, la troisième idée centrale présentée concerne plus spécifiquement le modèle actuel de régulation, dit néolibéral. L'une de ses principales caractéristiques réside dans le poids prépondérant qu'occupe la fiscalité dans la régulation des conduites et des relations sociales.

2.1. L'économie politique libérale et la critique institutionnaliste

2.1.1 La notion de marchandisation

La notion de *marchandisation* (en anglais : *commodification*) est le concept pivot de ce cadre théorique. Pour Polanyi, le terme réfère au mécanisme de mise en marché des besoins et des activités en vue de leur valorisation économique (Polanyi, 1983/1944). L'auteur s'inspire alors de Marx, qui emploie déjà l'expression à la fin du XIX^e siècle pour désigner le mouvement d'expansion des domaines d'accumulation du capital aux différentes sphères de la vie, impliquant au passage leur réorganisation selon les principes du marché (Marx, 2003/1868). Pour sa part, Boucher définit la marchandisation comme le processus « d'absorption des pratiques sociales et des objets du monde à la dynamique de la vente, de la production et de l'achat » (2018 : 1). Dans son versant négatif, la marchandisation implique donc le déplacement de certaines activités jusque-là exécutées dans le foyer ou dans la communauté – c'est-à-dire leur *externalisation* – vers le marché (Jany-Catrine, 2015). Une fois marchandisée, leur organisation s'en trouve médiée par les mécanismes de l'offre et de la demande (*ibid.*).

La marchandisation de certains domaines ne manque pas, encore aujourd'hui, d'alimenter les débats. Alors qu'elle est habituellement pleinement encouragée par les libéraux, plusieurs font néanmoins observer les conséquences dévastatrices générées par la diffusion sans contrôle des principes du marché. Pour Polanyi, l'effet ravageur de la marchandisation est particulièrement manifeste lorsqu'elle est appliquée aux domaines du travail, de la propriété et de la monnaie (1983/1944). L'étalement du marché à ces trois domaines, pour Polanyi, expose l'un des plus importants paradoxes du mode de production capitaliste : dans le même temps que l'industrialisation permet de décupler la richesse nationale des États, la marchandisation de ces trois domaines occasionne le délitement des mécanismes traditionnels de solidarité, et à terme, l'appauvrissement sans précédent d'une masse importante de la population. Dans les prochaines pages, deux grandes réponses à cette contradiction sont examinées, à savoir le libéralisme et l'institutionnalisme.

L'économie politique libérale et la marchandisation

Une première réponse à ce paradoxe chemine dans la pensée libérale. Au XIX^e siècle, en Angleterre, certains penseurs libéraux vont poser les fondements de la pensée économique moderne. Non seulement ceux-ci se proposent d'examiner l'organisation du monde naturel et des interactions sociales, mais ils affirment également l'utilité de leurs connaissances pour penser l'organisation marchande, juridique et sociale des populations.

L'économie politique libérale intègre au moins trois hypothèses fondamentales. La première est que l'économie serait en elle-même un « fait naturel », indépendamment de l'existence ou non des sociétés humaines. Pour les premiers économistes libéraux, dont Adam Smith, l'économie serait donc un fait *autonome*, guidée par ses propres logiques et ses règles spécifiques. Dans la tradition libérale de l'économie, le marché constitue une sphère naturellement « balancée » et « autorégulée », pour autant que la situation politique permette l'existence d'un marché. Toute forme de résistance de la société ou d'intervention de la part de l'État pour redistribuer les richesses et apaiser la situation des plus démunis est par conséquent assimilée à de l'interférence nuisible à l'économie, contre-naturelle et contre-productive au progrès humain. En effet, en associant l'économie de marché à un système autonome, naturellement balancé et suffisant en lui-même, le marché est alors considéré le meilleur mécanisme d'allocation des ressources, puisqu'il reposerait sur l'échange volontaire et les valeurs de l'effort et du travail. L'institution du marché, placé sous cet éclairage, est alors décrite comme l'expression même du progrès des sociétés humaines, et sa croissance comme un gage de pacification des relations sociales (Knafo, 2007).

La deuxième hypothèse à mentionner concerne la nature fondamentalement rationnelle et économique des individus, dite « *homo oeconomicus* ». Cet « individu rationnel » en toutes occasions et dans toutes ses décisions et ses actions serait avant tout porté à maximiser ses profits et à défendre ses intérêts. Autrement dit, entre deux options, l'humain serait toujours porté, de manière même prévisible, vers celle lui permettant de maximiser son bien-être. Sur la base de cette hypothèse, l'économie politique classique postule qu'il soit possible de comprendre les

dynamiques sociales plus générales — autrement dit, les « faits sociaux » — en généralisant les lois du choix rationnel de l'individu à la société.

Enfin, la troisième hypothèse concerne les fonctions émancipatrices du travail salarié et stabilisatrice de la relation salariale. Dans le cadre du salariat, le salaire est perçu par les libéraux comme une rétribution libérée des enclaves du corporatisme et de la domination statutaire du régime féodal. Pour ces penseurs, l'employeur et les travailleurs sont égaux lorsqu'ils contractent. Le travail salarié, dans cette perspective, posséderait également une fonction *intégratrice* et signalerait l'engagement de l'individu envers la société. C'est d'ailleurs pour cette raison que la sécurité sociale devrait demeurer, toujours selon la pensée libérale, conditionnelle à la démonstration de la « bonne volonté » des personnes aidées à participer à la société marchande (Blais et Duclos, 2001 : 29).

Avant de continuer cet exposé, mentionnons rapidement l'un des défauts majeurs de cette conception : ici, tout se passe comme si l'activité salariale était la seule voie possible et valable d'intégration sociale. En réalité, cette vision invisibilise toute une panoplie de contributions à la société, exécutées en dehors des frontières de l'emploi, pourtant essentielles au bien-être collectif et même, à la stabilité et la reproduction du modèle productif. Le bénévolat (Boucher et coll., 2020), l'aide apportée à un proche malade, notamment à titre de proche aidant.e (Kempeneers et coll., 2015 ; Guberman, 2004), de même que le temps dédié à l'éducation et au soin des enfants (Belleau et Lobet, 2018), figurent au nombre des contributions sociales (partiellement ou aucunement rétribuées) qui, quoique nécessaires, sont d'ordinaire ignorées ou jugées résiduelles.

Du point de vue des penseurs libéraux, on le voit, la marchandisation des nécessités de base serait donc entièrement souhaitable. L'étalement des marchés aux différentes sphères de la vie est alors vu comme la condition essentielle pour l'établissement d'une société « juste », c'est-à-dire non plus balisée en fonction des privilèges de classes ou de groupes et garantissant formellement à chacun.e son droit d'exercer un libre-choix (Esping-Anderson, 1999). En soumettant les diverses nécessités à la régulation du marché, on parviendrait ainsi, toujours selon ces penseurs, à pacifier les relations sociales et même à atténuer les rapports de domination générés par les monopoles

et les corporations⁹. Puis, une fois la compétition et les lois de l'offre et de la demande généralisées, on assisterait au juste équilibre de distribution des ressources selon le principe de l'effort et du mérite individuel.

Inversement, lorsque l'État intervient pour déjouer les effets délétères des marchés, avancement ceux-ci, il créerait davantage de pauvreté et d'inégalités qu'il n'en réglerait. Plutôt que de cultiver l'assiduité au travail, qui mènerait à l'amélioration durable de la situation financière des personnes assistées (par l'augmentation de leur productivité et de leurs compétences), l'État « récompenserait » l'oisiveté et l'imprévoyance. En d'autres termes, la protection sociale inconditionnelle (sans exigence de contrepartie et trop facilement accessible) ne ferait, indique-t-on, que maintenir la dépendance aux aides publiques et l'exclusion sociale des individus « les plus fragiles ». Dans les représentations collectives, cette dépendance des masses envers l'État est souvent rapprochée du scénario catastrophe de l'État-providence passif qui n'oblige pas au travail (en anglais : « *welfare State without work* ») (Esping-Anderson, 1999 : 10).

Cela dit, l'application stricte de la marchandisation, comme nous le verrons plus loin avec Polanyi, montre en pratique rapidement ses limites. Pour demeurer viable sans contrevenir trop brutalement aux principes libéraux, plusieurs admettent en effet l'utilité de protections sociales minimales, en dernier recours et réservées aux populations incapables d'occuper un emploi (Esping-Anderson, 1999 : 60). En définitive, les libéraux sont favorables à l'intervention de l'État dans le domaine de l'assistance pour autant que l'accès à l'aide soit conditionnel à une contrepartie de la part des prestataires, laquelle contribuerait à rétablir leur indépendance économique (la réintégration à l'emploi ou le remariage, par exemple). La participation à un programme d'employabilité, par exemple, est implicitement vue comme une contrepartie raisonnable à l'octroi d'une prestation.

Un autre principe phare de la sécurité sociale libérale est que l'aide consentie aux indulgents ne devrait jamais rivaliser avec l'emploi, sans quoi les individus occupant les emplois les plus rebutants seraient nécessairement tentés d'abandonner leur emploi pour l'assistance. Ce

⁹ Ainsi, un employeur qui choisirait de discriminer un.e candidat.e sur la base de son genre ou de son origine ethnique plutôt que sur celle des compétences, par exemple, serait éventuellement évincé par la compétition naturelle générée par le libre marché.

principe libéral résumé par l'expression de « moindre éligibilité » (en anglais : « *less eligibility* ») implique dès lors que le traitement des personnes jugées aptes au travail soit fixé relativement aux conditions offertes par l'emploi le moins enviable, de manière à maintenir un attrait toujours plus grand pour le travail que pour l'assistance (Morel, 2002).

La critique institutionnaliste

La plus virulente critique adressée à la pensée libérale provient probablement de l'analyse institutionnaliste. Ce courant qui se développe en réaction à la mouvance libérale s'attaque à l'idée que les comportements économiques ne sont pas intemporels et *spontanés*, comme le prétendent les libéraux, mais d'abord *conditionnés* — c'est-à-dire incorporés, voire dictés — par les institutions sociales (la famille, le travail, le marché, etc.). Partant de ce principe, les tenants de l'institutionnalisme confrontent également le présupposé libéral voulant que l'ordre économique soit indépendant des réalités sociales. Pour survivre et se développer dans le temps, indiquent-ils, l'activité économique et les transactions marchandes doivent nécessairement être organisées et balisées par un ensemble de normes, formelles ou informelles.

L'une des plus importantes contributions à la pensée institutionnaliste provient de Karl Polanyi. Dans son ouvrage le plus important, *La grande transformation* (1983/1944), Polanyi soutient que l'expansion des marchés dans le temps et l'espace s'est historiquement appuyée sur un ensemble de « stimulants extrêmement artificiels » produits par l'État (Polanyi, 1983/1944 : 105)¹⁰. En affirmant cela, l'auteur remet alors directement en cause la conception libérale du marché autonome, une conception qu'il juge erronée et qu'il examine comme un mythe : le *mythe du marché autorégulateur*. Loin de s'autoréguler par des lois naturelles et immuables, les

¹⁰ Pour développer cette idée, Polanyi montre les conséquences de l'adoption du mythe du marché autorégulateur en revenant à l'Angleterre de Ricardo au XIXe siècle (Polanyi, 1944 : 71). Comme le rappelle Polanyi, l'économie anglaise est alors littéralement propulsée sous l'effet de l'« amélioration presque miraculeuse des instruments de production » et le relâchement de l'ancienne régulation marchande par l'État anglais (*ibid* : 75). Toutefois, dans le même temps, ce basculement va s'« accompagner d'une dislocation catastrophique de la vie du peuple [britannique] », entraînant une pauvreté encore inégalée parmi les classes déjà défavorisées (*ibid* : 75). Malgré le paradoxe, les économistes influents de l'époque se refusent à y voir autre chose que le *fait naturel* des marchés et en ce sens, les désastres sociaux frappant l'Angleterre devaient se résorber par la poursuite du progrès économique.

transactions marchandes restent, selon Polanyi, inévitablement traversées par les rapports de pouvoir historiques, lesquels structurent l'interaction sociale.

La thèse principale de Polanyi est que l'application sans contrainte des principes de l'offre et de la demande à la terre, à la monnaie et au travail détruit inévitablement les balises nécessaires à la survie de la société. L'erreur, indique l'auteur, consiste alors à avoir pensé que ces trois éléments, qu'il qualifie de « marchandises-fictives », pouvaient être négociés et échangés sur les marchés sans contraintes, selon les seuls principes de l'offre et de la demande. Contrairement aux autres marchandises, indique Polanyi, la terre, l'argent et le travail ne sont pas initialement produits pour être échangés, mais constituent « les supports vitaux et symboliques de toute société » (Delruelle, 2018 : 510)¹¹. De ce principe, Polanyi dégage une contradiction tout à fait fondamentale au régime d'accumulation industriel : alors que la marchandisation de ces trois biens détruit les balises naturellement stabilisatrices de la société, le libre accès des entreprises à ces domaines est parallèlement la condition nécessaire à la vitalité et à l'enracinement dans le temps des industries. En définitive, l'essentiel de la critique institutionnaliste consiste en la remise en question du bien-fondé d'un « tout marchand ».

Au sein même de ce paradigme, deux grands modèles de protection sociale vont émerger, l'un d'appartenance marxiste et britannique (beveridgienne) et l'autre, issu de la tradition conservatrice allemande (bismarckienne) (Esping-Anderson, 1999). Dans la tradition conservatrice (bismarckienne), l'intervention contre le « tout-marchand » est surtout revendiquée pour des raisons morales. Il est dit que l'appauvrissement des classes populaires et la montée en puissance de la bourgeoisie, symptômes d'une trop forte marchandisation, seraient responsables du recul des valeurs traditionnelles (liées à la famille, à la religion et aux hiérarchies établies), au

¹¹ Voici l'un des passages de l'ouvrage de Polanyi traduisant cette idée : « Le travail n'est que l'autre nom de l'activité économique qui accompagne la vie elle-même – laquelle, de son côté, n'est pas produite pour la vente, mais pour des raisons entièrement différentes —, et cette activité ne peut pas non plus être détachée du reste de la vie, être entreposée ou mobilisée ; la terre n'est que l'autre nom de la nature, qui n'est pas produite par l'[humain] ; enfin, la monnaie réelle est simplement un signe de pouvoir d'achat qui, en règle générale, n'est pas le moins du monde le produit, mais une création du mécanisme de la banque ou de la finance d'État. Aucun de ces trois éléments – travail, terre, monnaie – n'est produit pour la vente, lorsqu'on les décrit comme des marchandises, c'est entièrement fictif » (Polanyi, 1983/1944 : 122-123).

seul profit de l'enrichissement de l'élite bourgeoise, laquelle est par ailleurs accusée de s'adonner aux vices moraux de l'envie, de la luxure et de l'égoïsme.

L'économie politique résultant de cette tendance conservatrice est donc conduite par le désir de résister aux « perturbations » affectant l'ordre établi et le « délabrement des mœurs » qu'entraînerait l'industrialisation trop rapide. Pour éviter le déclin des solidarités familiales et des traditions, les mesures de protection sociale issues de ce type de réflexion visent généralement la *familialisation* des activités domestiques, c'est-à-dire à recentrer le rôle de la famille dans la protection des individus. Les programmes mis en place, implicitement, cherchent ainsi à conserver les hiérarchies traditionnelles en réservant certains droits et privilèges aux individus selon leur statut hérité. Également, pour une certaine classe issue de l'aristocratie, la distribution d'avantages, sur le principe du mérite, plutôt que de la citoyenneté, lui permet de maintenir sa position sociale privilégiée, autrement compromise par l'étalement des marchés ou encore, par l'accès des masses prolétaires au pouvoir (Esping-Andersen, 1999). En pratique, l'effet est notamment obtenu en s'assurant que les garanties et les prestations monétaires transférées aux personnes soient fonction des cotisations individuelles antérieures à certains programmes (assurance-emploi, fonds de retraite), ou bien octroyées en fonction du statut professionnel des individus¹².

En ce qui a trait au second modèle, issu de la tradition sociale-démocrate, l'objection à la marchandisation met surtout l'accent sur la précarisation des populations générée par la privatisation des terres et des moyens de production, au profit d'une classe possédante de plus en plus concentrée. L'importance est alors mise sur l'invisibilisation des rapports de pouvoir et le rapport de dépossession qui structurent, comme toutes autres interactions sociales, les échanges économiques. Pour Marx, le « succès » historique relatif de l'« adhésion » des individus au capitalisme découle en réalité de l'intervention de l'État dans l'économie, lequel crée les conditions d'existence des marchés sans quoi la survie et la reproduction du système capitaliste ne pourraient être possibles. Déjà pour Marx, résumé dans cette citation tirée des travaux de Knafo, « l'ordre social que les libéraux associent au marché n'est pas le fait du rôle pacificateur

¹² Pour les femmes mariées par exemple, les hiérarchies traditionnelles sont maintenues par l'octroi de droits différés conférés par l'institution du mariage.

du marché, mais provient en fait de contraintes importantes que le marché impose sur des classes sociales, ou des pays défavorisés, qui les disciplinent selon les besoins des forces dominantes » (2007 : 347). L'économie politique qui en résulte repose alors sur le projet de « démarchandiser » l'accès des individus aux ressources nécessaires au bien-être par le développement de programmes sociaux universels. Leur accès s'appuie sur le principe de la citoyenneté sociale et se pose en termes de droits sociaux universels. Dans la tradition sociale-démocrate, le marché ne saurait garantir une sécurité satisfaisante aux individus, puisqu'elle sera toujours dépendante d'un accès préalable à un revenu. En outre, si les protections devaient être concédées sur la base du mérite, elles risqueraient inévitablement d'accentuer les hiérarchies et les rapports de domination existants.

Prolongeant ces réflexions, Burawoy (2015) propose d'aborder le développement du capitalisme industriel à partir de ses différentes *phases de marchandisation* et de contre-mouvements. Bénéficiant d'un recul que ne pouvaient avoir Marx et Polanyi, l'auteur soutient qu'à travers ces différentes « ondes de marchandisation » qui se succèdent, la rationalité marchande « s'approfondi[t] à mesure qu'elle s'éten[d] » dans l'ensemble des sphères de la vie (2015 : 5). Trois vagues de marchandisation et de contre-mouvement sont énoncées par l'auteur, à savoir : « [une première] qui progresse dans la première moitié du XIX^e siècle et est refoulée par le mouvement syndical dans la seconde moitié », puis, une deuxième qui chemine après la Première Guerre mondiale et qui est freinée par l'expansion de l'État-providence (1930-1970). Enfin, la troisième vague de marchandisation correspond à la montée du néolibéralisme depuis les années 1970. Cette dernière vague se caractérise par la financiarisation de l'économie, la dérégulation du travail et la crise écologique qui se dessine. À la différence des précédentes vagues, la vague néolibérale de marchandisation n'a pas encore été repoussée.

2.2 L'analyse comparative des États-providence

2.2.1 La notion de démarchandisation. Autour des travaux d'Esping-Andersen

Dans son ouvrage phare, *Les trois mondes de l'État-providence* (1999), Esping-Andersen évalue à partir de l'approche (néo)-institutionnaliste¹³ les divers régimes de protection sociale existants en fonction de leur capacité à *démarchandiser* l'accès aux ressources nécessaires à la satisfaction des besoins vitaux des individus¹⁴. Dans la lignée des travaux de Marshall, publiés dans les années 1950, Esping-Andersen part du principe qu'un régime satisfaisant devrait reposer sur l'obtention de droits sociaux universels et la reconnaissance d'une citoyenneté sociale aussi solide et inviolable que ce que l'on accorde au principe de propriété :

Peu de gens peuvent ne pas être d'accord avec la proposition de T. H. Marshall (1950) selon laquelle la citoyenneté sociale constitue le cœur de l'idée de l'État-providence. Mais le concept doit être étayé. Il doit, par-dessus tout, inclure *l'octroi des droits sociaux*. Si l'on confère aux droits sociaux le statut légal et pratique des droits de propriété, s'ils sont inviolables et accordés sur la base de la citoyenneté plutôt que sur celle de la production, ils entraînent la démarchandisation du statut des individus vis-à-vis du marché. Mais le concept de citoyenneté sociale implique également une stratification sociale : le statut de citoyen rivalise, ou même remplace, celui de la position de classe. L'État-providence ne peut pas être compris uniquement en termes des droits qu'il accorde. Il faut également tenir compte de la manière dont les activités de l'État sont coordonnées avec les rôles du marché et de la famille dans la prévoyance sociale [nos italiques] (Esping-Andersen, 1999 : 34-35).

Deux leçons sont à retenir de cet extrait. La première concerne le fait qu'indépendamment de son type, un régime d'État-providence doit favoriser l'exercice des droits fondamentaux, indépendamment du degré d'attachement des individus à l'emploi. Dans le champ des études comparatives des États-providence, l'originalité des travaux d'Esping-Andersen réside dans la

¹³ L'attachement d'Esping-Anderson à la théorie (néo)-institutionnaliste est notamment relevée par François-Xavier Merrien dans la préface de l'édition française de *l'ouvrage*, bien que l'auteur principal, comme l'indique le préfacier, « ne s'en revendique pas explicitement » (1999 : 11).

¹⁴ Dans cet ouvrage, Esping-Anderson propose une typologie des régimes d'États-providence. Trois types de régimes sont présentés par Esping-Andersen : 1) conservateur (France, Belgique, Allemagne, Autriche, Pays-Bas) ; 2) libéral (pays anglo-saxons dont les États-Unis, le Royaume-Uni et le Canada) ; 3) social-démocrate (Suède, Finlande, Danemark, Norvège). Mentionnons que la tradition libérale dont le Canada hérite repose sur l'hypothèse « que le marché est émancipateur, et constitue, en somme, la meilleure façon d'atteindre indépendance et assiduité au travail » (*ibid.* : 59). La sécurité sociale dans les États de tradition libérale se construit généralement sur l'assurance privée obtenue par l'emploi. Le type de mesures que l'on retrouve dans un régime libéral de protection sociale est par conséquent généralement peu démarchandisant (*ibid.* : 61).

centralité accordée au principe de citoyenneté pour soupeser les bienfaits des régimes, aux dépens de l'approche strictement comptable utilisée dans plusieurs travaux similaires. Comme le fait remarquer l'auteur, le niveau des dépenses d'un État reste en effet peu utile pour évaluer le degré de démarchandisation d'un régime de protection sociale, puisqu'il ne dit rien sur la *nature* des dépenses engagées. Lorsque les protections sont consenties sur la base du mérite, de grandes dépenses peuvent simplement signifier l'existence d'un régime plus stratifié. Pire, l'augmentation des dépenses n'est, en soi, en rien démarchandisant si les programmes en place visent simplement à contraindre à l'emploi, sans égard aux barrières systémiques discriminatoires pesant sur les individus.

Découlant de ces considérations, trois critères de comparaison sont retenus par l'auteur pour évaluer l'effet démarchandisant des programmes mis en œuvre dans les différents régimes, à savoir : 1) le degré d'universalité des protections (c'est-à-dire l'accès libre et entier aux bénéficiaires des programmes sociaux existants), 2) la hauteur des compensations, et 3) la durée d'accès aux compensations. En ce sens, le seul fait qu'une mesure de protection sociale existe ne suffit pas à en déduire la portée démarchandisante. Pour s'y qualifier, un programme doit avant tout permettre d'atténuer la nécessité de recourir au marché — donc, de devoir vendre sa force de travail — pour se prévaloir des nécessités de bases pour assurer sa survie et son bien-être.

La deuxième leçon à retenir de l'extrait précédent concerne l'effet structurant et hiérarchisant des régimes de protection sociale. Il implique que l'examen des régimes d'État-providence ne pourrait se satisfaire d'une conception où l'État serait neutre et imperméable aux rapports de pouvoir (comme le font certains libéraux). Pour le dire simplement, par la législation qu'il introduit, l'État intervient inévitablement sur l'organisation sociale existante, et par le fait même, en accordant ou en retirant certains privilèges, il atténue ou renforce les inégalités sociales.

Cela dit, bien qu'il y participe, il faut toutefois se garder de voir l'État comme étant l'unique intervenant de cette hiérarchisation. Cette perspective, parfois encore tenue par certains marxistes, en vient maladroitement à envisager l'État comme un « bloc monolithique » où se concentrerait l'entièreté du pouvoir. Or, comme nous le verrons plus loin dans ce chapitre, notamment avec Fraser et Foucault, cette projection néglige de considérer l'existence des

rapports de pouvoir situés à l'extérieur des marchés et de l'État, beaucoup plus invisibles, notamment présents au sein de la famille et de la communauté.

En combinant ces deux idées, nous proposons d'examiner les régimes d'État-providence comme la synthèse des rapports sociaux, c'est-à-dire en tant que compromis institutionnalisé des intérêts divergents entre certains groupes en recherche de pouvoir. La proposition découle principalement des travaux de Dorval Brunelle (2003) et de Yves Vaillancourt (1988), qui s'inspirent eux-mêmes des conclusions de l'École de la régulation (l'influence de ce courant est d'ailleurs explicitement discutée par chacun). Sans entrer dans les détails, cette seconde leçon nous enseigne l'importance des écarts pouvant coexister *entre* les catégories d'une même population concernant la l'étendue des droits consentis, l'accès de chacun.e à ceux-ci et à la capacité réelle de les faire valoir. Dans le prochain encart, nous présentons les principaux critères retenus pour l'analyse, à savoir le degré d'universalité d'accès aux protections, la hauteur et la durée suffisante des compensations, ainsi que la qualité des droits détenus.

Encadré 1 – Les critères de la démarchandisation

L'universalité – Un premier critère pour évaluer la capacité démarchandisante d'une mesure consiste en son degré d'*universalité*, comme le résume Rose dans cet extrait : « Un régime universel est un programme auquel a droit toute personne ou toute personne appartenant à une catégorie particulière de la population (enfants, personnes âgées, personnes handicapées, par exemple), indépendamment de son revenu ou du fait d'avoir cotisé au régime. Un régime universel fournit ce que la société considère comme un besoin essentiel et représente un droit de citoyenneté. Il représente donc une forme de solidarité sociale et intergénérationnelle » (2002 : 18). Ainsi, un programme universel parvient le mieux à atténuer les hiérarchies entre les individus, puisque tous et toutes en bénéficient sans égard aux causes qui l'amène à s'en saisir (Esping-Andersen, 1999). La démarchandisation nécessite ainsi qu'un bien ou un service soit accessible à tout individu indépendamment de sa situation d'emploi. Plus encore, toute personne qui en fait la demande doit librement pouvoir accéder aux bénéfices sans que lui soit imposé un test servant à juger du sérieux de ses besoins ou pour valider sa « bonne conduite », voire pour juger de sa moralité. Remarquons bien que, selon cette définition, un programme d'*activation* ne peut se prétendre démarchandisant. En pratique, les programmes à portée universelle sont d'ordinaire rattachés aux risques partagés par l'ensemble des contribuables (la maladie, la vieillesse, la parentalité, l'insuffisance des salaires [donc, de l'économie]), pour subvenir aux besoins de la famille.

La hauteur des compensations – Un programme de sécurité sociale dont la couverture serait universelle mais dont les montants consentis seraient trop faibles pour assurer la sécurité économique des bénéficiaires serait par ailleurs tout aussi insatisfaisant. La faiblesse des

montants représenterait alors un frein direct à la portée démarchandisante du programme. Ces mêmes remarques s'appliquent aux programmes dont l'accès aux pleins bénéfices est fonction des revenus ou d'une contribution antérieure.

C'est le cas par exemple des *programmes résiduels*, qui prévalent dans les régimes conservateurs de protection sociale. La logique résiduelle de protection sociale préconise une aide minimale de dernier recours et limitée aux cas les plus dégradés, et seulement après que les solidarités familiales et le marché sont épuisés. De même, les programmes dits « assurantiels » ainsi que les régimes d'assurances privées, puisqu'ils visent à compenser les pertes financières individuelles « assurées » par cotisation, ne parviennent pas à assurer la protection du bien-être futur des individus si la situation considérée par l'assureur est déjà précaire.

La durée d'accès à des compensations – Dans la continuité des critères d'universalité d'accès et de suffisance des prestations, le niveau de démarchandisation d'un programme doit prendre en compte la durée des garanties consenties. Le contre-exemple le plus connu de ce principe reste le régime d'assurance-chômage canadien, dont la durée des prestations est limitée en fonction du taux de chômage de la région du bénéficiaire. Lorsque les aides monétaires sont fixées dans le temps (par exemple le RQAP) ou liées à leur situation antérieure (par exemple l'assurance-emploi) plutôt qu'attribuées en fonction de la situation, les requérant.e.s sont implicitement soumis.e.s aux aléas du marché et contraints de retrouver rapidement leur indépendance financière.

Le caractère irrévocable des droits consentis – À ces trois critères proposés par Esping-Anderson, il convient d'en ajouter un quatrième concernant l'ancrage des droits accordés dans l'environnement juridique. La question est ici de savoir si les promesses de compensation en cas d'embûche relèvent tangiblement d'un texte juridique, c'est-à-dire « des droits garantis par des lois qui identifient clairement le bénéficiaire et les bénéfices [...] Il doit [aussi] prévoir des mécanismes administratifs et quasi judiciaires de révision et d'appel en cas de litige » (Lamarche, 2019 : 6). Pour satisfaire à ce critère, toute personne dans le besoin doit ainsi être en mesure de « réclamer [pleinement] le respect et le maintien » de ses droits sociaux (droit à un revenu décent, l'accès aux soins de santé et à l'éducation, entre autres) requis pour son bien-être et pour la pleine durée nécessaire à son rétablissement (Brunelle, 2003 : 59-60).

2.2.2 L'apport des études féministes aux analyses sur l'État-providence

Plusieurs considèrent que l'examen proposé dans l'ouvrage d'Esping-Andersen (1999) rend insuffisamment compte des effets différenciés produits par les régimes analysés, en particulier sur les femmes et les populations racisées. En outre, l'analyse présentée minimise la charge portée par la famille lorsque le soin des proches repose de manière surdimensionnée sur les femmes comparativement à l'État et au marché (Morel, 2007).

La notion d'émancipation. Autour des travaux de Fraser

La critique la plus fondamentale devant être adressée au modèle polanyien — et qui s'applique selon nous également aux travaux d'Esping-Andersen — concerne le peu d'importance allouée aux rapports de pouvoir à l'intérieur des échanges non marchands (Fraser, 2012/2010). Tant Polanyi qu'Esping-Andersen laissent entendre que l'exposition aux forces du marché serait le « seul mal » grugeant les sociétés occidentales qu'il vaille d'aborder. Dans la même veine, l'intervention de l'État sur l'économie est présentée comme son principal remède. Pour Fraser, cette perspective aboutit nécessairement à brouiller les rapports de domination existants « hors marché » (notamment de genre et de race/ethnique). Ainsi que l'énonce Fraser :

Résolument orienté sur les effets du désencastrement, [Polanyi] fait l'impasse sur ceux dont l'origine se trouve ailleurs, dans la « société » environnante occultant les formes d'injustice qui ne reposent pas sur le marché, il a également tendance à absoudre les formes de protection sociale qui sont des vecteurs de domination. Axé, à l'excès, sur les luttes contre les déprédations causées par le marché, cet ouvrage néglige les luttes contre les injustices ancrées dans la « société » et encodées dans les protections sociales.

[...] L'implicite des catégories définies par Polanyi pose problème. D'un côté, sa description des marchés encastés et des protections sociales est bien trop idyllique. En romançant la « société », elle occulte le fait que les sociétés dans lesquelles les marchés ont toujours été encastés sont aussi des lieux d'oppression. À l'inverse, la description que donne Polanyi du désencastrement est un peu trop sombre. Ayant idéalisé la société, elle occulte le fait que, quelles que soient leurs autres conséquences, les processus qui désencastrent les marchés des protections oppressives comportent un aspect émancipateur (Fraser, 2012/2010 : 315).

Pour y remédier, Fraser ajoute la notion d'« émancipation » au couple « protection sociale/marché ». L'ajout de ce troisième pôle à l'examen des régimes providentiels vise alors à rendre compte plus justement de la complexité des effets de la protection sociale sur les individus :

Alors que la protection s'oppose à l'exposition [aux dangers du libre marché], l'émancipation s'oppose à la domination. Tandis que la protection vise à protéger la « société » des effets désintégrateurs des marchés non régulés, l'émancipation vise à mettre en lumière la domination d'où qu'elle vienne, de la société comme de l'économie (*ibid.* : 316).

En procédant ainsi, Fraser évite donc de présenter une analyse machinale des relations sociales, qui consiste à associer unilatéralement les marchés à des lieux d'oppression et inversement,

d'aborder la protection des individus contre l'exposition aux marchés comme la condition directe et suffisante de l'émancipation. En d'autres termes, celle-ci questionne l'*a priori* polanyien voulant que le désencastrement de l'économie mène d'emblée à l'émancipation des individus. Voilà pourquoi les mouvements sociaux, lorsqu'ils sont orientés sur l'*émancipation*, selon les conjonctures et les contingences, vont tantôt converger avec les mouvements vers la marchandisation, et qu'à d'autres occasions, au contraire, ils souhaiteront se positionner contre la dérégulation de la protection sociale (*ibid.* : 317). Enfin, à d'autres moments, les mouvements sociaux chercheront à réformer le mode de protection sociale existant, lorsqu'ils leur apparaîtront conforter le système patriarcal et/ou colonial (*ibid.*)

Pour opérationnaliser cette idée, Fraser (2012/1994) propose, dans un autre article, d'aborder les programmes sociaux existants d'après le principe directeur guidant la distribution des bénéfices, c'est-à-dire en examinant s'ils sont rattachés au *besoin*, au *mérite* ou à la *citoyenneté*. Lorsque les programmes existants sont fondés sur l'évaluation des besoins, indique l'auteur, l'accès est d'ordinaire réservé à une minorité en situation de très grande précarité, tandis que la reconnaissance des besoins et des droits à l'aide de l'État de la majorité est compromise. En revanche, lorsqu'un programme relève du mérite, il ouvre la voie à l'intégration de critères discrétionnaires, qui accentuent l'oppression de groupes marginalisés (par l'opinion publique, la classe politique ou les administrateurs du programme). Lorsqu'il s'établit sur le critère de l'emploi, il crée nécessairement un cercle vicieux, dans la mesure où « il faut d'abord avoir un emploi pour obtenir ce dont on a besoin pour avoir un emploi » (*ibid.* : 171). Enfin, le principe de *pleine-citoyenneté sociale* – ici entendu comme *sujet de droit* – est certainement le plus désirable, pourvu que les services soient effectivement *disponibles* en assez grande quantité, qu'ils se trouvent dans une *proximité* raisonnable et qu'ils soient adéquatement *adaptés* aux besoins particuliers des différentes populations. Dans le cas d'une prestation monétaire plutôt qu'un service, le montant doit être minimalement *suffisant* pour couvrir les besoins réels (Fraser, 2012/1994 ; Boismenu et Jenson, 1996).

Le caractère androcentrique des études comparatives classiques

Une deuxième critique apportée aux champs des analyses comparatives des États-providence concerne plus spécifiquement le peu d'attention portée à la *famille* dans le trio État-marché-famille et, par conséquent, la propension des analyses traditionnelles à invisibiliser les charges supplémentaires exercées par les femmes lorsque l'État se désengage (Morel, 2007 : 391). Si, comme le suggère Esping-Andersen, « l'État entre en jeu lorsque la famille échoue », la question à poser est donc de savoir ce « que fait la famille lorsqu'elle n'échoue pas ? » (Bussemaker et Van Kersbergen, 1994, cité dans Morel, 2007 : 391). En tenant pour acquis les solidarités familiales, l'auteur en vient à gommer les disparités de temps personnel consacré aux activités domestiques entre les conjoint.e.s. Pour dire les choses autrement, ces autrices reprochent au cadre d'analyse habituel de se concentrer uniquement sur les protections traditionnelles accordées aux salariés parmi les segments « typiques » de l'emploi (par exemple lors de périodes de chômage, de maternité, ou au moment retraite), pour ensuite en généraliser les conséquences à l'ensemble de la société (Vosko, 2003 ; Morel, 2007).

La méthode comporte d'évidentes limites, dans la mesure où l'emploi salarié typique et régulier ne concerne essentiellement qu'une classe de travailleurs, dans une large mesure d'appartenance masculine, non immigrante, blanche et issue de milieux relativement aisés (Noisieux 2014 ; Glenn, 2009 ; Vosko, 2003). Ce faisant, l'analyse ne réussit pas à prendre en compte les expériences divergentes qui existent *entre* les différentes catégories de main-d'œuvre. Dans le cas des femmes par exemple, rien n'est dit concernant leur surreprésentation dans les segments les moins avantageux de l'emploi, leur parcours professionnel plus souvent caractérisé par l'intermittence et le temps partiel, ou bien leur rémunération moyenne inférieure à leurs homologues masculins (CSF, 2020 ; Belleau et Lobet, 2018).

Depuis les années 1970, les études féministes s'intéressent à l'effet différencié des politiques sociales selon le genre (Morel, 2007). Plusieurs autrices mettent alors en évidence l'inclinaison patriarcale et normative des régimes d'après-guerre, qui entretiennent dans plusieurs cas la division sexuelle du travail et de classe plutôt qu'ils n'en émancipent (Morel, 2007 : 390 ; Brunelle, 2003 ; Glenn, 2009). Dans les années 1990, Jane Lewis (1992, 1997) dénonce en ce sens

l'existence de régimes de protection sociale à « deux vitesses », qui octroient de meilleurs droits fondamentaux et de plus grandes protections sociales aux hommes, dans la mesure où ces systèmes sont établis sur la base de la norme de l'homme-pourvoyeur¹⁵. Poursuivant ces réflexions, d'autres travaux issus du champ des études postcoloniales mettent en évidence l'existence de systèmes de citoyenneté à plusieurs niveaux, segmentés et hiérarchisés non seulement en fonction du genre, mais également selon les axes de race/ethnicité et de classe sociale (Vosko, 2003). En ce sens, l'intégration d'une perspective de genre au modèle d'Esping-Anderson vise à combler ce manque, en mettant au premier plan de l'analyse le principe que les régimes de protection sociale, malgré les avancées qu'ils représentent, assignent malheureusement bien souvent, en pratique, une place à chaque individu, de façon hiérarchique, dans le système de production ou de reproduction en fonction de son appartenance de genre, de classe sociale et de race/ethnicité.

La notion de défamilialisation

Pour atténuer les angles morts du concept de démarchandisation, Lister (1994, dans Kröger, 2011) introduit à son analyse la notion de *défamilialisation*. Le terme désigne le degré d'indépendance des individus à l'égard de la famille, un principe qu'elle inscrit parmi les conditions nécessaires à l'émancipation :

[T]he dimension of decommodification needs also to be complemented by that of what we might call "defamilialisation", if it is to provide a rounded measure of economic independence. Welfare regimes might then also be characterised according to the degree to which individual adults can uphold a socially acceptable standard of living, independently of family relationships, either through paid work or through the social security system (Lister, 1994 : 37, cite dans Kröger, 2011 : 426).

À partir de cette première définition, Kröger propose d'élargir la portée du concept de défamilialisation à la conception de la citoyenneté sociale. De manière analogue à Fraser, il s'agit pour l'autrice d'ajouter la dimension émancipatrice à l'évaluation des régimes de protection sociale. Il est ainsi proposé qu'un régime réellement satisfaisant devrait, en définitive, garantir

¹⁵ La norme de l'homme-pourvoyeur donne lieu, selon Morel, à l'affirmation d'un « modèle familial dans lequel l'homme est le seul pourvoyeur de revenu et la femme exclue du marché du travail, subordonnée à son mari dans son accès aux droits sociaux et s'occupant des tâches domestiques non rémunérées, notamment des soins aux enfants et aux personnes dépendantes » (2007 : 389).

aux individus la pleine autonomie, dans tous les aspects de la vie sociale (notamment économique et psychologique) :

the degree to which social care policies make it possible for people to participate in society and social life outside their homes and families. Dedomestication refers thus to freedom from a confinement to the domestic sphere or, using the term of Lewis (1997), to citizens' right to limit their engagement in unpaid informal caring (Kröger, 2011: 426).

Une réelle politique émancipatrice veillerait donc, en plus d'assurer un revenu décent aux individus, à atténuer la *dépendance* entre les conjoint.e.s (notamment économique et psychologique). En pratique, de manière analogue au principe de démarchandisation, cette politique défamilialisante assurerait la pleine citoyenneté sociale au parent, plus fréquemment la mère, qui s'implique davantage dans l'économie du ménage et l'éducation des enfants.

Sur la base de nos lectures sur le sujet, trois critères nous semblent importants à retenir pour juger de l'aspect défamilialisant des mesures étudiées, à savoir a) la hauteur et la durée des compensations, b) l'accès « en propre » aux protections consenties et c) le degré d'universalité d'accès aux prestations.

Encadré 2 – L'évaluation de la défamilialisation

La hauteur des montants – Le principe exige d'abord que les montants soient suffisants et que l'ensemble des bénéficiaires soient intégralement accordés au prestataire tant que la situation le nécessite. Pour satisfaire ce critère, une mesure doit donc assurer un niveau satisfaisant de bien-être à une personne qui choisit de s'occuper d'un ou une proche.

En plus d'assurer un soutien immédiat et suffisant, une politique véritablement défamilialisante doit également préserver l'autonomie à moyen et long terme des personnes qui pourvoient les soins. On le sait, la plus grande implication des mères dans l'économie familiale se traduit par des parcours professionnels plus souvent interrompus, des salaires moindres et des avancements professionnels plus lents (CSF, 2020). Ces différences viennent accentuer les écarts de revenus entre les membres du couple si elles ne sont pas compensées par des mesures adéquates. En ce sens, à moyen et long terme, les mesures en place doivent également mener à compenser les contrecoups dus à une capacité d'épargne et de cotisation moindre dans les programmes de type assurantiels (pensions de retraite, assurance-emploi, assurance-maladie, etc.).

L'accès « en propre » aux montants et protections – Les aides financières et mesures de compensation, pour être jugées défamilialisantes, doivent être accessibles « en propre » à la personne qu'on cherche à compenser. Lorsque des montants sont remis au « ménage », par exemple, sans se soucier de la répartition effective des sommes et des activités domestiques et parentales entre les conjoint.e.s, ils risquent indirectement d'entretenir les rapports de pouvoir

économique dans le couple, notamment en privatisant la négociation de ces enjeux entre les conjoint.e.s.

L'universalité — Rattaché à la défamilialisation, l'aspect universel d'une mesure se rapporte à l'absence de conditions d'accès liées explicitement ou implicitement aux normes sociales liées à la maternité (de la « bonne mère ») (Morel, 2002), ainsi que celle de « la famille convenable » (Fraser, 2012/1994). L'universalité pleine et entière des protections sociales doit donc être accordée sur le principe de la « citoyenneté sociale » (Boismenu et Jenson, 1996), plutôt que d'après le mérite ou de manière résiduelle.

2.3 L'analyse des gouvernementalités

2.3.1 Le concept de gouvernementalité

Dans ses exposés *Sécurité, territoire, population* (2004/1978), puis *Naissance de la biopolitique* (2004/1979), Foucault mène une série d'études sur le *pouvoir* en s'appuyant sur la notion de *gouvernementalité*. Ce vocable lui permet d'aborder plus précisément les différentes formes de ce qu'il nommait jusqu'alors, dans ses précédents travaux, l'« art moderne de gouverner » et « d'organiser » les populations :

Par « gouvernementalité », j'entends l'ensemble constitué par les institutions, les procédures, analyses et réflexions, les calculs et les tactiques qui permettent d'exercer cette forme bien spécifique, bien que complexe, de pouvoir, qui a pour cible principale la population, pour forme majeure de savoir l'économie politique, pour instrument technique essentiel les dispositifs de sécurité (Foucault, 2004/1978 : 111-112).

Le concept de *gouvernementalité* désigne ainsi l'assemblage cohérent de productions idéologiques, caractéristique d'une époque et répondant aux exigences de la conjoncture, auxquelles se réfèrent les institutions pour légitimer leur autorité et leurs actions. Les *stratégies* d'interventions (techniques de contrôle) et leurs *dispositifs* (les outils) fabriqués pour diffuser ces idées parmi la population sont le fruit du développement de l'*économie politique* dominante. À travers le temps, différentes gouvernementalités se sont succédées, déployant chaque fois un ensemble de normes et de techniques de contrôle bien adaptées aux réalités sociopolitiques du moment. Ces normes trouvent d'abord leur source à l'intérieur des institutions, qui à leur tour les diffusent parmi la population en usant de leur légitimité et de leur capacité à influencer les comportements. Ainsi, toute l'originalité et la force du pouvoir moderne, d'après Foucault, se situent dans la capacité des institutions à *influencer* « à distance » les comportements des

individus, non plus par la coercition et la violence, mais en suscitant leur adhésion à un ensemble de normes de conduite utiles à l'ordre établi (Foucault, 1975 ; Dardot et Laval, 2010).

2.3.2 La gouvernementalité néolibérale

Dans ses exposés au Collège de France de 1978, *Naissance de la biopolitique* (2004/1978), Foucault étudie l'histoire des gouvernementalités en portant un intérêt particulier à l'État néolibéral. Il y examine alors les discours et les outils assignés à l'organisation des populations. Là où certains n'y voyaient qu'un retour au *laisser-faire* libéral, Foucault discerne déjà dans le néolibéralisme une mouvance originale, spécifiquement construite sur l'idéal de la société marchande. À la différence de la pensée libérale de la Révolution industrielle, la pensée néolibérale entend généraliser les principes économiques à des domaines jusque-là écartés des analyses économiques¹⁶. Dans le même sens, Dardot et Laval abordent la *rationalité néolibérale* en tant que gouvernementalité radicalement aménagée sur les principes du marché, dont les logiques tendent à s'imposer à l'ensemble des sphères de la vie des individus et qui, par conséquent, conditionnent leurs actions et structurent leur champ d'entendement. Dans un autre ouvrage, Laval rappelle, dans le même esprit, que « l'art néolibéral suppose un sujet gouvernable et un mode d'action sur cet individu » (2020 : 63). En définitive, comme le mentionne Lascoumes, il en « découle une transformation centrale dans la conception de l'exercice du pouvoir. Il ne s'agit plus de conquérir et de posséder, mais de *produire*, de *susciter*, d'*organiser* la population afin de lui permettre de développer toutes ses propriétés [nos italiques] » (2004 : 4).

L'État néolibéral est donc celui qui cherche à *piloter* la société et à *orienter* les conduites individuelles pour les conformer aux exigences du capitaliste mondialisé. Ce faisant, il détrône la citoyenneté sociale comme principe premier de la mise en œuvre des politiques publiques. Le modèle néolibéral se présente ainsi comme un *jeu* traversant de part en part la société, dans lequel, indique Foucault, « l'État a pour fonction essentielle de définir les règles [...] économiques

¹⁶ Notons à ce titre les travaux de l'économiste Gary Becker dans les années 1970, qui compare la famille à une « "petite manufacture" produisant des services pour les membres du ménage avec (comme *inputs*) le temps et l'achat de biens de consommation » (Castiel et Bréchiât, 2010). Dans la continuité des théories économiques néoclassiques, l'auteur justifie les inégalités sociales par les investissements inégaux des familles dans le capital humain de leurs membres (par exemple dans l'éducation et la santé).

et de garantir qu'effectivement elles seront bien appliquées » (Foucault, 2004/1979 : 207). L'État néolibéral cherche alors à faire en sorte que chaque individu en vienne à peser ses options d'après le seul critère de rentabilité économique, de manière à pouvoir influencer, par la suite, ses habitudes. L'État interviendra ainsi soit pour améliorer les gains monétaires générés par l'adoption d'un « bon » comportement, ou inversement, pour réprimer un comportement non désiré en y associant des pertes financières. Puisque ses intérêts sont ajustés aux exigences du développement du système capitalisme, le sujet néolibéral est donc celui qui est *manipulable*, *dirigeable* et *pilotable* par le moyen d'instruments financiers incitatifs et désincitatifs (Foucault, 2004/1979 : 225)¹⁷.

2.4 L'activation ou la gestion du social par la mise au travail

Nous souhaitons maintenant aborder certains traits de l'État néolibéral, en partant de la notion d'*activation*. Dans ce mémoire, la notion d'activation évoque la contribution de l'État à l'organisation de la participation sociale normale. Une telle organisation implique la distinction stricte des personnes en fonction de leur rôle social et de leur degré d'employabilité présumé. Une ligne de démarcation est alors tracée entre les personnes « qui doivent » être disponibles à l'emploi et les personnes jugées non disponibles, que cela soit temporaire (pour des raisons de maladie, de maternité, de formation ou d'éducation des enfants) ou permanent (lié à la vieillesse ou à un handicap) (Morel, 2002 ; Brunelle, 2003). Nous l'aurons compris, les techniques développées par l'État pour appliquer cette séparation, notamment en raison du type de

¹⁷ Sur le plan théorique, soulignons que la pensée néolibérale déroge de la perspective originelle sur l'*homo oeconomicus*. Comme nous l'avons vu, aux XVIII^e et XIX^e siècles, l'*homo oeconomicus* libéral se construit sur le principe du « sujet de droit ». Comme l'indique Foucault, l'*homo oeconomicus* est d'abord celui sur lequel il ne fallait pas intervenir pour ne pas interférer avec l'ordre naturel de l'économie (Foucault, 2004/1979 : 274). Ce principe commande alors à l'État, à la différence de la pensée néolibérale, la séparation entre l'économie et le politique. À l'inverse, l'État néolibéral fait de l'*homo oeconomicus* le sujet même de son intervention. Ce sujet néolibéral est donc « celui qui accepte la réalité ou qui répond systématiquement aux modifications dans les variables du milieu, cet *homo oeconomicus* apparaît justement comme ce qui est maniable, celui qui va répondre systématiquement à des modifications (Foucault, 2004/1979 : 225). Puisqu'il est programmé pour rechercher le gain monétaire, celui-ci est « éminemment gouvernable » par les stimulations économiques, ce qu'indique Laval : « Foucault l'affirme tout à fait explicitement: « L'*homo oeconomicus*, c'est celui qui est éminemment gouvernable ». Il est gouvernable par une « intervention de type environnemental » qui agit non pas directement sur les joueurs eux-mêmes, mais indirectement sur les règles du jeu. Le néolibéralisme redéfinit donc à la fois le sujet économique comme être adaptable aux variations du marché et la fonction du gouvernement comme art de créer et d'entretenir les conditions de fonctionnement du marché » (Laval, 2018 : 63).

programmes qu'il met en place, manifestent l'intensification de son contrôle, à travers le temps, sur les personnes.

Deux processus sont à rattacher à l'activation¹⁸. Le premier processus réfère à l'idée de « dépossession » (Tremblay-Pépin, 2015). Lorsque les individus sont privés d'un libre accès aux ressources nécessaires à la vie, ceux-ci sont alors nécessairement contraints de vendre leur force de travail pour survivre. En distribuant des revenus suffisants ou en offrant un accès à certaines nécessités, l'État peut en revanche renverser cette dépendance au travail. Inversement, s'il choisit de réserver certaines protections à une minorité, par exemple dans les cas d'un grand dénuement social, ou bien lorsqu'il rend conditionnel l'accès aux garanties sur la base de critères de « bonnes conduites », la soumission des individus aux normes en vigueur s'en trouve inévitablement accrue (Esping-Andersen, 1999). Dans les faits, la dépossession s'accompagne toujours d'une phase préalable de marchandisation (privatisation) des ressources et des services nécessaires à la survie des personnes. Lorsque par exemple les terres jusque-là communes sont privatisées, ou encore quand certains services, par exemple les garderies, sont définancées, il en résulte inévitablement une hausse correspondante de la dépendance des individus au marché et de leur nécessité de participer à l'emploi salarié.

La dépossession se réalise également, cette fois de manière entièrement planifiée et assumée comme telle, à travers la panoplie d'initiatives adoptées par l'État (les dispositifs) de gestion des populations. Nous le verrons, les programmes censés répondre aux problèmes du chômage, de la pauvreté et de la monoparentalité ont à ce titre toujours été conçus, hormis à de rares et très courts moments dans l'histoire, pour maintenir l'attrait du travail salarié (lire, « la nécessité »)

¹⁸ Nous sommes conscients de l'approche extensive réservée ici à la notion d'activation, qui s'écarte de l'utilisation habituelle de la notion. Celle-ci sert généralement à qualifier l'orientation prise à partir des années 1970 par les systèmes de protection sociale occidentaux, dont les dépenses et les bénéficiaires doivent être *activés* (Barbier, 2009). Mais, comme le rappelle aussi Barbier, « tous les systèmes d'assistance sont depuis leurs origines "activés" », c'est-à-dire tournés, de manière structurante, sur la mise en travail de ceux et celles considérés capables de le faire (2009 : 24). Quoi qu'aient pu avancer les gouvernements et les médias au moment de ces réformes, il ne faut donc pas perdre de vue que certains aspects liés à l'obligation de travailler accompagnent, dans les faits, l'histoire de l'assistance depuis ses origines et qu'à ce titre, « les systèmes de remplacement du revenu pour les chômeurs, systèmes mutualistes ou syndicaux, ont toujours reposé sur la recherche active de l'emploi » (2009 : 24-25). L'institution de l'assistance aux pauvres est donc, depuis ses origines, axée sur la disciplinarisation des indigents par le travail.

pour les personnes sans emplois, en pesant sans cesse sur leurs conditions matérielles et psychologiques.

Deuxièmement, le climat d'incitation au travail passe par la valorisation et la diffusion de l'« éthique du travail ». C'est pourquoi la plupart des États ont, dans les faits, historiquement accordé peu d'attention aux « performances » de leurs programmes d'assistance à l'égard de la réduction des inégalités et de la pauvreté (Barbier, 2009). Tant Foucault (2004/1979), que Weber (1904), Gorz (1997), Polanyi (1983/1944), de même que Fraser (2012/1994), Morel (2002, 2000), ou encore Lamarche (1990), abordent en ce sens le rôle prédominant de *disciplinarisation* de l'assistance, lequel s'assure d'entretenir avant tout l'« éthos du travail » et la conformité des individus à un certain idéal hiérarchique de société.

Or, en cultivant de la sorte les valeurs de l'effort et du mérite, il faut bien voir que le rapport de dépossession et de dépendance entre l'ouvrier et son patron, tout comme celui de l'épouse à l'homme-pourvoyeur, s'en trouve nécessairement gommé (Fraser, 2012/1995). Ici, c'est plutôt l'idéal de l'émancipation par la conformité aux normes qui est valorisé, qu'il prenne la forme du « bon pourvoyeur », de la « bonne mère », ou bien de la combinaison de ces deux figures, à savoir : la « superwoman » que constituerait la « ménagère-travailleuse ».

Saisie dans une perspective de genre, la gestion de la pauvreté féminine comporte donc bien quelques particularités, par ailleurs changeantes à travers les époques (Fraser, 2012/1995 ; Morel, 2002). Pour les hommes, l'accès à l'aide publique est guidé depuis longtemps par la norme de l'emploi salarié typique. L'évaluation des demandes repose ainsi sur la démonstration du caractère involontaire de la situation du demandeur, de la bonne disposition de celui-ci à chercher un nouvel emploi et, lorsqu'une opportunité s'offre à lui, de sa disposition à accepter tout travail qui lui est proposé. En revanche, pour les mères le « test de moralité » ouvrant l'accès à la sécurité sociale a plutôt suivi, au cours des époques, les normes et les attentes sociales entourant la maternité et la « famille convenable » (Morel, 2002). Pour elles, le « mérite » de recevoir une aide s'établit avant tout sur la fonction sociale qui leur est attribuée, à savoir l'éducation des enfants et la tenue du foyer. Peu importe le moment, nous le verrons dans les prochains chapitres, l'aide extérieure sera refusée aux mères que l'on suspecte d'être réfractaires à ces normes.

2.4.1 La notion de dépendance. Une notion polysémique

Dans le prolongement des sections précédentes, nous souhaitons maintenant approfondir le concept de *dépendance*. En même temps qu'est popularisé le thème de l'activation dans les années 1980 et 1990 (Barbier, 2009 ; Charron, 2019) (nous y reviendrons), la notion de dépendance devient paradoxalement plus couramment utilisée dans les débats publics et les communications gouvernementales sur la pauvreté et l'assistance (Fraser, 2012/1994 ; Boivin, 2003). Le terme est alors utilisé pour évoquer la situation non désirable des bénéficiaires qui s'en remettent, « volontairement » ou non, à l'assistance pour assurer leur sécurité. La « dépendance » des prestataires de l'aide sociale s'oppose alors, dans les discours, à l'idéal de l'« autonomie » financière et psychologique habituellement assurée par la participation salariale (*ibid.*). Nous le verrons plus loin, la « dépendance » de certain.e.s est par ailleurs attribuée aux effets pervers de l'orientation « passive » des politiques publiques. Plusieurs affirment en ce sens que les transferts accordés sans exiger une contrepartie aux personnes sans emploi mineraient leurs possibilités d'insertion en emploi tandis que les prestations suscitant leur engagement, par exemple les suppléments au revenu de travail ou bien les compléments monétaires accordés pour leur participation à des programmes d'employabilité, augmenteraient inversement leur possibilité d'intégration. En outre, les mesures dites « d'activation » seraient d'autant plus souhaitables, sur le plan moral cette fois, puisqu'elles cultiveraient les valeurs de l'effort et du travail, plutôt que d'encourager l'inertie des prestataires, voire même de nourrir les valeurs de paresse et d'irresponsabilité. Enfin, ces dernières stimuleraient la création d'emploi et la croissance économique en allégeant le risque économique des entreprises d'embaucher un.e candidat.e plus éloigné.e des marchés de l'emploi.

Pour le moment, nous souhaitons aborder dans ces paragraphes l'aspect idéologique du discours sur la dépendance à l'assistance, à partir duquel s'opère, depuis ses origines, la séparation stricte entre les prestataires « légitimes » à recevoir les subsides de l'État et ceux et celles jugées « dépendant.e.s » de l'État et de ses prestations monétaires. Comme nous souhaitons le faire voir, si la *dépendance* réfère bien, dans les discours, à la nécessité de devoir s'en remettre à autrui, il n'en demeure pas moins que, comme le souligne Fraser, « tous les bénéficiaires de fonds publics ne sont pas considérés [dans les discours] comme dépendants » (2012/1994 : 135). Les

retraité.e.s bénéficiant des caisses de retraite publiques, les chômeurs et les chômeuses de l'assurance-emploi ou bien les entreprises, dans les faits, sont au nombre des dépendant.e.s des prestations de l'État, sans pour autant qu'ils et elles ne subissent des accusations morales comparables à celles qui sont adressées aux prestataires de l'aide sociale. De même, le bien-être d'une proportion écrasante d'hommes *dépend* directement du travail domestique de leur conjointe, sans toutefois que ceux-ci aient à affronter des jugements comparables à ceux adressés aux « dépendant.e.s » de l'assistance. Enfin, il faut bien voir que les entreprises restent tout autant *dépendantes* du travail rémunéré et non rémunéré de la société dans laquelle elles opèrent. Cela dit, il apparaîtrait probablement outrageux pour la plupart de traiter cette question comme de la « dépendance », voire même de remettre trop ouvertement en question le soutien financier de l'État à leur égard (*ibid.* : 188).

Force est donc de reconnaître que, dès son origine, l'assistance est intimement liée à l'emploi et aux exigences du capital concernant l'accès à une main-d'œuvre suffisante au regard des nécessités structurelles du système capitaliste. À cet effet, il faut voir qu'à travers les époques, les enjeux liés à la pauvreté, au chômage et à l'assistance, tant en ce qui a trait au type de questions formulées, qu'à l'importance que l'on y prête et aux solutions préconisées, sont fondamentalement le produit d'un construit normatif diffusé et entretenu par les institutions, ce que soulignent d'ailleurs Handler et Hasenfield avec justesse :

La pauvreté est un problème social. Les conditions de vie deviennent des problèmes sociaux, se retrouvent dans le discours politique, non parce qu'ils apparaissent soudainement ou parce qu'ils se manifestent autrement ; en général, ils ont toujours existé. Les conditions deviennent plutôt des problèmes sociaux pour des motifs idéologiques. Les problèmes sociaux sont construits. Ils servent l'intérêt de ceux qui les définissent (1997, cité dans Boivin, 2003 : 30).

En définitive, la protection sociale se présente comme l'un des principaux leviers à la disposition de l'État pour assurer la stabilité globale du modèle en place.

L'analyse du discours entourant la « dépendance » nécessite, en plus d'en comprendre la nature idéologique, d'en saisir les implications différenciées selon le genre (Morel, 2002). D'après Nyberg, pour les hommes, l'autonomie renvoie d'ordinaire à « un homme nanti d'une fortune suffisante pour assurer sa subsistance, autrement dit un être non tributaire du marché du travail » (Nyberg, 2000, dans Morel, 2002). En revanche, il réfère plus couramment, dans le cas des

femmes, à l'idée « de ne pas être tributaire d'un homme » sur les plans psychologique et financier (*ibid* : 181).

En définitive, cette distinction évoquée par Nyberg renvoie à l'idée de « double dépendance », patriarcale et capitaliste, vécue par les femmes et entretenue par la législation et certains programmes sociaux en vigueur (*ibid.*). Nous montrons ainsi dans les prochains chapitres comment cette double-dépendance s'établit, après la Seconde Guerre mondiale, autour du modèle pourvoyeur-ménagère, pour ensuite, à compter des années 1970, glisser vers l'injonction à l'indépendance économique. L'arrivée des mères sur les marchés du travail durant cette période se déroule toutefois dans un contexte particulier d'essor d'emplois atypiques et précaires, caractérisés par des salaires faibles et des conditions de travail peu avantageuses (Charron, 2018 ; Kempeneers, 1987). En outre, la majorité des emplois auxquels les nouvelles entrantes accèdent se situent dans les secteurs typiquement féminins (Kempeneers, 1987). Placée sous cet éclairage, la notion de dépendance nous permettra d'aborder les changements idéologiques guidant l'intervention publique auprès des femmes pauvres à partir des années 1980. À partir de ce moment, celle-ci va en effet reposer sur le principe de l'autonomie par l'intégration à l'emploi. Or, comme nous le montrons plus loin, même si les hypothèses de départ ne sont pas entièrement fausses, les solutions apportées par l'État vont venir, en pratique, fortement occulter les raisons et la complexité de leur situation, lesquelles sont éminemment sociales (Boivin, 2003). En définitive, nous souhaitons remettre en question l'idée que l'emploi soit nécessairement plus avantageux et émancipateur — c'est-à-dire gage d'un plus grand bien-être global pour les personnes, notamment économique et psychologique — en comparaison à l'assistance, s'il demeure incapable d'atténuer la double-dépendance de celles qui les occupent¹⁹.

¹⁹ Cette perspective emprunte des réflexions de Fraser, qui soutient que la dépendance est à combattre lorsqu'elle ouvre la voie à l'exploitation d'un tiers, qu'elle provienne des fonctionnaires de l'État, d'un conjoint ou d'un proche, ou d'un employeur (2012/1994). Chacune de ces trois sources d'exploitation nécessite d'être examinée avec sérieux et bien pesée dans ses conséquences. L'atteinte de l'indépendance économique, par exemple, ne peut être regardée indépendamment de la question du bien-être au travail, notamment à l'abri des abus ou du harcèlement de l'employeur. De même, la sécurité matérielle ne saurait être enviable lorsqu'elle entretient la dépendance à un proche violent ou malveillant. Enfin, tout programme d'aide est néfaste s'il ouvre à la violence institutionnelle de l'État à l'encontre des personnes qu'il est censé protéger (ingérence dans la vie privée des bénéficiaires, contrôles abusifs, coupes des prestations, etc.).

2.4.2 L'activation néolibérale

Si, comme nous l'avons dit, l'obligation de travailler n'est pas nouvelle, en revanche, l'activation caractéristique des années 1980 et 1990 comporte néanmoins un certain nombre de traits spécifiques (Barbier, 2009). Durant ces décennies, plusieurs pays vont remettre en question les principes ayant guidé l'élaboration des programmes sociaux d'après-guerre et chercheront à réactiver les liens « entre le droit à la protection sociale et l'activité professionnelle » (Barbier, 2009 : 5). Nous souhaitons, dans les prochains paragraphes, brosser un portrait des principaux outils investis par les États québécois et canadien à ce moment pour accroître l'aspect incitatif au travail des programmes d'assistance et de transferts.

Pour l'essentiel, le glissement vers l'activation néolibérale s'effectue à travers deux mécanismes, à savoir : 1) l'abandon graduel des protections universelles ; 2) la généralisation du principe de sélectivité et la réduction des charges fiscales. Le Tableau 1, tiré de Cliche (2017), brosse un portrait plus détaillé des diverses *stratégies* et des méthodes déployées par les gouvernements canadiens et québécois ces dernières décennies pour limiter leurs dépenses dans certains programmes et augmenter leurs revenus autonomes.

Une liste semblable est également proposée par Paul Pierson (1994, dans Bernier, 2003 : 13). L'auteur présente trois principaux types de stratégies employées par le gouvernement pour se désengager de ses responsabilités à l'égard du bien-être des individus. D'abord, la *dévolution* fait référence à tous « efforts pour manipuler l'information concernant les changements apportés aux programmes » (*ibid.*). Il s'agit par exemple de la non-indexation des prestations, d'annonces relativement évasives concernant des dispositions à venir, et du déversement des coûts et des responsabilités de certains enjeux vers d'autres paliers administratifs. Puis, la *division* consiste à créer de nouvelles catégories de bénéficiaires à l'intérieur d'un programme, auxquelles sont rattachées de nouvelles restrictions ou des prestations moindres. En divisant de la sorte les « clientèles » de prestataires, un gouvernement parvient à « minimiser l'opposition aux réformes proposées » et à diluer les mouvements trop importants de contestation. Inversement, la *compensation* consiste enfin à offrir des mesures compensatoires aux catégories de prestataires que l'on considère les plus organisés, et donc, les plus susceptibles de faire échouer l'implantation

des réformes. Il peut s'agir de compensations monétaires transitoires ou permanentes ciblées vers certains groupes (Bernier, 2003).

Tableau 1 Les stratégies de définancement des programmes

Stratégies	Méthodes
Dissuasion	Baisse des attentes Justification des contraintes
Restriction	Limitation des dépenses (plafond)
Gel	Pas d'augmentation de dépenses (non-indexation)
Tarification	Frais de service Élargissement de certaines taxes Réduction des avantages fiscaux
Coupes	Attrition Révision des conventions collectives Fin de l'universalité
Terminaison	Mises à pied Abolition de programmes
Privatisation	Ventes d'actifs et d'entreprises publiques Impartition
Dévolution/délestage	Transferts de responsabilité (autre niveau de décision) Révision du partage des coûts (entre les paliers de décision)

Source : Cliche (2017 : 253) — modifié et adapté pour la présente étude. Le titre original du tableau est : « Moyens de la stabilisation budgétaire ».

2.5 La fiscalisation. La régulation des comportements par la fiscalité

Dans les années 1980, la lutte à la pauvreté et l'incitation au travail empruntent un tournant résolument fiscal. Ce mouvement de *fiscalisation* de l'intervention du gouvernement implique, pour l'essentiel, le déplacement progressif de l'administration et de la planification de la protection sociale vers le régime fiscal, sous l'autorité du *fisc* et des ministères à vocation économique. La livraison des transferts et des services en vient par ailleurs à passer par la déclaration d'impôt, et les fonds injectés dans les programmes fiscaux s'accompagnent généralement de désinvestissements correspondants dans les programmes publics et les programmes à portée universelle (Bernier, 2003).

De manière générale, les programmes de protection sociale fiscalisés présentent bien sûr divers avantages. D'ordinaire, leurs adeptes mentionnent leur effet relativement moins stigmatisant et leur coût de gestion moins important en comparaison des programmes de sécurité sociale

habituels, et leur plus grande facilité à s'harmoniser aux modalités de l'impôt (Myles et Pierson, 1999). Pour les administrateurs de l'État, la fiscalisation offre également un certain nombre d'avantages non négligeable. Sur le plan administratif, les mesures fiscales sont considérées plus *flexibles* que les programmes plus traditionnels, lesquels tendent à se complexifier avec le temps et à s'éparpiller dans les divers ministères et instances paragouvernementales²⁰.

Cela dit, ce qui est rarement pris en compte, c'est qu'une fois le processus de fiscalisation complété, les montants, les paramètres du calcul ainsi que l'admissibilité aux transferts deviennent facilement modifiables, d'un budget à l'autre, en fonction des conjonctures et des choix budgétaires du gouvernement. Un gouvernement s'assure ainsi de maintenir sa mainmise sur ses dépenses. Lorsque le coût des programmes dépasse ses prévisions initiales, en période de récession par exemple, celui-ci peut simplement choisir de geler l'indexation des bénéficiaires pour quelque temps, ou bien encore, réduire l'admissibilité aux transferts en abaissant les seuils de récupération ou en augmentant les taux de récupération, cela sans créer de remous et de mouvements de contestation citoyens comparables à ce qu'entraîne d'ordinaire la réduction des financements des services publics. En définitive, la « flexibilité » administrative amenée par les programmes de transferts fiscalisés, avance-t-on, contraste bien avec la réalité de l'administration des services publics. En effet, un gouvernement qui déciderait de couper dans un service grugerait sa capacité future d'imposer de nouvelles réformes et mettrait à risque sa réélection. En plus de devoir confronter l'insatisfaction des utilisateurs et utilisatrices, il devra probablement devoir négocier avec les ressources humaines et leurs syndicats qui desservent ces services (Bernier, 2003).

La tendance à la fiscalisation, pour les raisons précédemment évoquées, accompagne étroitement le développement de l'État néolibéral. Par ce jeu d'incitatifs et de pénalités monétaires, la fiscalité devient, au fil des années, le dispositif privilégié par lequel le gouvernement intervient pour influencer les comportements et aligner les désirs individuels à ses

²⁰ Ce type d'argument, comme nous allons le voir plus tard, est notamment avancé par les auteurs du Livre blanc sur la fiscalité des particuliers (Québec. Finances. 1985). Pour l'essentiel, l'argument implique d'éviter de « donner d'une main » en transferts, ce que l'on reprendra aussitôt « de l'autre main » en impôt. En plus de créer de la confusion et de la frustration parmi les contribuables, le chevauchement des régimes augmente significativement les coûts administratifs du traitement des demandes par le *fisc*. (sur le sujet de l'efficacité fiscale, voir : Bozio et Grenet, 2017).

ambitions économiques. Plus encore, le processus de fiscalisation permet d'étendre les logiques du marché aux sphères de la vie qui en étaient toujours étrangères.

En définitive, l'utilisation grandissante de la fiscalité par les gouvernements pour intervenir auprès de la population rappelle les conclusions déjà émises par Michel Foucault (1978) – et plus récemment par Dardot et Laval (2004) –, concernant la « nature » du pouvoir moderne, dont la principale force consiste en son caractère peu visible. Dans les médias et les communications politiques, la fiscalité est en effet rarement traitée de manière à *proprement* « politique ». Selon l'offre de crédits et de produits fiscaux en vigueur, les contribuables sont alors simplement conviés à agencer leurs choix économiques à l'offre de produits fiscaux, dans l'idée de réduire leur cotisation d'impôt ou bien accroître les transferts auxquels ils et elles ont droit.

Pour situer cette question « du rapport des politiques sociales et de la fiscalité », Lebel (1999 : X) parle, dans le même sens, de la « gestion du social par la fiscalité ». Pour l'auteur, la tendance à la fiscalisation de la protection sociale ne se résume pas à un simple changement du mode d'intervention des États, mais traduit plus profondément le changement en cours dans les visées préconisées par l'État en matière de protection sociale (*ibid.*). Plutôt que d'intervenir par la répression et la coercition, la fiscalité permet d'agir « à distance » sur les comportements, simplement par « l'octroi et le retrait d'un avantage quelconque » (*ibid.*). Dans la même veine, Boucher (2013) rapproche la fiscalisation d'un mode particulier de gestion des populations rattaché à la gouvernance néolibérale. Lorsqu'il s'établit sur la fiscalité, le pouvoir démarchandisant de la protection sociale s'en trouve écarté au profit de la logique inverse, celle de l'activation. Le prochain encadré apporte certaines précisions concernant le type de mesures généralement utilisé selon les objectifs déterminés. Dans la prochaine partie, nous présentons quatre ensembles d'enjeux soulevés par la fiscalisation de la protection sociale qui nous apparaissent les plus fondamentaux.

Encadré 3 – La protection sociale fiscalisée²¹

Les mesures de protection sociale fiscalisée, dans leur définition large, peuvent être définies comme toutes autres *dépenses fiscales* poursuivant de manière suffisamment convaincante, dans diverses proportions, les objectifs suivants : 1) lutter contre la pauvreté et réduire les inégalités ; 2) diminuer les taux de chômage et encourager la participation à l'emploi ; 3) soutenir la viabilité économique des emplois faiblement rémunérés.

En fonction de ces objectifs, les différentes mesures concernées peuvent être classées selon les catégories suivantes :

L'aide financière de base – Ces mesures visent à assurer un revenu minimal, souvent sans égard au statut d'emploi des contribuables. Par conséquent, ceux-ci sont souvent assimilés à des composantes formant le socle d'un éventuel revenu minimum garanti universel. Les mesures les plus connues de ce type sont le crédit d'impôt solidarité sociale (Québec) et le crédit TPS/TVH (Canada). Considérant leur accès étendu, les montants de ces mesures sont par conséquent habituellement plus faibles. Ce défaut peut certainement s'expliquer par le plus grand coût de ces programmes (Esping-Anderson, 1999), mais l'argument n'est à notre sens pas suffisant. Il tient également dans les tensions que provoqueraient des aides trop généreuses entre le bien-être et l'incitation au travail. Il est dit qu'un niveau trop élevé d'aide financière de base serait en réalité pernicieux, malgré la bonne volonté du législateur, puisqu'elle favoriserait l'assistance plutôt que l'emploi. Nous verrons que ces mesures sont souvent mises en œuvre en compensation de hausses équivalentes dans les taxes à la consommation et le recours à la tarification.

L'incitation au travail – Ces crédits viennent suppléer les revenus d'emploi des salariés à faible et modeste revenus, dans l'objectif de valoriser l'effort de travail et maintenir un écart suffisant entre l'emploi et l'assistance. Autrement dit, ils visent à compenser une partie des pertes à l'aide sociale lorsqu'un ou une contribuable augmente son revenu d'emploi. Ces mesures ciblent donc habituellement en premier lieu cet intervalle « critique » de revenu, où les salaires, lorsque sont considérés les frais additionnels associés à l'occupation d'un emploi (services de garde, vêtements de travail, frais de transport, etc.), sont très faibles en comparaison à l'aide sociale, voire carrément négatifs dans certains cas. Actuellement, les mesures d'incitation au travail les plus connues sont la Prime au travail (Québec) et la Prestation canadienne pour travailleur (Canada).

L'ajustement de la charge fiscale – Les mesures associées à cette catégorie visent à ajuster le montant du revenu imposable d'un contribuable à sa situation particulière. Ces crédits d'impôt et ces déductions fiscales relèvent des principes selon lesquels : 1) les montants dépensés dans l'objectif d'avoir un revenu ne devraient pas être imposés ; 2) l'impôt à payer doit prendre en compte la « capacité de payer » du contribuable, eu égard au minimum vital de revenu ajusté à la composition familiale, aux limitations physiques d'un contribuable ou d'un ou proche auquel il a la charge, à l'âge des personnes considérées, entre autres. En pratique, ces mesures occupent un rôle central dans l'harmonisation des régimes de transferts et de l'impôt. Autrement dit, ils

²¹ La réflexion proposée dans cet encart s'inspire des catégories formulées dans : ministère des Finances, 2016. *Régime québécois de soutien au revenu*. Budget 2016-2017, Québec : gouvernement du Québec.

permettent la jonction entre le régime de transfert et l'impôt, en ajustant le minimum imposable de certaines catégories de prestataires pour éviter le chevauchement des régimes. Les mesures les plus connues de ce type sont le montant personnel de base (Canada et Québec), le Crédit pour emploi (Québec) et la déduction pour travailleur (Canada), et la déduction pour personne vivant seule (Québec).

2.5.1 Quatre enjeux de la fiscalisation

La fiscalisation et l'emploi

L'enjeu le plus central de la fiscalisation de la protection sociale concerne à notre avis son effet délétère sur les salaires et les protections d'ordinaire fournies avec l'occupation d'un emploi. Le paradoxe est de taille : considérées isolément, nul ne peut douter que les aides fiscales parviennent effectivement à soutenir le bien-être des populations marginalisées. Comme plusieurs l'ont montré, l'investissement dans les transferts à partir des années 1980 a joué un rôle de premier plan dans le redressement des inégalités sociales, dans un contexte de grande inflation, de hausse du chômage et d'essor de l'emploi atypique (Myles et Pierson, 1999). Mais dès lors que ces changements sont considérés avec davantage de perspectives, les bienfaits de la protection sociale fiscalisée sont beaucoup moins clairs. En réalité, même si l'augmentation des transferts envers les plus pauvres a effectivement permis de préserver le pouvoir d'achat des individus les plus précaires, il faut bien considérer que ces mesures sont, plus sournoisement, l'un des principaux piliers ayant permis la prolifération d'emplois précaires – des emplois d'ailleurs plus souvent occupés par les principaux bénéficiaires de ces aides monétaires – en les rendant viables pour ceux et celles qui les occupent (*ibid.*).

À ce titre, Myles et Pierson (1999), Guest (1995) et Bernier (2003), font tous et toutes remarquer que ces nouvelles mesures fiscales instaurées à partir des années 1980 sont chaque fois implantées en prévision ou à la suite de réformes des politiques publiques dédiées avant tout à accroître la compétitivité et l'attrait du pays ou de la province sur les marchés étrangers²². Chaque fois, l'idée d'un revenu minimum garanti se pose d'ailleurs naturellement comme l'alternative

²² Notons, parmi les éléments menant à ces changements néfastes : la non-ajustement des régimes de protections collectives (syndicale), l'affaiblissement des normes minimales du travail, l'affaîssement de la valeur du salaire minimum, le non-ajustement de l'Assurance-emploi à l'emploi atypique.

toute désignée au régime de protection sociale en vigueur, lequel est alors habituellement critiqué pour ses « rigidités » et ses défauts d'incitation au travail.

Un second enjeu de la fiscalisation de la protection sociale concerne la perte de référence aux thèmes de l'*emploi convenable* et du *salaire décent* dans la formulation des programmes sociaux et du droit du travail (Lebel, 1999). Dans l'après-guerre, on le sait, ces principes sont portés par les groupes de défenses citoyens et les syndicats pour revendiquer un meilleur partage des profits des entreprises et des risques amenés par l'industrialisation (Bureau, Lippel et Lamarche, 1985). Les revendications pour de meilleurs salaires et l'amélioration des conditions de travail mènent alors à la création de programmes sociaux financés conjointement, à différents niveaux, entre l'entreprise, les travailleurs et travailleuses, et l'État (par le biais de l'impôt). Cette mise à contribution tripartite s'accompagne alors d'une affirmation relativement claire de l'État dans l'encadrement juridique des relations de travail (Noiseux, 2014).

La prise en charge partagée des risques est toutefois beaucoup plus floue lorsque la protection sociale repose sur la fiscalité. Le pari lancé par le gouvernement est que l'amélioration du pouvoir d'achat des individus – peu importe la provenance des revenus – suffise à atténuer les rapports de pouvoir et à garantir l'accès aux nécessités de base. Bref, tout se passe comme si l'accès à l'autonomie – désormais rabattue sur le « libre-choix » – ne tenait qu'à une question de revenu, et qu'en assurant un revenu minimal à chacun.e, la question des inégalités sociales deviendrait nécessairement caduque, dans la mesure où la situation de chacun.e serait le produit de ses choix personnels. Dès lors, plutôt que d'intervenir juridiquement pour encadrer le marché du travail, le passage vers la protection sociale fiscalisée s'en tient à « compenser » les risques reconnus sans véritablement, en amont, agir pour en atténuer les causes, lesquelles sont éminemment sociales.

Puis, en choisissant de soutenir le pouvoir d'achat des ménages par des transferts plutôt que, par exemple, de rehausser le salaire minimum, l'État en vient finalement à financer indirectement les entreprises, qui bénéficieront d'une main-d'œuvre « à rabais » et d'une législation qui leur est favorable. L'enjeu est d'autant plus saisissant si l'on prend en compte, comme nous le faisons, que l'investissement dans les mesures fiscales s'effectue habituellement aux dépens des programmes de protection sociale et des services publics.

L'effritement des droits sociaux

Un deuxième enjeu posé par la fiscalisation de la protection sociale concerne son effet questionnable sur l'attribution d'une citoyenneté sociale, dans la mesure où la plupart des montants versés par voie fiscale ne s'accompagnent habituellement pas de droits sociaux comparables à ceux des programmes plus traditionnels, par exemple l'Assurance-emploi et la Sécurité de la vieillesse (Lamarche, 2019 ; 2020). Contrairement à ces programmes, dont les droits d'accès et de recours sont clairement établis dans une loi, les divers avantages fiscaux sont par définition appelés à varier en fonction des décisions budgétaires de l'État. L'argument le plus évident à cet égard est qu'indistinctement de l'évolution des besoins, les gouvernements du Québec et du Canada, comme la plupart des États actuels, sont chacun soumis à l'obligation juridique d'équilibrer leurs dépenses²³. En outre, contrairement à la protection sociale *proprement dite*, il faut voir que le cadre fiscal n'a pas été initialement pensé pour prémunir les individus contre les aléas du marché, mais pour collecter les particuliers en vue de financer les dépenses publiques. Puisqu'il relève des autorités fiscales et ultimement, en cas de recours, de la Cour canadienne de l'impôt ou de la Cour du Québec, la revendication d'un droit à un revenu décent ou à la protection de l'État en cas de dénuement reste difficilement envisageable (Lamarche, 2020).

Un second aspect concernant les droits sociaux se rapporte à l'ambivalence de l'accès réel aux biens et services minimaux, lorsque l'intervention de l'État s'établit sur les aides fiscales plutôt que l'investissement dans les biens publics. L'enjeu se rattache ici au fait que le passage à la fiscalisation s'accompagne d'ordinaire d'assouplissement visant à élargir la part du secteur privé. L'accès peut alors être compromis d'au moins trois manières. La première concerne les variations éventuelles de l'offre, dans l'espace et le temps, lorsque la croissance économique ralentit et par conséquent, que les opportunités de profits des entreprises s'affaiblissent. Lorsque la rentabilité n'est plus au rendez-vous (en période de récession ou en région éloignée, par exemple), l'offre

²³ Comme mentionné, dans les années 1990, les États québécois et canadien se dotent de divers mécanismes juridiques visant à contrôler leurs dépenses. Au Québec, la Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire (E-4.01) est promulguée. Au Canada, un mécanisme de « *lock in* » est instauré pour limiter l'inflation des dépenses à 3 % entre 1991 et 1996 (Cliche, 2009 : 223).

en vient généralement à s'atténuer lorsqu'elle ne repose que sur l'initiative privée, dans bon nombre de cas, simplement puisqu'elle ne peut plus faire vivre ceux et celles qui la desservent. La deuxième concerne l'accès satisfaisant et suffisant à des services adaptés aux besoins particuliers. Contrairement aux services clairement identifiés à la responsabilité de l'État – par exemple, au Canada, les soins de santé –, l'intégrité de l'offre en vient à reposer uniquement sur l'espoir de la « vitalité » des marchés. Enfin, troisièmement, malgré la mise en place de normes minimales pouvant accompagner l'ouverture au secteur privé, la qualité des services rendus à la population est susceptible de varier en fonction du pouvoir d'achat inégal des ménages. Avec le temps, l'offre de services en vient alors à se segmenter et à se stratifier pour correspondre au pouvoir d'achat variable des ménages.

L'effet dépolitisant

Un troisième enjeu d'importance de la fiscalisation concerne son effet dépolitisant. L'effet découle en grande part du caractère technique et « jargonneux » caractéristique du domaine de la fiscalité. Sans doute, le vocabulaire relativement opaque de l'impôt explique en grande partie le désintérêt partagé par la population et les médias lorsque sont annoncés des changements aux programmes fiscaux. Admettons-le, les débats, portant la plupart du temps sur quelques détails très techniques, soulèvent d'ordinaire très peu l'engagement du public non initié. Ce désintérêt peut également être expliqué par l'attitude des gouvernements qui, la plupart du temps, mettent peu l'accent dans leurs communications sur les implications concrètes plus fondamentales des programmes fiscaux, notamment relatives à la justice sociale et au partage des richesses. Et lorsque ces sujets sont abordés, les explications sont souvent relativement évasives ou perdues dans une surenchère d'informations pointues. Pourtant, sur le plan symbolique, la méconnaissance du fonctionnement de l'impôt par la population atteint directement la valeur démocratique de l'impôt. Dès lors, le centre de gravité de l'impôt se déplace graduellement de son rôle démocratique – c'est-à-dire comme outil d'*agrégation des décisions communes* – vers celui, dépolitisé, de la rationalité comptable.

Deux interprétations sont possibles. D'un côté, on peut y voir l'effet évident de l'utilisation d'un modèle d'analyse économique — dit *économétrique* — initialement réglé vers l'optimisation des

ressources, et donc peu enclin à traiter de manière satisfaisante des questions sociales autrement que dans leur dimension économique (Lemelin et Savard, 2017). Formulés à partir des postulats et des méthodes de la pensée économique néoclassique, les critères retenus pour le débat tournent généralement autour de l'efficacité des mesures existantes. Il s'agit par exemple de limiter les interférences entre les programmes pour en minimiser la « perte sèche », ce qui permettrait, toujours selon la perspective néoclassique, d'en réduire le coût global sans en diminuer l'accès et les bénéfices pour la population.

De l'autre côté, certains y voient le résultat d'une stratégie relativement concertée et planifiée par la classe dominante (Lemelin et Savard, 2017, Bernier, 2003 ; Guest, 1995 ; Campeau, 1999). La plupart du temps, l'introduction des nouveaux crédits d'impôt rencontre peu d'opposition dans la population et parmi les groupes de défense de droits. En annonçant conjointement le désinvestissement des certains programmes et l'ajout de crédits d'impôt, un gouvernement parvient ainsi à enrober les éléments les moins populaires de ses réformes en laissant entendre qu'il s'agit là, globalement, d'un simple changement dans les méthodes de livraison des prestations et services, ayant simplement pour objectif d'accroître l'efficacité administrative. En définitive, l'ajout de nouveaux crédits rend ainsi le désinvestissement d'autres programmes plus acceptables aux yeux de la population, qui apparaît au bout du compte sans réel désavantage²⁴. Cela dit, si les montants peuvent être de niveau comparable dans un premier temps – voire avantageux – il demeure que le passage vers la fiscalité change, du même coup, l'arène dans laquelle sont établies les « règles du jeu » et l'administration de la sécurité sociale. En définitive, ce déplacement offre les moyens au gouvernement, dans un avenir relativement rapproché, d'opérer les modifications qu'il souhaite mettre en œuvre (resserrement dans l'accès, diminution des transferts, etc.), sans avoir à confronter les rigidités administratives et les oppositions citoyennes auxquelles il aurait autrement eu à faire face.

²⁴ Nous pensons par exemple aux modifications apportées en 2013 par le gouvernement Marois au crédit d'impôt pour frais de scolarité, faisant passer le taux d'agrégation du crédit de 20 à 8 % sur les frais reconnus. Ce changement est alors entrepris avec une remarquable facilité en dépit du contexte de crise sociale initiée par le mouvement étudiant en 2012. Voir : Stéphanie Grammond. « Une hausse des droits de scolarité déguisée ? », *La Presse*.

L'égalité des genres et l'effet sur la division sexuelle du travail

Enfin, le déplacement de la protection sociale vers la fiscalité pose divers enjeux de genre. De manière générale, nul doute que l'amélioration des prestations familiales réussit, dans une certaine mesure, à alléger les doubles journées de travail qui s'imposent toujours à de nombreux parents, en particulier aux femmes. Par ces montants d'argent versés en compensation au salaire « renoncé » pour s'occuper des besoins de leurs proches, nombre d'entre elles parviennent à maintenir un revenu raisonnable, en combinant les aides fiscales et leur revenu d'emploi.

Cela dit, plusieurs autrices mettent aujourd'hui en garde contre les contrecoups financiers de ce modèle sur le long terme (Belleau et Lobet, 2017 ; Fraser, 2012/1994 ; Morel, 2005). Comparativement aux revenus d'emploi, ces transferts ne s'accompagnent pas, la plupart du temps, des mêmes avantages (revenus indirects et protections sociales)²⁵. En outre, ils encouragent implicitement l'un des conjoint.e.s à se consacrer plus grandement que l'autre aux besoins de la famille – plus souvent les conjointes (dans le cas des couples hétéroparentaux) – et dans certains cas, à se satisfaire d'un emploi faiblement rémunéré, *en deçà* du niveau de compétences qui lui est reconnu, qui offre habituellement moins d'avantages indirects (retraite, vacance, congé de maladie, etc.) et une faible sécurité d'emploi.

Dans la mesure où ces revenus sont souvent assimilés à un salaire par ses prestataires – qui serait octroyé en reconnaissance du travail accompli dans la sphère privée – ce modèle en vient également à banaliser l'assignation des femmes aux tâches domestiques, en renforçant l'illusion que les femmes sont d'abord responsables de la famille, davantage que l'autre conjoint. Ainsi, tout se passe comme si la parité serait rétablie entre les conjoint.e.s, à partir du moment où l'on viendrait « supprimer » le « coût des inégalités » entre les genres par des compensations financières (Morel, 2005 ; Fraser, 2012). En définitive, on en vient graduellement à instituer, comme le nomme Fraser, un « parcours de mère » (en anglais : « *mommy tracks* ») défavorable pour celles qui s'y adonnent (2012 : 181).

²⁵ Mentionnons par exemple les cotisations à l'Assurance-emploi, au RQAP, au RRQ et à un fonds de retraite ; et la capacité moindre d'épargner à un REER, un CELI ou à épargner pour les imprévus.

Un deuxième enjeu sur ce thème concerne la méthodologie habituellement utilisée pour définir l'admissibilité aux aides fiscales (Belleau et Lobet, 2018). La plupart du temps, les aides sont calculées sur la base du « revenu familial », c'est-à-dire sur la somme des revenus des conjoint.e.s. En calculant ainsi les transferts auxquels chacun.e a droit, la précarité individuelle de nombreuses personnes en vient inévitablement à passer « sous les radars ». Plusieurs n'auront ainsi carrément pas droit aux aides même si, dans les faits, elles en ont besoin. L'enjeu est particulièrement inquiétant lorsque les écarts de revenus des conjoints sont importants. Le ou la conjoint.e le plus pauvre du couple, statistiquement plus souvent les femmes, se voit alors privé.e d'une aide dont elle aurait autrement bénéficié si seul son propre revenu avait été pris en compte, et laisse celle-ci devant la décision de son ou sa partenaire de compenser ces sommes à même son revenu (Belleau et Lobet, 2018). En décidant d'additionner les revenus des conjoint.e.s pour verser les transferts (plutôt que de les traiter séparément), ces mesures fiscalisées entretiennent – voire *accentuent* – la dépendance économique du conjoint le plus pauvre envers le second (*ibid.*).

Conclusion du second chapitre

Le cadre théorique formulé dans ce chapitre jette les bases pour une analyse à trois niveaux. Au niveau le plus haut et le plus abstrait, on trouve l'*idéologie*. Nous avons ainsi abordé les principaux traits de l'idéologie libérale, puis, en faisant nôtre la critique institutionnaliste, nous en avons pointé les principales limites. Pour les penseurs libéraux, avons-nous indiqué, la marchandisation des échanges, peu importe le domaine, serait toujours désirable dans la mesure où elle augmenterait le bien-être général et garantirait le respect des libertés individuelles. Or, et cela tout particulièrement lorsque cela concerne les ressources vitales à la survie des personnes, les échanges marchands passés entre deux parties ne sont, en réalité, jamais entièrement libres des rapports de domination.

Directement influencé par l'idéologie, on trouve au second niveau les *politiques de gestion de la main-d'œuvre*. De toute évidence, il va sans dire que les libéraux, durant les derniers siècles, ont toujours cherché à convaincre, souvent sans réel succès, des bienfaits du travail salarié (Méda, 2021/1995). Les tenants de la marchandisation sans limites ont alors souvent, paradoxalement, fait la promotion de mesures d'« incitation » à l'emploi, frôlant parfois la coercition (Polanyi,

1983/1944). Dans le cadre de ce mémoire, trois domaines de politiques contemporaines de gestion de la main-d'œuvre sont plus spécifiquement étudiés, à savoir 1) les mesures d'assistance (l'aide aux mères nécessiteuses, l'aide sociale et tout autre mesure ou dispositif de contrôle des bénéficiaires visant à intensifier l'incitation à quitter les mesures d'assistance), 2) les mesures fiscales et autres programmes de suppléments au revenu d'emploi des personnes assistées sociales, 3) les services de garde. Ce troisième type inclut plus spécifiquement trois sous-aspects d'analyse : 3a) l'implication de l'État dans le développement de nouvelles places (par exemple par des subventions de démarrage aux entreprises ou aux organismes par appel de projets), 3b) l'organisation des services (par le biais de lois et règlements structurant les activités des organismes) et 3c) le soutien financier aux parents (par des subventions remises aux organismes ou par le biais des crédits d'impôt accordés aux familles).

Enfin, tout en bas du modèle d'analyse et en guise de troisième niveau, nous considérons les effets des politiques sur l'organisation d'ensemble des activités de soins aux personnes, c'est-à-dire leur *portée*. Nous verrons que les politiques vont tendre, à différentes intensités selon l'idéologie promue et les modalités des mesures, à s'organiser autour du marché, de la famille ou de la communauté. Ces tendances seront proprement discutées dans les prochains chapitres à partir des termes de marchandisation, de familialisation et de socialisation (ou communautarisation). Ces trois termes nous permettront de réfléchir à l'effet des mesures sur le respect des droits fondamentaux des personnes et sur la capacité de chaque individu à être pleinement considéré et entendu par sa communauté politique. Concernant plus spécifiquement le thème des services de garde, nous verrons que la responsabilité du soin des enfants s'est graduellement déplacée, depuis le début du dernier siècle, de la familialisation dans l'après-guerre, à la marchandisation depuis les années 1980. Nous ferons également remarquer l'existence, au cours de la période 1960-1980, puis à la fin des années 1990, de courtes périodes plus marquées de socialisation de la prise en charge des activités de garde d'enfants. Nous souhaiter ainsi faire observer qu'hormis ces deux courts moments, la protection sociale existante échoue à plusieurs niveaux à assurer à la fois la sécurité économique des femmes et à reconnaître, concrètement et suffisamment, leur plus grande contribution dans le soin et l'éducation des enfants.

Chapitre 3 – Le cadre méthodologique

« *Le but de la recherche est de répondre à la question de départ* ».
– Van Campenhoudt, Marquette et Quivy (2011 : 186).

Ce chapitre présente les principaux aspects épistémologiques et méthodologiques retenus pour ce projet de mémoire. Il est également l'occasion de préciser nos objectifs de recherche et de revenir sur les principales embûches rencontrées durant ce parcours, notamment en lien avec le contexte de crise pandémique dans lequel nos travaux ont été réalisés. Trois sections composent ce chapitre. Dans une première section, nous revenons sur l'étape d'élaboration générale de ce projet de mémoire. Nous abordons au passage les premières leçons que nous ont apportées la réalisation préliminaire d'un travail de lecture dirigée et l'abandon d'un premier projet de recherche. La deuxième section du chapitre présente la méthodologie employée, à savoir l'analyse de contenu de type structural. Nous revenons par ailleurs dans cette section sur les étapes intermédiaires de sélection du corpus et d'élaboration de notre grille d'analyse. En troisième section, nous revenons plus en détail sur les buts de la recherche et l'originalité de la démarche, après quoi nous en énonçons certaines limites.

3.1 Retour sur la démarche de recherche

3.1.1 La phase exploratoire

L'élaboration de ce projet de recherche a été précédée d'un travail de *lecture dirigée* sur le thème des services de garde et de l'emploi. Ce projet, que nous abordons maintenant comme l'étape exploratoire de ce mémoire, visait à explorer l'effet des coupes budgétaires sur la qualité des emplois dans ce secteur d'activité et sur le développement de l'offre de nouvelles places en services de garde.

Au moment d'entreprendre cette courte recherche, les coupes budgétaires punctuaient fréquemment l'actualité politique. Comparativement à aujourd'hui, lorsque nous entamions ce projet en 2017, relativement peu d'espace médiatique était accordé aux enjeux de pénuries de places et de main-d'œuvre en CPE. Dans ce travail, nous avons abordé les changements ayant eu cours dans le réseau des services de garde entre la fin des années 1990 et le milieu des années 2010, après quoi nous avons tenté de rapprocher ceux-ci du mouvement de marchandisation des services publics. Considérant le climat politique de l'époque, l'hypothèse était prudente et plutôt aisée à observer, et la littérature (sociologique, gouvernementale, syndicale et communautaire) était relativement abondante.

Cela dit, cette première incursion sur ce thème nous a rapidement confrontés à la difficulté de situer ces tendances dans l'évolution plus large de l'intervention gouvernementale dans les domaines de la protection sociale et de l'emploi. Nous prenions ainsi connaissance d'une intrigante exception en ce qui a trait aux prévisions du modèle d'analyse dominant de l'État néolibéral. La difficulté était double : d'un côté, contrairement à notre postulat de départ, l'absence de l'État-providence dans l'organisation des services de garde contrastait avec l'idée du modèle québécois providentiel, auquel on associe généralement une forte tendance démarchandisante dans tous les domaines (santé, éducation, ressources, etc.). De l'autre côté, la mise en place d'un réseau de services de garde principalement financé par l'État, à la fin des années 1990, contrastait là encore avec la tendance aux désinvestissements publics dans les programmes sociaux. Ici, l'exposé sociohistorique mettait en évidence l'idée que les avancées les plus significatives au chapitre des services de garde se sont déroulées dans un contexte de néolibéralisation de l'État²⁶. Bref, la difficulté consistait moins à documenter la vague de marchandisation en cours, qu'à en interpréter le sens, sur une plus longue période, dans la trame plus globale de l'évolution des modalités d'intervention de l'État.

²⁶ L'exposition de ce paradoxe s'inspire en grande partie de : Raquel Duplin. 2010. « La politique familiale au Québec de 1960 à 2006 », dans Dorval Brunelle (dir.), *Gouvernance : théories et pratiques*, Montréal : Éditions de l'Institut international de Montréal.

3.1.2 L'ajustement de la question de départ

Ce mémoire consiste donc à saisir l'évolution des services de garde au Québec dans l'histoire plus large de la régulation. Dans l'ensemble, notre démarche se veut une synthèse de l'évolution des politiques dans ce secteur d'activité, cernée à travers celles de l'économie politique et des configurations socioéconomiques changeantes. Il s'agit donc, pour le dire encore autrement, de dégager le rôle qu'occupent les services de garde — dans les discours et l'action publique, à travers le temps — dans la « logique globale » des modèles de régulation successifs (Brunelle, 2003). Dans les prochains chapitres, nous examinons cette évolution à partir d'une grille de lecture construite d'après le cadre théorique et conceptuel présenté au précédent chapitre. Deux ensembles de questions guident la réalisation de ce mémoire :

1. De quelle manière a évolué la politique de services de garde québécoise et canadienne et quels sont les principaux éléments idéologiques et conjoncturels guidant les choix des décideurs politiques dans ce secteur d'activité ? Quelle importance occupe, à travers le temps, la politique de services de garde dans la régulation socioéconomique d'ensemble ?
2. Comment expliquer l'absence d'une politique de service de garde dans l'agenda providentiel d'après-guerre, et inversement, l'importance croissante qui lui est accordée à partir des années 1980, au moment où l'État cherche pourtant à réduire ses dépenses ? Autrement dit, comment expliquer l'apparition d'une politique de service de garde « progressiste » dans un contexte de néolibéralisation de l'État ?

3.1.3 Le découpage des périodes

L'analyse est présentée en trois chapitres. Chacun d'eux aborde un moment particulier de l'évolution du traitement politique et idéologique des services de garde, ce que nous avons précédemment rapproché des concepts de *gouvernementalité* ou décrit comme des *modèles* ou des *phases de régulation* (cf. 2.3). Trois périodes sont donc examinées, à savoir : 1) la période providentielle (chapitre 4), 2) une première phase néolibérale, qui consiste en une période de transition (chapitre 5), puis 3) une seconde, décrite comme une phase de consolidation du modèle néolibéral (chapitre 6).

Par souci de cohérence et d'intelligibilité de la démarche, chacun de ces chapitres suit une trame commune. La première partie de ces chapitres apporte les grandes lignes idéologiques et opérationnelles de la période. Puis, à partir des points de repère précédemment amenés, nous présentons dans une seconde partie les grandes lignes des programmes en vigueur (mesures d'assistance et prestations aux familles), rattachés, de près ou de loin, aux services de garde et souvent, liés à la gestion des populations féminines. Nous montrons de quelle manière, selon le type de programmes et les modalités d'application qui les accompagnent, ceux-ci mènent soit vers la familialisation de la garde des enfants, soit vers la marchandisation, ou bien les deux. Enfin, la troisième partie des chapitres s'attarde plus amplement à la place des services de garde dans la régulation globale. Nous revenons également sur la trame idéologique mobilisée par l'État pour justifier son choix d'intervenir ou non dans ce champ d'activité, sur le type de dispositifs déployés et les effets concrets des politiques mises en œuvre, eu égard aux problèmes qu'elles cherchent à résoudre.

3.1.4 L'intégration des débats et des décisions politiques fédérales dans l'analyse

Bien que l'objet de ce mémoire soit d'abord les services de garde au Québec, notre analyse déborde plusieurs fois sur la scène fédérale et même états-unienne. Dans la mesure où les débats tenus et les décisions prises par ces administrations ont fortement influencé celles des décideurs de la province, il nous a semblé nécessaire de les inclure et de s'y référer pour mieux apprécier le cas québécois.

3.2 La sélection et le rassemblement du corpus

Le corpus examiné pour cette étude est majoritairement composé de productions gouvernementales, à quoi s'ajoutent divers documents provenant de l'analyse sociologique et de la documentation dite « grise » produite par des acteurs sociaux. La sélection des documents s'est effectuée sur la base de leur *utilité* pour ce projet (leur affinité avec la perspective retenue et les questions posées), au regard de leur *visibilité* dans le corpus sociologique (leur réception auprès de la communauté de la recherche) et de leur influence dans les travaux qui suivront. Dans les

prochains paragraphes, nous amenons certaines précisions et implications découlant du type de documentation composant ce corpus.

3.2.1 Les documents gouvernementaux

Différents types de documents gouvernementaux ont été étudiés, dont les rapports de commissions d'enquête et de groupes de travail, les énoncés de politiques ainsi que les budgets annuels. Dans une large mesure, chacun d'entre eux partage, à différents niveaux, les fonctions de planification, de communication, de coordination et de contrôle, pour le gouvernement et, mis bout à bout, joue un rôle central dans la production idéologique de légitimation de l'État.

Les rapports de commissions d'enquête et de comités (groupes de travail)

Les rapports d'experts servent à aborder une question relativement spécifique que se pose le gouvernement. Tous n'ont cependant pas les mêmes visées et la même ampleur. Par exemple, un rapport de commission d'enquête chapeauté par un député membre du Cabinet du premier ministre est, bien entendu, plus important qu'un document présenté par un groupe de travail préparé par des fonctionnaires de carrière. En plus du niveau hiérarchique de l'entité responsable, l'importance qu'un gouvernement donne à une question s'exprime à travers les budgets dont disposent les mandaté.e.s, les échéanciers attachés au mandat et le degré d'indépendance des auteurs et des autrices à l'administration mandatrice²⁷.

Les rapports de comité occupent au moins deux grandes fonctions pour un gouvernement²⁸. Au premier plan, ceux-ci constituent des instruments de planification. Selon Brunelle (2003),

²⁷ Nous faisons à mainte reprise référence dans les prochains chapitres à des « livres de couleur ». En voici la signification selon CES Frank (2021/2006 ; 2013/2006). Selon la tradition gouvernementale britannique, plusieurs rapports de comité prennent la mention de « livre » de différentes couleurs. Dans la tradition, le blanc est utilisé pour les documents traitant de sujets de grande portée et touchant à plusieurs registres de questions (par exemple dans le cas de commission royale d'enquête), alors que le vert est favorisé pour les travaux de portée plus réduite, par exemple pour lancer un débat ou accompagner un projet de loi (notamment les énoncés de politiques). En outre, précisons que les énoncés de politiques établissent souvent un ensemble de principes guidant par la suite la formulation future des politiques publiques. Enfin, on y retrouve habituellement le cadre et les principaux moyens d'intervention (programmes, loi-cadre, etc.), ainsi que la vision d'un gouvernement concernant un enjeu. En pratique, elles ont pour avantage de clarifier explicitement les orientations devant guider la gestion et l'administration des programmes par les fonctionnaires selon des cibles et des objectifs clairs.

²⁸ L'analyse qui suit reprend les catégories d'analyse proposée par Cliche (2017 : 23) et qu'il applique pour définir le rôle du document budgétaire d'un État.

lorsqu'un gouvernement considère avoir épuisé tous les outils que lui offre le modèle en place pour résoudre un problème, celui-ci sera porté à confier à un réseau d'expert.e.s la tâche de réviser certains segments du modèle en vigueur, voire, dans certains cas, d'en revoir l'intégralité. Dans la même veine, pour Vaillancourt, ces comités ont pour rôle, à différent degré, de *stabiliser* le modèle de régulation en place, ou s'il apparaît désuet, d'en proposer un nouveau :

Ces commissions et comités constituent souvent des laboratoires dans lesquels l'intelligentsia petite-bourgeoise, en prenant note de la configuration du rapport de force entre les classes dans la société, s'efforce de dégager des synthèses et des propositions de compromis nouvelles. Ces propositions véhiculent l'apport des nouvelles petites bourgeoisies et, finalement, l'apport de l'État médiateur (Vaillancourt, 1988 : 26).

Trois éléments se dégagent de cette citation. D'abord, encore une fois à divers niveaux, il convient de bien saisir que ces travaux comportent tous une certaine part d'expérimentation. L'analyste doit ainsi prendre en compte que les recommandations qui y sont émises sont rarement appliquées en intégralité par la suite. Parfois, un rapport peut carrément être « tabletté » par l'administration à l'origine de la commande ou à la suite d'un remaniement ministériel ou encore d'un changement de gouvernement.

Notons bien que cela n'en discrédite certainement pas la validité pour l'analyse, pour autant que ces éléments soient effectivement considérés par l'analyste. Bien qu'il existe parfois un écart considérable entre les changements recommandés par un comité et le projet de loi adopté par le législateur — c'est là le deuxième aspect —, la définition des problèmes à résoudre, les termes utilisés et le sens qui leur sont accordés restent habituellement représentatifs de l'idéologie dominante d'un espace-temps donné. Autrement dit, les avis, l'interprétation des faits et les solutions préconisées par les auteurs et les autrices sont habituellement circonscrits, hormis de rares exceptions, par les modalités prévues au modèle de régulation.

Enfin, pour troisième aspect, il convient par ailleurs de garder à l'esprit que les expert.e.s siégeant sur un comité ne sont pas imperméables aux attentes de leur bailleur de fonds, pas plus que de leur communauté professionnelle, ou encore, de la population en général. Notons à ce titre que le choix des expert.e.s n'est jamais issu du hasard : leur domaine d'expertise, leur réputation dans leur domaine professionnel et dans la sphère publique sont au nombre des divers critères guidant le processus de sélection d'un comité. À cet effet, Brunelle (2003) considère que ces nominations

attestent des alliances de classes existantes dans un espace-temps donné, permettant ainsi à certains groupes en ascension de diffuser leurs arguments, d'asseoir leur légitimité et de faire valoir leurs intérêts dans les débats publics. Voilà pourquoi il importe que l'analyste s'attarde au contexte de mise en chantier des travaux de comités, ainsi qu'à la nature des liens entre les chercheurs et chercheuses mandatés.e.s et les parlementaires, dans l'idée de mieux saisir les intentions derrière la production des documents qu'il choisit d'analyser.

Une deuxième utilité d'un rapport concerne la grande visibilité qui lui est habituellement portée par les médias et les groupes d'intérêts. Considérant la grande légitimité généralement accordée à ces rapports, ils constituent sans contredit l'un des plus puissants outils de communication sur lesquels un gouvernement peut s'appuyer pour convaincre la population du bien-fondé de ses positions et des réformes qu'il entend mener. Considérant cela, selon Cliche (2017), il n'est pas rare qu'un gouvernement décide, dans une perspective stratégique, de passer par un comité pour tester la réaction du public à certaines idées ou certaines parties des réformes qu'il souhaite entreprendre et qu'il anticipe impopulaires. Dans la même veine, certains travaux peuvent également être lancés dans l'idée d'influencer un débat et servir de référence légitime aux positions d'un gouvernement.

Les documents budgétaires

Outre les rapports de comités, à différents moments de l'analyse, nous faisons référence aux documents budgétaires annuels et aux divers documents qui les accompagnent. Les discours sur le budget ont été à ce titre particulièrement utiles pour saisir les intentions plus globales du gouvernement, en particulier lors des périodes de grandes réformes (par exemple, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, à la fin des années 1980 et pour les années entourant la crise économique de 2008).

À la différence d'un rapport de comité, qui joue un rôle *suggestif*, un document d'orientation budgétaire possède une valeur *performative* (Cliche, 2017). Une fois adopté par les parlementaires, le budget détient en effet une valeur légale sans laquelle le gouvernement ne pourrait procéder à certaines dépenses (*ibid.*). En plus de ces dimensions, Cliche (2017) indique

quatre autres rôles joués par les documents budgétaires, à savoir, un rôle de planification, de communication, de coordination et de contrôle :

[Le budget] est d'abord un *instrument de planification*, car il oblige à définir les objectifs et à concevoir des moyens pour les atteindre dans le respect des orientations (planification stratégique) et le réalisme (forces, faiblesses, opportunités). Il est aussi un *instrument de communication* puisqu'il permet la diffusion des orientations et objectifs de l'administration et qu'il favorise la mise en commun des orientations et attentes de chacune des composantes administratives (cohérence et compatibilité). Ensuite, il est un *instrument de coordination* qui permet d'orienter le comportement des individus vers l'atteinte des objectifs de l'organisation avec économie, efficacité et efficacité tout en favorisant la cohérence des décisions et des orientations. Il s'agit enfin d'un *instrument de contrôle* en ce qu'il assure le suivi et favorise la recherche de justification des écarts par rapport à la prévision et permet les ajustements nécessaires [nos italiques] (Cliche, 2017 : .63).

En définitive, le budget est le document central dans lequel un gouvernement clarifie sa vision économique et transmet le plus nettement les problèmes qu'il juge prioritaires.

3.1.2 La littérature grise

Pour finir, notre analyse a été enrichie par une revue sommaire des mémoires entourant le dépôt et la mise en œuvre des réformes examinées et des budgets considérés plus importants (notamment présentés par les organismes paragouvernementaux et les organisations communautaires et syndicales). Ces archives ont joué un rôle de premier plan dans notre compréhension des enjeux et nous ont souvent permis d'enrichir nos réflexions. Elles nous ont permis, à diverses occasions, de prendre de la perspective sur l'actualité et les événements passés. Mentionnons rapidement deux ressources plus originales qui nous ont été particulièrement utiles dans le cadre de ce mémoire. La première est le Centre de documentation sur l'éducation des adultes et la condition féminine (CDÉACF). La bibliothèque de l'organisme, à la fois virtuelle et papier, conserve la plupart des mémoires et autres documents d'archives publiés par les regroupements de femmes et les organisations syndicales et communautaires (FFQ, CSN, SOS garderies, AQCP, etc.). La deuxième ressource consiste en l'utilisation de diverses plateformes d'*archivage web*. Cet outil s'est montré souvent utile, par exemple pour accéder aux communiqués de presse gouvernementaux et d'autres documents plus anciens émis entre la fin des années 1990 et les années 2010.

À certains moments, nous avons enfin eu recours à la presse écrite (principalement les quotidiens *Le Devoir* et *La Presse*). Cela a notamment été le cas pour remonter le fil des événements de la période plus récente, soit pour les deux dernières décennies, pour saisir plus finement le climat politique dans lequel se sont réalisés les travaux d'expert.e.s et de parlementaires.

3.3 La méthodologie : l'analyse de contenu

Après avoir identifié et rassemblé notre corpus, les documents ont fait l'objet d'une *analyse de contenu* de type *structural* (Leray et Bourgeois, 2016). Selon Leray et Bourgeois, ce type de méthode consiste à « évaluer la *tonalité* du contenu ainsi que le *sens donné* aux phénomènes sociaux par les intervenants [et les intervenantes] qui en sont témoin.e.s » (2016 : 445). L'analyse de contenu est dite structurale lorsque l'attention principale du ou de la chercheuse concerne plus spécifiquement les aspects idéologiques du texte. Concrètement, il peut s'agir des présupposés des arguments, de la tonalité avec laquelle les faits et les enjeux sont rapportés, ainsi que des principes normatifs guidant l'élaboration des solutions (*ibid.*). Tout au long de cette étape, l'analyste qui s'y adonne observe donc la *signification* et l'*intensité* des idées et des concepts mobilisés, dans l'idée d'en dégager, dans une étape suivante, la *pensée constituante* du texte (Leray et Bourgeois, 2017) : 452)²⁹. Dans le même sens, Van Campenhoudt, Marquette et Quivy définissent cette méthodologie ainsi :

[L'analyse de contenu de type structural permet de] mettre au jour *la structure d'ensemble du texte*, les *principes sous-jacents* d'organisation entre ses éléments, *le système de relations entre eux*. L'analyse structurale s'intéresse notamment aux couples d'oppositions entre éléments et à la

²⁹ L'analyse attentive et rigoureuse des propos des documents analysés reste délicate, particulièrement lorsque ceux-ci visent à rejoindre, convaincre et légitimer les actions qu'un gouvernement souhaite entreprendre. Dans une démarche similaire à la nôtre, Jacques Beauchemin, Gilles Bourque et Jules Duchastel mettent en garde la communauté sociologique à l'égard de ce qu'ils considèrent de la récupération des notions centrales du modèle providentialiste dans les documents gouvernementaux à large diffusion. L'essentiel des « termes pivots » de la pensée sur lequel s'est érigé la pensée providentielle, par exemple de risque social, du droit au soutien ou encore d'égalité des chances – à quoi on peut ajouter celles de justice et d'équité – sont réinterprétées depuis les années 1980 « en faisant abstraction de l'éthique de solidarité qui est au fondement de l'État-providence » (1995 : 19). Ces auteurs démontrent à cet effet le discours paradoxal des auteurs de la Commission Macdonald et du Rapport Axworthy dans les années 1980, qui reconnaissent dans un premier temps de leur argumentaire les avancées sociales et les bienfaits pour les individus des politiques d'après-guerre, après quoi, dans un deuxième temps, ils préconisent le resserrement de l'accès aux protections et la diminution des niveaux de remplacement (*ibid.*). Bref, les documents gouvernementaux les plus influents sur le plan de la néolibéralisation des États québécois et canadien dans les années 1980 mobilisent le bagage discursif d'avant, mais en détournent insidieusement le sens et la portée.

manière dont ces couples d'oppositions s'articulent les uns aux autres pour former des *structures d'oppositions plus englobantes* des éléments du texte, aux règles d'enchaînement entre les éléments du texte, à sa trame et, plus largement, à tout ce qui structure le texte et y révèle un « ordre » sous des propos qui, au premier abord, peuvent sembler désordonnés, voire décousus (Van Campenhoudt, Marquette et Quivy, 2017 : 302).

En pratique, et pour reprendre la dernière citation, l'analyse de contenu invite donc le ou la chercheuse à s'intéresser aux « unités de sens », communs ou divergents, entre les documents d'un corpus, en s'intéressant, entre autres, à leurs conditions de rédaction et de réception, à leur contenu formel et idéologique, ainsi qu'au raisonnement logique délivré par les auteurs et les autrices (Van Campenhoudt, Marquette et Quivy, 2017). Plus concrètement, la méthode consiste à découper les segments les plus significatifs des textes étudiés, lesquels deviendront alors ses *données d'analyse*. Ces fragments seront sélectionnés avec soin d'après une *grille de lecture* précédemment formulée en fonction des questions de recherches et des considérations méthodologiques qu'il aura identifiées. Le Tableau 2 énumère les divers éléments de la grille d'analyse construite pour ce mémoire.

Tableau 2 Grille de lecture du corpus

Domaine d'analyse	Variables
Contexte de rédaction du document	<ul style="list-style-type: none"> - Contexte de mise en chantier - Visées formelles et informelles du document - Importance hiérarchique du bailleur de fonds
Contenu formel	<ul style="list-style-type: none"> - Enjeux identifiés - Solutions identifiées - Types de sources et concepts théoriques mobilisés
Contenu implicite	<ul style="list-style-type: none"> - Principaux aspects idéologiques - Systèmes de valeurs et normatifs - Tradition politique et théorique - Représentation du rôle de la famille, du marché et de l'État dans l'organisation de la garde des enfants
Réception	<ul style="list-style-type: none"> - Réception de la classe politique (accueil du gouvernement et des groupes d'opposition) - Retombées des conclusions (Intégration des propositions dans les réformes et dans les discours) - Réception médiatique (positive ou négative) - Réception dans la population (opposition, adhérence ou inertie)

Cette opération de « découpage » permettra à l'analyste, dans une seconde étape, de mettre en évidence le contenu idéologique sous-jacent et généralement implicite sur lequel s'appuient les auteurs et autrices pour établir leur position et justifier leurs propositions. Dans une troisième étape, enfin, l'analyste formulera ses constats à travers de nouvelles catégories explicatives³⁰. Ce procédé, dit *de codage*, s'effectue d'abord pour *chaque* document, puis de manière plus transversale, *entre* les documents du corpus (Van Campenhoudt, Marquette et Quivy, 2017 : 299).

Dans notre cas, la sélection des thèmes s'est précisée tout au long de ce projet de recherche, ou pour le dire autrement, en *aller-retour* entre la composition du cadre théorique et l'étape d'analyse du corpus. Chacun des documents a donc été considéré individuellement, puis comparé aux autres, selon les thèmes de marchandisation, d'activation, de fiscalisation, ainsi que [d'équité et d'efficacité]³¹. Toujours en suivant Van Campenhoudt, Marquette et Quivy, à ce stade, il s'agissait de « reconstituer des processus sociaux, culturels ou politiques [en s'attardant à différents aspects, dont] le choix des termes utilisés par le locuteur, leur fréquence et leur mode d'agencement, les thèmes qu'il aborde et [la] façon [dont ils sont] développ[és, voire] la construction même [du] "discours" » (2017 : 298).

3.4 Retour sur notre démarche et précision sur l'analyse

En terminant ce chapitre méthodologique, nous aimerions signaler certaines des limites de ce projet de mémoire. La première concerne le peu d'attention portée aux pressions syndicales et

³⁰ Ce choix est notamment fait en opposition à une manière encore largement utilisée qui consiste à centrer l'analyse sur l'évolution des dépenses. Une telle analyse conduit certains chercheurs à minimiser la transformation de l'État-providence depuis les années 1980 en montrant que les dépenses de l'État n'ont jamais cessé d'augmenter. Notons deux écueils à cette méthode. La première est qu'ils étaient souvent difficiles à confirmer ; nous n'en avons de toute manière pas les compétences et 2) ne prennent en général pas en compte a) le déplacement des fonds (annonces de nouveaux budgets alors qu'ils sont déplacés) ; b) n'indique pas le type de politique en place (n'est pas nécessairement démarchandisant) ; c) une hausse des dépenses peut ne pas être liée à une amélioration des conditions d'existence. Comme le fait remarquer Esping-Andersen (1999), dans les années 1980, les dépenses croissent sous la gouverne Thatcher, non parce que le filet social est amélioré, au contraire. Mais tout simplement parce que le taux de chômage augmente.

³¹ Les thèmes d'équité et d'efficacité sont explorés dans une démarche généalogique, c'est-à-dire en cherchant à dégager la signification qu'on leur prête à travers les époques. Cette approche se distingue donc de notre intention concernant les autres thèmes à l'étude, dont il s'agit plutôt d'en documenter les manifestations à partir de définitions et de critères préalablement énoncés.

collectives dans le processus d'élaboration des politiques par les parlementaires et leurs fonctionnaires. Ce choix de notre part de nous intéresser plus centralement au rôle de l'État dans l'évolution des politiques de services de garde s'explique essentiellement par des questions de faisabilité, ou plus exactement, en raison du temps et des ressources à notre disposition. Il nous est également apparu que les questions entourant l'influence des groupes communautaires et syndicaux sur l'élaboration des politiques de services de garde avaient déjà été rigoureusement examinées par plusieurs chercheuses réputées (pour n'en que quelques-unes : Desjardins, 1985 ; Jenson, 1998 ; Lalonde-Graton, 2002 ; Desmarquis, 2009 ; Couturier et Hurteau, 2016 ; Dandurand, 2020).

Soulignons, dans la même veine, que nous nous sommes intéressés aux effets des politiques de services de garde sur l'emploi « en général », et donc, que la question des conditions de travail des éducatrices n'est examinée que partiellement, c'est-à-dire par le biais des tendances générales de l'emploi, sans toutefois faire l'objet d'une attention plus particulière. L'apport de notre recherche réside plutôt dans l'angle d'analyse et la démarche choisis, qui, pour le rappeler, consistent à remonter l'histoire des politiques de services de garde en cherchant à comprendre, à travers les époques, les liens qui la rapproche et les traits qui la sépare des « grandes logiques » de régulation.

Un deuxième type de limite de notre démarche réside dans notre difficulté à rendre compte, de manière prépondérante, d'autres axes d'oppression à l'œuvre dans l'évolution des politiques de services de garde, en particulier celui de l'origine ethnique. Ce type d'analyse réussirait, à notre avis, à mettre en évidence la surreprésentation des personnes immigrantes et/ou racisées dans les emplois en services de garde ainsi que la naturalisation, plus forte encore, des compétences de ces femmes, à travers le temps, dans les activités liées à la garde des enfants³².

³² Une récente étude émise par Statistique Canada confirme d'ailleurs cette hypothèse : Sharanjit Uppal et Katherine Savage. 2021. *Child care workers in Canada*, Statistique Canada. En ce qui a trait aux décennies d'après-guerre, ce type d'analyse mènerait également à considérer la présence marquée des femmes racisées dans les emplois de services domestiques (Glenn, 2009).

Chapitre 4 – 1940-1983. L'État-providence dans l'après-guerre

Consacrer un chapitre entier aux services de garde dans l'après-guerre peut sans contredit surprendre. Hormis à de très rares occasions, le sujet est quasiment absent des discours et, pour le dire rapidement, l'idée d'un programme de garderie à plus grand déploiement adressé à l'ensemble des familles est boudée par la population. Après la Seconde Guerre mondiale, nous le verrons, le tout premier projet fédéral de réseau de services de garde, spécifiquement initié par l'État canadien pour soutenir l'effort de guerre des femmes, est brusquement freiné au profit des allocations familiales. Puis, durant les décennies suivantes, les services de garde sont essentiellement appréhendés dans une perspective d'assistance, c'est-à-dire strictement réservés aux familles en grandes difficultés. Au Québec, même lorsque sont entrepris les « grands chantiers » de la Révolution tranquille, durant les années 1960 et 1970, l'enthousiasme des décideurs envers un quelconque projet de services de garde, dans les faits, n'apparaîtra qu'une fois aux quatre ans, en contexte électoral. En réalité, nous le verrons, l'attention est essentiellement portée sur la qualité du soutien financier et des sécurités accordés aux ménagères en contrepartie de la prise en charge de l'éducation des enfants.

Ce chapitre aborde ainsi l'évolution des services de garde dans l'après-guerre. Dans la première partie, nous discutons les principes idéologiques fondateurs du modèle providentiel. Puis, en deuxième partie, nous discutons plus en détail l'organisation d'ensemble, mais duale, des régimes de protection sociale canadiens et québécois, en regard de la gestion de la main-d'œuvre qu'elle induit. Enfin, la dernière partie de ce chapitre retrace l'état de la marchandisation des garderies durant la période providentielle. L'enjeu des services de garde se présente alors de manière duale. Pour la classe moyenne ouvrière et technocrate en essor, la charge de la garde des enfants s'organise essentiellement au foyer, elle incombe aux mères, et répond aux exigences du modèle pourvoyeur-ménagère. Dans la sphère publique, on ne semble pas réellement remettre en question les bienfaits de la norme de la mère demeurant au foyer. Dans les médias, cette norme est d'ailleurs louangée, du moins pour la plus grande part du moment providentiel. Dans ce

contexte, l'idée même de la garderie génère peu d'enthousiasme, tant au sein de la classe politique que parmi cette classe moyenne en ascension, où l'accent est alors surtout mis sur la valorisation et la reconnaissance du rôle maternel exécuté au foyer (Mahon, 2002). Au moment où la guerre prend fin, le désir des élu.e.s fédéraux et québécois de limiter la participation des mères à l'emploi pèse donc pour la mise en œuvre de programmes d'allocations familiales et d'assistance, plutôt qu'en faveur de la mise en place d'un réseau public de services de garde (Collectif Clio, 1982 ; Marshall 1998).

Notons qu'une attention centrale est portée, dans ce chapitre, à la situation des mères seules, de descendance canadienne-française et issues de la classe moyenne ou populaire. Ce choix d'analyse découle de l'importance de ce groupe, à ce moment, dans les médias et les discussions des parlementaires. Comme nous le détaillons plus loin, déjà dans l'après-guerre, mais de manière plus accentuée encore à compter de la fin des années 1960, une part toujours plus grande de mères seules vivent de l'assistance. Le manque d'accès aux services de garde se pose alors comme le principal frein à leur participation à l'emploi et la principale raison de leur précarité économique.

4.1 Le modèle de régulation fordiste

Au Canada comme ailleurs, la planification de l'ère providentielle est formellement entreprise durant la Seconde Guerre mondiale. Après l'effondrement de l'économie dans les années 1930, la plupart des États conviennent des défauts structurels d'un modèle strictement guidé par l'idéologie du « laisser-faire », et reconnaissent désormais l'urgence d'intervenir — de front et avec force — pour organiser l'économie et la vie sociale³³.

³³ Notons qu'en raison du fort courant conservateur entretenu par les élites politiques et cléricales et le pouvoir duplessiste, le Québec se démarque des autres provinces canadiennes en ce qui a trait à la philosophie, au niveau de générosité et aux modalités des programmes qu'il sanctionne (Vaillancourt, 1988 : 64-65). Ceci est notamment le cas pour le programme d'Allocation aux mères nécessiteuses, dont les modalités témoignent fortement, nous le verrons, de l'idéologie conservatrice de la province, lorsqu'on le compare à d'autres programmes du même type ailleurs au Canada et plus généralement en Occident (*ibid.*). Contrairement à l'enthousiasme que génèrent les théories keynésio-beveridgienne à Ottawa, au Québec, le gouvernement de l'Union nationale de Maurice Duplessis poursuit plutôt une politique de développement économique axée sur la non-intervention de l'État et la promotion des investissements étrangers (*ibid.*)

Depuis les années 1930, de premières initiatives voient le jour, dans l'urgence et de manière relativement désorganisée, pour tenter de venir en aide aux chômeurs « métirants » (Linteau et coll., 1989). En 1940, le gouvernement fédéral promulgue un premier projet d'assurance-chômage, reconnaissant, du bout des lèvres, la responsabilité collective à l'égard de la pauvreté et de l'emploi (*ibid.*).

Cela dit, les premiers signes plus structureaux arrivent plus réellement lorsqu'est déclenchée la Seconde Guerre mondiale. Le retour de la guerre et la politique de centralisation des pouvoirs qui en découle offrent l'occasion et les moyens au premier ministre Mackenzie King de porter le coup d'envoi à la refondation de l'organisation d'ensemble de la société. Après ces premières avancées, durant près de trois décennies, le gouvernement canadien poursuit cette lancée en investissant énergiquement les domaines de l'emploi, de la santé, de l'éducation et de la famille. Il s'agit ainsi de stabiliser l'économie et d'apporter des protections suffisantes aux individus, contre les risques générés par l'industrialisation et l'urbanisation³⁴.

Par-delà la simple augmentation des dépenses dans ces domaines, le modèle providentiel relève réellement d'un projet politique et idéologique global, intégré et cohérent, disposant de ses propres logiques, ses stratégies et ses dispositifs d'organisation de la production et de gestion de la main-d'œuvre (Brunelle, 2003). À travers les programmes et les législations qu'il met en œuvre, l'État cherche donc à structurer et à baliser les rapports sociaux dans un projet national unificateur et global afin d'éviter qu'il ne retombe constamment en crise. Pour résumer, ce modèle vise donc à atténuer les vives confrontations entre le capital et la classe ouvrière par l'encadrement des pratiques syndicales et la mise en place d'un droit du travail structurant le rapport salarial. Puis, l'État se propose d'accompagner l'amélioration du bien-être par la mise en œuvre de programmes de protection sociale. Enfin, il cherche à stabiliser la croissance et résoudre les crises récurrentes de surproduction en rehaussant le pouvoir d'achat d'une portion suffisante de ménages susceptibles d'accroître leur consommation de biens manufacturés. Bref, il s'agit de

³⁴ Les principaux risques reconnus sont : le chômage, la maladie et l'invalidité, la vieillesse et la maternité. Cette liste est notamment dressée par William Beveridge (1942) et Leonard Marsh (1943) dans leurs rapports distinctifs – nous y reviendrons.

constituer une classe moyenne suffisamment portée à la consommation pour garder l'économie en croissance.

Ce modèle implique, en outre, l'organisation étroite des sphères domestiques et de l'emploi d'après le genre. Pour maintenir l'adhésion des travailleurs masculins, en effet, le modèle providentiel canadien – comme partout ailleurs – établit une stricte distinction des individus selon leur expression de genre, d'après laquelle il leur attribue un rôle relativement bien défini : pour les hommes, l'État-providence promet le plein-emploi, des horaires typiques et des conditions de travail et salariale avantageuses ; pour les femmes, il est attendu qu'elles se consacrent à l'économie du foyer et à l'éducation des enfants. À travers les multiples dispositifs qu'il déploie, l'État entretient donc le refoulement de la main-d'œuvre féminine aux marges des marchés de l'emploi, voire carrément leur retrait vers la sphère domestique, pour celles ayant de jeunes enfants à charge (Collectif Clio, 1982 ; Vosko, 2003)³⁵. Bref, les interventions gouvernementales dans le champ des activités domestiques, dont celles qui ont trait aux soins des enfants, confortent la familialisation des activités domestiques, c'est-à-dire leur prise en charge au foyer, par les mères.

Au Québec particulièrement, ces normes adressées aux femmes intègrent également des *a priori* « moraux » conservateurs visant la préservation de l'institution familiale traditionnelle, qui serait mise à mal par l'industrialisation et l'urbanisation (Vaillancourt, 1988 : 377-379). Signalons qu'au Québec, ces considérations moralistes sont en effet plus pesantes en raison de l'influence considérable qu'exerce la « classe petite-bourgeoise cléricale », d'allégeance profondément conservatrice. En plus de chapeauter la plupart des domaines de la vie sociale, dont l'éducation, la famille et l'aide aux démunis, cette élite morale entretient une alliance étroite avec le pouvoir duplessiste (*ibid.*). Depuis les années 1930, celle-ci exprime ouvertement ses inquiétudes concernant « l'exode des foyers » des mères démunies, en hausse parmi les ménages de classe

³⁵ Mentionnons qu'au moment où la Guerre s'achève, la majorité des mères canadiennes ayant rejoint le marché du travail ne prévoit toujours pas quitter leur emploi. En effet, selon une enquête menée sur la question en septembre 1945, « 485 des 542 mères travailleuses affirment leur intention de continuer indéfiniment leur travail rémunéré », pour compenser la faiblesse du salaire familial, pour bénéficier des différents avantages sociaux rattachés à l'emploi (logement, garderies), ou pour des raisons personnelles (Schultz, 1978, dans Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, 1988 : 6).

ouvrière. La classe petite-bourgeoise cléricale appréhende alors le phénomène comme l'une des principales menaces aux valeurs chrétiennes du modèle familial traditionnel (*ibid.*). Du côté du gouvernement, l'importance de maintenir une séparation stricte des rôles selon le genre s'explique par ailleurs par l'envie de garder la mainmise sur l'offre et la demande de main-d'œuvre. Tout comme le clergé, le gouvernement Duplessis ne négligera pas ses relations avec les élites cléricales. Le premier ministre en fera d'ailleurs ses plus proches alliées, ce qui lui permettra de maintenir son influence dans la plupart des domaines du quotidien des québécois.e.s. Le contrôle moral exercé par la classe petite-bourgeoise cléricale assurera alors à Duplessis l'adhésion « quasi religieuse » de la population aux législations qu'il introduit, même lorsqu'il accusera un retard grandissant – et de plus en plus visible – en matière de protection sociale avec le reste du Canada.

Cela dit, il serait réducteur de prétendre que ces normes ont parfaitement reflété le style de vie de tous les ménages. Comme plusieurs l'indiquent aujourd'hui, la division des activités reproductives s'est déclinée, non seulement en fonction du genre, mais également sur d'autres axes, dont la race et la classe (Glenn, 2009 ; Charron, 2018). À mesure que les couches les plus avantagées dans la population féminine accéderont à l'autonomie économique, d'autres, au bas de l'échelle, vont venir combler l'excédent de tâches délaissées.

La gestion différenciée de la main-d'œuvre féminine dans l'après-guerre

Dans les récits collectifs, les décennies de guerre et d'après-guerre sont souvent abordées comme une période de prospérité globale et d'amélioration générale du bien-être dans la population (Vaillancourt, 1988 : 57). Pourtant, sans en nier les bienfaits, l'examen plus approfondi de cette période montre bien que la prospérité qui s'est développée dans l'après-guerre avec la croissance économique n'a pas été distribuée également à travers les différentes couches de la société (*ibid.*). Les classes populaires, les immigrant.e.s et les femmes — considérées en tant que groupes — n'ont en effet pas bénéficié d'un enrichissement comparable et de protections sociales aussi avantageuses qu'une certaine classe d'ouvriers privilégiés. La plupart des meilleures protections sociales d'après-guerre, en effet, ciblent en premier lieu un certain segment de la main-d'œuvre, c'est-à-dire le segment industriel, masculin et natif.

Dans le cas des mères de statut et de classe similaire, la gestion de la main-d'œuvre est guidée par des visées différentes et les dispositifs qui interviennent ne sont pas les mêmes. Par la législation et les modalités des programmes sociaux que l'État met en œuvre, contrairement à ce qui est proposé aux travailleurs masculins mariés, les femmes n'ont habituellement pas accès « en propre » à des protections semblables à celles accordées aux hommes (Fraser, 2012/2010). Pour les femmes mariées, il est plutôt convenu que les risques rattachés au chômage ou à l'insuffisance des salaires soient couverts par l'entremise des protections consenties au conjoint. Cette représentation traditionnelle de la famille fait alors de la conjointe et des enfants les dépendant.e.s du mari-pourvoyeur, lequel est considéré responsable de la sécurité économique du ménage (*ibid.*)³⁶.

En définitive, il s'agit bien d'un système à « deux vitesses » qui est mis en œuvre, octroyant, pour les uns, des garanties conférées en tant que droits sociaux par le biais de l'emploi, et pour les autres (notamment pour les femmes seules), des prestations très minimales, accordées sur une base résiduelle et conçues pour susciter le sentiment de honte chez les bénéficiaires (*ibid.*). Pour les premiers, l'État multiplie ses initiatives pour maintenir le plein-emploi. Lorsqu'arrive le chômage, ceux-ci bénéficient, sans méfiance de la part du gouvernement, de compensations relativement généreuses. Pour les autres, notamment pour celles se dédiant à l'économie domestique, advenant une perte de revenu, elles se voient plutôt proposer une aide minimale, octroyée sur la base de la charité. Avant d'en préciser les modalités, nous souhaitons exposer les principaux discours formulés au moment de la planification du modèle providentiel.

4.1.1 La Commission Marsh et la planification du régime d'après-guerre

Conscient des défis auxquels il aurait à faire face lorsque la guerre se terminerait, le gouvernement fédéral de William Lyon MacKenzie King met sur pied en 1941 le Comité consultatif sur la reconstruction de l'après-guerre, mieux connu sous le nom de « Commission Marsh ». L'initiative du gouvernement canadien suit alors de près celle du gouvernement britannique, qui

³⁶ Remarquons toutefois que, pour celles dont le style de vie dévie des normes traditionnelles du mariage et de la famille nucléaire, l'accès à des protections sociales satisfaisantes n'en est pas pour autant assuré, n'ayant pour la plupart pas accès aux emplois typiques ouvrant l'accès à de meilleures protections.

avait commandé quelques années auparavant le même type de rapport à William Beveridge³⁷. Dans son Rapport (1943), la Commission Marsh défend la nécessité d'une intervention accrue de l'État dans les sphères de l'économie, de l'emploi et de la famille. Deux idées sont au cœur du modèle proposé. S'inspirant de la perspective économique de Keynes et des idées récemment exposées par Beveridge dans son Rapport (1942), Marsh soutient que les investissements dans la protection sociale, bien qu'à première vue coûteuse, parviendraient ultimement à stabiliser l'économie en contrebalançant les cycles économiques (et leurs effets sur le chômage). Du même coup, ces politiques « keyneso-beveridgiennes » permettraient d'assurer la croissance économique à long terme, en stimulant la consommation de biens manufacturés et en favorisant la disponibilité et la bonne disposition de la main-d'œuvre pour l'industrie. L'intervention que propose Marsh repose ainsi sur la mise en œuvre d'un filet social relativement généreux et l'octroi de droits sociaux obtenus, selon le type de risques, sur la base du lien d'emploi et/ou de la citoyenneté sociale³⁸.

Au moment où il rédige son Rapport, Marsh semble déjà anticiper les intentions prochaines de l'État fédéral d'appeler les mères à rejoindre le marché du travail pour soutenir la production usinière de guerre. Considérant les améliorations rapides des techniques industrielles et les avantages considérables pour les employeurs, lesquels, fait-on l'hypothèse, prendraient incessamment appétit pour cette main-d'œuvre bon marché, il demeure alors évident, pour plusieurs, que l'intégration en emploi des hommes démobilisés et le retour des mères au foyer devaient être soigneusement planifiés (Vaillancourt, 1988)³⁹. Pour le dire sans détour, le retour des mères au foyer est alors implicitement compté parmi les obstacles pouvant contrevenir à la

³⁷ Le Rapport final s'intitule: *Report to the Parliament on Social Insurance and Allied Services* (1942). Notons que le président de la Commission Marsh, Cyril James, président de l'Université McGill, recrute alors le jeune Leonard C. Marsh, alors directeur des recherches sociales de l'Université McGill depuis 1930 et ancien assistant de recherche de Sir Beveridge, professeur du London School of Economics (Vaillancourt, 1988 : 92-93).

³⁸ Les risques mentionnés par la Commission Marsh sont les suivants : le chômage, la maternité, la maladie, l'invalidité, la vieillesse, la perte de revenu causé par la mort du gagne-pain (Marsh, 1943).

³⁹ Après la brusque baisse du taux d'emploi féminin dans l'après-guerre, le nombre de femmes en emploi va progresser lentement, mais de manière constante, pour atteindre les 25,9 % en emploi en 1959 au Québec (26,9 % au Canada), alors que seulement 21,7 % des femmes occupaient un emploi en 1947 (24,4 % au Canada) (Vaillancourt, 1988 : 257).

réalisation du plein-emploi masculin⁴⁰. Pour les travailleurs masculins blancs, Marsh préconise donc la poursuite du plein-emploi et la mainmise de l'État sur l'évolution des rémunérations. En revanche, ces mêmes considérations concernant le rehaussement des salaires et des protections sont moins claires dans le cas des femmes, que l'auteur aborde implicitement comme une main-d'œuvre secondaire⁴¹.

Dans le cas plus particulier des mères, les discriminations à l'emploi sont implicitement justifiées par Marsh par le fait que leur salaire ne constituerait, de toute manière, qu'un apport secondaire au revenu familial⁴². À ce sujet, Marsh est d'avis qu'une fois les pressions financières estompées – selon lui à la source de leur présence plus importante ces dernières années – la présence des femmes sur les marchés du travail devrait naturellement reculer. Sur la base de ce principe, il apparaît conséquent pour Marsh que les meilleurs emplois soient prioritairement proposés aux hommes avec des enfants à charge. Par la même occasion, une telle proposition permettrait de renforcer le soutien des élus les plus conservateurs à Ottawa et des provinces les plus réfractaires à l'égard de l'intervention du fédéral dans le domaine social (en particulier le Québec et l'Ontario). En effet, Marsh est alors conscient du plus grand effort de persuasion qu'aurait à fournir le gouvernement canadien envers ces groupes lorsqu'il s'agirait de faire adopter les éléments les plus progressifs de son programme (Vaillancourt, 1988). En réitérant de la sorte les valeurs traditionnelles associées à la famille, Marsh évite ainsi de secouer trop durement les mœurs, ce qui pourrait faire échouer toute tentative d'implanter un régime adéquat de sécurité sociale – digne de ce nom – au Canada (*ibid.*). En définitive, malgré les importantes avancées qu'il nous

⁴⁰ Manifestement, pour la période 1940-1970, les années de Guerre demeurent les seules de la période providentielle où l'État canadien engage des initiatives visant la mise au travail des mères. Durant ce court moment, l'État canadien fait volte-face à l'approche réfractaire à la présence des femmes dans l'industrie et entreprend désormais la promotion de leur participation à l'emploi salarié, d'abord auprès des célibataires, puis en 1943, auprès des mères. Quoi qu'il en soit, les efforts de propagande déployés pour inciter les femmes au travail rémunéré allaient être de courte durée. Dès les premières années d'après-guerre, le taux de femmes en emploi chute rapidement pour revenir quasiment au niveau d'avant-guerre (Vosko, 2003 : 37; Collectif Clio, 1982). En 1947, le taux d'activité des femmes avait perdu près de 6,5 points de pourcentage depuis 1944 au Québec et 9,1 points au Canada.

⁴¹ Ainsi, notons que pour les femmes, dans les faits, le modèle déployé dans l'après-guerre a plutôt pour effet de creuser les écarts salariaux au fil des décennies. Alors qu'après la Guerre elles pouvaient en moyenne espérer gagner 57,40 % du salaire des hommes, en 1980, le salaire des femmes s'établissait à 52,59 % de celui des hommes. Ces rapports sont calculés à partir des données compilées de Rashid (1993).

⁴² Sur cette question de la norme du revenu familial, nous nous inspirons de l'analyse proposée par Fraser (2012) portant sur l'idéologie derrière l'élaboration du modèle providentiel. Plusieurs des idées amenées par l'autrice sont récupérées dans ce mémoire pour l'examen Rapport de la Commission Marsh.

faut reconnaître, l'analyse approfondie de la période providentielle montre que le modèle de régulation fordiste qui se met en place entend, dès sa planification, apporter la prospérité par la croissance économique, sans toutefois bousculer la structure des rapports sociaux.

4.2. La ségrégation sexuelle de la main-d'œuvre et le régime de protection sociale

Dans son Rapport, Marsh propose de séparer les risques à couvrir en deux catégories selon leur type (Lamarche, 2019). Il est ainsi préconisé que les risques universels (vieillesse, maladie, pauvreté) soient protégés par des programmes financés à même l'impôt collectif ; que les risques spécifiques soient couverts par des programmes assurantiels (chômage, invalidité), financés en totalité ou en partie par les segments de population concernés ; et que l'insuffisance des salaires soit compensée par des allocations familiales (dont les prestations varieraient uniquement en fonction du nombre d'enfants). Ce découpage présente alors le double avantage, selon Marsh, de maintenir les valeurs du travail et du mérite et, nous l'avons dit, de s'assurer de l'adhésion des segments de la population les plus réfractaires à l'intervention de l'État dans les champs de la sécurité sociale et de l'emploi.

4.2.1 Le régime d'allocations familiales

Dans son Rapport, Marsh recommande la mise en place d'un programme universel d'allocations familiales relativement généreux, calculée sur la base du déficit entre le salaire ouvrier moyen et le coût estimé des nécessités de bases pour les familles. Ce premier pilier du régime providentiel devait alors constituer la pierre d'assise sur laquelle serait ensuite organisé le plein-emploi masculin dans l'après-guerre. Le programme est ainsi présenté comme la solution la plus pratique pour compenser les faibles salaires des familles nombreuses sans pour autant « court-circuiter » le jeu naturel de l'offre et de la demande de travail. Pour Marsh, économiste de tradition keynésienne, il convient en effet que les salaires demeurent représentatifs de la productivité des ouvriers et qu'ils ne soient pas influencés par des considérations sociales ou morales :

En principe, il est illogique de soutenir que le taux du salaire doit être en rapport avec les besoins de la famille. Il n'existe aucune raison pour que le chef d'une famille nombreuse reçoive un salaire

ou des gages plus élevés que quiconque accomplit le même travail, tout en étant célibataire ou en n'ayant aucun enfant. Dans la catégorie des salaires les plus modestes, il est également injustifiable — du point de vue industriel par opposition au point de vue social — de hausser le maigre salaire de l'ouvrier non spécialisé parce qu'il ne suffit pas à assurer la subsistance d'une famille. La façon appropriée, et de beaucoup la plus pratique en définitive, de s'attaquer au problème de salaire intolérablement bas et d'accroître l'efficacité du travail, soit en perfectionnant sa formation professionnelle, son instruction ou son habileté au travail, ou — moyen dont on oublie souvent l'importance — en le plaçant un milieu où son efficacité sera accrue (Rapport Marsh, 1943 : 31-32, cité dans Vaillancourt, 1998 : 363-364).

Bien qu'il ne l'ait pas explicitement évoqué de la sorte, on peut penser que Marsh est bien au courant, lorsqu'il rédige son rapport, du rôle qu'aurait à jouer la politique d'allocation familiale pour atténuer le mécontentement des mères à qui l'on demanderait de quitter leur emploi pour retourner au foyer.

Remarquons que, lorsque Marsh en fait la recommandation en 1944, l'idée d'un tel programme n'est pas entièrement nouvelle. Depuis les années 1920, la plupart des États industrialisés discutent l'idée de compenser la faiblesse des salaires par une allocation universelle. Au Québec, un tel projet est par exemple porté par le Père Lebel, qui propose l'octroi d'un « salaire familial » pour préserver les ménages ouvriers de la pauvreté (Gauthier, 1985 : 268)⁴³. L'idée est par la suite évoquée en 1933 par la Commission des assurances sociales du Québec (Commission Montpetit) qui évoque dans son rapport la possibilité d'une mesure d'aide financière aux familles pour prévenir le déclin de l'institution familiale⁴⁴. La formule privilégiée par la petite élite bourgeoise-

⁴³ Soulignons que le « Père » Lebel sera l'un des principaux représentants de ces demandes au gouvernement du Québec (Gauthier, 1985).

⁴⁴ La Commission des assurances sociales du Québec (Commission Montpetit) est mise sur pied par le gouvernement Taschereau pour évaluer la possibilité d'instaurer des mesures d'assurances sociales, de placement des orphelins, et de nouvelles dispositions encadrant la salubrité des zones industrielles (Linteau et coll., 1989). Les travaux du Comité sont initiés dans un contexte de hausse de la pauvreté à travers le pays, ainsi que de l'inefficacité manifeste des premières initiatives d'allocations aux chômeurs et de la Loi sur l'assistance publique en 1921 à résoudre convenablement les problèmes de chômage qui progresse (*ibid.*). Le gouvernement est alors à la recherche de solutions plus structurelles pour agir sur ces problèmes (*ibid.*). Considérant l'augmentation des besoins d'assistance, la Commission Montpetit recommande la mise en œuvre d'un programme pour compenser la faiblesse des salaires, dont le montant pourrait représenter la différence entre le coût de la vie et le salaire ouvrier masculin moyen.

cléricale consiste en une prestation versée à chaque père de famille (principe d'universalité), calculée en fonction du déficit entre les besoins des familles et les salaires⁴⁵.

Avant la fin de la Guerre, en 1944, le gouvernement canadien de Mackenzie King annonce la mise en place du programme d'Allocations familiales. Jusqu'en 1974, des prestations sont versées à chaque mère canadienne selon le nombre et l'âge des enfants, indépendamment du statut d'emploi et des revenus du deuxième parent.

Cela dit, comme c'est souvent le cas, la Loi des allocations familiales de 1944 présente un écart considérable vis-à-vis du programme formulé par Marsh quelques années plus tôt. Le rôle de « pierre d'assise » que devait jouer ce programme fait ainsi clairement douter, dès le départ, de la réelle portée démarchandisante du futur régime de protection sociale canadien, dont les modalités devaient prochainement être négociées entre Ottawa et les provinces. Si l'on se doit de souligner l'universalité du programme (qui rejette la tendance résiduelle de l'époque), il faut toutefois indiquer la faiblesse des prestations offertes (0 – pp. 247). En réalité comparativement à ce qu'avait préconisé Marsh, pour qui le calcul des barèmes devait refléter le coût moyen des dépenses engagées par les ménages pour les enfants, dès la mise en œuvre du programme, les prestations offertes ne couvrent pas plus du quart des frais réellement engagés par les familles de classe moyenne (Vaillancourt, 1988). Puis, puisque le programme n'est pas indexé, la valeur réelle des prestations ne cessera de décroître sous l'effet de l'inflation. C'est ainsi qu'en proportion du salaire moyen, l'aide reçue ne correspond plus qu'à 4,6% du revenu familial moyen au Canada en 1951, et qu'à la fin des années 1950, elle ne représente quasiment plus rien en

⁴⁵ Mentionnons qu'en France, ce lien entre allocation familiale et promotion du foyer est plus clairement assumé, allant jusqu'à explicitement bonifier les primes aux mères qui regagnent le foyer (Damon, 2006 : 12). De son côté, Beveridge sera bien explicite sur le rôle important des allocations familiales pour protéger les mères des risques spécifiques rattachés à leurs responsabilités (décès ou invalidité du mari pourvoyeur, divorce, maladie, etc.) : « *It is recognised in substance in the greatly improved provision made for the real needs of widowhood and separation, for maternity in grant and benefit, for children's allowances and for medical treatment both of the housewife and of the children for whose care she has special responsibility. Though it is proposed that children's allowances, both when the responsible parent is earning and when his earning has been interrupted, should be paid from the National Exchequer and not from the Social Insurance Fund, this proposal, as is explained in para. 415, is based, not on principle, but on financial and practical grounds. The allowances are part of social security, and a form of expenditure whose advantage will be felt by married women more than by any other class in the community. In the next thirty years housewives as mothers have vital work to do in ensuring the adequate continuance of the British race and of British ideals in the world* » (Beveridge, 1942: 52).

comparaison des dépenses réellement engagées par les ménages (moins de 10%) (Vaillancourt, 1988 : 375).

Encadré 4 – Les programmes d'allocation familiale : un salaire « partiel » en reconnaissance au travail ménager ?

Au courant des années 1970, le mouvement pour le salaire au travail ménager reconnaît dans les programmes d'allocations familiales et d'assistance la valorisation du travail de reproduction accompli au foyer par les femmes mariées. Les montants octroyés sont ainsi abordés comme la contrepartie d'un « service rendu à la nation », une certaine forme de rétribution pour ce travail nécessaire au maintien du mode de production capitaliste⁴⁶. Dans une perspective émancipatrice, les militantes de ce mouvement revendiquent l'amélioration de ces prestations, ce qu'elles considèrent la voie à suivre pour redonner aux femmes un véritable choix entre l'emploi et le foyer (Toupin, 2014).

Toupin (2014) mentionne trois idées au cœur des revendications du mouvement du salaire au travail ménager : 1) être payé pour élever les enfants ; 2) pouvoir travailler à l'extérieur sans pénalité (sans réduction des aides monétaires) ; 3) avoir accès à des garderies gratuites :

« Les allocations familiales ne sont pas pour la famille. C'est l'argent des femmes. Les allocations familiales [sont] un droit [...] le droit des femmes à de l'argent. Les femmes salariées doivent recevoir de l'argent pour leur semaine de travail complète [...] » (cité dans Toupin, 2014 : 208-209).

Ces idées sont notamment revendiquées à New York, à l'occasion du *Welfare Conference* et au Canada, durant le *Mother-Led-Union*

Les fortes oppositions citoyennes dans les années 1970 aux réformes des allocations familiales et d'aide sociale présentées dans différents pays suggèrent que la perspective défendue par le mouvement du salaire au travail ménager était relativement répandue dans la population générale. Chaque fois, les réformes présentées par les gouvernements rencontrent de vives oppositions. En 1972, par exemple, le gouvernement conservateur britannique fait face au mécontentement de la population lorsqu'il annonce le remplacement des allocations familiales universelles par un crédit d'impôt calculé d'après le revenu familial (*ibid.* : 204). En 1974, le gouvernement canadien doit lui aussi confronter le désaccord de ses citoyennes lorsqu'il propose « d'indexer le calcul du montant auquel [les mères] ont droit au salaire du mari » (Toupin, 2014 : 208-209). Rappelons que depuis l'introduction des allocations familiales en 1944, le montant des prestations n'avait pratiquement jamais bougé malgré l'inflation, rendant plus symboliques qu'autre chose ces prestations, dont la valeur réelle ne représentait alors pratiquement plus rien. Cela dit, l'idée de mettre fin à l'universalité des allocations familiales représentait symboliquement, pour ces militantes, la révocation de la reconnaissance sociale accordée aux femmes pour le travail maternel rendu à la nation (Morel, 2002).

⁴⁶ Comme le souligne Toupin, cette perspective sera portée par les regroupements du salaire au travail ménager, notamment à New York, durant *Welfare Conference* et au Canada le *Mother-Led-Union* (Toupin, 2014 : 208-209).

4.2.2 Le régime d'assurance-chômage

Reconnaissant les risques liés au chômage et aux accidents de travail, la Commission Marsh propose ensuite la mise en place d'un programme d'assurance-chômage. Ce second pilier de l'édifice providentiel constitue pour Marsh un double avantage. D'abord, il permet de stabiliser la demande solvable pour les biens de consommation en temps de récession, tout en freinant l'inflation en temps de prospérité. Ensuite, sa formule assurantielle et par cotisation, de type actuariel, a l'avantage de maintenir les valeurs de l'effort et du mérite, puisque les prestations reçues, dans le cas où le risque s'avère, demeurent proportionnelles aux cotisations individuelles des travailleurs⁴⁷.

Dès l'instauration de la Loi sur l'assurance-chômage en 1940, l'accès aux prestations et la méthode de calcul utilisée restent peu adaptés aux réalités de la main-d'œuvre féminine. La plupart des travailleuses n'ont simplement pas accès à cette sécurité, puisque le programme ne couvre que certains secteurs d'emploi (principalement industriel), où l'on retrouve une majorité d'hommes (Vosko, 2003). En outre, la *Loi* exclut la plupart des employé.e.s à temps partiel, occasionnel, saisonnier, les travailleurs et travailleuses autonomes ainsi que, jusqu'en 1988, celles « engagées par un conjoint » (*ibid.* : 45). Et lorsqu'elles parviennent malgré tout à se qualifier, divers mécanismes existent pour court-circuiter, implicitement ou explicitement, l'accès des femmes aux prestations prévues. C'est ainsi que, par exemple, peu de femmes ont accès aux prestations, même lorsqu'elles paient leur cotisation, à défaut d'avoir cotisé, comme le précise la *Loi*, « sans interruption pendant 5 ans consécutifs » (Vaillancourt, 1988 : 321). Entre 1950 à 1957, des dispositions discriminatoires sont directement ajoutées à la Loi sur l'assurance-chômage pour limiter l'accès aux prestations des femmes récemment mariées (moins de 2 ans), que le gouvernement soupçonne de recourir volontairement à l'assurance-chômage lorsqu'elles envisagent établir un foyer (Campeau, 2001; Vosko, 2003 : 46)⁴⁸. Enfin, les mères mariées

⁴⁷ Au contraire des programmes universels, les programmes de type assurantiel, dont l'assurance-chômage fait partie, se financent à même les cotisations des ayants droit et établissent le calcul des prestations en fonction du salaire antérieur (Vaillancourt, 1988 : 332).

⁴⁸ Comme le précise Vosko, pour y avoir droit, « les femmes mariées devaient travailler au moins 90 jours après leur mariage dans la mesure où elles ne travaillaient pas au moment de leur mariage, ou 90 jours après leur premier abandon de travail si elles travaillaient au moment de leur mariage » (Vosko, 2003 : 46). Entre 1950 et 1957, ces

responsables de jeunes enfants n'auront pas droit aux ajustements prévus pour les besoins des personnes à charge (Rose, 2015). À défaut d'accéder à l'assurance-chômage, plusieurs femmes sans recours doivent donc se retrancher sur les différents programmes catégoriels progressivement mis en place durant les années 1940 et 1950 par le fédéral et les provinces⁴⁹. Or, de manière générale, ces programmes sont peu adaptés à leurs besoins et restent beaucoup moins généreux.

4.2.3 L'aide résiduelle

Le troisième pilier du projet providentiel préconisé par Marsh consiste en un régime universel d'assistance-chômage⁵⁰. Ce programme devait compléter le régime de protection sociale en fournissant une protection minimale (moins généreuse que les programmes de type assurantiels), mais *universelle*, c'est-à-dire pour toutes personnes en manifestant le besoin, qu'elle que soit la raison de leur pauvreté (Vaillancourt, 1988 : 99)⁵¹.

Pour la suite de notre exposé, notons ici que, dans l'esprit de Marsh, le caractère universel du programme devait se traduire en pratique par l'imposition de standards nationaux fixés par Ottawa. Ces exigences devaient alors permettre d'assurer l'accès universel à certains services à travers le Canada, et ainsi, implicitement, limiter le pouvoir discrétionnaire des administrations provinciales, qui pourraient être tentées de réduire leurs dépenses en période de récession pour éviter les déficits (Guest, 1995).

dispositions allaient priver entre 12 000 et 14 000 femmes par année des prestations qui leur étaient dues (Campeau, 2001 : 140).

⁴⁹ Parmi les programmes catégoriels, notons les programmes d'Assistance aux mères nécessiteuses, de l'Aide sociale et de l'Assistance-invalidité.

⁵⁰ Contrairement au régime de protection du revenu précédemment traité, les programmes érigés sous ce régime ne fonctionnent pas selon une logique contributive et se veulent généralement plus universels d'accès.

⁵¹ Déjà dans les années 1930, il se discute au Canada l'idée d'un programme qui serait dédié aux chômeurs inadmissibles à l'assurance-chômage. À l'origine, lorsque le programme d'assurance-chômage est mis en place dans les années 1940, McKenzie King, sur les recommandations de Marsh, avait envisagé la mise en place d'un programme d'assistance aux chômeurs, qui devait compenser, dans une moindre mesure, les travailleurs et travailleuses non admissibles à l'assurance-chômage (Vaillancourt, 1988 : 441). Pour diverses raisons, l'assistance chômage ne sera implantée que partiellement en 1957. Au Québec, à défaut de l'existence d'un pareil programme, les chômeurs valides n'allaient qu'avoir recours, dans une perspective très limitée, à l'aide prévue sous le régime d'assistance publique.

Cela dit, aucun programme d'assistance-chômage n'entrera en vigueur au Canada avant la fin des années 1950. L'absence de ce troisième pilier laissera alors sans recours plusieurs personnes en situation de besoin, dont les « filles-mères » et les mères séparées. Certaines d'entre elles pourront tout de même accéder à certains programmes catégoriels administrés par les provinces.

Encadré 5 – Beveridge et l'allocation de mariage

Beveridge, le maître à penser du jeune Marsh, recommande dans son Rapport (1942) remis au gouvernement britannique la mise en place de programmes d'allocation de maternité (aussi appelé allocation de mariage) et d'aide aux veuves. Ces mesures devaient servir à protéger des risques plus spécifiques auxquels les mères s'exposent lorsqu'elles abandonnent leur l'emploi pour se consacrer au foyer et à l'éducation des enfants (décès, chômage ou invalidité du pourvoyeur) (Beveridge, 1942). Toujours dans l'esprit de Beveridge, ces programmes devraient reposer sur un principe contributif engageant à la fois les entreprises, les salariés et l'État (Hill, 2010). En revanche, comme les autres mesures constituant le régime de sécurité sociale, l'accès aux bénéfiques devait être universel, c'est-à-dire indépendant des revenus et de la contribution antérieurs des individus ou du ménage (*ibid.*).

Contrairement à Beveridge, Marsh ne recommande pas la mise en œuvre d'une allocation de mariage, jugeant que les objectifs d'un tel programme pourraient être plus facilement accomplis à travers le programme d'allocations familiales. Celui-ci rappelle à cet égard que les prestations seront directement versées aux mères ce qui, dans l'esprit de Marsh, en viendrait implicitement à reconnaître aux mères certains droits sociaux⁵². En outre, il préconise l'ajout d'un programme fédéral dédié aux veuves et aux ménages dont le pourvoyeur est absent ou qui ne bénéficie pas de l'Assurance-chômage. Celui-ci serait beaucoup plus généreux que les programmes administrés par les provinces et devrait se soumettre à certaines conditions minimales fixées par Ottawa.

Malgré la portée universelle et démarchandisante de ces propositions, elles entérinent la familialisation des activités domestiques. L'approche préconisée par Beveridge et Marsh, qui revient implicitement à préserver le retrait des femmes une fois mariées, ou du moins, à le limiter au travail d'appoint (second revenu), contraste directement avec la norme du plein-emploi pour les hommes, pour lesquels il est indiqué que l'État intervienne vigoureusement afin de maintenir les taux de chômage les plus bas possibles.

Durant les décennies d'après-guerre, comme l'eut recommandé Beveridge au gouvernement britannique, tout comme Marsh au gouvernement canadien, à tout moment, lorsque le chômage masculin s'emballa, les parlementaires vont donc entreprendre de stimuler la demande de travail dans les secteurs dits typiquement masculins, souvent en investissant directement des fonds publics dans les projets créateurs d'emploi (par exemple par le développement de nouveaux projets d'infrastructures). En revanche, on ne retrouve pas de pareilles dépenses dans les secteurs typiquement féminins pour stimuler l'embauche de travailleuses avant la fin des années 1990 – nous y reviendrons.

⁵² Plus précisément, comme l'indique Marsh : « Il importe d'ajouter, cependant, qu'en principe et en résultats financiers, le fait de verser des allocations spécifiquement rattachées aux enfants et non pas destinées, d'une façon générale, à subvenir aux besoins familiaux contribue à reconnaître à la mère ses droits individuels » (1943 : 108).

L'assistance aux mères nécessiteuses

En 1937, le gouvernement de Maurice Duplessis donne suite aux recommandations émises en 1933 par la Commission Montpetit concernant l'adoption d'un programme d'Assistance aux mères nécessiteuses. Comme son nom l'indique, cette mesure prévoit une prestation financière pour les mères en situation de total dénuement lorsque l'époux pourvoyeur est décédé, invalide ou gravement malade. En 1933, au moment où la Commission Montpetit se prononce en faveur d'un tel programme, aucune prestation monétaire publique n'avait encore été offerte aux mères seules (Petitclerc, 2012 ; Vaillancourt, 1988)⁵³. Cela dit, lorsqu'elles considèrent la faiblesse des montants octroyés et la rigidité des contrôles qui leur seraient imposées, plusieurs d'entre elles choisissent de ne pas y recourir et de rester à l'Assistance-publique. Nombre de ces familles vont ainsi devoir solliciter l'aide des orphelinats et des crèches, durant leurs heures de travail ou, en ultime recours, de manière permanente (Lalonde-Graton, 2002).

Soulignons que le programme d'Assistance aux mères nécessiteuses inauguré en 1937 par Duplessis arrive relativement tardivement comparativement au reste des provinces canadiennes et aux États-Unis⁵⁴. Après la grippe espagnole, la Première Guerre mondiale et la pauvreté amenée par l'industrialisation, un large mouvement de sympathie envers les mères nécessiteuses s'était construit à travers le Canada au début du siècle (en particulier dans les provinces canadiennes anglophones) et les États-Unis (Vaillancourt, 1988 : 266).

Au Québec, la mise en œuvre du programme d'Assistance aux mères nécessiteuses est toutefois plutôt menée, nous l'avons dit, par la petite-bourgeoise traditionnelle cléricale. Celle-ci s'inquiète, selon ses considérations conservatrices habituelles, de la montée croissante de l'emploi des mères qui manqueraient ainsi à leur devoir maternel (Petitclerc, 2012). Dans nombre de cas où les mères occupent un emploi, l'on s'inquiète que les enfants soient laissés à eux-

⁵³ Depuis 1921, les frais d'hôpitaux et d'institutionnalisation des personnes invalides sont financés (sous plusieurs conditions et sous l'approbation volontaire du maire et du curé) conjointement par les municipalités, le gouvernement québécois et les institutions privées en vertu de la Loi sur l'assistance publique (Petitclerc, 2012). En revanche, il n'existe aucune aide financière distribuée « à l'extérieure » des murs, c'est-à-dire en dehors des institutions reconnues, généralement sous l'autorité du clergé.

⁵⁴ Le Manitoba avait déjà un programme d'aide aux mères nécessiteuse depuis 1916 ; la Saskatchewan depuis 1917 ; l'Alberta depuis 1919 ; la Colombie-Britannique depuis 1920 ; l'Ontario depuis 1920 (Vaillancourt, 1988 : 266).

mêmes durant la journée ou bien confiés à un membre de la famille ou au voisinage. Lorsque les services sociaux jugent les difficultés financières trop grandes, les enfants sont directement retirés de leur foyer et placés en institution (Gauthier, 1985 ; Vaillancourt, 1988)⁵⁵. Édouard Montpetit, l'une des figures bien en vue de cette élite, préconise ainsi dans son Rapport un programme d'aide qui puisse fournir « à la mère chargée d'une famille le moyen de garder ses enfants auprès d'elle et de les élever [au foyer] » (Commission Montpetit, 1933 : 32).

Les enfants sont ainsi élevés dans leur foyer. Comme l'État, en définitive, pourvoit aux besoins des enfants pauvres, on cherche, estimant que cela vaut mieux, à les garder à la maison avec leur mère [...] La mère doit être placée dans des conditions de vie telles qu'elle soit en mesure d'élever dignement sa famille dans les circonstances difficiles où la laisse la mort ou l'état d'incapacité physique ou mentale de son mari (Commission Montpetit, 1933 : 32-33).

Plus tard, le même type d'argument est amené par Maurice Duplessis, qui ne manque pas d'appuyer la mise en œuvre d'une telle mesure en rappelant les valeurs fondamentales de la famille traditionnelle⁵⁶ :

⁵⁵ Dès les premières lignes de son Rapport, la Commission note ceci : « Les mots "placement familial" et "placement des enfants adoptés" ont posé devant la commission le problème du bien-être de l'enfance et celui de l'enfance abandonnée [...] » (Commission Montpetit, 1933 : 13). Dans un document préparatoire remis à la Commission (préparé par Arthur Saint-Pierre), il est évalué que « 21 % environ des petits pensionnaires de[s...] orphelinats ont encore leur père et leur mère, que 67 % ont, soit leur père soit leur mère, et que 12 % seulement sont complètement orphelins » (34). Pour d'autres familles, les enfants sont laissés à eux-mêmes, laissés à la garde de la sœur aînée, chez une voisine, ou bien dans une garderie durant les heures de travail de la mère (*ibid.* : 35). Mentionnons quelques autres extraits, particulièrement parlant, de la situation décrite par la commission : « Les crèches regorgent. À Montréal, on doit refuser des enfants, faute de place; à Québec, la situation n'est guère meilleure » (*ibid.* : 29) ; « Des parents, des filles-mères surtout, confient fréquemment leurs enfants à des institutions, à des œuvres sociales et, dans bien des cas, à des maternités exploitées commercialement. Cette 'renonciation' est généralement illégale, et l'enfant est alors abandonné à son sort où il reçoit tour à tour les soins de personnes différentes sans qu'on se préoccupe de reconstituer quelque genre de tutelle que ce soit, à moins que, négligé et devenu délinquant, il ne tombe en définitive sous le coup de la loi. Il arrive, affirme-t-on d'autre part, que des parents abandonnent leurs enfants à la garde d'une personne ou d'une société et viennent les réclamer lorsqu'ils sont en âge de gagner » ; faut-il aller jusqu'à interdire la cession volontaire de la garde d'un enfant? Imaginons un cas concret : une mère meurt, laissant quatre enfants, que le père découragé abandonne à son tour. Interdira-t-on au curé de chercher à placer ces enfants dans des familles, fût-ce sans recourir à l'adoption? Prenons un autre cas, celui qui est sans doute visé par les témoins : des parents naturels... comment interviendra-t-on afin que l'enfant soit protégé contre des retours de fortune toujours à prévoir ? » (*ibid.* : 31).

⁵⁶ La Commission Montpetit se montrait favorable à l'instauration d'un programme d'aide aux mères nécessiteuses suivant deux principes : « 1) l'enfant a droit à une protection ; 2) cette protection doit lui être donnée par sa famille et dans sa famille » (1933 : 14). Plus loin, on y réaffirme le « principe admis par tous, de la supériorité d'une éducation faite au foyer, sous la protection maternelle » (*ibid.* : 33). Par ailleurs, notons que l'analyse des propos de la section du rapport sur l'évaluation de la prestation de la vieillesse lancée par le Canada en 1927 montre d'ailleurs particulièrement bien le statut particulier des mères nécessiteuses pour la commission « Tout en reconnaissant le

Ce n'est pas une loi d'assistance [...], mais une chose due aux mères pour le travail accompli et l'enrichissement de la province. [...] Nous voulons que la mère reste au foyer pour garder et élever ses enfants au lieu de les disperser aux quatre coins de la province (propos rapporté dans *Le Devoir*, 28 mars 1937, cité dans Gauthier, 1985 : 278).

En définitive, comme le fait remarquer Vaillancourt (1988), en s'arrêtant aux paroles de Duplessis, on pourrait penser que le programme qui se profilait refléterait véritablement le « travail accompli et l'enrichissement de la province » généré par le dévouement des mères nécessiteuses. D'ailleurs, dans certaines analyses, le programme est interprété comme le symbole de la reconnaissance du rôle de la mère exécuté au foyer pour la nation, et annonciateur de la constitution d'une citoyenneté sociale pour les mères.

Cela dit, cette perspective reste à notre sens moins convaincante lorsque l'on s'attarde à la faiblesse des prestations octroyées, bien *en deçà* du minimum décent, et la logique carrément moraliste guidant l'administration du programme (Vaillancourt, 1988). Pour nous en convaincre, nous proposons dans les prochains paragraphes d'en mentionner les principales modalités d'application.

Considérons pour commencer les nombreuses exclusions mentionnées dans le texte de la Loi instituant l'assistance aux mères nécessiteuses (Québec, 1937, c. 81). D'abord, le programme précise s'adresser seulement aux mères seules réputées « de bonnes mœurs ». Les femmes divorcées, les mères-filles et les célibataires, celles dont le mari est emprisonné, de même que les mères abandonnées comptent parmi les nombreuses exclues de ce programme⁵⁷. Ensuite, à celles écartées pour des raisons morales, s'ajoutent également toutes celles qui ne répondent pas à la liste de critères minimaux énoncés dans la *Loi* habilitante du programme. Les prestations sont ainsi seulement offertes aux mères réputées « sans moyen »⁵⁸ et seulement aux mères d'origine

désir louable du législateur de venir en aide au vieillard dans le besoin, votre commission ne peut s'empêcher d'émettre l'opinion que ce modèle, qui est bien loin de valoir celui de l'assurance contributoire, constitue dans bien des cas une prime à l'imprévoyance, à la négligence et à la paresse, habitue l'individu à ne compter que sur l'État, empêche de naître l'esprit d'économie et risque, dans son application, de conduire à des abus et des fraudes qu'il n'est pas toujours facile de déceler » (Commission Montpetit, volume 6, 1933 : 155, cité dans Bureau, Lippel et Lamarche, 1983 : 93).

⁵⁷ Éventuellement, dans les années 1950, le droit à cette prestation sera étendu « aux femmes abandonnées » et à celles dont le mari est invalide ou hospitalisé (Gauthier, 1985 : 280).

⁵⁸ La Loi mentionne, « ne possède point les moyens nécessaires à l'entretien de ses enfants âgés de moins de seize ans ». (art. 3-b.)

canadienne (« de sujet britannique ») (art. 3-b) ; et même lorsqu’elles parviennent à se qualifier jusqu’ici, l’éligibilité à des prestations est soumise à l’accord de l’Office des mères nécessiteuses, qui peut à tout moment mettre fin aux prestations dans le cas où l’organisme doute de « l’habileté [de la prestataire] à donner à ses enfants les soins [tel qu’on l’attendrait] d’une bonne mère » (art. 3-d)⁵⁹.

Quant aux barèmes, ils échouent largement, de 1937 à 1969, année de son abolition, à assurer le bien-être et la sécurité des familles sans pourvoyeur masculin. Le Tableau 3 permet d’apprécier ces barèmes en comparaison aux seuils de pauvreté estimés pour une famille monoparentale. On y voit qu’en 1945, une famille bénéficiaire de trois personnes (une femme et deux enfants) ne reçoit que 36 \$ mensuellement, alors que le seuil de pauvreté est évalué à 120 \$ (Gauthier, 1985). En 1952, la même famille ne reçoit que 41 \$, alors qu’il lui en faudrait au minimum 175 \$ pour subvenir correctement à ses besoins minimaux (*ibid.*)⁶⁰.

Tableau 3 Seuils de pauvreté minimum au Canada évalué selon la méthode Croll et montants mensuels octroyés en vertu du programme d’Assistance aux mères nécessiteuses au Québec, pour différentes années

Nombre d’enfants/années	Seuil de pauvreté minimum			Montant des allocations		
	1946	1951	1956	1945	1952	1956
1	100 \$	146 \$	152 \$	35 \$	40 \$	60 \$
2	120 \$	175 \$	182 \$	36 \$	41 \$	63 \$
3	140 \$	205 \$	212 \$	37 \$	42 \$	66 \$
4	160 \$	234 \$	243 \$	38 \$	43 \$	69 \$

Source : Construit à partir des Annuaires statistiques du Québec, années 1939 à 1961, dans Vaillancourt, 1988 : 281 ; Leo A. Johnson, 1974, dans Vaillancourt, 1988 : 62.

On le voit, les montants accordés aux mères nécessiteuses ne s’approchent en rien d’une quelconque forme de reconnaissance digne de ce nom. Tout compte fait, si l’on revient au

⁵⁹ Le libellé exact de l’article 3 de la *Loi instituant l’assistance aux mères nécessiteuses* vaut la peine d’être cité intégralement pour saisir l’ampleur des embûches prévues pour en limiter les recours : « Peu être admise à bénéficier d’une allocation mensuelle déterminée par l’Office toute mère qui a) est veuve ou épouse d’un mari interné ; 2) est sujet britannique depuis au moins quinze ans ; 3) a résidé dans la province pendant les sept années qui ont précédé la demande d’allocation ; d) offre, à la satisfaction de l’Office, des garanties raisonnables d’habileté à donner à ses enfants les soins d’une bonne mère ; e) ne possède pas les moyens nécessaires à l’entretien de ses enfants âgés de moins de seize ans ».

⁶⁰ En comparaison, en 1950, le salaire annuel moyen pour un homme suffisait à répondre aux besoins de base d’une famille de trois personnes. Celui-ci était de 177 \$ (mensuel) en 1950 (Rashid, 1993 : 19 – données du recensement), soit un peu plus du seuil de pauvreté minimum pour cette famille.

contexte initial ayant guidé les recommandations de la Commission Montpetit, le programme d'Assistance aux mères nécessiteuses est loin de symboliser le « principe admis par tous, de la supériorité d'une éducation faite au foyer » (Commission Montpetit, 1933 : 33), ce que la Commission Tremblay reconnaîtra d'ailleurs, du bout des lèvres, à la fin des années 1950.

La Commission Tremblay

En 1956, la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, mieux connus sous le nom de « Commission Tremblay », revient à la charge contre le programme québécois d'Assistance aux mères nécessiteuses, dont les barèmes trop faibles et l'accès très restreint affaiblissent considérablement la portée (Commission Tremblay, vol. 3, Tome 1 : 80-82)⁶¹. Dans une perspective semblable à celle de la Commission Montpetit, les auteurs, également issus des cercles cléricaux traditionnels, rappellent qu'une part importante des enfants qui se trouvent en institution, après avoir été retirés de leur famille ou placés par des parents complètement démunis, seraient toujours auprès de leur mère, dans leur foyer d'origine, si l'aide à « l'extérieur des murs » était suffisante⁶².

La Commission préconise ainsi l'amélioration des montants consentis et l'ouverture du programme à certaines catégories initialement exclues, dont les filles-mères, à condition que leur soit offert un accompagnement vers leur réintégration morale. Selon Vaillancourt, ces propositions sont amenées dans le contexte d'une implication grandissante des intervenantes

⁶¹ Lancée en 1953 par Duplessis, la Commission Tremblay a pour mandat d'étudier l'état des relations fédérales-provinciales dans le domaine fiscal. La commission est lancée dans la foulée des préparatifs entourant la poursuite en justice du fédéral par le Québec concernant son empiétement sur des compétences provinciales (Foisy-Geoffoy, 2007).

⁶² Voici un extrait de la Commission Tremblay à cet effet : « Ceux qui s'occupent de réhabilitation familiale sont cependant unanimes à déplorer que la loi ne produise pas tous ses bons effets à cause de l'insuffisance des allocations et de quelques autres lacunes faciles à corriger. Une enquête sur la mise en institutions des enfants de mères nécessiteuses de 1948 à 1953 révèle que, dans le seul diocèse de Québec, 20 % des enfants placés en institutions étaient des enfants de mères bénéficiaires d'allocations à titre de mères nécessiteuses. Dans cette seule région, 1,000 enfants auraient pu rester dans leur famille et ont été placés dans des institutions à cause de l'insuffisance de revenus de la mère. C'est dire que dans la seule région de Québec, il y aurait eu 1 000 enfants de moins en institutions si la mère nécessiteuse avait reçu une allocation suffisante pour les garder à la maison. Par ailleurs, en 1953, dans la seule ville de Québec, 28% des bénéficiaires de l'allocation aux mères nécessiteuses recevaient à domicile, pour elles et leurs enfants, outre l'Allocation aux mères nécessiteuses, des octrois d'assistance publique variant de 33 à 125 \$ par mois. Dans la ville de Montréal, 1 100 bénéficiaires, soit 35 % recevaient de tels octrois pour un montant variant de 44 à 125 \$ » (Commission Tremblay, 1956, vol. 3, Tome 1 : 81).

sociales issues du milieu universitaire dans l'administration du programme d'Assistance aux mères nécessiteuses. Constatant la grande précarité des ménages auprès desquelles elles interviennent, ces intervenantes sont portées à compléter les maigres prestations du programme « par des suppléments [...] versés à même les fonds de l'assistance-publique » (Vaillancourt, 1988 : 282). Pour éviter les problèmes de dédoublement et garder un contrôle suffisant sur le programme, la Commission est ainsi amenée à recommander l'assouplissement des critères d'admissibilité du programme d'Assistance aux mères nécessiteuses et l'augmentation des barèmes. Sauf quelques ajustements de surface, Maurice Duplessis ne donnera toutefois aucune suite au Rapport de la Commission Tremblay (Petitclerc, 2012). Puis, contre toute attente, le Rapport ressurgit des cartons lors de la campagne électorale de 1960 (Foisy-Geoffroy, 2007)⁶³.

Craignant l'élan d'autonomie du Québec, le gouvernement fédéral de Louis Saint-Laurent présente quelque temps après le dépôt du Rapport de la Commission Tremblay, en 1956, une première mouture d'une entente sur l'assistance-chômage. L'offre d'Ottawa prévoit alors qu'une prestation monétaire minimale déterminée par Ottawa soit versée à toutes personnes dans le besoin dépourvues d'un accès à un programme catégoriel disponible (Assurance-chômage, aide aux mères nécessiteuses, aide aux invalides, etc.), sans égard aux causes de sa requête. Cette aide serait alors financée à parts égales (50/50) entre le fédéral et les provinces participantes.

Lorsque le Québec entérine l'entente en 1959 – trois ans plus tard⁶⁴ – la relative générosité et le caractère moins stigmatisant et moins intrusif du programme entraînent, probablement sans surprise, un déplacement des prestataires des programmes catégoriels, dont celui de l'Assistance aux mères nécessiteuses, vers l'assistance-chômage fédéral (Vaillancourt, 1988).

⁶³ Pour Robert Bourassa, la Commission Tremblay jette les fondements, par ses critiques et orientations proposées, des changements initiés durant les années suivantes dans le domaine constitutionnel (Foisy-Geoffroy, 2007 : 261).

⁶⁴ Comme le fait remarquer Vaillancourt (1988), même si l'offre d'Ottawa semble une « bonne affaire » pour le Québec, la province n'entérinera pas l'entente avant la fin de l'année 1959. Pour en comprendre les raisons, il faut voir que les principes et les barèmes minimaux fixés par Ottawa sont dans la plupart des cas largement *en deçà* de ce qui est indiqué aux programmes catégoriels en vigueur dans la province (Assistance pour les mères nécessiteuses, Allocation aux aveugles, etc.). On peut alors penser que, du point de vue du gouvernement du Québec, plusieurs élus s'attendaient à ce que la ratification de cet accord crée une forte pression pour que les programmes d'assistance de la province soient ajustés aux standards d'Ottawa, en plus de risquer de provoquer un important déplacement des prestataires vers l'éventuel programme d'assistance co-financé par la province (*ibid.*).

Au début des années 1960, devant les problèmes occasionnés par le chevauchement des programmes, et considérant la montée importante des coûts du programme et du nombre de prestataires⁶⁵, le gouvernement provincial de Jean Lesage met en place le Comité d'étude sur l'assistance publique (Commission Boucher), lequel est aujourd'hui connu pour avoir jeté les bases du futur programme d'Aide sociale. La Commission Boucher reçoit le mandat de faire le point sur la situation globale de la pauvreté et d'émettre ses propositions en vue d'une éventuelle révision de la stratégie d'assistance québécoise. Pendant ce temps, à Ottawa, des négociations sont en cours pour revoir les modalités de partages des dépenses sociales avec les provinces.

La Commission Boucher

Le Rapport déposé en 1963 par la Commission Boucher émet ses réserves sur la capacité réelle des programmes sociaux existants à soulager la pauvreté. Deux grandes critiques traversent la panoplie de constats et de recommandations amenés dans le Rapport. Premièrement, la Commission fait voir que la perspective *catégorielle* des programmes en vigueur – couvrant chacun spécifiquement un type de risque courant bien précis (handicap visuel, absence du pourvoyeur, veuvage, etc.) – amène plusieurs personnes dans le besoin à recourir à des programmes mal adaptés à leurs besoins. Pire, dans certains cas, les personnes sont laissées sans aucune aide faute de répondre aux critères spécifiques de l'un des programmes existants. Deuxièmement, la Commission questionne l'efficacité réelle des programmes en vigueur, dont les prestations octroyées sont régulièrement *en deçà* du minimum nécessaire pour couvrir les dépenses élémentaires des bénéficiaires. Aux yeux de la Commission, de tels barèmes, largement insuffisants, n'arrangent en rien l'état du chômage et ne permettent aucunement de réduire les taux de pauvreté, au contraire. Les auteurs se montrent plutôt persuadés que les problèmes persisteraient tant que le gouvernement n'accepterait pas d'intervenir – avec vigueur et plus intégralement – sur les barrières systémiques pesant contre l'insertion sociale des individus (notamment par l'aménagement de services publics plus adaptés aux besoins des ménages

⁶⁵ Il est à noter qu'à partir de 1959, les provinces sont autorisées à combler la différence des prestations des programmes catégoriels à même le fonds commun de l'assistance-chômage, ce qui fait rapidement exploser les dépenses d'assistance (Vaillancourt, 1988).

assistés), et tant qu'il n'élargirait pas la couverture des programmes aux ménages à revenu modeste.

D'après notre lecture, la Commission Boucher n'examine pas isolément la question de l'assistance aux mères seules. Remarquons que, lorsqu'est abordé le thème de la précarité, les auteurs du Rapport adoptent un double discours selon le genre. Concernant l'enjeu du chômage, par exemple, la Commission opère une distinction relativement nette entre l'inactivité masculine et féminine. Pour les premiers, la Commission fait part de ses préoccupations quant à une population qui connaît un chômage élevé, en particulier les jeunes. Elle souligne l'importance de miser sur un meilleur accès à la formation pour cette main-d'œuvre pour faciliter son intégration. Elle va jusqu'à préconiser l'engagement par le gouvernement, à même les fonds publics, de nouveaux projets créateurs d'emplois susceptibles de redynamiser l'économie et résoudre le chômage masculin. En revanche, ces inquiétudes ne sont pas soulevées en ce qui a trait à la pauvreté féminine, où l'on préconise plutôt l'amélioration des programmes d'assistance⁶⁶. Lorsqu'il est soumis à l'étude, le Rapport Boucher laisse ainsi à penser que les soucis d'« employabilité » de la main-d'œuvre au chômage ne concernent que les hommes, dans la mesure où les auteurs évitent de se prononcer sur la question de la participation à l'emploi des mères seules, de même que, plus largement, des femmes tout court. Là encore, la précarité qu'induit le chômage est surtout abordée sur la base du modèle pourvoyeur-ménagère.

En 1967, une nouvelle entente de partage des dépenses est entérinée par les provinces et le fédéral : le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC). Cet accord vient alors clarifier la participation du fédéral à hauteur de 50 % des dépenses engagées par les provinces dans le domaine de l'assistance⁶⁷. Mais, surtout, le RAPC engage le pas vers une plus grande universalité

⁶⁶ Ce traitement différencié sur le critère de genre s'observe par exemple au moment où la commission rappelle le rôle de l'éducation pour la prévention et la sortie du chômage « masculin », se gardant de vouloir appliquer la même logique aux femmes : « Les jeunes chômeurs célibataires de sexe masculin sont les mieux en mesure de profiter de cette formation [technique]. Exempts de charges familiales, ils peuvent se déplacer plus facilement. On doit s'efforcer de les garder actifs pour qu'ils évitent de prendre l'habitude de l'oisiveté et de verser dans la dépendance sociale. Les statistiques démontrent que les jeunes de moins de 25 ans sont proportionnellement deux fois plus frappés par le chômage que l'est l'ensemble de la population active. [Recommandation 64] Dans la mesure du possible, on devrait obliger les célibataires masculins de moins de 25 ans à suivre des cours de formation professionnelle et de préemploi [...] L'importance que le Comité attache aux jeunes ne doit pas laisser supposer que les chômeurs plus âgés n'auraient pas besoin de la même formation technique » (Commission Boucher, 1963 : 200).

⁶⁷ L'arrivée du RAPC entraîne l'abolition de l'assistance-chômage, devenue caduque (Vaillancourt, 1988).

des protections sociales, puisqu'elle oblige les provinces à accorder une aide à toute personne dans le besoin, quelles que soient les raisons de cette situation (Vaillancourt, 1988).

La Loi sur l'aide sociale

Au Québec, la signature du RAPC ouvre la voie à l'adoption de la Loi sur l'aide sociale (1969) (Québec, 1969, A-16)⁶⁸. Conformément au cadre minimal d'Ottawa prévu à l'entente, le passage au RAPC permet d'élargir l'admissibilité à l'aide de l'État, en plus d'augmenter les prestations prévues aux mères seules dans le besoin (Tableau 5). La nouvelle législation met également fin à la question de la « bonne disposition morale » que devaient continuellement démontrer les mères nécessiteuses pour conserver leur admissibilité au programme, qui légitimait, au passage, l'intrusion des administrateurs du programme dans la vie privée des bénéficiaires (Guest, 1995).

Cela dit, malgré ces avancées considérables, il n'en reste pas moins que la Loi sur l'aide sociale intègre toujours le même préjugé à l'endroit des travailleurs et travailleuses au bas de l'échelle, selon lequel, dans le cas où l'assistance en viendrait à être trop généreuse, l'aide fournie finirait par encourager l'oisiveté et l'imprévoyance, et en inciterait certain.e.s à abandonner leur emploi pour recourir à l'assistance (Dandurand et McAll, 1996 ; Makola, 2002)⁶⁹. Ainsi, l'aide monétaire est calculée par le législateur pour demeurer en *deçà* des salaires estimés des emplois les moins payés et des barèmes du programme d'Assurance-chômage (*ibid.*). Dans ce dernier cas, il s'agit alors d'éviter le déversement des prestataires d'un programme à l'autre et maintenir les valeurs du mérite et de l'épargne en valorisant le système de cotisations. En définitive, bien qu'ils soient plus « généreux » que les programmes qu'il remplace (dont l'Assistance aux mères nécessiteuses), les barèmes prévus au programme de l'Aide sociale sont, dès le départ (en 1969), toujours loin d'assurer le bien-être économique des personnes en situation de précarité (Tableau 4). En outre, contrairement aux idées reçues, la Loi sur l'Aide sociale interdit quiconque jugé capable de travailler de refuser un emploi qui lui est offert, peu importe sa qualité et le salaire

⁶⁸ En 1969, la Loi sur l'aide sociale (A-16) remplace la myriade de programmes d'assistance existants, dont l'Allocation aux aveugles, l'Allocation aux invalides et l'Assistance aux mères nécessiteuses.

⁶⁹ La lecture du Journal des débats montre d'ailleurs clairement le souci du législateur de conserver un incitatif au travail en maintenant un écart suffisant entre l'assistance et l'emploi (Journal des débats, 28e législature, 4e session).

offert. Elle prévoit également le refus des prestations de dernier recours aux personnes que l'on suspecte avoir volontairement quitté leur emploi pour recourir à l'assistance.

Cela dit, bien que la *Loi* de 1969 établit l'obligation pour le ou la prestataire d'accepter un emploi lorsque l'occasion se présente, en pratique, le gouvernement et les administrateurs du programme sont plus réticents à sévir dans le cas des mères seules (Makola, 2002). Comme le souligne Makola, ceux-ci « acceptent [implicitement] le choix de ces mères-chefes de familles monoparentales qui veulent rester à la maison pour s'occuper de leurs enfants », en les considérant « inaptes au travail » (*ibid.* : 57). On peut alors penser que les autorités en charge du programme admettent les barrières systémiques particulières auxquelles se confrontent ces prestataires, notamment en ce qui a trait à l'insuffisance de places en garderies. Celles-ci devaient également penser que, considérant les coûts très élevés qu'elles auraient à déboursier même si ces places étaient disponibles, l'incitation à l'emploi auprès de ces prestataires serait, concrètement, de toute manière inutile (*ibid.*).

En levant de la sorte l'obligation de travailler pour recevoir l'aide de l'État, l'Aide sociale renouvelle donc la prise en charge des mères seules qu'avait déjà établie la Loi instituant l'Assistance aux mères nécessiteuses. Ainsi, l'arrivée du programme de l'Aide sociale vient donc, symboliquement, reconnaître la priorité du rôle maternel sur celui de la travailleuse.

Tableau 4 Comparaison entre l'aide sociale accordée avant et celle accordée en 1970 aux mères monoparentales

Mère monoparentale et nombre d'enfants	Prestation maximale de l'assistance aux mères nécessiteuses	Aide sociale	Pourcentage d'augmentation
1 adulte, 1 enfant	135 \$	144 \$	7 %
1 adulte, 2 enfants	155 \$	180 \$	16 %
1 adulte, 3 enfants	175 \$	203 \$	28 %

Source : Fugère et Lanctôt, 1989 : 41, cité dans Makola, 2002 : 54.

Avec la montée des divorces à partir des années 1970, les prestations de derniers recours et allocations familiales vont être, pour une grande part des mères seules, les uniques montants dont celles-ci disposent avec stabilité, et qu'elles contrôlent « en propre », pour assurer les besoins du ménage (CSF, 1984). Comme l'illustre le Tableau 5, pour l'année 1979, 36 % des

femmes seules avec enfants et 41 % des femmes sans enfant dépendent ainsi majoritairement ou en totalité de ces transferts. En comparaison, ces taux sont respectivement de 5 % et 20 % lorsqu'elles sont en couple.

Tableau 5 Proportion d'unités familiales dont les transferts gouvernementaux constituent la principale source de revenus, 1979, Québec.

Type de famille	Pourcentage (arrondis à l'unité)
En couple	
Sans enfant	20 %
Avec enfant(s)	5 %
Parent seul	
Sans enfant	41 %
Avec enfant(s)	36 %

Source : Données compilées de l'enquête sur les finances publiques des consommateurs, dans Gauthier, 1985 : 290.

En définitive, on le voit, plutôt que de chercher à créer des occasions d'insertion à l'emploi pour les mères seules en situation de pauvreté, l'État-providence adopte des programmes résiduels d'aide monétaire pour les inciter à tenir leurs responsabilités maternelles. Depuis l'instauration du programme d'Assistance aux mères nécessiteuses en 1937 jusqu'aux réformes de l'Aide sociale à la fin des années 1980 (nous y reviendrons), il est donc implicitement admis que les mères seules et sans ressource financière bénéficient de l'assistance de l'État (Morel, 2002).

4.3. La promotion du rôle maternel au foyer et l'indifférence pour la question des garderies

Pour l'essentiel du moment providentiel, l'idéologie conservatrice partagée dans la population et par les principales institutions (clergé, État, famille) reste défavorable à tout type d'intervention de l'État qui aurait pour effet de déplacer la mission éducative à l'extérieur de la famille traditionnelle, même de manière minimale. La majorité des ménages— en particulier parmi ceux de classes moyenne et aisée — ne peut se faire à l'idée que les garderies, les crèches, les orphelinats et les asiles soient utilisés à d'autres fins qu'à intervenir, en ultime recours, auprès des familles particulièrement dysfonctionnelles (Mahon, 2002). Pour la plupart d'entre eux en moyens financiers, conformément aux préjugés moraux de la famille traditionnelle « normale », l'idée même que l'État s'implique dans l'éducation des enfants en bas âge est considérée

incompatible avec le modèle libéral de société libre et démocratique (*ibid.*). En particulier dans les années 1950 et 1960, en période de vives tensions avec le régime communiste de l'URSS, les services de garde seront envisagés comme un empiètement direct et fondamental de l'État sur la famille (*ibid.*). À certaines occasions, dans les médias, les services de garde sont même ouvertement associés aux idées communistes, de « couleur soviétique » (*ibid.*). Voilà pourquoi les politiques publiques mises en œuvre par les gouvernements canadien et québécois convergent vers la familialisation de la prise en charge des enfants, entretenant par le fait même une conception naturalisante et conservatrice du rôle maternel, établie sur la norme de la ménagère.

À compter des années 1960, la croissance rapide du nombre de mères séparées, fréquemment précaires, rend désormais manifestes les conséquences catastrophiques de la lenteur du gouvernement à investir dans les garderies. Lorsque les besoins montent en flèche, plusieurs militantes du mouvement féministe en naissance vont alors faire valoir la nécessité de financer ce secteur et d'apporter des solutions plus structurelles et plus durables pour ces mères seules devant cumuler leurs responsabilités familiales et l'emploi à temps plein. Dans cette section, nous soutenons l'hypothèse que l'effervescence du mouvement féministe, dans un contexte d'augmentation marquée des divorces, donne alors lieu à une série d'initiatives populaires « entre les femmes », pour compenser les besoins non comblés par l'État. Celles-ci sont organisées sur le mode de l'entraide et dans la plupart des cas effectuées dans une perspective féministe et militante.

4.3.1 1930-1960. La familialisation de la responsabilité des enfants

Nous avons précédemment montré qu'en 1933 la Commission Montpetit cherche à calmer l'afflux des recours aux asiles, aux crèches et aux orphelinats par les familles démunies, qu'elle conçoit comme une menace à l'intégrité de l'institution familiale. Montpetit recommande la mise en place d'un programme universel d'allocations familiales dont les montants seraient calculés sur la base du déficit entre les besoins des familles et le salaire industriel moyen. Pour les mères sans revenu (sous condition d'être de bonne réputation et pour des motifs dont elles ne sont pas responsables), la Commission préconise également la mise en place d'un programme d'assistance aux mères nécessiteuses, dans l'objectif déclaré de préserver le droit fondamental de tous les

enfants à recevoir les soins nécessaires à leur bien-être, auprès de leur mère dans leur foyer d'origine. Ces deux programmes sont alors successivement mis en place en 1937 et 1940, le premier par le gouvernement québécois et le deuxième par le fédéral. Dans l'ensemble, ces deux programmes s'inscrivent, nous l'avons également indiqué, parmi les stratégies déployées pour maintenir à domicile les mères et garder la socialisation des jeunes enfants dans les foyers.

Durant la Seconde Guerre mondiale, en revanche, cette optique réfractaire à la participation des mères à l'emploi salarié entre en conflit avec les besoins grandissants de main-d'œuvre (Collectif Clio, 1982). D'abord, la demande accrue de main-d'œuvre s'explique par le rôle central de soutien logistique assumé par le Canada pour soutenir ses alliés (Linteau et coll., 1989). Le pays se dédie alors à la fabrication des munitions et à la production d'aliments, qu'il achemine par la suite en Europe.

Par conséquent, les secteurs industriel et agricole affichent un besoin grandissant en main-d'œuvre (*ibid.*). En 1944, l'enjeu atteint son sommet au moment où les hommes sont appelés à combattre sur le front, en Europe. Devant l'ampleur des besoins, l'État fédéral n'écarte dorénavant aucune solution, et en vient à cibler les populations féminines toujours inactives pour renflouer le bassin de population active (Collectif Clio, 1982).

En pleine guerre, pour inciter les mères à intégrer les marchés du travail, le gouvernement de Mackenzie King déploie donc une importante propagande et multiplie ses initiatives pour encourager l'intégration des femmes encore inactives aux usines (*ibid.*). C'est dans ce cadre qu'un décret sera émis en juillet 1942 par le fédéral pour la signature d'entente entre le ministère du Travail et les administrations provinciales, pour le co-financement d'un réseau de garderies « de guerre » (*ibid.*). Le but avoué de l'initiative fédérale est alors de libérer les mères de leurs responsabilités maternelles pour les encourager à rejoindre la main-d'œuvre active (*ibid.*). Le décret autorise ainsi le ministère du Travail fédéral à financer la mise en place de services de garde, à la condition que « 75 % des places soient réservées aux enfants dont les mères travaillent dans des secteurs dits essentiels » (Schultz, 1962, dans Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, 1986 : 6).

Cela étant dit, contrairement à l'Ontario où les initiatives de ce genre auront été les plus importantes au Canada, le nombre de garderies au Québec sera très limité et les places existantes resteront, en définitive, peu utilisées par la classe moyenne francophone (Auger et Lamothe, 1981, cité dans Lalonde-Graton, 2002). Au Québec, on ne compte ainsi, au total, que six garderies, toutes dans la région de Montréal, et celles-ci seront plus souvent fréquentées par les Irlandaises catholiques, les protestantes anglophones, ainsi que par la communauté juive, mais très peu par les Canadiennes françaises (Lalonde-Graton, 2002 ; Collectif Clio, 1982). En comparaison, dans la province anglophone, pas moins de 28 garderies pour les enfants de moins de 5 ans et 41 centres de soins de jour pour les enfants de 6 à 16 ans sont mis sur pied pour encourager les mères à rejoindre l'emploi (*ibid.*).

La rareté de l'offre en garderies à ce moment s'explique principalement par la mainmise du clergé sur la vie sociale et familiale des individus, qui voit d'un mauvais œil ce qu'il appréhende, encore une fois, comme une intrusion de l'État canadien dans un domaine qu'il revendique vigoureusement (Collectif Clio, 1982). De plus, il faut aussi considérer l'influence du gouvernement Duplessis qui, fidèle à ses habitudes, ne manquera pas l'occasion d'accuser son rival d'user d'une « nouvelle manigance » pour empiéter sur les compétences provinciales (*ibid.*). La plupart du temps, n'ayant pas accès à des garderies, les travailleuses québécoises qui intègrent les usines doivent donc confier leurs enfants à la famille ou à des voisines (*ibid.*).

Quoi qu'il en soit, cette première initiative du fédéral dans ce secteur prend brusquement fin en 1945, lorsque la guerre se termine (Mahon, 2002). Au moment où les hommes reviennent du front, le gouvernement fédéral abandonne aussitôt sa contribution financière à ce projet de garderies qu'il avait lui-même initié, laissant par conséquent entièrement la charge administrative et financière aux provinces. Sans doute sans surprise, les gouvernements provinciaux concernés, dont celui du Québec, affichent peu d'enthousiasme à l'idée de poursuivre le financement des garderies, ce qui met subitement un terme à l'initiative.

En définitive, la brève apparition de garderies dans un contexte de guerre montre, entre les lignes, que la classe politique canadienne est déjà bien consciente que l'attachement des mères au marché du travail passe nécessairement par l'investissement dans les garderies ; et

qu'inversement, leur désinvestissement incite forcément celles-ci à réduire leur participation à l'emploi.

4.3.2 1960. Le réinvestissement de la question des garderies par les services sociaux

Contrairement à ce que l'on aurait pu imaginer, les principales organisations féminines de l'époque ne vont pas s'interposer dans la décision du fédéral de mettre fin au financement des garderies (Mahon, 2002 : 19). Durant les décennies d'après-guerre, l'essentiel des revendications des regroupements de femmes porte plutôt sur l'amélioration des programmes de soutien au rôle maternel. Par conséquent, l'idée d'un programme de grande ampleur dédié au développement des services de garde trouve peu d'appuis dans la population, et même parmi ces organisations féminines. Au Conseil national des femmes du Canada, lorsque le gouvernement canadien annonce le retrait de sa participation au programme, on emboîte le pas en encourageant le retour des mères au foyer (Mahon, 2002). Du côté de la Fédération canadienne des clubs des femmes de carrières commerciales et professionnelles, d'allégeance plus libérale, la question des garderies ne sera pas même abordée (*ibid.*)⁷⁰.

Durant la Seconde Guerre mondiale, les initiatives du gouvernement canadien pour mousser l'adhésion des femmes à l'effort de guerre vont s'attacher au discours de « service à la nation », initialement diffusé auprès des hommes pour les convaincre de s'enrôler dans l'armée (Morel, 2002 ; Linteau et coll., 1989). Puis, après la Guerre, l'expression est rattachée à l'idéal de la *ménagère*, qui se consacre à l'économie domestique du foyer plutôt qu'à l'emploi, et se dévoue à l'éducation et au bien-être de ses enfants (Morel, 2002)⁷¹. Cet appel de « servir la nation » lancé aux femmes fait alors indirectement référence à l'effort exigé de la population durant la Seconde Guerre pour s'enrôler dans l'armée, défendre le territoire, et préserver les valeurs libérales des

⁷⁰ D'après Finkel dans le cas de cette organisation, on pensait probablement qu'« un traitement différentiel des sexes dans les lois et au sein de la société nuirait à l'avancement de la cause des femmes [et] pourrait expliquer sa réticence à soutenir une législation spécialement destinée aux mères » (1995 : 103, cité dans Mahon, 2002 : 19).

⁷¹ Les premières politiques d'Assistance aux mères nécessiteuses (1937), les Allocations familiales (1944) et plus tard l'Aide sociale (1969) s'annoncent d'ailleurs comme telles, en soulignant la contribution des mères à la société par l'éducation des enfants.

sociétés démocratiques. Cet appel pour un « retour au foyer » lancé aux femmes mariées va alors servir de fondement légitimant l'adoption de politiques sociales à visée familialisante.

Par conséquent, pour toute la période providentielle – même lorsqu'un nombre de plus en plus élevé de mères entrent sur le marché du travail (à la veille des années 1960) (Collectif Clio, 1982) – la plupart d'entre elles témoignent toujours d'une grande réticence envers l'idée d'une politique universelle de garderies, qui leur apparaissent plutôt provenir d'une remise en question de leurs capacités maternelles. Les enquêtes menées par le Bureau de la main-d'œuvre féminine au ministère du Travail fédéral montrent en ce sens que la population n'accueille jamais sans une certaine réticence l'idée qu'un réseau de garderies universelles soit mis en place par l'État. La plupart des mères interrogées, constate l'organisme, y voient avant tout une remise en cause de la qualité du travail maternel qu'elles effectuent au foyer. En 1964, par exemple, le Bureau de la main-d'œuvre féminine présente les résultats d'une nouvelle enquête sur les besoins des mères en matière de garde d'enfants dans le document *Day Care Services for Children of Working Mothers* (Canada. Travail, 1964, dans Mahon, 2002 : 20). Bien qu'il en constate quantitativement les besoins, le Bureau de la main-d'œuvre féminine découvre avec étonnement le manque d'intérêt des mères rencontrées envers le projet d'un programme large de services de garde universels à prix modique. Plutôt que d'afficher des demandes pour la mise en place de nouvelles garderies, les personnes interrogées mettent surtout de l'avant leur aptitude à bien réussir dans ce « double rôle », entre l'emploi salarié et leur présence maternelle, qui leur incombe désormais (Bureau de la main-d'œuvre, 1964 : 59, cité dans Mahon, 2002 : 20). L'année suivante, dans une étude similaire, l'Ontario Women's Bureau note, dans la même veine, que les mères « ne comprennent pas exactement ce que seraient les services de garde et qu'elles sont tiraillées à l'idée que les mères ont la responsabilité de s'occuper elles-mêmes de leurs enfants » (*ibid* : 20-21).

En réalité, les premières revendications pour le développement des garderies sont plutôt à trouver parmi les milieux du travail social, qui prennent de l'ampleur depuis l'après-guerre avec le déploiement des investissements sociaux par le fédéral. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, de nouvelles approches se développent dans le champ de l'intervention sur la pauvreté et une proportion toujours plus importante du personnel opérant dans ce secteur bénéficie d'une

formation universitaire. Ces nouvelles expertes du champ du travail social, plus près des fonctionnaires de l'État canadien, revendiquent alors le développement de garderies à des fins d'assistance aux personnes défavorisées et aux familles en difficulté (Mahon, 2002 : 21). Relayées par les « féministes d'État »⁷² à Ottawa, plusieurs de ces travailleuses sociales soutiennent l'intérêt des garderies pour éviter le retrait des enfants de leur famille et leur placement en institution (*ibid.*).

En 1964, lors de la signature du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), l'histoire des garderies au Canada connaît l'une de ses avancées les plus significatives. Influencé par les batailles menées à Ottawa par les intervenantes féministes, l'accord établit la participation du gouvernement fédéral pour les dépenses encourues par les provinces pour le soutien et le développement des garderies pour des fins d'assistance (Mahon, 2002). Comme nous l'abordons plus loin, cette brèche fédérale sera décisive pour la survie des garderies populaires à partir des années 1970. La formule va en effet guider les choix de l'État québécois dans ce secteur, notamment en ce qui concerne le soutien plus important aux garderies à but non lucratif par rapport à celles à but lucratif (Daudelin, 1985).

4.3.3 La garde des enfants dans les années 1970

Dans les années 1970, les besoins pour la garde des enfants sont de plus en plus réels⁷³. Ces services sont alors impatiemment attendus par un nombre toujours plus grand de mères seules qui doivent composer avec la dureté d'un marché du travail peu enviable et des prestations d'assistance largement insuffisantes pour assurer leur bien-être et celui de leurs enfants.

Malgré les besoins qui augmentent, le gouvernement semble toujours peu intéressé à investir la question des services de garde. Lorsqu'elle est invoquée, les décideurs restent d'ordinaire plutôt vagues en ce qui a trait au rôle de l'État, tout en indiquant les bienfaits de l'entraide

⁷² L'expression est tirée des travaux de Stetson et Mazur (1995) et reprise par Mahon (2002). Elle réfère « aux agences gouvernementales formelles mandatées pour faire avancer les droits des femmes et promouvoir leur égalité » (Mahon, 2002 : 27).

⁷³ Indiquons toutefois qu'encore dans les années 1970, la garde des enfants se déroule majoritairement au foyer. Une enquête statistique du gouvernement du Canada montre en ce sens qu'encore en 1970, 64 % des enfants de moins de 14 ans sont gardés à la maison au Canada (54 % chez les moins de 3 ans et 57 % dans le cas des 3 à 5 ans) (Figure 5 – pp. 248) (Bureau de la Main-d'œuvre féminine, 1970 : 41, dans Commission Bird, vol.3, 1971 : 298).

communautaire et des arrangements familiaux (Charron, 2018). En réalité, la réponse aux besoins proviendra d'abord des solidarités familiales et communautaires, lesquelles seront fortement guidées par les valeurs et les écrits du mouvement féministe en effervescence.

La garde au foyer

Lorsque les besoins grimpent en flèche, de plus en plus de mères demeurées au foyer, de grands-parents, de voisins, ou encore le frère ou la sœur aînés, s'impliquent davantage pour compenser les besoins durant les heures de travail des mères (Charron, 2018 ; 2013 ; Kempeneers et Thibault, 2006 ; Dandurand et Ouellet, 1991). Souvent, les enfants des mères en emploi se joignent aux familles dont les mères sont toujours à la maison, durant quelques heures après l'école, durant les périodes de dîner, ou bien « en attendant » qu'une place en garderie se libère (*ibid.*). Cette prise en charge « collective » des enfants par les mères encore au foyer en vient à former, au fil du temps, ce que Charron (2018 ; 2013) décrit comme de véritables « réseaux informels » relativement organisés dans les collectivités. Dans ses travaux, l'autrice explore plus en détail la teneur des solidarités familiales et locales sur lesquelles reposent ces arrangements informels. Voici deux segments d'entretiens réalisés par l'autrice :

Dans ce temps-là, d'abord il n'y avait même pas de garderie. Mais par contre c'était facile de trouver des gardiennes. [...] Dans notre quartier à nous autres, les mères étaient presque toutes à la maison. Puis elles avaient toutes 2-3 enfants. Puis quand j'avais besoin d'une gardienne, c'était très facile... (Mme Rochette, 1944, cité dans Charron, 2013 : 28).

Je gardais [des enfants] du primaire qui venait dîner. J'en avais 11 à table qui venaient dîner. [...] Après ça, ils partaient pour le primaire, puis j'en avais du secondaire qui arrivaient, les plus vieux du secondaire. [...] J'étais connue, tout le monde disait « elle garde pour dîner » ou « elle garde après l'école ». Puis après [...] j'en ai gardé qui venaient rester à la maison, des pensionnaires (Mme Poulin, 1958, cité dans Charron, 2018 : 108).

Pour Charron, ces véritables « réseaux » d'organisation solidaire, souterrains et informels, qui se forment dans les années 1980 et 1990, sont un « ingrédient essentiel à la participation des mères à la sphère salariale pour la quasi-totalité des femmes qui ont occupé un emploi quand leurs enfants étaient en bas âges » (2018 : 106). Notons d'ailleurs qu'en 1967, selon une étude du Bureau de la main-d'œuvre (1970), plus des deux tiers (69 %) des mères canadiennes en emploi interrogées ne paient rien pour faire garder leurs enfants (Tableau 21 – pp. 249), ce qui appuie

l'hypothèse que la garde des enfants des mères en emploi ne repose pas sur des logiques marchandes, mais plutôt sur le principe de l'entraide et de la solidarité. Ce sont, on le verra, ces pratiques qui passeront ensuite du côté de l'emploi formel rémunéré et supervisé par l'État.

Pour terminer cette section, nous souhaitons ramener trois remarques faites par Charron (2013) sur la question de la garde informelle lors de cette période. Par ces trois aspects, l'autrice rappelle la complexité des rapports sociaux en présence dans ces échanges. Premièrement, il faut rappeler l'aspect *informel* de ces arrangements, en continuum entre, d'un côté, le « don de soi », « l'entraide » et l'échange de services, et de l'autre, l'attente d'une compensation financière ou symbolique plus ou moins convenue *a priori*. Pour ainsi dire, le caractère entrepreneurial (de rationalisation et de profit), d'ordinaire aujourd'hui concédé à la garde des enfants, nous apparaît peu représentatif des habitudes et des attentes impliquées dans ces échanges. Cela dit, et c'est le second élément, malgré cette ambiguïté, il convient de nuancer la portée entièrement désintéressée de ces échanges, venant, à travers leur nature informelle et sous-rémunérée, entretenir certaines inégalités « entre femmes ». Malgré les bonnes intentions à l'origine de ces pratiques, il n'en demeure pas moins qu'elles vont représenter, pour les unes, la condition de leur émancipation par les marchés de l'emploi, tandis qu'elles vont entretenir, pour d'autres, un rapport informel et précaire à l'emploi. Troisièmement, et lié au précédent point, un jugement encore plus sévère doit être fait à l'endroit des pères qui, hormis quelques exceptions, restent pour le moins absents des débats. Ceux-ci s'impliquent peu dans la garde des enfants, et cela, même lorsque le temps consacré à l'emploi salarié par les femmes rattrape le leur⁷⁴.

Les garderies

Au début des années 1970, il existe trois principaux types de garderies (Lévesque, 2011). La majorité des places pour la garde de jour est offerte par les garderies commerciales, qui se développent depuis peu, principalement dans les quartiers aisés et en milieu urbain. En 1973, on compte ainsi 160 garderies de ce type, qui desservent au total quelque 8 000 places. Dans ces

⁷⁴ Dans les faits, comme le mentionne Charron dans un autre ouvrage, l'implication des pères tend paradoxalement à diminuer à mesure que les mères parviennent à augmenter leur revenu, la charge parentale et le travail domestique étant plutôt relégués à d'autres sur les marchés que renégociée plus équitablement entre les conjoint.e.s (Charron, 2018 : 105).

milieux, le financement des services relève entièrement d'une logique clientéliste et les tarifs sont fixés d'après les principes de l'offre et de la demande. Pour les ménages les plus précaires, généralement bénéficiaire de l'aide sociale, il existe également depuis la fin des années 1960 une dizaine de garderies à but non lucratif administrées par des religieuses et des professionnelles de l'intervention sociale. Ces organismes bénéficient d'un financement conjoint du gouvernement du Québec et du fédéral, par le biais de l'accord du RAPC.

Il existe enfin, à partir de 1971, un autre type de garderies à but non lucratif, beaucoup plus informelles : les garderies populaires. Entre 1971 et 1972, on compte 62 garderies populaires, pour 1 500 places (Lalonde-Graton, 2002). L'attribut « populaire » réfère alors à l'appartenance de classe où l'on trouve habituellement ce type de garderies (Lévesque, 2011). La plupart d'entre elles, en effet, sont initiées dans les quartiers défavorisés, là où par ailleurs la vitalité politique bien connue des années 1970 prend tout son sens. Dans ces garderies populaires, on y revendique déjà l'universalité d'accès des services de garde par l'octroi d'un financement accru de l'État aux comités qui les font vivre. D'évidence, ces militantes cernent déjà le rôle qu'auraient à jouer les garderies dans un projet de collectivisation des activités domestiques et d'émancipation des femmes.

Pour celles-ci, les garderies populaires se présentent ainsi comme de vrais laboratoires d'organisations autogérées et de collectivisation des activités domestiques, construites sur l'entraide et la solidarité. Déjà à l'époque, l'originalité de ces « garderies populaires » suscite la discussion. Certaines recherches s'intéressent alors au fonctionnement « autogéré » de ces milieux, qui placent le message et les valeurs féministes au cœur de leur mission. Dans un article du magazine *Châtelaine*, on y décrit l'un de ces lieux comme « une garderie de petite taille, intégrée au quartier, dont le coût est modique » (1973, cité dans Daudelin, 1985). On y souligne par ailleurs que « les moniteurs y sont nombreux par rapport au nombre d'enfants et [que] les parents sont appelés à participer à la gestion et à l'orientation pédagogique, laquelle est plutôt de type libertaire ». Au même moment, ce mode de gestion participatif fait également l'objet d'un article intitulé « Ça marche comment ? » dans le premier numéro de la revue *Québécoise deboutte!* Interrogés sur le sujet, des membres de la garderie populaire du 4271 des Érables à Montréal expliquent leur fonctionnement :

Un groupe de femmes du FLFQ (Front de libération des Femmes du Québec) a mis sur pied cette garderie coopérative à partir d'une subvention de Perspective-Jeunesse. Pendant 2 mois, des femmes du quartier ont amené leurs enfants régulièrement au local ; puis, il y a quelques semaines, elles ont décidé de s'occuper elles-mêmes de leur garderie. Les frais sont de 50 cents par enfant. Tout le personnel est bénévole. Le soin des enfants est assuré par un roulement des femmes qui utilisent la garderie : un après-midi et une soirée chacune... Comme cette garderie est une coopérative, c'est la participation des gens du quartier qui lui permet de fonctionner. Ceux-ci ont fourni la peinture, les rideaux, les meubles, la télévision, etc. Les femmes font des collectes chez les épiciers pour avoir de la nourriture. Une compagnie fournit l'huile gratuitement. Leur maxime est "On se débrouille comme on peut". Et ça marche très bien! Les femmes viennent jaser l'après-midi même quand leurs enfants ne sont pas là. Elles apportent de la nourriture et s'échangent des vêtements, parlent d'organisation et de plein d'autres choses. Elles aussi ont eu de la difficulté à trouver un logement, elles aussi ont dû faire des réparations. Elles n'ont ni permis ni assurance, mais elles ont décidé que si la police voulait les sortir, elles iraient occuper le poste de police avec les enfants : "Si les flics arrivent, on va leur mettre nos enfants dans les bras et leur demander ce qu'ils veulent en faire". [...] C'est bien beau de dire ce que le gouvernement devrait faire, mais de toute façon il ne fait rien. Alors il va falloir se débrouiller avec les moyens à notre disposition, par exemple utiliser les salles d'école, de jeux et de réunion des centres culturels ou des centres paroissiaux, les sous-sols d'églises, etc. » (Québécoise deboutte!, 1971 : 10-11).

Pour couvrir leurs dépenses, ces premiers projets de garderies populaires recourent, dans un premier temps, aux subventions du fédéral accordées par le biais de programmes spéciaux instaurés pour combattre le chômage en hausse⁷⁵. En plus d'un montant de départ d'un peu plus de 30 000 \$, les salaires des participant.e.s sont pris en charge par le gouvernement fédéral pour une période de 6 mois (Lévesque, 2011 : 24).

Lorsque ces programmes fédéraux arrivent à échéance, les garderies populaires entament des revendications pour la reprise des financements par le palier provincial québécois. Bien qu'il eût bénéficié d'un remboursement du fédéral en vertu du RAPC, le ministre québécois des Affaires sociales (MAS), attiré à ce dossier, manifeste cependant peu d'enthousiasme à l'idée de prendre le relais du fédéral, au grand mécontentement des groupes impliqués. En 1974, les chaudes

⁷⁵ Il s'agit des programmes *Perspectives jeunesses* et *Initiatives locales*. Selon Lalonde-Graton, ces deux programmes visent « d'abord la création d'emplois en période de chômage élevé et l'aide aux immigrants [où] le gouvernement fédéral laisse aux citoyens le choix de développer des projets et, indépendamment de leur nature, fournit une aide pour une période de courte durée » (Lalonde-Graton, 2002 :50).

batailles menées par le mouvement des garderies populaires sur cet enjeu débouchent sur la reprise partielle du financement des garderies par le Québec et l'adoption future du Plan Bacon⁷⁶.

4.3.4. La réponse de l'État

Pendant ce temps, le projet d'un programme pancanadien de services de garde, subventionné à même les fonds publics, fait progressivement son chemin à Ottawa. Au cours de la première moitié des années 1970, l'idée est popularisée à travers le Canada par la Commission Bird (1970), et au Québec notamment par le Conseil du statut de la femme (CSF), lequel place d'ailleurs dès sa création en 1973 l'accès aux garderies parmi ses principales demandes (Jenson, 2012/2011 : 17). Dans la même veine, la Fédération des femmes du Québec appuie le développement des garderies en cherchant à sensibiliser le ministère des Affaires sociales, alors responsable du dossier au gouvernement (Lévesque, 2011). Enfin, à partir des années 1970, les milieux des garderies s'allient aux milieux syndicaux, ce qui permettra aux groupes de militantes de bénéficier d'un précieux soutien pour documenter leurs réflexions, accéder à des locaux plus adaptés pour se rassembler et accroître leur poids lors de futures négociations avec le gouvernement (*ibid.*). Ces différents groupes portent généralement la perspective féministe en ébullition, selon laquelle l'égalité de genre devra nécessairement passer par une plus grande prise en charge collective des activités domestiques.

Le tournant de la Commission Bird et la construction d'un problème social

À la fin des années 1970, en réponse aux pressions soutenues des regroupements féministes, le fédéral met en place la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada,

⁷⁶ Ces derniers font alors front commun contre la décision du ministre, par la création du Comité de liaison des garderies populaires. À compter du milieu des années 1970, le comité devient SOS garderies. L'organisation est souvent citée comme l'intervenant le plus radical. À ce sujet, notons que celui-ci est allié de la Ligue communiste (marxiste-léniniste) du Canada, et pour certaines garderies, de la ligue marxiste-léniniste EN LUTTE ! L'association associe la lutte pour les garderies à celles de la lutte des classes et pour la libération des femmes. Dans son document *Plateforme* en 1976, on note : « Un large mouvement de lutte pour le droit des femmes aux garderies s'inscrit maintenant à l'intérieur de la lutte ouvrière pour la libération et de la lutte des femmes pour leur émancipation » (SOS garderies, 1976, cité dans Lalonde-Graton, 2002 : 50).

mieux connu sous le nom de la « Commission Bird »⁷⁷. Sous la présidence de Florence Bird, la Commission a pour mandat de « faire enquête et rapport sur le statut des femmes au Canada [...] afin d'assurer aux femmes des changes égales à celles des hommes dans toutes les sphères de la société canadienne » (Commission Bird, 1970 : IX). Dans son rapport, la Commission rejette d'emblée la vision conservatrice et essentialiste réfractaire à la participation des mères à l'emploi et préconise, en ce sens, l'intervention conséquente du gouvernement canadien, à commencer dans le domaine de la garde des enfants⁷⁸. Elle préconise alors le financement d'un « réseau général de services de crèches et de garderies », dont l'accès devrait être universel plutôt qu'uniquement ciblé vers les ménages les plus précaires (Commission Bird, 1970 : 300)⁷⁹. Puisque l'arrivée des enfants désavantage principalement les mères, il s'agit ainsi de redonner aux femmes voulant joindre le marché de l'emploi la possibilité effective de le faire, sans toutefois contraindre au travail et pénaliser celles qui désirent rester au foyer :

⁷⁷ Les travaux de la Commission seront volumineux ; le rapport final, déposé en 1970, compte plus de 540 pages dans lesquelles 167 recommandations sont émises, notamment en lien avec l'autonomie économique des femmes, l'égalité des salaires et les discriminations subies dans l'accès à l'emploi. Notons que pour ses travaux, la commission avait accueilli 469 mémoires et plus de 1 000 lettres, entreprend 37 jours d'audience publique dans 14 villes de la province (*ibid.*). Le Rapport de la commission fait notamment état de la précarité inquiétante de nombreuses femmes, en particulier pour les mères seules et les femmes seules plus âgées (Guest, 1995). Bien que les constats émis par la commission, dans l'ensemble, restent connus des groupes impliqués, on doit néanmoins à la commission d'être parvenu à remettre la question de la pauvreté féminine parmi les enjeux du moment (Collectif Clio, 1982). Ainsi, celle-ci bénéficie d'une considérable couverture médiatique et d'une influence élevée parmi les fonctionnaires de l'État pour mener ses travaux (*ibid.*). L'orientation choisie par la commission pour l'écriture de son rapport est fortement influencée par les réflexions critiques sur l'État-providence entrepris par le mouvement féministe en redéfinition. Selon le Collectif Clio, la réussite de cette commission est d'avoir ramené les principaux courants féministes autour de demandes communes. Sur la scène médiatique, elle rend visibles les discriminations systémiques à l'endroit des femmes sur les marchés de l'emploi et dans les politiques d'État (d'accessibilité et de rémunération). Dans son Rapport, la Commission aborde une multitude de sujets, dont la sécurité économique défailante des femmes dans la société canadienne (notamment en ce qui a trait aux législations sur le divorce, aux discriminations sur les marchés de l'emploi et l'état des programmes publics adressés aux femmes).

⁷⁸ Plus précisément, La Commission Bird retient les principes mis de l'avant par les regroupements féministes concernant l'importance de libérer les femmes de la dépendance financière et maritale qui atteint la liberté des femmes à choisir entre l'emploi et le foyer. En revanche, contrairement à ce qui est mis de l'avant dans les années 1970, remarquons que celle-ci ne plaide pas directement en faveur de l'intégration à l'emploi comme seul moyen d'assurer la sécurité économique des femmes. Celle-ci opère plutôt une séparation entre l'emploi et la sécurité économique. Cette perspective se dégage dès les premières pages du Rapport, lorsqu'elle énonce les principes directeurs adoptés pour ses travaux (voir Commission Bird, 1970 : xii).

⁷⁹ Bien qu'elle en préconise l'universalité, mentionnons que la commission ne prévoit pas que ces services devraient être entièrement gratuits pour les ménages. Celle-ci préconise la mise en œuvre d'un réseau conjointement financé par l'État et les familles-utilisatrices, en fonction du revenu familial. Pour que les services demeurent accessibles, il est également proposé d'augmenter les prestations d'allocations familiales, qui elles, resteraient universelles.

Ce qu'il s'agit de savoir, c'est si c'est la mère qui doit assumer l'entière responsabilité de la tâche. La société d'aujourd'hui veut qu'il en soit ainsi : quand l'enfant est malade, par exemple, c'est la mère, même si elle travaille, qui doit trouver le temps de s'occuper de lui. Les parents ont besoin d'une aide complémentaire, et ils sont en droit d'attendre de la société qu'elle fournisse des services collectifs destinés aux enfants. L'égalité des femmes n'est qu'un vain mot sans un programme qui comprenne un certain nombre de services, y compris des garderies et des crèches. [...] La nécessité de faire participer davantage la collectivité à l'éducation des enfants, même très jeunes, ressort de nos travaux comme un facteur essentiel de l'amélioration de la situation des femmes au Canada (§ 143-144).

Notre but n'est pas de forcer toutes les femmes à se joindre à la population active, pas plus qu'à rester au foyer avec leurs enfants. Beaucoup de femmes souhaitent se charger entièrement du soin de leurs enfants ; d'autres préfèrent occuper un emploi rémunéré ou s'adonner à certaines activités en dehors du foyer. Il faut que toutes reçoivent l'aide voulue pour pouvoir réellement être en mesure de choisir ; or, à l'heure actuelle, elles en sont incapables. (§ 151).

Si le gouvernement fédéral ne met pas sur pied un programme bien défini de garderies, en le faisant sortir du contexte de l'assistance sociale pour lui donner une portée plus générale, cela revient à rejeter la requête des femmes canadiennes qui veulent que la société les aide d'une façon positive à s'acquitter des responsabilités qu'elles ont dû assumer (§ 178).

Trois constats se dégagent de ces paragraphes tirés de la Commission Bird.

Premièrement, la Commission paraît déjà consciente des conséquences qu'occasionnerait l'entrée continue des mères sur les marchés de l'emploi s'il n'était pas rapidement mené une redistribution conséquente des responsabilités domestiques et parentales vers la collectivité. Par conséquent, l'accès plein et entier aux services publics est plus qu'urgent, sans quoi, pour la Commission, « l'égalité des femmes [ne serait] qu'un vain mot », dans la mesure où leur participation à l'emploi serait simplement cumulée avec leurs responsabilités domestiques. Deuxièmement, les autrices se montrent sensibles aux questions entourant l'exercice du libre-choix des femmes à occuper ou non un emploi, en reconnaissant qu'il ne peut avoir lieu sans qu'un certain nombre de conditions soient minimalement rassemblées, à commencer par l'accès libre et entier à des services de garde. Troisièmement, et ce, découlant en particulier du dernier extrait, les autrices marquent explicitement une distance entre le projet qu'elles préconisent — à savoir l'implantation d'un réseau universel et accessible — et le développement de garderies rattachées à l'aide sociale et financées par l'accord du RAPC (alors en développement un peu partout au Canada). La citation précédente montre bien, à cet effet, l'attachement des autrices à la perspective féministe de l'époque, dans laquelle l'existence de garderies est, nous l'avons dit,

l'une des principales conditions sans laquelle toute éventuelle discussion publique sur l'organisation genrée du travail ne pourrait réellement se réclamer du libre choix et du libre débat.

L'ambivalence du gouvernement du Québec sur la question des services de garde : entre reconnaissance et résistance

Depuis l'abandon des garderies de guerre dans les années 1940, aucun projet sérieux n'est entrepris dans ce domaine par le gouvernement durant la période d'après-guerre. Outre l'inscription des services de garde au RAPC, les premières initiatives des gouvernements canadien et québécois en matière de politique de services de garde arrivent, de manière très timide, au début des années 1970, avec le financement de premières garderies rattachées au ministère des Affaires sociales. En définitive, parmi les gouvernements successifs, la nécessité de ces services semble de plus en plus admise, quoi que ceux-ci se montrent tous relativement peu intéressés d'injecter de nouveaux budgets. Même en 1976 lorsque le Parti québécois est porté au pouvoir, celui-ci reste bien discret sur sa promesse électorale concernant la mise en place d'un réseau de services de garde gratuit et universel, financé en totalité par l'impôt (Daudelin, 1985). Deux réalisations sont tout de même à mentionner.

1974. Le plan Bacon. La vision assistantielle des garderies — Suivant son adhésion au RAPC, la ministre aux Affaires sociales, Lise Bacon, présente en 1973 la *Politique en matière de services de garde*, mieux connus sous l'appellation « plan Bacon ». Ce premier plan amène trois principaux changements en matière de services de garde. Premièrement, pour les familles bénéficiaires de l'aide sociale, il détermine un premier financement pour les frais de garderies, jusqu'à concurrence d'un montant journalier de 4 \$ (bonifié à 5 \$ en 1974). Évaluant ce coût à 5 \$ par place journalière, l'approche retenue par le gouvernement consiste en une formule de financement partagée, où les bénéficiaires ne déboursaient que l'excédent des subventions publiques, évalué par le gouvernement à 1 \$. Mentionnons au passage, en prévision des prochains chapitres, que cette aide portera le nom de programme d'Exonération financière, et qu'à partir de 1979, il sera placé sous l'administration de l'Office des services de garde à l'enfance (OSGE) – nous y reviendrons. Deuxièmement, une première mesure de déduction fiscale est

offerte aux familles non admissibles à ce premier programme pour financer une partie des frais de garde⁸⁰. Troisièmement, un budget de 5 000 \$ est accordé lors du démarrage d'un projet de garderie à but non lucratif pour financer l'aménagement des locaux⁸¹.

Cela dit, bien qu'il témoigne de certaines avancées, le plan Bacon est pourtant loin de représenter la politique globale et permanente de financement que revendiquaient les garderies populaires. Celles-ci ne tarderont d'ailleurs pas à faire part de leur mécontentement (Granger, 1987 : 77 ; Daudelin, 1985 : 215)⁸². En ce qui concerne l'allocation aux familles à faible revenu, par exemple, on pointe que les 4 \$ promis restent en dessous des frais réels de fonctionnement des garderies, ce qui risque forcément de déverser les problèmes de liquidité des parents vers les garderies. Dans la mesure où celles-ci refusent de se soumettre à la logique clientéliste, ces subventions partielles vont venir aggraver leur déficit et menacer la viabilité du modèle initial des garderies populaires (c'est-à-dire, à but non lucratif et fondé sur le modèle de démocratie participative) (Lalonde-Graton, 2002). Enfin, les fonds de démarrage de 5 000 \$ restent largement insuffisants pour véritablement renverser la barrière financière qui freine l'arrivée de nouveaux projets. De toute évidence, pour le milieu des services de garde, le plan Bacon témoigne d'une vision étriquée des garderies, limitée à sa fonction de soutien temporaire aux ménages bénéficiant de l'aide de dernier recours (*ibid.*). Les milieux des garderies populaires font d'ailleurs observer, en ce sens, que les modalités au plan Bacon apparaissent avant tout définies par les critères de remboursement du fédéral prévus au RAPC. Pour le rappeler, l'accord s'applique uniquement aux dépenses engagées pour les ménages inscrits dans un programme d'assistance ou susceptibles de l'être. En définitive, pour la plupart des observateurs en présence, il est clair que le plan déposé par la ministre Lise Bacon est loin de refléter l'étendue des besoins dans la population et les soucis financiers des garderies populaires (*ibid.*).

⁸⁰ Le montant maximal pouvant être déduit aux fins du calcul de l'impôt est déterminé par le moins élevé de 1) 500 \$ par enfant ; 2) 2 000 \$ pour la famille ; 3) les deux tiers du revenu familial (Lalonde-Graton, 2002 : 35).

⁸¹ Notons qu'en 1975, le Plan Bacon est bonifié. Le montant de l'aide financière passe à 5,50 \$ pour les enfants de moins de 2 ans ; et les nouveaux projets reçoivent un montant maximal de 13 000 \$ (Lalonde-Graton, 2002 : 42).

⁸² Dans un premier temps, cette aide ne s'adresse qu'à la garde en milieu non lucratif. Une clause spéciale est d'ailleurs prévue pour faciliter le changement de statut vers le non lucratif pour les garderies à but lucratif, de manière à bénéficier des financements annoncés. En 1975, le Plan Bacon élargit le financement aux garderies à but lucratif, rendant caduque la précédente clause sur le changement de statut (Lalonde-Graton, 2002 : 39 ; 43).

1979. La Loi sur les services de garde et la création de l'Office des services de garde – En 1979, le gouvernement du Québec introduit la *Loi sur les services de garde*. Celle-ci remplace alors un premier règlement du même type instauré en 1972, qui indique un certain nombre de normes de sécurité et de salubrité des lieux que doivent respecter les services de garde. La plus importante nouveauté de la Loi de 1979 consiste la création d'un organisme paragouvernemental, l'Office des services de garde à l'enfance (OSGE), affecté à la gestion du réseau et mandaté de fournir des estimations et des recommandations aux parlementaires pour toutes questions concernant les services de garde.

L'arrivée de l'OSGE coïncide par ailleurs avec l'engagement de l'État d'augmenter les investissements publics dans ce secteur. Toujours en 1979, le gouvernement provincial entend doubler le nombre de places existantes reconnues par l'Office, en créant 36 000 nouvelles places étalées sur une dizaine d'années (Lévesque, 2011 : 27). En outre, les financements vont augmenter rapidement, passant de 16 à 112 M\$ pour la période 1979-1989 (*ibid.*).

Conclusion du quatrième chapitre

À partir des années 1930, la promotion du rôle maternel, exécuté au foyer, se cale progressivement sur la perspective du « service à la nation » (Morel, 2002). Les premières politiques d'assistance aux mères nécessiteuses (1937), les allocations familiales (1944) et plus tard l'aide sociale (1969) s'annoncent d'ailleurs comme telles, en soulignant la contribution des mères à la société par l'éducation des enfants. En ce sens, l'État encourage le retour des mères au foyer après la Guerre, puis tend à les y maintenir par la mise en œuvre d'un ensemble de politiques à portée familialisante. Les femmes mariées sont ainsi considérées comme une main-d'œuvre secondaire. Conformément à ces rôles différenciés, l'élaboration et la mise en œuvre du filet social canadien et québécois suivent parallèlement deux trajectoires aux visées bien définies, en fonction du genre.

Au Canada, selon la tradition libérale, la sécurité d'emploi se construit sur la base de l'emploi occupé et les mécanismes de protection des revenus prévus visent à maintenir les avantages préalablement acquis.

Dans l'ensemble, ce régime aura pour effet de fixer les inégalités en octroyant des garanties différenciées. Au contraire des ouvriers masculins blancs, ce modèle parvient mal à protéger les femmes contre les risques sociaux, pour qui les politiques d'emploi ont donné lieu au refoulement sur les marges des marchés de l'emploi. La plupart des femmes divorcées ont principalement recours, entre 1937 et 1959, aux prestations d'assistance aux mères nécessiteuses, complétées par des allocations supplémentaires de l'assistance-chômage à partir de 1959, puis de l'aide sociale à partir de 1969. Selon nos analyses, à la différence d'aujourd'hui, les États canadien et québécois n'encouragent pas l'intégration en emploi salarié pour atténuer la pauvreté des mères seules, comme il l'avait fait pour la classe ouvrière masculine dans l'après-guerre. En revanche, ceux-ci poursuivent une stratégie assistantielle et prônent leur remariage. Comme le note également Monique Frappier-Desrochers, « [j] usqu'[alors...], comparant le coût par enfant que lui coûterait la garderie et le taux effectif de salaire que recevrait actuellement la plupart de ces femmes sur le marché du travail, le ministre préfère ne pas les inciter au travail » (1976, cité dans Gauthier, 1985 : 283).

Tout compte fait, la planification de l'emploi stable et les visées de rehaussement des salaires ont été dirigées vers les travailleurs masculins du secteur industriel. Dans le cas des femmes, l'État canadien, par la législation qu'il met en place, entretient leur confinement vers les marges du salariat. Dans cet environnement, le développement des garderies n'est pas souhaité, sinon strictement dans une perspective d'assistance et elles sont réservées aux familles aux prises avec des problèmes passagers importants. En arrière-scène, pourtant, l'augmentation des taux d'emploi des mères révèle, en creux, leur rôle primordial dans l'organisation de la garde des enfants, jusque-là naturalisé.

Depuis les années 1960, les réponses aux besoins croissants des mères vont surtout venir des solidarités communautaires et familiales. À la seule exception d'un bref moment durant la Seconde Guerre mondiale, le sujet des garderies génère peu d'intérêt de la part des élus canadien et québécois, qui s'adonnent avant tout à conforter la familialisation du soin et de l'éducation des enfants. Puis, dans les années 1960, le sujet des garderies ressurgit à mesure que se renouvellent et se modernisent les techniques d'intervention auprès des familles défavorisées, représentées au parlement par le Bureau de la main-d'œuvre féminine. Le gouvernement canadien porte alors

une oreille attentive à ces suggestions, ce qui aura un certain effet au moment de la rédaction de l'accord du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC).

À la même époque, la question des garderies est investie par le mouvement féministe en plein essor, et se retrouvera au centre de ses revendications. Sans conteste, ces nouveaux regroupements féministes saisissent rapidement le potentiel de collectivisation des activités domestiques que constituent les services de garde. Dans les années 1970, ces idées s'étaient d'ailleurs concrétisées à travers la mise en place des garderies *populaires*, de vrais laboratoires d'organisations autogérées et collectivisées, bâties sur l'entraide et la solidarité. Au tournant des années 1980, quand s'achève la période providentielle, la situation financière des garderies à but non lucratif reste toutefois précaire. Plusieurs sont déjà fermées ; la plupart menacent de fermer leurs portes si aucune aide financière complémentaire ne leur arrive.

Quelques années après, étonnamment, de nouveaux budgets sont libérés par l'État québécois pour leur venir en aide. Parallèlement, les pratiques des garderies sont de plus en plus évaluées par la classe politique ; le réseau de garderies s'institutionnalise et se bureaucratise. Ce changement de posture au tournant des années 1980, désormais en faveur des garderies, est plutôt étonnant et est porté à l'avant-scène au moment même où les gouvernements appliquent sans gêne leur programme de restriction budgétaire.

En définitive, propre aux idéaux de son temps, et à la différence d'aujourd'hui, la nécessité des garderies n'est jamais présentée par ces groupes comme un moyen de soutenir la croissance économique, mais comme une nécessité sociale et d'équité. L'implication de l'État est mise en relation avec les enjeux d'égalité et envisagée dans un partage plus équitable des tâches au foyer et dans la société. Tout compte fait, on doit aux organisations féministes, relayées par la Commission Bird, d'avoir fait de la question des garderies un enjeu féministe rattaché à la condition féminine et d'avoir éclairé cette question sous l'angle de la défamilialisation et de la dénaturalisation de la garde des enfants.

Chapitre 5 – 1984-2002. Le tournant néolibéral

« Le problème central ne se situe pas dans la motivation des individus à occuper un emploi. Il réside plutôt dans l'absence d'emplois elle-même, d'emplois offrant un salaire adéquat de même qu'une certaine continuité, et, quand on pense aux femmes particulièrement, dans l'insuffisance des supports offerts ».

-Francine Lepage, 1985⁸³.

Après avoir été délaissée durant les premières décennies d'après-guerre, à compter des années 1980, l'idée d'une politique globale et planifiée de services de garde séduit de plus en plus les parlementaires. D'un côté, la demande pour ces services dans la population augmente rapidement, d'abord avec l'entrée des mères de jeunes enfants en emploi, puis en réaction à une hausse marquée du nombre de mères divorcées prestataires de l'aide sociale. De l'autre, l'investissement dans ce secteur est désormais prescrit selon le nouvel idéal de l'« activation des dépenses » et de l'accès à l'emploi. Dans un contexte de morosité économique, les élu.e.s et les fonctionnaires font désormais de la relance de l'emploi et l'atteinte de l'équilibre budgétaire au Québec et au Canada leur priorité. Implicitement, comme nous nous attacherons à le montrer, l'atteinte des cibles qu'il se donne va s'appuyer sur la marchandisation des activités domestiques et l'assignation des mères seules et assistées, puis des familles biparentales, à ces emplois.

Dans une première partie, nous apportons ainsi certains éléments de contexte dans lequel ces changements sont entrepris, tant d'ordre économique (montée du chômage, stagnation des revenus moyens et délocalisation des emplois) que social (augmentation des divorces et du

⁸³ CSF, 1985 : 69.

phénomène de la monoparentalité), après quoi, nous présentons certains éléments du discours entretenu par les gouvernements pour justifier le tournant qu'ils entendent emprunter en matière de gouvernance. Dans la seconde partie, nous illustrons ces changements idéologiques en examinant plus attentivement le contenu des réformes mises en œuvre durant cette période dans les domaines de l'emploi, de la famille et de la fiscalité. Enfin, en nous appuyant sur les éléments amenés jusque-là, la troisième partie est consacrée à l'analyse de l'évolution des politiques de services de garde.

5.1 De l'État-providence à la construction de l'État néolibéral

5.1.1 Le bouleversement des repères familiaux traditionnels

Dans le domaine de la famille, les décennies 1980 et 1990 sont marquées par l'éclatement des repères familiaux traditionnels (Dandurant, 2004/1992 ; 1998 ; 1988). Les changements les plus visibles concernent l'augmentation rapide du nombre de séparations qui entraînent, dans une très grande proportion des cas, des conséquences désastreuses sur la situation socioéconomique des mères et des enfants⁸⁴.

On le sait, l'effet n'est habituellement pas le même dans le cas des conjoints masculins qui bénéficient déjà d'une position stable et avantageuse sur les marchés de l'emploi. Alors que la plupart des mères s'appauvrissent après un divorce, on observe plutôt un enrichissement du côté des pères (Dandurand, 1998 ; Beaudry et Gendron, 1990 ; Guest, 1995)⁸⁵. Lorsqu'elles cherchent

⁸⁴ La hausse des taux de divorces durant cette période s'explique en partie par l'évolution de l'encadrement législatif des régimes matrimoniaux (Dandurant, 1988). D'abord l'amendement au Code civil du Québec en 1964 sur le statut juridique des femmes mariées, puis l'adoption de *Loi sur le divorce* au fédéral en 1968 et enfin, l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'aide sociale* en 1969, induisent, mis ensemble, une brèche dans la contrainte matrimoniale rigide agissant contre la volonté des conjointes qui cherchent à mettre fin à leur union. D'un côté, la *Loi sur le divorce* adopté par le gouvernement fédéral permet l'accès au divorce dans les cours provinciales de divorce, en plus d'élargir les motifs recevables. Jusque-là, comme le souligne Dandurant, « ceux qui voulaient divorcer devaient procéder par le moyen d'un bill privé au Parlement canadien ou d'une résolution au Sénat (Pineau, 1978 : 127), le Code civil québécois n'admettant pas le divorce » (Dandurant, 1988 : 28).

⁸⁵ Au milieu des années 1990, le niveau de pauvreté parmi les mères monoparentales avec un ou des enfants à charge atteint son plus haut niveau : en 1996, près de 60 % des familles monoparentales vivent dans la pauvreté, et ce taux grimpe à 94 % chez les moins de 25 ans (Beaudry et Gendron, 1990 : 81). Dans 45% des cas de familles monoparentales, les revenus se limitent aux programmes gouvernementaux, dont l'assistance, et cette proportion atteint les 75% pour celles ayant de jeunes enfants de 6 ans et moins (*ibid.*). En 1997, comme l'expose alors le

à rejoindre l'emploi, celles-ci se confrontent à un marché du travail qui leur est défavorable et quand elles y arrivent, l'accès restreint aux biens et services nécessaires à leur attachement à l'emploi, en particulier les services de garde, limite considérablement leur accessibilité aux meilleurs emplois. La plupart des emplois qui s'offrent à elles, principalement dans le secteur des services à la personne, ne garantissent pas des rémunérations et des conditions de travail convenables pour assurer la sécurité économique du ménage (Dandurand et Mcall, 1996 ; Baillargeon, 1996)⁸⁶. En plus des salaires insuffisants, les dépenses indirectes occasionnées par le travail, notamment liées aux frais de garde et au transport, diminuent considérablement leur pouvoir d'achat réel et maintiennent le fossé de la pauvreté duquel elles peinent à sortir. Ce modèle place bien souvent celles-ci dans une situation intenable de « tout ou rien », en raison de la perte rapide de leurs prestations et d'accès à certains services sociaux lorsqu'elles acceptent l'un de ces emplois « au bas de l'échelle » (Kempeneers, 1987; CSF, 1985). Confrontées à ce « cul-de-sac », un nombre important d'entre elles sont piégées, sans autres véritables possibilités, dans les rangs de l'aide sociale (Dandurand et Mcall, 1996).

De l'idéal de la « mère au foyer » à la figure de la « mère dépendante »

Dans le domaine du travail, l'emploi relativement avantageux qui avait défini les décennies d'après-guerre semble de moins en moins accessible pour la nouvelle génération de travailleurs et travailleuses. La norme de l'emploi stable, ouvrant la voie à la sécurité financière, glisse tranquillement vers celle de l'emploi atypique, caractérisée par le travail à temps partiel et l'emploi temporaire, des salaires peu élevés et de faibles sécurités contre les risques de chômage, de maladie, d'invalidité et de la vieillesse. Pour les ménages épargnés par ces réalités, la forte inflation des prix à la consommation et les faibles indexations des salaires font malgré tout rapidement fondre leur pouvoir d'achat et la valeur de leurs économies (Guest, 1995).

document de présentation de la réforme de la politique familiale : « [...] plus de 100 000 familles monoparentales québécoises [comptaient] sur l'aide sociale ; c'[était] notamment le cas pour trois quarts des familles monoparentales qui ont des enfants d'âge préscolaire. De fait, 70 % des enfants de moins de 6 ans inscrits à l'aide sociale viv[ai]ent dans les familles monoparentales » (Québec. Secrétariat du Comité des priorités et al., 1997 : 5).

⁸⁶ Dans les autres secteurs plus « typiques », les emplois n'offrent pas la souplesse nécessaire aux réalités parentales. Les horaires ne concordent pas avec les heures d'ouverture des services de garde et le calendrier scolaire.

Selon les possibilités, l'appauvrissement des ménages est la plupart du temps comblé par une plus grande participation à l'emploi des conjointes. Pour les plus scolarisées d'entre elles, cette surcharge de travail est souvent apaisée en déléguant une partie des obligations domestiques et parentales aux marchés (Dandurand et Ouellet, 1991). Pour d'autres, ce plus grand investissement en emploi vient carrément s'ajouter à leurs responsabilités ménagères et parentales (*ibid.*).

Face à une croissance économique qui tarde à reprendre, l'inflation qui s'emballe et le taux de chômage qui bondit, les gouvernements québécois et canadien s'impatientent et vont graduellement adhérer aux critiques néolibérales sur la « passivité » des programmes sociaux d'après-guerre et l'inefficacité du modèle providentiel. Parmi tous les groupes visés par les réformes qui s'en suivent, c'est sans contredit pour les mères, en particulier celles divorcées, que l'incitation à quitter les rangs de l'aide sociale est la plus vigoureuse (Boivin, 2003). Cet engagement fort et rapide en ce qui a trait à la pauvreté féminine s'explique de manière non négligeable par leur inquiétude à l'égard des finances publiques, qui plombent avec le ralentissement de l'économie et les hausses de chômage. Pour s'attaquer aux problèmes qu'ils considèrent désormais structurels, les gouvernements québécois et canadien s'engagent alors dans une série de réformes, touchant notamment à l'impôt, l'aide sociale et le régime d'allocations familiales, dans l'espoir de contenir leurs dépenses et stimuler la création d'emplois. Conduites selon le nouvel idéal de « l'activation des dépenses », ces réformes sont présentées par les décideurs comme la réponse la plus adaptée pour redynamiser l'économie et prémunir les individus contre les nouveaux risques caractéristiques de l'ère postindustrielle (divorce, monoparentalité, emploi précaire, etc.)⁸⁷.

Dans les discours médiatiques et les communications gouvernementales, la figure de la mère seule bénéficiaire de l'aide sociale est alors systématiquement évoquée, à droite comme à gauche de l'axe politique traditionnelle, pour illustrer la faillite du modèle d'intervention providentielle

⁸⁷ Remarquons que, dans les faits, plusieurs attestent aujourd'hui que ces cibles ont été rarement atteintes et que les changements sont plutôt venus déverser les déficits budgétaires des gouvernements vers les individus (Barbier, 2009). Dans le domaine de l'emploi, également, ces réformes ont bien permis aux populations touchées par le chômage d'accéder à l'emploi, mais les bienfaits plus globaux sur le bien-être général des personnes sont, en revanche, moins certains (Boucher et Noiseux, 2018 ; Boivin, 2003).

(Dandurand et McAll, 1996). Dans sa « version douce », les discours portent principalement autour des thèmes de l'« exclusion » et de la « désaffiliation » des bénéficiaires de l'aide sociale. Trop « passives » et trop peu agencées aux réalités économiques du moment, les experts les plus en vue à l'époque sont d'avis que les mesures sociales en vigueur induisent le chômage plutôt qu'elles ne le soignent. D'un côté, la générosité « trop élevée » de l'aide, considérant la faiblesse du salaire minimum et la forte inflation, démotiverait les bénéficiaires à quitter l'aide sociale. De l'autre, le chômage de longue durée (au-delà d'une période de 6 ans), dans un contexte de révolution technologique et de transformation de l'emploi, amputerait l'*employabilité* des mères seules et diminuerait considérablement leurs occasions de retourner à la vie active. Dans sa « version dure », c'est plutôt l'image de la « bénéficiaire frauduleuse » qui est présentée⁸⁸. Les critiques mentionnées plus haut s'entremêlent alors à des remarques de nature stigmatisante, qui assimilent le recours à l'aide sociale à la paresse, susceptible de camoufler des manigances — voire de la fraude — par les bénéficiaires.

En définitive, alors que l'État-providence veillait jusque-là à écarter les femmes de l'emploi typique, leur participation salariale est dorénavant prescrite au nom d'une vision, remodelée au goût du jour, de l'« autonomie » et de l'« émancipation » économique. De la norme de la « bonne mère au foyer » sur lequel s'était construit le modèle providentiel, nous assistons à un glissement vers le modèle du « double rôle », lequel est désormais valorisé dans les médias et dans les communications politiques. Cette nouvelle norme qui prend son essor met alors en avant la figure de la mère qui s'émancipe sur les marchés de l'emploi, sans pour autant sacrifier son rôle familial (Charron, 2018 ; Orloff, 2006). Cela dit, et considérant la situation économique difficile et la déconfiture du marché de l'emploi, ces prescriptions entretenues par l'État restent manifestement opaques aux discriminations structurelles vécues par les populations marginalisées (Boivin, 2003). Pour la plupart, en particulier pour les mères divorcées, rien n'est dit sur les difficultés d'accès aux services de garde et les difficultés de conjuguer les horaires de garderies avec leur charge parentale, et cela pour des emplois dont les rétributions sont, de toute

⁸⁸ Notons que ce type de discours concerne plus souvent la pauvreté vécue dans les milieux défavorisés et racisés. Ce genre de raisonnement, fortement stigmatisant à l'endroit des plus démunies, rappelle le plus souvent les États-Unis du gouvernement Reagan dans les années 1980, qui avait fait campagne sur la figure de la « *Welfare Queen* » (Morel, 2000).

manière, insuffisantes. Dans tous les cas, il convient bien d'observer que cette perspective moraliste et individualisante de la pauvreté s'intéresse peu aux causes de la pauvreté, lesquelles sont éminemment sociales. Elle néglige ainsi tout lien plus structurel, relatif aux rapports de pouvoir qui conditionnent et maintiennent les individus dans la pauvreté (Dandurand et McAll, 1996). Dans le cas plus particulier des mères seules, ces critiques occultent ainsi le manque d'accès aux services de garde et les discriminations véhiculées sur les marchés de l'emploi et auxquelles celles-ci font face.

5.1.2 Le durcissement du discours sur l'inactivité des mères seules

Ces discours en circulation depuis les années 1970 viennent alors paver le chemin pour l'adhésion des élus à la perspective économique néoclassique, qui connaît un regain parmi les figures expertes les plus en vue dans les médias⁸⁹. Appliquées aux thèmes du chômage et de la pauvreté, ces théories économiques donnent lieu à l'idée de « chômage volontaire », selon laquelle l'inactivité relèverait d'un « choix » volontaire et rationnel des individus, établi en fonction des gains potentiels existants à occuper ou non un emploi en comparaison à l'aide sociale (Fraser, 2012/1995 ; Boivin, 2003). Lorsque l'assistance rivaliserait avec l'emploi, les prestataires seraient alors naturellement portés à se désintéresser d'intégrer le marché du travail. La généralisation de ce désengagement des individus à l'égard de l'emploi expliquerait donc, selon la perspective néoclassique, les hausses de chômage à la source du marasme économique. Dans les prochaines pages, nous examinons plus spécialement l'un des documents gouvernementaux les plus influents dans la préparation des réformes engagées à la fin des années 1980 à la sécurité sociale, à la politique familiale et au régime fiscal, à savoir le Livre blanc sur la fiscalité des particuliers (1985). Nous relevons d'abord les présupposés véhiculés dans le document et les outils méthodologiques retenus par les auteurs, de manière à bien situer et à mieux comprendre, ensuite, les solutions préconisées par les auteurs.

⁸⁹ Partout en Occident, la visibilité et la légitimité de ces experts prennent de l'ampleur et ceux-ci rejoignent désormais fréquemment les cercles décisionnels et stratégiques les plus rapprochés des chefs d'État. Par exemple, Anthony Giddens en Angleterre dans les années 1990 et Milton Friedman dans les années 1980 sont tous les deux les proches conseillers de leur gouvernement (Dardot et *al.*, 2021). Au Québec, l'économiste Pierre Fortin, après ses études à Chicago, occupe dans les années 1990 cette même position privilégiée.

1985 : Le Livre blanc sur la fiscalité des particuliers

Au Québec, ce type d'analyses est porté explicitement, au milieu des années 1980, dans le Livre blanc sur la fiscalité des particuliers (1985) préparé par Jacques Parizeau alors qu'il était ministre des Finances, puis révisé et déposé par son successeur Yves Duhaime. Le document représente un moment pivot de la transformation de l'État québécois (Harvey, 2019) et opère la sélection, puis la présentation — chiffres à l'appui — des nouvelles réalités sociales et économiques qu'il entend raccrocher à l'idéal d'« activation des dépenses ». Il fournit en outre l'argumentaire nécessaire à la légitimation des réformes des politiques publiques qu'il élabore⁹⁰.

Tant les idées qui y sont développées que la méthodologie utilisée témoignent de l'influence du courant néolibéral. Conformément aux idées mentionnées plus haut, les auteurs du document sous-tendent une vision opportuniste du chômage, selon laquelle les individus acceptent ou non d'occuper un emploi en regard de leur possibilité de s'enrichir. C'est seulement lorsque l'emploi proposé deviendrait plus « payant » que l'assistance, nous l'avons dit, que les individus envisageraient d'intégrer la population active. Autrement, ceux-ci s'enfonceraient nécessairement dans une relation de « dépendance » aux transferts de l'État (dite « trappe au chômage » ou « trappe à l'inactivité »). Partant de ce présupposé, la solution préconisée par les auteurs du Livre blanc consiste à accroître les gains monétaires de l'emploi et inversement, à limiter les transferts aux personnes inactives que l'on souhaite voir quitter l'aide sociale. Cette vision *mécanique* et *désincarnée* du chômage, on le voit, conduit ceux-ci à considérer l'impôt et les mesures de transferts avant tout comme des outils d'incitation au travail, qu'il suffit de diminuer ou de rehausser pour agir sur les taux de chômage.

Après s'être adonnés à l'étude minutieuse de la fiscalité québécoise, les auteurs y défendent ainsi la nécessité de revoir en profondeur l'organisation des régimes de taxation et de transfert pour

⁹⁰ Le dépôt du *Livre blanc sur la fiscalité des particuliers* suit une première vague de changements apportés à l'offre de programme de soutien du revenu aux mères seules et en situation de pauvreté. En 1974, le programme québécois d'allocation familiale est modifié pour limiter les bénéficiaires aux prestataires de l'aide sociale. En 1979, le gouvernement du Québec introduit un premier programme de supplément du revenu de travail, le SUPRET. Durant le même intervalle, l'aide financière aux familles démunies pour les frais garde est continuellement améliorée, notamment avec la mise en place du plan Bacon et de l'instauration de l'Office des services de garde à l'enfance (cf. 4.3.4). L'ensemble des changements vise ainsi à aider les mères seules à accroître leur participation salariale et diminuer leur « dépendance » aux transferts de l'État.

en accroître l'intégration mutuelle, en accentuer la portée incitative au travail et, dans certains cas, en intensifier la dimension coercitive. La démarche proposée par les auteurs du rapport revêt une ampleur certaine, puisqu'elle s'étend, au-delà de la fiscalité, aux domaines de la pauvreté, de la famille et de l'économie. Tout au long du document, les auteurs reviennent sur la situation des mères, plus particulièrement celles sans conjoint.e, dont la générosité de l'aide monétaire qui leur est accordée expliquerait les taux plus élevés d'inactivité. Ces affirmations empruntent d'autres recherches menées à la même époque portant sur la présence plus récurrente de ce groupe à l'aide sociale et l'existence d'une culture de la *dépendance* à l'assistance — de l'ordre du pathologique (Fraser, 2012/1994 ; Boivin, 2003).

Les problèmes d'efficacité – L'une des principales originalités du Livre blanc réside ainsi dans l'usage d'une méthodologie issue de la microéconomie et de la pensée néoclassique pour expliquer les phénomènes sociaux globaux et élaborer des solutions. La méthode renoue alors avec le présupposé de l'*homo oeconomicus*, dont les comportements et les arbitrages (ses choix), entre le travail et le loisir par exemple, sont strictement guidés par sa propension à optimiser son bien-être économique. Appliqué aux domaines de l'emploi et de l'impôt, ce modèle a pour prémisse que les individus sont d'autant plus motivés au travail et à l'effort que les perspectives de s'enrichir et d'améliorer leur bien-être sont élevées.

Cette perspective contient un nombre manifeste de faiblesses, dont la plus connue est qu'elle fait peu de cas des contraintes exogènes à l'individu, de nature sociale. Une compréhension plus systémique des inégalités aurait ainsi amené les auteurs à considérer les rapports de pouvoir pesant sur la liberté de choisir des individus, plutôt qu'à restreindre l'analyse à une question de rentabilité financière.

Sur la base de ce postulat, deux principes sont ensuite dégagés pour l'action publique. Premièrement, il est dit que l'individu serait naturellement hostile à l'impôt, à mesure que celui-ci s'élève, s'il n'en voit pas concrètement les bénéfices sur son propre bien-être. Plaquant par la suite l'argument bien connu de l'« effet pervers », il est affirmé que tout gouvernement trop gourmand en ponctions fiscales, malgré la bienveillance qui l'anime et la légitimité de ses décisions, sèmerait en réalité les conditions de sa propre faillite. Voyant sa situation s'améliorer

trop peu même lorsqu'il augmente ses revenus, le contribuable serait finalement porté à contourner l'impôt. La généralisation de ce modèle mène les auteurs à conclure qu'un niveau trop important de taxation serait donc contre-productif, dans la mesure où il favoriserait l'évasion fiscale, le travail au noir et les revenus indirects (vacances, régime de retraite, assurances, etc.), aux dépens des salaires (qui eux, sont imposés) (Garon et Paquet, 2018). Il en résulterait donc, à terme, une baisse générale de l'efficacité économique, sans pour autant que l'État soit réellement parvenu à augmenter sa capacité à financer ses dépenses. En ayant voulu améliorer le sort des plus démunis, défendent les auteurs du Livre blanc, la classe politique en serait plutôt venue à aggraver les écarts de richesses et cultiver la dépendance à l'assistance.

La seconde leçon est qu'il soit possible — voire souhaitable — pour un gouvernement de réguler certains comportements, dont le chômage et l'épargne, en intervenant sur les gains potentiels liés à l'adoption de certains comportements plutôt que d'autres. En rendant l'emploi plus « payant » (par exemple en diminuant les charges fiscales ou en accordant des suppléments salariaux), ainsi qu'en compensant mieux les frais occasionnés par l'occupation d'un emploi, les chômeurs et les chômeuses seraient alors plus enclins à considérer des emplois qu'ils auraient autrement refusés. Dans la même logique, en réduisant les cotisations et les impôts des entreprises, ces dernières parviendraient plus facilement à financer de nouveaux investissements et assurer leur compétitivité.

Pour estimer les distorsions qu'induirait la fiscalité sur l'incitation au travail, les auteurs recourent à des calculs sur les taux effectifs marginaux d'imposition (TEMI). L'analyse des TEMI consiste à considérer les gains « nets » de l'emploi sur le bien-être des individus (ici strictement pensé selon les profits monétaires), c'est-à-dire en soustrayant du revenu initial les pertes en prestations (aide sociale, prestations familiales, etc.) et les frais qui s'ajoutent (services de garde, frais de transport, habillement, impôt sur le revenu, cotisations, etc.). Cette méthode intègre par ailleurs l'hypothèse que l'individu (re)considère constamment ses choix en fonction des opportunités immédiates. Ce faisant, l'analyse des TEMI mène habituellement à évaluer la constance des gains et des pertes, puis formuler des recommandations susceptibles d'éliminer les irrégularités dans

les taux implicites d'imposition, lesquels seraient susceptibles de créer des « trappes » dans lesquelles les individus seraient périodiquement désincités à augmenter leurs revenus.

Sur la base de ces principes, il est alors évalué qu'une perte trop rapide des aides financières, en même temps que certaines cotisations et d'autres frais qui s'ajoutent, découragerait le ou la contribuable à augmenter son « offre de travail » et expliquerait, en définitive, le nombre élevé de mères seules « dépendantes » des subsides de l'État. En particulier dans le cas d'un salarié à faible revenu, en voyant ses efforts « annulés » par l'impôt et la perte des transferts auxquels celui-ci a habituellement droit, l'intérêt à augmenter son revenu diminuerait rapidement, selon une pente descendante, jusqu'à ce que le travail ne représente plus aucun intérêt.

Les TEMI appliqués aux mères seules préoccupent particulièrement les auteurs du Livre blanc. Plus que toutes autres catégories de main-d'œuvre, les bénéficiaires concrets de l'emploi seraient très faibles pour celles-ci lorsque l'on compte l'impôt sur le revenu, les pertes en prestations familiales et, s'il y a lieu, de l'aide sociale. Pire encore, cette « trappe à l'assistance » serait particulièrement réelle pour celles qui ne sont pas en emploi, pour qui le changement de situation occasionne au départ d'importantes dépenses en services de garde et d'équipements et services domestiques de remplacement. En plus de la barrière monétaire, le désincitatif serait par ailleurs accentué par l'état limité de l'offre de places en garderies et le manque d'accès aux liquidités nécessaires pour s'en prévaloir. L'enjeu des services de garde est d'ailleurs estimé particulièrement aigu dans le cas des mères ayant de faibles revenus de travail et qui ne bénéficient pas de l'aide sociale. Dans ce cas, elles n'ont la plupart du temps ni accès aux déductions fiscales pour frais de garde (si leurs revenus sont trop faibles pour payer de l'impôt) ni pleinement accès aux subventions financières fournies par l'OSGE (cf. 4.3.4). L'incitation à augmenter leur revenu de travail, pour les mères seules assistées ou à faible revenu, serait par conséquent particulièrement faible en comparaison d'autres groupes parmi la population.

Les auteurs déduisent ensuite que pour augmenter leurs revenus sans risquer de perdre leurs prestations, nombre d'entre elles s'adonneraient à la fraude et au travail au noir (notamment à

la garde d'enfants non déclarée)⁹¹. Fait intéressant, bien qu'aucune précision ne soit apportée par les auteurs du Livre blanc sur la nature et l'ampleur de ces activités non déclarées, d'autres documents gouvernementaux publiés durant la même période s'inquiètent de l'essor de la « garde au noir » parmi les mères bénéficiaires de l'aide sociale, généralement exécutée à même leur domicile (Desjardins, 1985 ; Dandurand, 2020). Selon Dandurand (2020), la lutte au travail au noir et à l'évasion fiscale va d'ailleurs fortement peser, à la fin des années 1990, dans le choix du gouvernement de s'investir davantage dans la régulation de l'offre de services de garde.

La solution préconisée par les auteurs consiste à limiter les pertes en transferts lorsque les bénéficiaires acceptent un nouvel emploi. Inspiré de la formule de l'impôt négatif, il est proposé de mettre de côté le modèle traditionnel de l'assistance et de passer vers un revenu minimum garanti qui regrouperait, selon les scénarios (trois scénarios de réformes sont proposés), la plupart des mesures auxquelles elles ont accès. Les prestations aux familles et les financements pour les frais de garde deviendraient alors beaucoup plus ciblés et l'administration des programmes serait rapatriée au *fisc.*, de manière à assurer la cohérence d'ensemble et à lisser l'intégration entre les mesures de transferts et l'impôt sur le revenu. Dans l'esprit des auteurs, ces changements permettraient aussi de contrer l'effusion de travail au noir, simplement en faisant en sorte que les activités non déclarées deviennent moins « rentables » financièrement.

Les problèmes d'équité – En plus d'occasionner des problèmes d'efficacités, les hauts TEMI auxquels sont exposées les mères seules en emploi à bas salaire entraînent, toujours selon les auteurs du Livre blanc, divers problèmes d'équité. D'une part, le manque d'équité se situe « entre les catégories » de contribuables de revenus similaires (dite « équité horizontale ») puisque certains avantages sont consentis sur une base statutaire, plutôt que selon les revenus⁹². Les

⁹¹ L'extrait suivant demeure emblématique du raisonnement porté par les auteurs du Livre blanc : « S'ils sont incapables de se trouver un emploi suffisamment rémunéré, la seule façon d'augmenter leur revenu disponible est de recourir au travail sur le marché noir, ce qui leur permettra d'augmenter leur revenu sans devoir perdre leurs prestations » (ministère des Finances, 1985 : 24).

⁹² Comme le détaillent les auteurs du document, il convient qu'un même type de nécessités devrait être estimé de manière similaire, indépendamment de l'admissibilité des contribuables à certains programmes. Pour les auteurs, la fiscalité en vigueur fait défaut à ce principe à diverses occasions, par exemple dans la distribution de l'aide aux familles : « les besoins essentiels reconnus pour un enfant de 6 à 11 ans seront de 487 \$ s'il vit dans une famille biparentale à revenu moyen (besoin reconnu dans le régime d'imposition, de 1305 \$ s'il vit dans une famille biparentale à l'aide sociale, ou de 4 257 \$ s'il vit dans une famille monoparentale à revenu moyen » (ministère des Finances, 1985 : 20).

problèmes les plus aigus de ce type se situent entre les mères en emploi à bas salaire et celles sur l'aide sociale. En ayant attaché les programmes d'accès aux services de garde à l'aide sociale plutôt qu'à un test de revenu, l'État en viendrait à opérer un traitement plus favorable envers les familles assistées qu'envers les petits salariés, paralysant au passage l'attachement à l'emploi — considéré par les auteurs comme le gage de l'inclusion sociale et de l'autonomie.

D'autre part, les auteurs observent de nombreux défauts en ce qui a trait à l'équité entre les contribuables de différents « niveaux de revenu » (c'est-à-dire entre les plus économiquement aisés et les plus démunis – dite « équité verticale »)⁹³. Là encore, les mères seules qui occupent des emplois à bas salaire sont fortement désavantagées en comparaison des plus nanties, puisque la plupart de ces aides prennent la forme de déductions et d'exemptions fiscales. Or, ces financements indirects, nous l'avons dit, ne valent évidemment rien pour les contribuables à faibles revenus qui ne paient déjà pas d'impôt et, inversement, les économies d'impôt sont d'autant plus avantageuses que s'élèvent les revenus de la mère.

Pour contrer ces iniquités, dans le premier cas, il est proposé d'étendre certains des avantages prévus à l'aide sociale aux salariés à bas revenu (suppléments pour enfant à charge, pour les frais de médicaments et les soins de santé, compensation des taxes de vente, etc.). En clair, la stratégie consiste à rendre l'aide monétaire accordée aux mères comparables, qu'elles se trouvent à l'aide sociale ou en emploi à faible revenu. Également, les auteurs proposent (dans les scénarios II et III) de revoir la méthode de calcul des prestations de l'aide de dernier recours, de façon que les barèmes soient représentatifs de la consommation des ménages en emploi à bas revenu, plutôt que déduit d'un seuil de bien-être estimé par un organisme mandaté⁹⁴. En définitive, dans un contexte où l'emploi précaire se développe, la proposition consiste implicitement à diminuer les prestations de l'aide sociale sur la base de l'emploi disponible le plus précaire, afin qu'il soit

⁹³ Le principe de départ est que le poids de la fiscalité devrait toujours augmenter à mesure que s'élèvent les revenus d'un contribuable, de manière que les familles les plus nanties soient davantage imposées que les plus démunies et qu'inversement, les plus démunies bénéficient en premier lieu des transferts de l'État. Cette seconde dimension de l'équité est aussi dite « progressive » ou « verticale ».

⁹⁴ Au Québec, il s'agit du Dispensaire diététique de Montréal (Labrie, 2016 ; CSF, 1985). Jusqu'en 1988, les barèmes de l'aide sociale sont déterminés en fonction des estimations du coût des denrées de bases. Par la suite, le montant des prestations sera calculé en proportion des habitudes de consommation des 10 % de travailleurs et travailleuses les plus pauvres – nous y reviendrons plus loin dans ce chapitre.

toujours plus « payant » que l'assistance. Dans le deuxième cas, pour rétablir l'équité entre les ménages plus aisés et les plus démunis, les auteurs préconisent d'« annuler » l'impôt à payer des ménages à faible revenu et de rediriger les transferts et les avantages fiscaux vers les ménages en emploi faiblement rémunéré (dont les revenus ne dépassent pas le seuil de revenu de sortie de l'aide sociale). Il est aussi suggéré d'unifier les régimes de transferts et de l'impôt, pour en favoriser l'harmonisation, de manière ce qu'un ou une contribuable ne reçoive jamais de montants en transfert qu'il ou elle devra paradoxalement redonner lorsqu'il ou elle émettra sa déclaration de revenus.

La plus importante critique à porter au Livre blanc concerne à notre sens le peu d'importance accordé à la conjoncture. La méthode utilisée par les auteurs repose sur l'hypothèse contestable que l'offre de travail suit naturellement la demande. Par conséquent, le chômage ne pourrait s'expliquer autrement que : 1) par la mauvaise volonté des chercheurs et chercheuses d'emploi, 2) qu'à la suite d'un décalage entre les qualifications des individus et les besoins du marché. Or, à aucun moment les auteurs questionnent les conditions dans lesquelles s'opèrent ces « choix » individuels. Une telle démarche aurait certainement amené les auteurs à s'intéresser aux possibilités réelles de participation durable au marché du travail des personnes sans-travail dans un contexte de faible création d'emplois convenables et d'une hausse, inversement, du nombre d'emplois atypiques existants, lesquels, nous l'avons indiqué, sont souvent peu adaptés aux besoins des chercheurs et chercheuses d'emploi. Dans le cas des mères seules, par exemple, la plupart des emplois disponibles n'offrent pas des horaires agencés à leurs responsabilités parentales (Boivin, 2003). En outre, dans le cas où ces bénéficiaires transiteraient vers l'un de ces emplois, les salaires et les conditions d'emploi ne suffiraient pas, bien souvent, à les sortir de l'insécurité financière et sociale.

5.2 Le temps des réformes : l'universalité en question

Influencée de près par le Livre blanc du ministère des Finances (1985), une série de réformes est menée dans l'objectif d'accroître l'intégration des programmes de transferts et l'impôt des particuliers. Plus précisément, ces réformes poursuivent centralement deux objectifs : 1) favoriser l'attachement durable des mères prestataires de l'aide sociale à l'emploi, en privilégiant

la formule « emploi + transferts » plutôt que l'assistance ; 2) maîtriser l'inflation et contenir le coût des programmes de sécurité sociale.

Dans les prochaines pages, nous présentons d'abord les grandes lignes de ces réformes pour ensuite en proposer l'analyse. Nous soutenons que ces changements sont venus rediriger les visées d'origine de l'assistance, de l'impôt et des allocations familiales, vers les nouvelles cibles de croissance et de réduction des dépenses publiques. En rehaussant la générosité relative envers les petits salariés, tout en resserrant les conditions d'accès, l'argent auparavant dédié aux familles est mis à contribution de la relance de l'économie et de l'emploi plutôt qu'utilisé pour soulager la pauvreté.

Encadré 6 : Le spectre du RMG : La protection sociale fiscalisée et l'institutionnalisation du travail précaire

Entre 1985 et la fin des années 1990, les réflexions autour de la sécurité sociale convergent vers le principe de revenu minimum garanti. Un programme de ce type est alors simultanément proposé en 1985 dans deux rapports importants, mis en place dans la foulée de la remise en question du rôle de l'État, soit : au Canada, par la Commission Macdonald, et au Québec, par les auteurs du Livre blanc sur la fiscalité des particuliers. Au milieu des années 1990, l'idée renaît au Canada à la veille de la campagne électorale de 1993, alors que Jean Chrétien avance son intention de revoir en profondeur le fonctionnement de la sécurité sociale dans un « livre rouge ». Peu de temps après, le sujet est de nouveau abordé dans les travaux de plusieurs des comités lancés en préparation aux réformes devant suivre le Sommet sur l'économie et l'emploi du Québec.

Au Québec, les documents traitants de ces questions formulent des recommandations semblables⁹⁵. Pour l'essentiel, ces rapports convergent tous vers l'idée de déplacer les personnes considérées « aptes à l'emploi » vers un nouveau programme de sécurité du revenu, qui réussirait mieux, selon eux, à conserver l'incitation au travail. Celui-ci viserait alors directement l'insertion des bénéficiaires en emploi, alors que le programme régulier de l'aide sociale serait réservé personnes présentant des difficultés permanentes à occuper un emploi.

L'une des particularités du nouveau programme concerne l'éventuel calcul des barèmes, qui seraient minutieusement conçus pour ne pas créer d'« interférence » avec l'emploi. Plutôt qu'en fonction d'un calcul des besoins, le niveau des prestations serait établi en proportion du salaire minimum, de manière que l'emploi soit toujours plus « payant » que l'assistance, même après avoir considéré la réduction des transferts. Bref, dans tous les cas, ce nouveau modèle devrait toujours veiller, pour les auteurs des divers rapports, à conserver un écart suffisant avec l'emploi,

⁹⁵ Il est plus précisément question du Livre blanc sur la fiscalité des particuliers (Québec. Finances. 1985) et des Rapports du Comité externe de réforme de la sécurité du revenu (Québec. Emploi et Solidarité. 1996).

en garantissant que ce dernier, même le plus rebutant et le plus mal payé, soit toujours plus attrayant que l'assistance.

La réalisation de ce principe implique par ailleurs une prise en compte beaucoup plus globale des multiples sources de revenus possibles des individus. Il apparaît alors évident, pour la plupart des observateurs, que le moyen le plus simple et le plus efficace pour y arriver consiste à ramener l'ensemble des transferts vers l'impôt, d'exercer un contrôle plus serré des activités non déclarées et d'élargir la définition de revenu dans le calcul des transferts. Ce régime rassemblerait la plupart des transferts « de base », les montants associés à la présence d'enfants (les allocations familiales et les subventions pour les services de garde) et les suppléments à l'emploi.

Dans le cas des mères monoparentales plus spécifiquement, les propositions convergent vers l'élaboration d'une protection sociale à deux volets. Après l'arrivée d'un nouvel enfant, celles-ci se verraient ainsi offrir, plutôt que l'aide sociale, une allocation parentale ou des prestations d'assurance-parentale relativement généreuses. Puis, après quelque temps, elles répondraient plutôt du nouveau programme spécialement dédié aux personnes aptes, et seraient soumises aux mêmes exigences concernant l'intégration à l'emploi. Les prestations pourraient toutefois être ajustées pour tenir compte des frais de garde et des dépenses supplémentaires liés au soin des enfants.

5.2.1 Le régime d'assistance

L'effritement des transferts et la dégradation des budgets des provinces

Dans les années 1980 et 1990, l'accord du RAPC donne lieu à de vives confrontations entre le gouvernement canadien et les provinces⁹⁶. Le fédéral fait alors remarquer l'augmentation vertigineuse des dépenses en sécurité sociale depuis les années 1960, sans être pour autant parvenues à endiguer complètement la pauvreté (Guest, 1995 : 234)⁹⁷. Puis, certaines provinces critiquent le fonctionnement des ententes à frais partagés, dont les modalités de remboursement leur semblent inutilement limiter leurs capacités à mettre en œuvre une stratégie pleinement adaptée aux besoins de leur population (*ibid.*)⁹⁸.

⁹⁶ Nous avons indiqué au précédent chapitre qu'en 1966 le fédéral était venu clarifier, par le biais de l'accord du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), les conditions et les modalités de sa participation financière en matière de sécurité sociale. L'entente adoptée entre Ottawa et les gouvernements provinciaux établit alors le remboursement par le fédéral de la moitié des dépenses encourues par les provinces, sans plafond, sous condition que les bénéficiaires se soient soumis à un test des besoins effectués par les provinces (Lamarche, 2019).

⁹⁷ Plus précisément, les dépenses en sécurité sociale globales au Canada, pour les trois paliers administratifs (fédéral, provincial et municipal), passent de 3,9 à 11,3 milliards \$ entre 1963 et 1972 (Conseil économique du Canada, 1983, dans Guest, 1995 : 324).

⁹⁸ Cette critique est amenée avec particulièrement de force par le gouvernement du Québec, dont plusieurs observateurs et observatrices considèrent à l'avant-garde sur les réflexions concernant la lutte à la pauvreté et au

Dans une visée de retour à l'équilibre budgétaire, les gouvernements fédéraux de Brian Mulroney (1984-1993) et de Jean Chrétien (1993-2003) vont progressivement se désengager des accords de transferts en instaurant des plafonds aux dépenses admises ou en diminuant les taux de remboursements aux provinces. En 1995, ces désinvestissements atteignent un nouveau sommet à la suite du remplacement définitif du RAPC par le *Transfert canadien en matière de santé et de programme sociaux* (TCSPS). Deux changements majeurs sont apportés par le nouvel accord (Gauthier, 2012). D'abord, l'entente réunit en une seule enveloppe les montants fédéraux alloués aux provinces pour leurs dépenses dans le domaine de la sécurité sociale, de l'éducation postsecondaire et de la santé. Ensuite, plutôt qu'un remboursement établi en fonction des dépenses (sans plafond), le TCSPS consiste en une enveloppe fermée, versée « en bloc » et calculée selon le nombre d'habitants. Par ce nouvel accord, Ottawa met ainsi fin, pour de bon, au principe de « besoins » à l'origine de la vision providentielle d'après-guerre (Bernier, 2003). En fixant à l'avance le niveau futur des dépenses en fonction du PIB (Gauthier, 2012: 6), il laisse plutôt entendre qu'il appartient à chaque individu de se prémunir contre les risques sociaux en investissant lui-même dans son éducation, sa santé et sa retraite afin de ne pas tomber dans la pauvreté. En outre, par ce nouvel accord, Ottawa parvient par ailleurs à « forcer la main » aux provinces pour qu'elles réévaluent leurs dépenses en sécurité sociale à la baisse et qu'elles adoptent une direction similaire à la sienne, sans quoi elles risqueraient d'aggraver leur propre déficit budgétaire (*ibid.*). Les coupes répétées dans les transferts aux provinces vont nécessairement avoir des effets dramatiques sur les finances des provinces, lesquelles se voient contraintes de réduire d'autant leurs dépenses en santé, en éducation, à l'assistance et dans le soutien aux enfants en fonction des décisions prises à Ottawa.

Les réformes à l'aide sociale

Au Québec, l'aide sociale connaît deux réformes consécutives, en 1989 et 1997, venant changer en profondeur les fondements et les visées du programme. Comme à Ottawa, le gouvernement

chômage (Guest, 1995). La province insiste en effet pour revoir en profondeur les dispositions prévues au RAPC pour faciliter les possibilités d'aligner sa stratégie de lutte à la pauvreté et d'incitation au travail aux modalités aux modalités du régime fiscal. Au milieu des années 1990, le Québec ira jusqu'à demander la fin pure et simple du principe de financement partagé, en contrepartie d'un transfert de points d'impôt correspondants aux provinces (*ibid.*).

du Québec s'inquiète à partir des années 1980 de l'augmentation rapide des taux d'assistance, en particulier en raison des effets négatifs sur les finances publiques⁹⁹.

Lorsqu'il s'intéresse de plus près à ces hausses, celui-ci fait alors remarquer l'afflux considérable de deux nouveaux types de prestataires de l'assistance, d'un côté les travailleurs pauvres et généralement jeunes et de l'autre, les mères seules. Dans les deux cas, ces figures tristement modernes de la pauvreté préoccupent particulièrement les décideurs dans la mesure où ces prestataires sont estimés en pleine capacité de travailler. S'inspirant des recommandations émises dans le Livre blanc, les réformes qui s'ensuivent vont établir une séparation des prestataires en fonction de leur « employabilité » présumée et de leur situation familiale, cela dans l'idée de mieux cibler les interventions (Dandurand et McAll, 1996 ; Lamarche, 1990)¹⁰⁰. La stratégie s'établit ensuite sur deux principes : a) resserrer les critères d'admissibilité des programmes et renforcer le principe de contrepartie ; b) diminuer les niveaux des prestations et restreindre la couverture des besoins spéciaux donnant lieu à des suppléments. Dans le cas des mères, un troisième principe s'ajoute, à savoir : c) déplacer les surplus monétaires destinés aux enfants vers le régime de prestations familiales, de manière à séparer complètement le traitement des parents et celui des enfants. Avant d'examiner plus attentivement ces trois aspects de la stratégie appliquée aux mères seules prestataires de l'aide sociale, nous présentons, dans le prochain encadré, quelques grandes lignes des réformes de 1988 et 1998.

⁹⁹ Durant la première moitié des années 1980, les taux de présence à l'aide sociale augmentent rapidement pour atteindre 11,7% en 1984. Après un net recul de ce taux durant les années suivantes, celui-ci rebondit au début des années 1990 jusqu'à un sommet de 12,7% en 1996 (Lévesque et Lanctôt, 2001 : 341).

¹⁰⁰ En 1989, la Loi sur la sécurité du revenu (S-3.1.1) remplace la Loi sur l'aide sociale (A-16) de 1969. La Loi de 1998 est elle-même remplacée à l'occasion de la seconde réforme de l'aide sociale en 1998 par la Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale (S-32.001).

Encadré 7 – Chronologie des changements apportés à l'aide sociale dans les années 1980 et 1990 affectant le traitement des mères seules assistées¹⁰¹

Réforme de 1988 – En 1988, le programme d'Aide sociale connaît sa plus importante révision depuis sa mise en œuvre. La réforme vise essentiellement à distinguer le traitement des bénéficiaires de l'assistance en fonction de leur aptitude à l'emploi. Ainsi, elle revoit les barèmes et les avantages à la hausse pour les personnes « inaptes » à l'emploi, et à la baisse pour les bénéficiaires considérés « aptes » au travail. Pour ces derniers, une portion de l'aide consentie devient conditionnelle à la démonstration d'un engagement suffisant du prestataire dans sa réintégration en emploi. Un refus de participer à une activité d'employabilité proposée par un agent de l'aide sociale constitue en ce sens une marque de mauvaise volonté pouvant faire l'objet d'une sanction financière. Dans le cas des mères seules, la réforme applique ces nouvelles dispositions lorsque leur plus jeune enfant atteint l'âge de 6 ans.

La période 1994-1998 — À compter de 1994, le gouvernement impose une série de restrictions dans les montants offerts aux bénéficiaires de l'aide sociale, dans la perspective de diminuer les coûts du programme. Celui-ci réagit alors aux coupes fédérales dans les transferts en services sociaux. Retenons trois éléments importants de cette période d'entre-deux : 1) la non-indexation ou l'ajustement à la baisse de plusieurs mesures adressées aux familles (allocation familiale, crédit d'impôt non remboursable pour enfant) ; 2) l'abolition du supplément accordé aux mères de jeunes enfants (le barème dit « apte et disponible à l'emploi ») ; 3) l'introduction de restrictions des remboursements spéciaux liés à certains soins de santé (optométrie, soins dentaires, médicaments) et dans l'aide au logement. En contrepartie, de nouveaux programmes, indépendants de l'aide sociale, sont mis en place pour couvrir ces pertes (assurance-médicaments et allocation-logement).

Réformes de 1998 – La seconde réforme vise spécialement la sortie des mères seules de l'aide sociale (Boivin, 2003). Les grandes lignes de la réforme sont formulées en 1996 dans la foulée des grands événements socio-économiques organisés par le gouvernement Bouchard. Deux aspects de la réforme sont à retenir en ce qui a trait au traitement des mères seules à l'aide sociale : 1) la réforme impose aux mères seules dont les enfants ont atteint l'âge de 5 ans des parcours de réintégration à l'emploi, sous peine de sanction financière ; 2) de manière coordonnée à l'implantation de la « nouvelle » politique familiale, la réforme prévoit le retrait complet des montants liés aux enfants dans les barèmes de l'aide sociale et leur réintégration à la nouvelle mesure d'allocation unifiée pour enfant.

¹⁰¹ Les informations rapportées dans l'Encadré 7 proviennent de différentes sources, dont Boivin (2003), Rose (2001), Rose et Desjardins (2003), Fortin et Séguin (1996), Bouchard, Labrie et Noël et Desjardins (2003), les Rapports du Comité externe sur la réforme de la Sécurité du revenu (1996) et Labrie (2016).

A. La multiplication des barèmes – Un premier élément caractéristique de ces réformes, s’appliquant par ailleurs aux mères seules, concerne le durcissement du traitement et des opérations de contrôle pour les prestataires considérés aptes à l’emploi par l’aide sociale. Dans le cas des mères seules, par exemple, ces changements s’illustrent à partir de 1988 par la perte de certains avantages et de suppléments à l’aide sociale lorsque leur plus jeune enfant atteint l’âge de 6 ans. Ainsi, durant les premières années suivant la venue d’un nouvel enfant, une mère se voit, comme auparavant, attribuer le statut de « non disponible à l’emploi », ce qui l’exempte des pressions à quitter l’aide sociale et lui octroie un montant supplémentaire pour reconnaître certains besoins à long terme. En revanche, la réforme prévoit dorénavant l’échéance de ce statut avantageux, nous l’avons dit, lorsque son plus jeune enfant atteint l’âge de 6 ans. Suivant cette période, les mères seules sont désormais estimées « disponibles à l’emploi » selon les critères du programme et soumises aux mêmes obligations concernant la participation à un programme d’employabilité ou l’acceptation d’un emploi lorsqu’il est proposé par un agent à l’aide sociale. L’abandon ou le refus de la prestataire de participer au programme d’employabilité proposé par l’agent est susceptible d’entraîner des pénalités financières dans les prestations habituelles des mères bénéficiaires.

Prolongeant cette dynamique, la seconde réforme de l’aide sociale, en 1998, accentue la dimension coercitive du programme, cette fois en venant carrément supprimer le statut de « non-disponibilité » accordé aux mères d’enfant de moins de 6 ans. La réforme prévoit plutôt une exemption partielle de certaines des obligations adressées aux bénéficiaires aptes et leur décerne le statut moins avantageux de « personne ayant des contraintes temporaires à l’emploi ». En outre, cette seconde réforme fait également passer la période d’inadmissibilité à l’emploi suivant l’arrivée d’un nouvel enfant de 6 à 5 ans (Boivin, 2003 : 36)¹⁰².

B. La diminution des prestations — S’inspirant des réformes américaines du *workfare*, le durcissement du programme envers les personnes considérées aptes se signale également par la

¹⁰² Soulignons au passage que les documents de préparation de cette seconde réforme proposaient initialement de fixer cette période à 2 ans, mais que la disposition ne sera finalement pas adoptée. Cet aspect de la réforme est conforme à ce que proposent initialement les rapports de comités du Sommet (Comité externe sur la réforme de la Sécurité du revenu, 1996 ; Commission sur la fiscalité et le financement des services publics, 1996). La suggestion devait alors être reconsidérée plus tard, en fonction de l’avancement de la mise en œuvre du programme de CPE.

diminution des prestations de bases aux mères seules considérées aptes à l'emploi. Pour le rappeler, la stratégie se fonde sur l'hypothèse de départ, appuyée par la perspective économique néoclassique, qu'un durcissement du traitement des prestataires, notamment financier, augmenterait directement les probabilités de sortie de l'aide sociale (Boivin, 2003). Ces pressions économiques passent premièrement par l'indexation moindre, à partir de 1988, de plusieurs prestations offertes aux personnes jugées aptes à l'emploi (Labrie, 2016 ; Rose, 2001). D'autre part, la reconnaissance financière de certains besoins de base, jusque-là pleinement couverts par l'aide sociale pour les mères concernées, est remise en question, donnant lieu à des révisions à la baisse des compensations ou l'exigence de contrepartie pour certains montants jusque-là obtenus de plein droit.

En outre, depuis 1988, la détermination des barèmes pour une personne apte repose non plus sur la base du déficit entre les *besoins* et les ressources des prestataires (déterminé par le Dispensaire diététique de Montréal), mais prend pour point de référence le niveau de dépenses en consommation des ménages en emploi au salaire minimum, soit le premier décile de revenu (Lanctôt, 2016 ; CSF, 1985 : 3). Remarquons que la méthode préconisée, alignée aux recommandations du Livre blanc, témoigne de la place centrale qu'occupe l'objectif de *workfare* devant celle du bien-être des individus¹⁰³. Le défaut majeur de cette méthode consiste, semble-t-il, à ne jamais s'être demandé si les ménages pris pour référence pour les nouveaux barèmes à l'assistance réussissent, en pratique, à satisfaire convenablement leurs besoins de base (CSF, 1985).

C. Le déplacement des suppléments pour les enfants versés à l'aide sociale — Enfin, ces réformes déplacent graduellement le traitement des enfants des ménages prestataires de l'aide sociale vers le régime de prestations familiales (Rose, 2001 ; Lefebvre, 1998). L'idée ici est d'égaliser le traitement des ménages à l'aide sociale et ceux en emploi à bas salaire, en offrant les mêmes

¹⁰³ La méthodologie employée pour déterminer les barèmes de l'Aide sociale est remise en question pour la première fois dans une recherche publiée par le service de recherche du ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu, en 1985 (Labrie, 2016). Les auteurs du document, Denis Fugère et Pierre Lanctôt, remettent en question les seuils de revenu minimal considérés par l'Aide sociale pour établir les barèmes. Ceux-ci proposent plutôt de considérer le niveau de dépenses consacrées par les 10 % de ménages les plus pauvres pour satisfaire leurs besoins de base (*ibid.*).

avantages aux ménages, indépendamment de leur situation d'emploi. Le déplacement complet des portions monétaires attribuables aux enfants sera atteint à la veille des années 2000, dans la foulée des réformes engagées à la suite du Sommet sur l'économie et l'emploi du Québec en l'automne 1996 – nous y reviendrons.

5.2.3 Les prestations monétaires aux familles

Les prestations fédérales aux familles

Durant la même période, le régime d'allocations familiales fédéral connaît des réformes majeures en 1973 et 1986, jusqu'à son remplacement complet en 1993 au profit d'un crédit d'impôt entièrement ciblé, la Prestation fiscale pour enfant (PFE). En centrant la plus grande part de ses dépenses vers les ménages à faible revenu, le gouvernement cherche alors à inciter ces derniers à accepter ou garder un emploi peu avantageux qu'ils n'auraient pas accepté sans ces suppléments, tout en maintenant ses dépenses à des niveaux comparables. La principale stratégie consiste donc à s'attaquer à la portée universelle des mesures, que l'on accuse d'être trop coûteuses et peu efficaces, puisqu'elles limitent les efforts parallèles d'incitation au travail. Le prochain encadré présente les changements les plus importants apportés durant cette période.

Encadré 8 – Chronologie des principaux changements fédéraux

1973-1993 — *Programme d'Allocations familiales* : En 1973, les transferts en allocations familiales sont triplés, mais deviennent imposables. Le fédéral accroît par la même occasion la marge de manœuvre des provinces en leur laissant la possibilité de rajuster les montants en fonction du rang, de la composition familiale et du statut du ménage, de manière à ne pas contrevir aux efforts d'incitation au travail engagés à l'assistance. Le Québec va se prévaloir de cette mesure dès 1974. À partir de 1984, le programme fait l'objet d'indexations partielles, ce qui en dégrade rapidement la valeur réelle. En 1993, lorsque les prestations ne valent quasiment plus rien, le programme est définitivement aboli et remplacé par la Prestation fiscale pour enfant (PFE)

Budget 1978 — Le budget de 1978 introduit le Crédit d'impôt remboursable pour enfant. Le nouveau crédit cible principalement les ménages à bas revenu, plus durement affectés par la perte de leur pouvoir d'achat générée par l'inflation élevée. L'investissement dans ce programme s'effectue en contrepartie de désinvestissements au programme d'Allocations familiales. En effet, ce dernier ne sera que partiellement indexé dans les années suivantes, tandis que les crédits d'impôt seront constamment bonifiés (Young, 2000 : 36).

Budget 1988 — En 1988, un second Crédit d'impôt pour les familles est introduit, mais celui-ci est non remboursable. Suivant cette formule, la nouvelle mesure ne bénéficie donc qu'aux familles

dont les parents ont un revenu assez élevé pour payer de l'impôt, d'ordinaire ceux en emploi¹⁰⁴. Le programme diminue ainsi une fois plus, à l'instar du Crédit remboursable introduit en 1978, la dimension universelle du régime de transferts aux familles.

1993 — *Prestation fiscale pour enfant (PFE) et son supplément (SPNE)* : En 1993, le gouvernement fédéral révisé en profondeur son régime de prestations familiales. Un nouveau programme, la PFE, remplace complètement l'ancien programme d'Allocations familiales et les programmes de crédits d'impôt. La réforme vient alors simplifier le régime existant en réunissant en une seule mesure les multiples initiatives destinées aux familles¹⁰⁵. Les sommes d'argent remises sont dorénavant susceptibles d'être entièrement récupérées selon les revenus familiaux déclarés. La PFE met donc un terme définitif au principe d'universalité aux prestations familiales du fédéral. Un autre élément important de la réforme concerne l'introduction d'un supplément de revenus destiné aux familles à faible revenu en emploi, le supplément de la prestation nationale canadienne pour enfant (SPNE). Ce faisant, le régime canadien de prestations familiales en vient à intégrer certains éléments d'incitation à l'emploi, laquelle lui était originellement complètement étranger (Bernier, 2003).

1998 — *Prestation nationale pour enfant (PNE)* : En 1998, dans la foulée des négociations entre Ottawa et les provinces, le fédéral réaménage encore une fois son régime de prestations familiales, cette fois dans l'objectif de concéder davantage de souplesse aux provinces dans l'administration des programmes de sécurité sociale. La réforme est originellement préparée dans la foulée de la crise constitutionnelle. Celle-ci prend alors le nom de *prestation nationale pour enfant*, pour souligner le passage vers un fédéralisme plus décentralisé vers les provinces (White, 2008).

L'élément le plus marquant de la réforme concerne le remaniement du SPNE. Ce second volet continue d'exister, mais il ne consiste plus en supplément au revenu de travail et le montant devient entièrement accessible aux familles à l'aide sociale (*ibid.*). Bien que le Québec ne soit pas signataire de l'accord, la province appuie néanmoins l'initiative du programme (*ibid.*). Le Québec adhère tout de même au principe central de l'accord, qui indique que les provinces, dans le cas où celles-ci décident de revoir les barèmes de l'aide sociale en fonction de la nouvelle mesure fédérale, réintègrent l'argent épargné dans certains programmes visant à contrer la pauvreté des enfants. Dans le cas particulier du Québec, ces montants sont essentiellement réalloués au nouveau programme de CPE (Sénat du Canada, 2009 : 80).

Cet examen sommaire des changements aux prestations familiales présenté dans l'encadré précédent fait ressortir le long parcours débuté dans les années 1970 pour réaligner ce régime

¹⁰⁴ Contrairement à un crédit d'impôt « remboursable », un crédit « non remboursable » n'apporte aucun bénéfice aux contribuables dont le solde d'impôt à payer est déjà nul. Inversement, les familles qui ne paient pas déjà pas d'impôt peuvent tout de même profiter d'un crédit d'impôt *remboursable*. Plutôt que de réduire l'impôt à payer, la valeur du crédit est convertie en un montant d'argent versé directement, par chèque, aux familles à faible revenu.

¹⁰⁵ Ces programmes sont : l'Allocation familiale, le Crédit d'impôt remboursable pour enfant et le Crédit d'impôt non remboursable pour enfant.

aux nouvelles cibles économiques d'Ottawa. Pour bien saisir l'implication de ce changement, il faut à notre avis bien saisir le contexte particulier dans lequel ces réformes s'engagent. Par celles-ci, le régime d'allocations familiales se positionne clairement comme l'une des plus importantes pièces stratégiques à partir de laquelle le gouvernement entamera la réorganisation des marchés de l'emploi et de la sécurité sociale. En agissant de la sorte, il permet de contenir les revendications pour un revenu décent en écartant des débats la question — politiquement plus délicate — des enfants. Bref, il justifie l'existence d'un salaire minimum bas, rattaché aux lois de l'offre et de la demande plutôt qu'en fonction d'un calcul du bien-être, en ne rendant pas les enfants responsables du « choix » et de la productivité de leurs parents.

Les prestations québécoises aux familles

Au Québec, des tendances similaires s'observent. Comme au Canada, les multiples suppléments et mesures financières versées aux familles sont réaménagés en un nombre plus limité de programmes placés sous l'administration du *fisc*. Puis, la portée universelle des programmes en vigueur est fortement remise en question et les nouveaux programmes mis en chantier sont beaucoup plus ciblés. Nous en proposons l'examen en deux moments distincts, soit un premier qui s'enclenche avec le dépôt du Livre blanc sur la fiscalité des particuliers entre 1985 et 1990, puis un deuxième entourant le Sommet sur l'économie et l'emploi du Québec en 1996.

1988-1993. L'entre-deux nataliste/travailleuse – Des révisions importantes aux régimes de prestations familiales s'enclenchent en 1988 avec l'entrée progressive de la réforme de l'impôt des particuliers (Lefebvre et Mayer, 1991). Plusieurs changements sont apportés à ce moment pour accentuer l'incitation à l'emploi des mères d'au plus deux enfants ou dont ceux-ci ont atteint l'âge de 6 ans. Pour les cinq premières années, l'on considère toujours que la mère peut rester à la maison et veiller à la bonne éducation de ses enfants. Dans le cas des familles nombreuses, le prix des services de garde et la situation de pénurie rendent difficilement imaginable l'intégration des mères au marché du travail.

Dans les prochains paragraphes, nous montrons que les réformes vont graduellement instaurer un dispositif à « deux vitesses », établi d'après l'importance des charges parentales. Par le renouvellement des programmes en place, on vient ainsi préserver, pour les unes, la

reconnaissance de l'indisponibilité temporaire à l'emploi, et pour les autres, une part de plus en plus grande des aides deviendra implicitement conditionnelle à l'occupation d'un emploi.

i) Pour les mères ayant des charges familiales plus importantes : D'un côté, l'Allocation de disponibilité (voir l'encadré 9) — renommée Allocation pour jeunes enfants en 1988 — est bonifiée pour les mères ayant plus de 3 jeunes enfants (moins de 6 ans) à leur charge. La même année, le gouvernement annonce la mise en place de l'Allocation à la naissance. Cette nouvelle mesure accorde un montant d'argent au ménage pour chaque nouvelle naissance, indépendamment du revenu familial. Les montants évoluent positivement selon le rang de chaque enfant¹⁰⁶. Jusqu'à l'abolition du programme en 1997, les montants offerts sont régulièrement bonifiés, en particulier pour les enfants de troisième rang et les suivants. Les sommes sont acheminées en un paiement unique ou en plusieurs versements, échelonnés sur 2 ou 5 ans, selon les montants impliqués. Ces véritables « bébés-bonus », comme certain.e.s médias et député.e.s dans l'opposition s'amuse à les désigner, laissent alors à penser que le gouvernement chercherait maladroitement à « acheter » les nouvelles naissances, en offrant aux ménages d'importants montants d'argent (Rose, 1987, Dandurand, 2020).

ii) Pour les mères considérées avoir des charges familiales plus légères : De l'autre côté, un ensemble de mesures est élaboré pour inciter les mères considérées avoir des charges familiales plus légères à accepter un emploi (celles ayant moins de 3 enfants à charge ou dont ceux-ci sont d'âge scolaire). Le programme Aide aux parents pour leurs revenus de travail (APPORT) est ainsi introduit pour atténuer l'effet désincitatif au travail causé par la perte trop rapide (« dollar pour dollar ») de l'aide sociale lors d'un retour à l'emploi. Comme le Supplément de revenu du travail (SUPRET), l'APPORT (la mesure qu'elle remplace) consiste en un programme fiscal de supplément du revenu, qui verse un supplément monétaire aux travailleuses à bas salaire avec des enfants à charge pour compenser les pertes à l'aide sociale en prestation aux enfants. Notons que ce

¹⁰⁶ Plus précisément, l'Allocation à la naissance consiste en un crédit d'impôt remboursable provincial offert aux familles avec enfants de moins de 5 ans. En 1988, il offre un montant, séparé sur 5 ans, de 500\$ pour un premier enfant et un deuxième et 3 000\$ pour un troisième et les suivants. Jusqu'à son abolition en 1997, ce dernier montant de 3 000\$ est augmenté pour atteindre 8 000 \$ en 1992. En 1995, les déboursés du programme atteignaient un sommet de 189 M\$. Durant les premières années, les montants sont versés de manière trimestrielle, puis lorsque les primes deviennent rapidement généreuses dans les années 1990, l'étalement est sur cinq ans (gouvernement du Québec, 1988 : 12 ; 1993 : 11).

programme cible en particulier les mères seules, lesquelles se voient accorder un accès moins restrictif et plus généreux à l'aide monétaire. Ainsi, comparativement au SUPRET, en plus de bonifier les salaires, le programme APPORT rembourse jusqu'à 55 % des frais de garde rattachés à l'emploi pour les mères à faible et modeste revenu (ministère du Conseil exécutif et Secrétariat à la condition féminine, 1988 : 58)¹⁰⁷.

Encadré 9 : L'allocation de disponibilité

L'allocation de disponibilité est un crédit d'impôt remboursable ayant existé entre 1982 et 1988. Il était offert aux mères d'enfant(s) de moins de 6 ans, que le ou les parents travaillent ou non. En 1982, la mesure est initialement présentée comme un montant offert pour couvrir les frais de garde des ménages qui n'ont pas accès aux déductions pour frais de garde puisque leurs revenus sont trop bas, ou pour soutenir le revenu du parent qui renonce à l'emploi pour s'occuper de ses enfants (Québec, budget 1982 : 32). Le crédit ne peut toutefois pas être cumulé avec la « Déduction pour frais de garde d'enfants » du Québec, c'est-à-dire que les contribuables doivent demander la mesure qui les avantage au moment de remplir leur déclaration d'impôt.

L'idée d'une allocation de disponibilité est déjà préconisée en 1978 par le Conseil du statut de la femme dans son document phare *Pour les Québécoises : égalité et indépendance*. La proposition arrive dans la foulée des débats entourant l'instauration éventuelle d'un RMG et des revendications pour l'implantation d'un salaire au travail ménager. Une telle mesure, selon le CSF, réussirait le mieux à reconnaître à la fois le travail non-rémunéré effectué au foyer par les femmes et, dans le même temps, soutenir leur insertion à l'emploi lorsqu'elles le désirent. Sa formule universelle et son appellation (« allocation » plutôt que « salaire ») viendraient par ailleurs séparer la reconnaissance due aux femmes pour leur plus grand investissement dans la sphère domestique d'un quelconque référent marchand. En outre, elle éviterait de privatiser l'enjeu du travail domestique en visibilisant le « caractère collectif de certaines activités exercées au sein de la famille » (CSF, 1978 : 175).

Pour les autrices, l'ajout d'une telle mesure devrait accompagner la bonification des allocations familiales universelles plutôt que de s'y substituer. C'est seulement de cette manière, argumentent-elles, que l'allocation de disponibilité accomplirait du même coup les objectifs de socialisation des dépenses en services de garde et de valorisation du travail domestique.

Il est toutefois suggéré que la nouvelle mesure remplace les crédits et déductions fiscales octroyés au conjoint le plus riche pour ses dépenses « d'entretien » de sa ou son conjoint.e et ses enfants (exemption de personne mariée, exemption pour enfant à charge, déduction pour frais

¹⁰⁷ Plus exactement, tandis qu'une famille biparentale a accès à des montants jusqu'à un revenu de 21 820 \$ en 2005, les familles monoparentales sont admissibles jusqu'à un revenu de 15 330 \$ (Godbout et Arsenault, 2005 : 13). Le programme APPORT supplémente le « [l]e revenu d'emploi [...] au taux de 32 % jusqu'à la sortie de l'aide de dernier recours. Au-delà de cette limite, la prestation maximale est réduite à raison de 40 % des revenus totaux dépassant le seuil de revenu du programme [Action positive pour le travail et l'emploi (APTE)] » (Québec. Secrétariat du Comité des priorités et al., 1997 : 38).

de garde, etc.). La fin de ces programmes est exigée dans une visée plus large de mise en œuvre d'un revenu minimum garanti et d'un projet global de services de garde dont les tarifs refléteraient la valeur de l'allocation de disponibilité, de manière à que ces services soient implicitement gratuits pour l'ensemble des familles. En contrepartie, les femmes décidant de demeurer au foyer pour éduquer leur(s) enfant(s) et de ne pas occuper un emploi seraient également compensées, implicitement, à la hauteur du marché pour leur services domestiques.

Quoi qu'il en soit, l'« Allocation de disponibilité », en vigueur au Québec au début des années 1980, s'écarte à plusieurs égards du projet préalablement proposé par le CSF, à commencer par la valeur des montants accordés. En définitive, si elle devait, dans l'esprit des autrices, prendre en charge le coût des frais de garde ou reconnaître l'apport des femmes dans l'éducation des enfants, la faiblesse des montants vient limiter considérablement la portée du programme).

1996. Le tournant travailliste — À la fin des années 1990, les inclinaisons familialiste et nataliste qui caractérisaient les mesures familiales sont définitivement reléguées au second plan. L'intervention publique envers les familles prend alors un accent résolument travailliste, et cherche avant tout à lutter contre la pauvreté des ménages avec de jeunes enfants par l'augmentation des revenus de travail des parents. Un accent particulier est mis sur les mères seules avec de jeunes enfants à charge.

En 1996, dans la foulée du Sommet sur l'économie et l'emploi du Québec, Lucien Bouchard présente ses intentions de revoir en profondeur plusieurs des programmes auxquels ont droit les mères seules. Des réformes sont simultanément menées à la politique familiale, à l'assistance et au régime de l'impôt des particuliers. Quelques mois après le Sommet de 1996, la stratégie à l'égard de l'intégration en emploi des mères seules est précisée dans un livre blanc intitulé *Les enfants au cœur de nos choix* (1997). Le document, déposé conjointement par Pauline Marois et Louise Harel, est préparé par les plus proches fonctionnaires du Cabinet du premier ministre : le Secrétariat du Comité des priorités du ministère du Conseil exécutif, en collaboration avec le ministère de la Sécurité du revenu, l'Office des services de garde à l'enfance, le ministère de l'Éducation, de la Régie des rentes du Québec et du Secrétariat à la famille¹⁰⁸. La révision de la

¹⁰⁸ Ce souci d'intégration s'observe d'ailleurs à la lecture des différents documents préparant ces réformes. Le Comité sur la fiscalité et le financement des services publics (1996), communément appelé « Commission D'Amours », par exemple, fait part de ses préoccupations, voire des « sérieux problèmes », provoqués par la nature des programmes de transferts aux familles existants, ce qui l'amène à suggérer le regroupement des mesures de soutien financier à la

politique familiale comprend alors trois principaux volets : 1) le rapatriement des aides monétaires touchant à la famille en une prestation unique fiscalisée et entièrement sélective : l'Allocation unifiée pour enfant (AUE). Le crédit d'impôt (non remboursable) lié à la monoparentalité et celui pour enfant sont toutefois conservés ; 2) le développement des centres de la petite enfance ; 3) la création d'une assurance-parentale provinciale en remplacement des prestations prévues à l'assurance-chômage¹⁰⁹.

Ces changements, nous l'avons dit, alignent stratégiquement la politique familiale, et l'intervention auprès des familles plus généralement, aux cibles budgétaires et économiques du gouvernement. Ce virage « économique » qui est emprunté est d'ailleurs mis en évidence par Lucien Bouchard à l'événement de clôture du Sommet, comme en témoigne la prochaine citation tirée de son allocation. Observons que trois des quatre objectifs de cette réforme mentionnés par le premier ministre sont directement liés à ces nouvelles cibles économiques :

[La nouvelle politique familiale] permettra : a) de *concilier plus facilement travail et famille* pour tous les parents de jeunes enfants ; b) d'offrir, à prix accessibles, à la petite enfance de meilleurs services qui aideront un grand nombre d'enfants à mieux se préparer à leur séjour dans le système scolaire ; c) *d'inciter au travail les personnes gagnant un faible revenu et les prestataires de l'aide sociale qui ont un ou plusieurs enfants* ; d) *de favoriser la croissance de l'économie sociale* ; de *réduire le travail au noir* dans un secteur d'activité où il est très présent [nos italiques] (Bouchard, 1996c)¹¹⁰.

Les réformes font alors passer la panoplie de modestes aides monétaires transférées aux familles à une prestation unique, dite « allocation unifiée pour enfant » (AUE). Cette « nouvelle » allocation familiale constitue alors l'assise centrale d'un projet plus large de réorganisation de

famille en une prestation unifiée (Commission D'amours, 1996 : 97). Parmi les enjeux soulevés, les auteurs s'inquiètent notamment de l'effet désincitatif causé par ces mesures financières, qui « pourrait constituer [en octroyant des montants trop élevés,] un frein pour le retour au travail des personnes recevant de l'aide de dernier recours » (ibid.).

¹⁰⁹ Cet aspect ne sera toutefois pas traité dans ce mémoire.

¹¹⁰ La centralité du rôle économique de cette réforme est aussi mentionnée dans le document d'orientation de la politique familiale de 1997 rendu public par la ministre de la Famille et de l'Enfance, Pauline Marois : « Le premier ministre du Québec, monsieur Lucien Bouchard, évoquait dernièrement, devant les grands partenaires socio-économiques, la priorité accordée par notre gouvernement à la relance de l'emploi. Il déclarait alors : "Nous ne devons pas oublier que cette relance passe par une meilleure conciliation travail-famille, par des politiques plus équitables et plus incitatives au travail. Nous ne devons pas oublier non plus que la finalité de cette relance, c'est de nous assurer que nos enfants pourront vivre dans une société plus juste, qui leur aura donné toutes les chances de réussite" » (Secrétariat du Comité des priorités et al., 1997 : V).

trois politiques publiques d'importance, à savoir la sécurité du revenu, la politique familiale et l'impôt des particuliers. L'une des visées de ces réformes consiste donc à ramener définitivement tous les petits montants dispersés en une prestation combinée et indépendante (Lefebvre, 1998)¹¹¹. Dans les prochains paragraphes, nous revenons sur les principes retenus pour l'élaboration de l'allocation unifiée, après quoi nous en proposons l'analyse.

À la veille du Sommet de 1996, le rassemblement des prestations est déjà préconisé dans diverses publications gouvernementales et comités d'experts. Pour l'essentiel, deux types d'arguments sont fréquemment rappelés dans ces documents pour justifier l'unification des mesures¹¹². Premièrement, il est dit que l'AUE apporterait la *simplicité* d'utilisation pour les familles et de gestion pour les fonctionnaires de l'État¹¹³. En rassemblant ces montants en une mesure unique, les parents sauraient davantage « à quoi s'en tenir » (principe de prévisibilité) et pour les fonctionnaires, une telle mesure faciliterait l'administration et la distribution des transferts (principe d'efficacité)¹¹⁴. Deuxièmement, il est suggéré que l'Allocation unifiée serait davantage en mesure de satisfaire le critère d'équité (horizontale) entre les petits salariés et les bénéficiaires de l'aide sociale, puisque les aides accordées seraient indépendantes de l'administration de

¹¹¹ Cette mesure fusionne en une seule les plus importantes mesures financières adressées aux familles, dont l'allocation familiale provinciale, l'Allocation jeune enfant et à la naissance et les crédits enfants pour taxe de vente. Elle succédait également aux mesures spéciales accordées à la sécurité du revenu aux familles, soit le supplément aux revenus de travail (APPORT) et l'aide au logement (Lefebvre, 1998 : 224).

¹¹² Le Livre vert *Pour une réforme de la sécurité du revenu* (1996), *Les enfants au cœur de nos choix* (1997) et le Rapport de la Commission D'Amour (1999).

¹¹³ Pour reprendre Fortin et Séguin, il s'agit de « mettre fin au désordre en matière de fiscalité et de transferts relatifs aux enfants » (1996 : 58).

¹¹⁴ Dans sa mouture originale, la distribution de l'AUE devait être exécutée avec la PFE du fédéral, ce qui en faciliterait l'administration et la compréhension des ménages. Notons pour finir que l'AUE est délivrée de manière mensuelle avec la PFE, plutôt qu'à différents moments dans l'année comme le fait alors la myriade de programmes en vigueur. Dans le document de réforme de la politique familiale, il est dit que les montants devaient s'ajuster aux annonces fédérales concernant la prestation fiscale pour enfant, de manière à conserver le principe d'incitation au travail (Québec, Secrétariat du Comité des priorités, 1997 : 15). Dans le document de présentation de la politique familiale de 1997, il est déjà prévu que l'AUE soit sujette à changement dans le cas de modification au programme canadien (*ibid.*). Ce ne sera pas le cas à partir de 2001, mais, en contrepartie, le Québec n'indexe pas APPORT et les allocations familles (Rose et Desjardins, 2003 : 171). C'est ainsi qu'« [e]ntre 1998 et 2000 [comme l'observent Rose et Desjardins (2003 : 170)], chaque fois que le gouvernement fédéral a augmenté sa prestation, le Québec a baissé son allocation de façon à maintenir le même total, correspondant à ce que Québec considère être les besoins essentiels des enfants ». Par la même occasion, de manière plus détaillée dans le Rapport majoritaire à l'aide sociale, ce rassemblement constitue une étape essentielle au rassemblement complet du soutien au revenu vers la fiscalité, ce qui mettrait pour de bon un terme aux chevauchements entre la gestion de l'impôt, le soutien monétaire aux familles et l'incitation au travail. Enfin, à l'aide sociale, elle permettrait de rabaisser le nombre de barèmes, qui s'étaient multipliés depuis la dernière réforme, à quelques-uns seulement.

l'assistance. En plus d'en restaurer l'équité, la sortie du traitement des enfants de l'aide sociale augmenterait l'incitation à l'emploi, ici atténuée par la perte de nombreux avantages lorsqu'un bénéficiaire transite vers l'emploi. Il faut voir que l'AUE, dès les premiers moments de sa planification, entend réduire la portée universelle du soutien financier aux familles, au profit de la sélectivité. Ainsi, contrairement à l'Allocation pour jeune enfant et l'Allocation à la naissance, deux des mesures que devait remplacer l'AUE, il était prévu que les prestations diminuent lorsque le revenu familial atteint un certain niveau de revenu, jusqu'à devenir nulle (Québec. Secrétariat du Comité des priorités et al., 1997)¹¹⁵.

Encadré 10 – Chronologie des principaux changements au soutien monétaire du Québec aux familles

La période familialiste (décennie 1970 et début des années 1980)

-Allocation familiale (1974) : Les montants sont plus généreux pour les familles de trois enfants et plus (*cf.* chapitre 4).

-Déduction pour frais de garde (1972) : Jusqu'à la réforme du programme en 1986, les déductions sont soumises, en plus d'un maximum par enfant, à un plafond « par famille » (ministère du Conseil exécutif et Secrétariat à la condition féminine, 1988 : 58). En 1985, par exemple, soit la dernière année avant la réforme, les dépenses prises en compte pour calculer la déduction sont plafonnées à 2 000 \$ par enfant et 6 000 \$ par famille (Tableau 27 – pp. 253). Tout bien considéré, les modalités du programme suggèrent que, dans le cas des familles nombreuses, au moins un des deux parents – implicitement la mère – se consacre exclusivement à l'éducation des enfants plutôt qu'à l'emploi.

-Allocation de disponibilité (1982) – voir l'encadré 9.

-Supplément pour revenu de travail (SUPRET) (1979)

Budgets 1987 et 1988 (l'entre-deux nataliste/travailleuse) : L'emploi à temps partiel pour les mères d'un ou deux enfants est encouragé. Les mesures mises en œuvre font en sorte que les

¹¹⁵ Dans sa proposition initiale, il est également prévu que le supplément de 100 \$ mensuel versés aux mères de jeunes enfants et bénéficiaire de l'aide sociale soit rapatrié au profit d'investissements dans les mesures actives et les services de garde, qui deviendraient entièrement gratuits pour les familles qui ne paient pas d'impôt. C'est d'ailleurs en fonction de l'investissement dans les services de garde et les programmes d'activation que les experts croient justifiée, parallèlement, la révision de la période d'exemption des contraintes à l'emploi des mères après une nouvelle naissance. Initialement, l'Allocation parentale, octroyée par l'assurance-emploi durant la fin d'une grossesse et les premiers mois de l'enfant, devait être élargie jusqu'à remplacer le rôle de l'aide sociale dans le soutien aux mères inactives. Nous verrons plus loin que le réseau de garderies sera principalement financé par les économies réalisées à travers le remaniement des budgets déjà dédiés aux familles et le désinvestissement graduel du crédit d'impôt remboursable pour frais de garde d'enfants (Lefebvre, 1998).

transferts aux familles diminuent rapidement lorsque les enfants atteignent l'âge de 6 ans (les montants des mesures sont détaillés en annexe au 0 – pp. 253).

-Allocation à la naissance (1988) : Cette mesure octroie un montant unique ou réparti dans le temps, selon la valeur des montants, suivant la naissance d'un nouvel enfant. Officiellement, elle vise à reconnaître que les dépenses sont plus grandes durant les premiers mois suivant l'accouchement. D'ordinaire, les analystes s'entendent sur l'objectif nataliste de ce type de mesure. Entre 1988 et 1997, sa valeur va augmenter pour atteindre 500 \$ pour l'enfant de 1^{er} rang, 1 000 \$ pour le 2^e et 8 000 \$ pour le 3^e et les suivants. En 1995, les montants sont octroyés, dans le même ordre : en un paiement unique, répartis sur 2 ans et répartis sur 5 ans.

-Allocation pour jeunes enfants (1988) : Depuis le budget de 1987, les paramètres de l'allocation de disponibilité (son ancien nom) sont remaniés « de façon à l'orienter vers les familles de trois jeunes enfants ou plus et afin de contribuer au financement des nouvelles mesures favorisant les familles à faible revenu » (Québec, budget 1987 : 31). Dans le budget suivant, l'élan est conservé : la nouvelle mouture du programme, qui prend désormais le nom d'Allocation pour jeune enfant, cible principalement les familles nombreuses (de trois enfants et plus)¹¹⁶. Par ailleurs, le crédit peut dorénavant se cumuler avec la Déduction pour frais de garde d'enfants.

-Allocation familiale : Le budget 1987 annonce la non-récupération des allocations familiales pour le 4^e enfant et les suivants. Dans la même veine, le budget 1988 applique ce principe à partir du 3^e enfant (Québec, budget 1988 : 18).

-Aide aux parents pour leurs revenus de travail (APPORT) (1988) : Cette mesure remplace le SUPRET. Comme sa précédente mesure, celle-ci supplée les revenus de travail des familles à faible revenu. Trois innovations sont toutefois apportées par cette nouvelle mouture (budget 1987-1988 : 17). Premièrement, celle-ci prend en compte une partie des frais de garde (entre 42 % et 55 % des frais encourus). Ici, l'objectif est de compenser les coûts supplémentaires entraînés par l'occupation d'un emploi. Par ailleurs, contrairement au programme d'Exonération de l'OSGE, les dépenses en frais de garde encourues dans un service non accrédité [par l'OSGE] sont également considérées par le programme APPORT. Deuxièmement, en comparaison du SUPRET, les montants sont versés mensuellement tout au long de l'année, en fonction des revenus déclarés de l'année précédente, plutôt qu'en un montant au moment où ceux-ci transmettent leur déclaration d'impôt.

-Crédit d'impôt [non remboursable] pour enfant (1988) : Un nouveau crédit non remboursable pour enfant (accessible à toutes les familles) est également introduit à l'occasion de la réforme fiscale introduite la même année. Celui-ci est pensé de telle manière qu'aucune famille ne doit payer de l'impôt tant qu'elle est admissible à l'APPORT (Rose et Desjardins, 2003 : 7-8).

Depuis 1994 (la période travailliste) : À compter du milieu des années 1990, le régime de soutien monétaire aux familles connaît de profonds changements. Ceux-ci arrivent dans un contexte de

¹¹⁶ La logique servant à déterminer les barèmes est alors « renversée ». Jusque-là, les montants versés étaient de 100 \$ pour le premier enfant, 200 \$ pour le deuxième et 500\$ pour le troisième et les suivants. Le budget de 1988 inverse ses montants : le premier enfant donne désormais droit à une prestation de 500 \$, le second 200 \$, le troisième et les suivants, 100 \$.

désinvestissements importants dans les transferts fédéraux pour la santé et les services sociaux. En 1997, les relations tendues entre les provinces et Ottawa amènent ce dernier à repenser son rôle au sein de la Confédération et à renouveler sa participation dans les dépenses sociales. Au Québec, ces changements débouchent vers la mise en œuvre progressive de la « nouvelle » politique familiale et la seconde réforme de l'aide sociale.

-Allocation du Québec (1997) : En 1997, Québec choisit de regrouper les diverses mesures de soutien aux familles en une prestation unique, principalement pour en simplifier la compréhension et l'utilisation par les contribuables. L'ancien programme d'Allocations familiales du Québec, l'Allocation pour jeune enfant, l'Allocation à la naissance, la portion « enfant » au Crédit d'impôt pour taxes de vente et les montants prévus à l'aide sociale pour les enfants sont alors abandonnés pour financer la nouvelle mesure et APPORT devient progressivement moins généreux. Notons que la nouvelle mesure est finement administrée et modulée en fonction de son équivalent fédéral, la PFCE. L'Allocation du Québec est ainsi administrée de manière à appuyer la stratégie fédérale en matière de soutien au revenu des familles.

Soulignons à ce stade deux aspects transversaux des réformes canadiennes et québécoises des prestations familiales :

1) Le passage vers des programmes ciblés – Une dynamique évidente de ces changements concerne le désintérêt manifeste de la classe politique pour tout nouveau programme à visée universelle. L'idée d'octroyer un montant uniforme à tous les ménages, sans critères d'accès particulièrement stricts, est jugée inefficace et trop coûteux, et surtout, directement désincitatif au travail. En traitant également les ménages, indistinctement de leur lien d'emploi, les programmes sans condition s'en trouveraient à accentuer les « trappes » que l'ensemble des réformes cherchent activement combattre (cf. 5.1.2)¹¹⁷.

Au fédéral, l'exemple le plus emblématique de cette dynamique provient de la réforme fédérale de 1974, qui concède aux provinces le pouvoir d'ajuster à leur guise les barèmes des prestations d'aide sociale, dans l'idée de maintenir une séparation suffisante entre l'aide sociale et l'emploi, alors que les allocations familiales versées aux ménages en emploi à revenu modeste sont triplées

¹¹⁷ Plus précisément, dans certains cas, l'effet désincitatif se produit lorsque certains montants ne sont pas calculés par l'aide sociale. L'octroi de ces montants aux personnes assistées en viendrait donc à rehausser le niveau de vie des prestataires et en viendrait éventuellement à les désintéresser de l'emploi. L'effet désincitatif est encore plus important dans le cas où il s'agirait de programmes à portée résiduelle, dont l'accès est accordé sur le principe de besoin. Dans ce cas, la désincitation est considérée d'autant plus importante, dans la mesure où les personnes perdent d'ordinaire rapidement accès aux avantages aussitôt qu'ils augmentent leurs revenus de travail. Ce faisant, ce type de programme viendrait atténuer les avantages de l'emploi au bas de l'échelle en comparaison de l'assistance.

(Québec, Sécurité du revenu, 1996b). Dans les années suivantes, deux nouveaux crédits d'impôt, chacun moins généreux envers les mères à l'aide sociale qu'envers celles en emploi, sont mis en place pour soutenir les familles et encourager la participation salariale des parents. Ils remplacent la portion universelle du programme originel d'Allocation familiale (Lépine, 1990 ; Guest, 1995 : 338)¹¹⁸.

2) L'investissement dans les crédits d'impôt – Une seconde caractéristique concerne le déplacement de l'intervention publique à l'égard des familles vers la fiscalité, aux dépens du programme régulier d'Allocations familiales. C'est ainsi que, dans le même temps que les crédits d'impôt font l'objet de réinvestissements réguliers, certains changements viennent graduellement marginaliser les bénéficiaires du programme d'allocations familiales, jusqu'à ne plus valoir grand-chose au tournant des années 1990 (Guest, 1995 ; Bernier, 2003). À partir de 1976, le programme n'est que partiellement indexé. Puis, avec le budget de 1986, le gouvernement conservateur de Brian Mulroney adopte le projet de loi C-70 modifiant la *Loi sur les allocations familiales* (Lépine, 1990 : 74). La nouvelle *Loi* met définitivement un terme à l'indexation automatique du programme et réalloue les sommes épargnées vers les divers crédits d'impôt aux familles. Sous le coup de l'inflation, les allocations familiales sont alors graduellement marginalisées dans l'ensemble des transferts reçus par les familles, rendant peu contestable l'abolition définitive du programme en 1993 (*ibid.*).

¹¹⁸ Dans le cas du Crédit d'impôt pour enfant, l'accès aux montants devient, implicitement, carrément conditionnel à l'occupation d'un emploi. En effet, puisqu'il consiste en une économie d'impôt, sa valeur réelle est donc nulle pour les contribuables qui ne paient déjà pas d'impôts. En ce qui a trait à la PFE (1993), la nouveauté consiste en l'ajout d'un supplément aux travailleurs et travailleuses à faible revenu. Ainsi, comme la mesure d'allocation familiale qu'elle remplace, la PFE (1993-998) contient une prestation de base modulée selon le nombre d'enfants (selon le rang), qui décroît en fonction du revenu. Par son aspect sélectif renforcé, elle vient dans le même temps entièrement supprimer l'aide aux 20% des familles les plus aisées, et inversement, elle augmente l'aide aux familles à plus faibles revenus (Lefebvre, 1998; Rose, 1998; Guest, 1995). En plus de sa plus grande sélectivité, la PFE est caractérisée par l'ajout d'un volet supplémentaire au revenu gagné (SARG), qui accorde au ménage à revenu modeste (jusqu'à un revenu de 20 921\$) un montant maximal supplémentaire de 500\$. Symboliquement, l'ajout d'un supplément au travail pour les familles en emploi à bas revenu à la principale mesure de transfert aux familles témoigne bien du changement des attentes à l'endroit des mères seules, que l'on cherche, pour le rappeler, à intégrer aux marchés du travail. Le volet supplémentaire au revenu de travail vient paradoxalement retirer aux mères inactives le droit au montant maximal, en dépit de la prétention du législateur de réallouer l'aide budgétée vers les familles les plus défavorisées (Guest, 1995). Son rôle est de compenser la faiblesse du salaire minimum et améliorer l'attrait de l'emploi sans toutefois intervenir dans l'organisation des marchés du travail (Morel, 2002). Enfin, en 1988, la déduction pour frais de garde d'enfants est bonifiée pour les enfants de moins de 6 ans (Guest, 1995).

5.3 Les politiques de services de garde

Durant les décennies 1980 et 1990, les débats concernant les services de garde sont juxtaposés aux questions sur l'assistance et la plus grande présence de mères seules dans ce programme, et pour des périodes relativement plus longues (Levesque et Lanctôt, 2001 ; Boivin, 2003). La politique de services de garde devient, dans les circonstances, l'une des principales composantes du plan de reprise économique du gouvernement et de lutte contre le chômage. Contrairement à plusieurs programmes d'après-guerre, les dépenses dans les services de garde sont bien vues par les décideurs, dans la mesure où ces investissements sont perçus plus favorables à la sortie des mères de l'aide sociale.

Les décennies 1980 et 1990 sont alors marquées par des changements majeurs, tant dans les discours gouvernementaux concernant le rôle des services de garde, qu'en ce qui a trait, plus concrètement, aux politiques en place et aux subventions accordées dans ce secteur. Le gouvernement délaisse alors la conception assistantielle et résiduelle et choisit dorénavant de prendre en charge l'organisation de l'offre et de la demande des services de garde. Dans les prochains paragraphes, nous abordons cela avant de présenter brièvement les principaux enjeux retenant l'attention durant les décennies 1980 et 1990, à savoir les problèmes de pénurie de places et l'abordabilité des services.

5.3.1 Les problèmes d'accès aux services de garde

Jusqu'au milieu des années 1990, l'intervention gouvernementale en matière de services de garde consiste, pour l'essentiel, en de l'aide monétaire aux familles à l'aide sociale et à très bas revenus, ainsi qu'à un encadrement législatif assurant des normes minimales de salubrité et sécurité des lieux (*cf. chapitre 4*). Malgré les promesses des élu.e.s concernant le développement de nouvelles places, peu d'avancées sont pourtant constatées en ce qui a trait au manque de places en services de garde et au sous-financement. Pour une large part, les initiatives proviennent toujours des milieux communautaires et du secteur privé. Le « laisser-faire » du gouvernement, dans un secteur si névralgique pour soutenir l'emploi des femmes, affiche

rapidement ses limites, ce dont témoigne de manière éloquente la sociologue Ghislaine Desjardins :

Toute mère de famille qui s'apprête à retourner sur le marché du travail après un congé de maternité sait très bien qu'il lui faudra s'armer de patience pour trouver une gardienne à la maison ou pour décrocher une place dans une garderie. Qu'elle inscrive son enfant sur les listes d'attente de quelques garderies et il lui faudra compter en moyenne cinq à six mois avant d'avoir une réponse positive ; et elle pourra alors se compter chanceuse, car le nombre de places en garderie est encore largement insuffisant (Desjardins, 1985 : 161-162).

Voici quelques chiffres pour s'en faire une idée. D'après l'OSGE, près de la moitié des enfants québécois de 5 ans et moins fréquentent quotidiennement, en 1983, un service de garde ou se font garder à leur domicile par une personne extérieure (Desjardins, 1985 : 162). De ce nombre, seulement 13 % de ces enfants ont accès à une place dans un service de garde reconnu par l'OSGE, ce qui laisse entendre que la très grande majorité des parents en emploi recourt à de la garde informelle (services de garde en milieu familial non régi ou bénéficiant de l'aide d'un membre de la famille élargie ou d'un ou une ami.e) (*ibid.*).

En 1993, le même organisme remarque que la situation n'a guère changé. Considérant cette fois-ci les enfants de moins de 11 ans, une seconde étude de l'OSGE dévoile que seulement 18,1 % parmi les 62,6 % enfants de cette tranche d'âge qui fréquentent un service de garde ont accès à une place reconnue (Tableau 6). C'est donc dire que plus de quatre enfants sur cinq (81,9 %) gardés à l'extérieur du foyer fréquentent un service de garde non reconnu par l'OSGE et que plus du tiers des enfants québécois totaux de moins de 11 ans (37,4 %) reste à la maison avec un parent ou avec un membre de la famille rapprochée (un frère ou une sœur plus âgée, un grand-parent résidant avec la famille).

Tableau 6 Nombre d'enfants au Québec de 11 ans et moins au 31 mars 1993 et présence en services de garde

	Nombre d'enfants	En % du nombre total d'enfants	En % du nombre d'enfants en services de garde
De 11 ans et moins	1 092 538	100 %	-
En services de garde :	683 837	63 %	100 %
-Services non régis	540 356	-	82 %
-Services régis	123 481	-	18 %

Source : Québec. Discours sur le budget 1994-1995 : A-13.

Le manque de places financées par l'OSGE¹¹⁹ et la part importante que prend la garde informelle ne manquent pas d'affaiblir la stabilité de l'offre des services, même si, pour rappeler l'évidence, les parents dépendent de l'accès aux garderies pour occuper un emploi. Pire encore, le financement est généralement très sélectif, limité à un petit nombre de familles dont les besoins sont particulièrement criants. Tout compte fait, ces programmes s'écartent considérablement de la vision universelle portée par le milieu des garderies, dans laquelle chaque enfant aurait accès à une place en service de garde peu importe sa région de résidence ou le revenu et la situation de ses parents.

Le Livre blanc et la redéfinition des enjeux sous l'angle de l'incitation au travail

En 1985, les auteurs du Livre blanc sur la fiscalité des particuliers font des services de garde l'un des principaux piliers d'un éventuel régime de revenu minimum garanti. Bien que le gouvernement n'ait pas donné suite au projet, les arguments amenés dans ce Rapport seront bien entendus des décideurs et les solutions proposées exerceront une grande influence par la suite dans l'élaboration des politiques de services de garde.

Dans l'ensemble, les critiques émises envers les mesures touchant aux services de garde tournent autour de trois éléments, à savoir : 1) les distorsions causées par ces mesures sur l'incitation au travail et les niveaux de travail au noir par les mères à l'aide sociale ; 2) l'accès variable et inégal aux subventions et aux places des différentes catégories de ménage ; 3) l'insuffisance des financements octroyés en fonction des frais réels. Nous examinons plus amplement ci-dessous les arguments et les propositions délivrés par les auteurs du Livre blanc à l'endroit des mesures de financement des services de garde.

L'éparpillement du financement – Les auteurs du Livre blanc critiquent fortement le manque d'intégration des mesures liées aux services de garde. Ce défaut se situe à la fois « entre les mesures », mais également avec l'ensemble des programmes de la sécurité sociale.

¹¹⁹ Pour le rappeler, l'OSGE n'octroie un financement que pour les places qu'il choisit de reconnaître, lesquelles seront d'abord exclusivement situées en garderies à but non lucratif, ou bien, à compter des années 1990, dans quelques services de garde en milieu familial.

Lorsque le Rapport est rédigé, au milieu des années 1980, il existe trois principales sources de financement pour les parents. L'encadré suivant décrit plus en détail le fonctionnement et la provenance de ces mesures. Mentionnons-les brièvement.

- Le programme d'Exonérations financières pour frais de garde, administrées par l'OSGE ;
- La Déduction pour frais de garde d'enfants rattachées au *fisc.* ;
- Le Crédit d'impôt remboursable Allocation de disponibilité, rattachée au *fisc*¹²⁰ ;

Dans ces trois programmes, font remarquer les auteurs, les considérations relatives à l'intégration en emploi demeurent au second plan. Pire, bien souvent, aucun de ces programmes n'est accessible aux ménages en emploi à bas et modestes revenus : nombre d'entre eux sont alors ni « trop pauvres » pour avoir droit aux exonérations ni « assez aisés » pour bénéficier réellement des déductions fiscales (qui nécessitent un revenu suffisant pour payer de l'impôt)¹²¹.

Considérant les nécessités plus immédiates liées aux hausses de la présence des mères seules à l'aide sociale, les auteurs du Livre blanc préconisent de revoir l'organisation de ce financement pour qu'il cible d'abord les ménages en emploi à bas salaire¹²², ces mesures étant critiquées pour leur inefficacité à soutenir monétairement l'attachement à l'emploi des mères en emploi à faible revenu.

¹²⁰ L'Allocation de disponibilité est présentée comme une mesure d'aide aux parents pour compenser une partie des frais de garde ou, selon les cas, pour reconnaître le choix de certaines mères d'élever leurs enfants au foyer (voir l'encadré 9).

¹²¹ Nous l'avons déjà dit, les déductions nécessitent de payer de l'impôt et restent, de toute manière, dégressives. Bien que ce ne soit pas dit ouvertement, on peut penser que les auteurs s'intéressent au phénomène, pour reprendre l'expression fort utile amenée par Rose (1999), du « trou dans le milieu », c'est-à-dire l'existence d'un double système parallèle adressé soit aux plus riches, soit aux plus pauvres, sans toutefois rejoindre la vaste majorité des familles à revenu moyen.

¹²² On y souligne par ailleurs des problèmes d'équité. D'abord, l'Allocation de disponibilité est critiquée pour sa portée universelle. En étant distribuée sans égard aux ressources et à la situation d'emploi, cette mesure nuirait aux efforts adjacents d'incitation au travail. Quant à la Déduction pour frais de garde d'enfants, sa formule fait en sorte qu'elle avantage en premier lieu les ménages les plus aisés, ce qui contrevient au principe d'équité intrafamilial et au rôle de distribution des richesses que cherchent à faire jouer les auteurs au régime fiscal. Enfin, les exonérations financières, puisqu'elles sont principalement versées aux ménages bénéficiaires de l'aide sociale, contreviendraient au principe d'équité horizontale.

Encadré 11 – Présentation des principales mesures d'aide financière aux frais de garde en 1985

Les déductions fiscales pour frais de garde – Au Québec comme au Canada, des programmes de déductions pour frais de garde arrivent au milieu des années 1970. Ces mesures permettent alors aux ménages de soustraire de leur revenu imposé une partie des sommes dépensées en frais de garde pour occuper un emploi¹²³. Sur la base des critères d'équité adoptée au Canada et au Québec, il convient que le régime fiscal autorise la déduction de ces dépenses dans le calcul de l'impôt. Par conséquent, ces mesures ne visent pas, sinon accessoirement, les visées d'incitation au travail au même titre que le feront plus tard d'autres programmes, tels que le Crédit d'impôt remboursable pour frais de garde d'enfants (cf. 6.2).

L'Allocation de disponibilité (1982) – voir l'encadré 9.

Le programme d'Exonérations financières de l'OSGE – Comme nous l'avons vu, en 1974, le plan Bacon introduit les bases d'un premier programme d'aide financière. Les subventions remises par le ministère des Affaires sociales sont réservées aux ménages les plus démunis (cf. 4.3.4). Les prestations sont calculées en tenant compte des revenus du ménage, des frais de garde déboursés et de la composition familiale. Mentionnons, en prévision de la suite de notre exposé, que les montants auxquels les familles sont éligibles sont toutefois directement versés¹²⁴ au service de garde concerné sans transiger entre les mains des parents (contrairement, par exemple, au Crédit d'impôt pour frais de garde actuels)¹²⁵. C'est ainsi que, pendant longtemps, ces subventions représentent les principales entrées d'argent récurrentes sur lesquelles peuvent s'appuyer les garderies à but non lucratif. Les places en services de garde à but lucratif (dit privé ou commerciaux) ne sont pas concernées par ce programme.

Subventions aux garderies de l'OSGE – Il existe depuis 1979 diverses subventions versées directement aux services de garde (logement, démarrage, fonctionnement). Dans ce cadre, une subvention de fonctionnement est octroyée en vue d'assurer la pérennité des services et, entre les lignes, pour favoriser les milieux reconnus face à la « garde au noir ». Cette subvention est administrée par l'OSGE et versée directement aux garderies. En 1979, ce montant est de 2 \$ par jour ; en 1984, il est de 3,50 \$ (*ibid.*).

¹²³ Sur cette question, au Canada, voir : Commission royale d'enquête sur la fiscalité (Commission Carte), 1962, Rapport. Ottawa : gouvernement du Canada ; Christa Freiler et al., 2001. « Les mères en tant que soutiens économiques et dispensatrices de soins : La responsabilité à l'égard des enfants, la politique sociale et le régime fiscal », Condition féminine Canada, Ottawa : gouvernement du Canada. ; Young, 2000.

¹²⁴ Ces subventions sont initialement administrées par le ministère des Affaires sociales. À partir de 1979, elles passent sous l'administration de l'Office des services de garde à l'enfance (OSGE).

¹²⁵ Pour s'en donner une idée, en 1986, le montant maximum des exonérations s'élève à 9 \$ pour une mère seule d'un enfant d'un revenu net de 11 000 \$ et devient nul à un revenu de 19 600 \$ (CSN, 1986 : 6).

En principe, ces subventions permettent aux parents les plus démunis d'obtenir des « places à 1 \$ » par jour ; en pratique, cependant, elles sont généralement insuffisantes en comparaison des coûts de revient des services (Lalonde-Gratton, 2002). Selon Lalonde-Gratton, le manque est la plupart du temps pris en charge par les garderies elles-mêmes (*ibid.*).

B. L'accès limité à l'aide financière et le problème de la « garde au noir » – En plus de laisser de côté les ménages de la classe moyenne, une proportion encore plus grande de ménages n'est pas admissible à ces mesures, faute d'être en mesure de présenter leurs reçus au *fisc*. En réalité, comme Desjardins le souligne, « la grande majorité des enfants de zéro à cinq ans est gardée au noir, sans que les parents reçoivent des subventions et sans qu'ils puissent déduire les frais de garde de leurs impôts, car, dans la majorité des cas, les gardiennes à la maison acceptent un très bas salaire à la condition qu'il ne soit pas déclaré » (1985 : 162). L'ampleur que prend la garde au noir inquiète d'autant plus les auteurs du Livre blanc, en plus de priver les ménages à des montants auxquels ils auraient autrement droit, qu'elle suppose l'habitude de plusieurs bénéficiaires de l'aide sociale de compléter leurs prestations d'assistance par ce type d'activités non déclarées.

Deux commentaires s'imposent à ce sujet. Premièrement, soulignons que les auteurs n'ont pas pris la peine de chiffrer l'ampleur de ces activités. En admettant que le phénomène soit effectivement en hausse, deuxièmement, ces activités illégales ne sont que le signe, à notre avis, des sous-investissements dans le secteur des services de garde, qui maintiennent les salaires indûment bas et par conséquent, rendent impossible de faire vivre les travailleuses qui s'y prêtent. Se gardant bien d'intervenir dans la garde des enfants, le gouvernement bénéficie, quoi qu'il en dise, de la contribution de ces mères assistées qui prennent soin « à rabais » des enfants des autres durant les heures de travail de ces dernières. Vue sous cet angle, la « fraude » des mères assistées qui s'adonnent à la garde non déclarée résulte avant toute chose, de notre point de vue, de la lenteur du gouvernement à investir dans les services de garde.

Encadré 12 – Le Livre blanc (1985) et les services de garde. Résumé des propositions

La proposition la plus importante touche à l'intégration de la subvention de garde octroyée par l'OSGE dans le programme unique de garantie du revenu. Celui-ci devait rassembler, en plus des subventions aux services de garde, plusieurs mesures composant le régime fiscal et la sécurité sociale (l'aide sociale, le supplément au revenu de travail, les allocations familiales, l'Allocation de disponibilité, le Crédit de taxes foncières et le Crédit de taxes de vente) (Livre blanc, 1985 : 361).

Pour augmenter l'offre de places et résoudre l'iniquité envers les ménages qui n'ont pas accès à une place reconnue donnant droit à l'exonération financière, il est proposé que le programme de subvention soit étendu à tous les types de services de garde, sous condition de présentation des

reçus¹²⁶. Ces subventions pourraient correspondre, selon les scénarios proposés, à un remboursement complet dans le cas des mères en situation de pauvreté (CSF, 1985 : 76). Dans le même temps, les auteurs proposent d'augmenter les dépenses admissibles à la déduction à hauteur moyenne réelle des frais encourus par les ménages pour les enfants de moins de 6 ans, de rehausser la générosité des remboursements et de permettre au parent ayant le revenu le plus élevé de réclamer les remboursements pour en rehausser la valeur (gouvernement du Québec, 1985 : 362).

En contrepartie, il est préconisé que les subventions soient réservées aux parents en emploi ou en cheminement d'intégration en l'emploi. Les personnes inscrites à l'aide sociale considérées inaptes à l'emploi n'auraient donc plus droit à l'aide monétaire versée par l'OSGE et les ménages à deux parents devraient être tous les deux en emploi pour s'en prévaloir (CSF, 1985 : 63). En outre, il est suggéré de mettre fin à l'Allocation de disponibilité et de réallouer les budgets dans un Crédit d'impôt remboursable pour frais de garde. Les auteurs critiquent d'abord l'inconditionnalité de l'Allocation de disponibilité, qui leur apparaît constituer un frein à l'intégration des mères inactives. Rappelons que le Crédit octroie un montant d'argent indistinctement de la participation à l'emploi aux mères qui ne demandent pas la Déduction pour frais de garde.

5.3.2 1980-1995. Les échecs à faire adopter un projet d'envergure

Bien que les élu.e.s en reconnaissent la popularité et le rôle qu'aurait à jouer une politique vigoureuse de services de garde dès les années 1980, les enjeux de pénurie de places et de sous-financement des services avancent peu avant la fin des années 1990. Cette section revient sur les lenteurs, malgré l'enthousiasme politique des élu.e.s fédéraux et québécois, à mettre en œuvre une politique plus globale comme l'eussent préconisé les auteurs du Livre blanc sur la fiscalité des particuliers et du Rapport de la Commission Macdonald.

Au fédéral : Les deux rapports tablettés et le Plan national de services de garde

1986. Groupe d'étude sur les services de garde — Dans la foulée des travaux lancés par Ottawa sur les questions constitutionnelles et la redéfinition de l'économie et de l'emploi (Commission Macdonald), un groupe d'étude interministérielle, chapeauté par la ministre responsable de la Condition féminine Judy-Erola, est formé pour se pencher spécifiquement sur les besoins en services de garde et le financement d'un éventuel programme pancanadien. Le Groupe d'étude

¹²⁶ Rappelons que les subventions du ministère des Affaires sociales ne sont offertes qu'aux garderies à but non lucratif et les services de garde en milieu familial accrédités par l'OSGE. Elles excluent donc la garde au foyer par la mère ou une employée, les garderies à but lucratif et la garde non reconnue [par l'OSGE].

sur les services de garde est présidé par la sociologue Katie Cooke de la Colombie-Britannique. Parmi les membres du comité, on retrouve l'économiste québécoise Ruth Rose, bien estimée des milieux des services de garde de la province. Le Rapport final du groupe de travail préconise la création d'un réseau national de garderies subventionnées financé à même les budgets fédéraux. Les budgets de ce programme de grande ampleur, évalué à 10 milliards de dollars par le comité (en dollars constants de 1986), proviendraient de l'abolition du RAPC et de la déduction d'impôt pour frais de garde. Semblablement à ce qu'avait défendu la Commission Bird une dizaine d'années plus tôt, le Comité Cook recommande la réalisation, à même les fonds publics, d'un réseau de services de garde pour soutenir les droits et l'autonomie des femmes (Bergeron, 2005 : 123). Les autrices y voient également un outil important de mutualisation des risques encourus par les mères canadiennes.

Peu de temps avant le dépôt du Rapport du Comité Cooke, le gouvernement Mulroney forme le Comité spécial sur la garde des enfants en 1986. Celui-ci vise alors, de manière à peine cachée, à court-circuiter avant son dépôt l'intérêt que pourrait générer le Rapport du Comité Cook mis sur pied deux ans avant par le précédent gouvernement (Friendley, 2006).

1986. La Stratégie nationale sur la garde d'enfants — Les auteurs du second Rapport, intitulé *Des obligations partagées (1986)*, préconisent l'amélioration des mesures fiscales pour les familles. Selon les auteurs, ces initiatives permettraient de rehausser la rentabilité des investissements privés dans ce secteur, ce qui devrait mener, selon leur évaluation, à la création de 200 000 nouvelles places à l'échelle nationale. En outre, cette stratégie serait plus apte, toujours selon les membres du Comité, à favoriser une offre adaptée aux besoins spéciaux des ménages. On le voit, cette stratégie se distingue alors fortement avec celle préconisée par le Comité Cook, misant plutôt sur la stimulation des marchés pour augmenter l'offre de place en services de garde.

Fort des recommandations de son Comité, le gouvernement Mulroney présente en 1987 la *Stratégie nationale sur la garde des enfants* (Guest, 1995 ; Lalonde-Gratton, 2002 ; Bergeron,

2005, Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, 1986)¹²⁷. Le plan qui s'ensuit prévoit des dépenses de 6,4 milliards de dollars sur sept ans pour l'implantation d'une stratégie planifiée, dont 3,9 milliards \$ sont dédiés, avec le support financier des provinces, à la création de nouvelles places. En 1989, la stratégie de Mulroney, devenue la Loi sur les services de garde d'enfants (PL C-144), est toutefois battue en Chambre par les députés néo-démocrates qui hésitent à appuyer un projet dont plusieurs des modalités restent à annoncer¹²⁸.

À l'automne de la même année, en campagne électorale, les principaux partis politiques présentent chacun une stratégie vigoureuse de développement des services de garde, soit 400 000 places supplémentaires sur 7 ans au Parti libéral et 200 000 sur 4 ans au Nouveau parti démocratique (NPD) (Lalonde-Graton, 2002). Cela dit, aucun de ces projets ne sera concrétisé. Le projet d'une politique nationale de services de garde est définitivement mis sur les tablettes en 1989 peu après la réélection de Mulroney. Seules les améliorations déjà annoncées aux

¹²⁷ Le plan déposé comporte trois principaux volets : 1) 2,4 milliards \$ pour la bonification des mesures fiscales consenties aux parents d'enfants de moins de 6 ans (amélioration de la Déduction pour frais de garde d'enfants du Crédit d'impôt [remboursable] pour enfants) ; 2) 100 M\$ pour le développement de projets spéciaux ; 3) 3 milliards \$ (ce montant sera révisé à 3,9 milliards \$ par la suite), échelonnés sur une période de sept ans, pour l'élaboration d'un programme de financement partagé fédéral-provincial (Lalonde-Graton, 2002 : 165). Pour la plupart des analystes de l'époque, les budgets indiqués dans ce plan restent insuffisants pour atteindre l'objectif des 200 000 nouvelles places prévues (l'écart est évalué à 1,5 milliard \$).

¹²⁸ Du côté de la gauche politique et du mouvement des femmes, bien que l'on aurait pu s'attendre à un appui inconditionnel pour un tel projet, la plupart des représentant.e.s hésitent à appuyer le projet déposé par le gouvernement, dans la mesure où la plupart des modalités tardent à être dévoilées. Au Québec, dans un mémoire signé par 14 regroupements de femmes (dont le CIAFT, la FFQ et Relais-femme), on s'inquiète que les nouveaux budgets soient uniquement dédiés à la création de nouvelles places et que rien n'ait encore été dit sur la poursuite du financement au-delà de la période prescrite dans le plan, soit les cinq premières années. Cette crainte est d'autant plus crédible que ce projet prévoit d'abolir la contribution fédérale aux services de garde prévue au RAPC. Du côté du NPD, le projet sur la table est jugé insuffisant, voire « régressif » (Cornellier, 11 août 1988 : 1, 10). En Chambre, les néo-démocrates rappellent que le réseau va fort probablement déjà doubler d'ici sept ans avec les mesures déjà en place. Contrairement au RAPC, le projet consiste en une enveloppe fermée, c'est-à-dire dont les dépenses se limitent au montant budgété, plutôt qu'en proportion des besoins et des dépenses réels des provinces. En procédant à ce changement, le gouvernement conservateur chercherait, selon les néo-démocrates, à plafonner les dépenses dans les services de garde. Également, ceux-ci font observer que le projet consiste essentiellement à bonifier les crédits d'impôts déjà existants, laissant dans le flou la question du financement direct aux milieux à but non lucratif. S'il devait être adopté, ce projet mènerait sans doute à la privatisation des services de garde existants, ce qui signerait la fin d'un projet d'un réseau public et gratuit. En deuxième lecture, les néo-démocrates vont réussir à faire échouer le projet de loi en torpillant le débat d'interventions diverses visant à ralentir l'avancée des travaux parlementaires.

mesures fiscales demeurent, les autres montants inscrits au projet de loi C-144 ayant été abandonnés¹²⁹.

1993. Le Plan national de services de garde — À la veille des élections de 1993, les libéraux de Jean Chrétien font renaître l'idée d'un programme national de services de garde. Les grandes lignes d'un éventuel projet sont présentées « en grande pompe » dans le « Livre rouge » du parti censé servir de base à la redéfinition de la sécurité sociale canadienne dans les années à venir. Certains détails plus spécifiques au projet de services de garde sont présentés dans un document distinct intitulé *Plan national de services de garde*. Ces documents annoncent la volonté du parti de revoir en profondeur le modèle de protection social canadien s'il est élu, pour l'aménager au gré des nouvelles réalités socio-économiques. L'aspirant premier ministre fait alors d'un futur programme national de services de garde l'un des principaux thèmes de sa campagne, qu'il présente par ailleurs comme l'un des principaux piliers du projet d'ensemble qu'il souhaite engager¹³⁰.

Arrivé au pouvoir, le gouvernement Chrétien présente rapidement un plan global de réaménagement de la protection sociale dans un livre vert intitulé *La sécurité sociale dans le Canada de demain* (1994)¹³¹. Le document mentionne l'utilité d'un réaménagement d'envergure de la sécurité sociale pour stimuler l'économie et l'emploi au pays et, au passage, rappelle les intentions du gouvernement de mettre en œuvre d'une politique d'ensemble pancanadienne de services de garde (Canada. 1994 : 10, cité dans Bergeron, 2005 : 121). Plus encore, la plus grande prise en charge du gouvernement dans ce secteur figure parmi les éléments centraux de la

¹²⁹ Il s'agit du rehaussement des plafonds (pour les enfants de moins de 7 ans), de même que l'amélioration du crédit d'impôt remboursable pour enfant, dans le cas des enfants d'âge préscolaire. Confirmant la nouvelle approche fédérale en matière de soutien aux familles et de lutte à la pauvreté, les améliorations aux crédits d'impôt aux familles et autres aides fiscales indirectes sont toutefois maintenues.

¹³⁰ Essentiellement, le plan libéral prévoit la création de 150 000 places à travers le Canada, à une vitesse de 50 000 places lancées en chantier annuellement, pour les années dont la croissance du PIB dépasse les 3 % (Doherty, Friendly et Holoman, 1998 : 46). Les 1,8 milliard \$ nécessaires à la réalisation du projet seraient répartis entre le fédéral (pour 40 %), les provinces (pour 40 %) et les parents-usagers (par la tarification) (20 %) (*ibid.*). Contrairement à la stratégie des conservateurs (la Stratégie nationale sur la garde d'enfants, 1986), la participation du fédéral s'ajouterait aux transferts du RAPC déjà perçus par les provinces plutôt que de s'y substituer (*ibid.*)

¹³¹ Remarquons que le problème central évoqué dans ce document est celui du chômage. Les principes apportés dans le document vont guider l'élaboration la réforme de l'Assurance-chômage quelques années plus tard (Vaillancourt, 1994).

réorganisation de la stratégie d'ensemble de la protection sociale. Les services de garde y sont présentés comme l'élément central d'une sécurité sociale et d'une politique familiale plus « active » et plus cohérente aux réalités socioéconomiques du moment¹³².

Dans l'intervalle, le premier budget du gouvernement Chrétien (1994-1995) confirme le sérieux de ces annonces. On y annonce de premiers investissements de 120 M\$ dans ce secteur pour l'année budgétaire 1995-1996, et le gouvernement y rappelle son engagement de poursuivre cette tendance dans les années à venir. 240 M\$ supplémentaires sont d'ailleurs déjà budgétés pour l'année 1996-1997 (Canada. Plan budgétaire 1994-1995 : 18). Pourtant, alors que tout semble indiquer la réalisation très prochaine d'une politique nationale de garderies, le gouvernement fédéral recule alors subitement sur ses promesses quelque temps après.

Pour comprendre ce revers, il faut à notre avis replonger dans l'épineuse saga constitutionnelle entre les provinces et le fédéral. Pour plusieurs, l'insistance d'Ottawa pour le projet d'un réseau pancanadien de services de garde consiste principalement en une tentative de séduction auprès de la population, au moment où la popularité du gouvernement est menacée par la poussée indépendantiste au Québec et l'insatisfaction générale des administrations provinciales envers les coupes effectuées aux programmes de transferts.

Lorsque le projet est définitivement abandonné, en 1995, la crise constitutionnelle est à son apogée. Depuis plusieurs décennies, nous l'avons vu, les provinces revendiquent une plus grande autonomie dans l'administration des financements d'Ottawa pour la santé et les programmes sociaux. Depuis 1981, le ressentiment des provinces envers Ottawa est particulièrement visible, alors que certaines provinces n'hésitent plus à affirmer leur désaccord envers le modèle de financement partagé dans les médias. Le Québec ira jusqu'à revendiquer son droit de ne pas souscrire aux programmes fédéraux et d'en recevoir la pleine compensation financière (Guest, 1995).

¹³² Les détails du projet sont apportés quelque temps après dans un document spécifique d'une trentaine de pages intitulé *Garde d'enfants et développement de l'enfant, un document d'information* (1994). On y annonce l'intention du parti d'investir 720 M\$ sur 3 ans, à compter de 1995-1998, dans les crédits d'impôt existants, pour stimuler la création de nouvelles places par le secteur privé.

L'enjeu du partage des dépenses revient à l'avant-scène des débats lors la conférence annuelle des premiers ministres de 1995 (sans le Québec). À l'issue de l'événement, une lettre cosignée par les provinces participantes est adressée au premier ministre Jean Chrétien pour signaler leur désintérêt à l'égard de toute initiative pour un nouveau programme où Ottawa viendrait comme par le passé unilatéralement déterminer les modalités du programme. Dans le cas où un programme d'envergure nationale devait être instauré, les gouvernements provinciaux font également savoir au fédéral qu'il devrait s'accompagner d'une clause autorisant la non-participation d'une province, assortie d'une pleine compensation monétaire, pour être jugée acceptable (Doherty, Friendly et Holoman, 1998). Pour ajouter aux tensions, l'initiative des provinces arrive au même moment où le Québec annonce la tenue d'un second référendum sur son indépendance.

Tout compte fait, de manière à peine cachée, c'est bien au projet de garderies nationales que s'apprête à lancer les libéraux de Jean Chrétien que s'adressent les premiers ministres dans cette lettre (Doherty, Friendly et Holoman, 1998). Dans ce contexte, l'instauration d'un réseau national de services de garde apparaît particulièrement risquée pour Ottawa, qui cherche à tout prix à limiter les tensions (*ibid.*).

Selon Doherty, Friendly et Holoman (1998), le dossier se referme définitivement au fédéral au début de l'année 1996, lorsque le ministre Axworthy quitte le ministère du Développement des ressources humaines. Son successeur, Doug Young, choisit plutôt de donner la priorité à la réforme de l'Assurance-emploi, malgré le souhait plutôt clair de plusieurs provinces de poursuivre les discussions (*ibid.*). En définitive, ce moment représente bien ce que plusieurs conçoivent comme la fin d'une certaine conception du fédéralisme canadien, lequel débouchait sur des programmes à grand déploiement co-financés par le fédéral et administrés par les provinces.

Au Québec : Des promesses sous tension

1988. L'Énoncé politique des services de garde – Sur la base des promesses fédérales, le ministère du Conseil exécutif du Québec et le Secrétariat à la condition féminine annoncent conjointement la tenue de consultations sur une éventuelle politique globale de développement des services de garde. À l'issue du processus, les deux organismes présentent leurs intentions dans l'*Énoncé*

politique sur les services de garde (1988). Au total, le plan cumule des investissements nouveaux de 500 M\$ réparti sur 3 ans pour la création de nouvelles places¹³³ et prévoit des changements importants aux programmes de financements de l'OSGE. D'une part, l'Énoncé annonce le rehaussement des plafonds considérés pour le calcul des exonérations financières, et d'autre part, l'étalement du programme aux places non reconnues par l'OSGE. En outre, l'Énoncé politique entend changer la méthode de calcul des subventions versées aux garderies à but non lucratif. Plutôt que d'être accordés selon le nombre de places associées à leur permis, elles seraient calculées en fonction de la valeur des services réellement administrés (nombre de journées x nombres d'enfants accueillis)¹³⁴.

Quoi qu'il en soit, les débats concernant l'Énoncé sont brusquement freinés lorsque le fédéral se retire quelques mois plus tard. Cela dit, le projet n'en sera pas pour autant entièrement tabletté. À la veille de la présentation du budget provincial de 1989, un projet de loi (PL-150) déposé par Québec clarifie les intentions du gouvernement (Doherty, Friendly et Holoman, 1998). Bien qu'allégés, la majeure partie des éléments contenus dans l'Énoncé politique sont préservés. Même sans l'appui du fédéral, le gouvernement du Québec comblera les deux tiers des sommes promises par Ottawa, soit 32 M\$ des 48 M\$. En outre, bien qu'il en revoie l'échéancier, le projet réaffirme le souhait du gouvernement de mener à terme la réalisation des 60 000 nouvelles places. Pour y parvenir, le projet de loi prévoit l'augmentation des ratios éducatrice/enfants en

¹³³ Sur le plan du développement des services, ce montant de 500 M\$ sur 3 ans permettrait, selon le gouvernement, de créer quelque 60 830 places supplémentaires en 5 ans. Il est ainsi prévu que l'État contribue à 75 % des coûts d'immobilisation des nouveaux services de garde. La création de nouvelles places serait par ailleurs facilitée par l'augmentation du ratio responsable/enfants en milieu familial, qui passerait de 4 à 6 enfants. Enfin, l'accréditation par l'OSGE deviendrait obligatoire pour tous les services de garde en milieu familial.

¹³⁴ Notons que ce plan est, dès le départ, mal accueilli par les milieux des garderies et les syndicats (Lalonde-Graton, 2002). Ceux-ci soulignent que rien n'est prévu pour augmenter les rémunérations du personnel de garderies et que les développements projetés ne suffiront pas à la demande. Comme le résume Lalonde-Graton, il est dit que les changements à la méthode de calcul des subventions pourraient mettre à risque la situation financière des garderies, puisqu'elles n'assureraient plus, indépendamment des logiques du marché, leurs frais de fonctionnement. Enfin, les organismes font valoir que rien n'est dit quant à la pérennité des subventions après la réalisation du plan. Ainsi, 49 des 56 mémoires déposés sur le projet de loi s'opposent à son adoption. En rétrospective, il convient de voir dans l'Énoncé politique un véritable plan de privatisation des services de garde et de fiscalisation des subventions.

milieu familial¹³⁵ et mandate l'OSGE pour développer et administrer un plan de développement des services sur la base des besoins régionaux déclarés.

1994. Le réaménagement des mesures – Au milieu des années 1990, malgré les désinvestissements d'Ottawa qui s'accélèrent, le Québec engage néanmoins de nouvelles dépenses dans le secteur des services de garde. La plus importante nouveauté consiste en la création du Crédit d'impôt remboursable pour frais de garde d'enfants, à même les budgets de la Déduction pour frais de garde et de la portion du programme APPORT pour les frais de garde (Québec, budget 1994-1995). En plus de simplifier l'utilisation pour les ménages, les montants remis aux familles sont beaucoup plus généreux (Québec, budget 1994)¹³⁶. Dans le même budget, le programme d'Exonération financière administrée par l'OSGE est également bonifié, pour couvrir, indique-t-on, jusqu'à 95 % des frais de garde engagés par les familles plus démunies (*ibid.*).

Pendant que les programmes fiscaux sont améliorés, l'indexation annuelle des dépenses en santé, en services sociaux, à l'éducation et à la sécurité du revenu est plafonnée à 1 %, jusqu'à l'atteinte, prétend le gouvernement, de l'équilibre budgétaire (dans le cas où le gouvernement libéral serait reconduit, cette modalité est prévue jusqu'en 1998-1999 au moins) (*ibid.*).

Encadré 13 – Résumé des principales mesures de financement pour les frais de garde, 1995

Allocation pour jeune enfant et Allocation à la naissance : Il s'agit du nouveau nom de l'Allocation de disponibilité (introduite en 1982). Elle devient désormais cumulable à la déduction pour frais de garde¹³⁷. Selon plusieurs, l'instauration de l'Allocation de disponibilité (renommée Allocation pour jeune enfant en 1988), en accordant un montant forfaitaire sans contrepartie pour la garde d'enfant aux familles à faible revenu, encourage la garde informelle et les « arrangements » avec un voisin, un parent ou une amie, sans investir en contrepartie pour la création de nouvelles places subventionnées. Rappelons que cette annonce survient en même temps que le rehaussement des Allocations à la naissance.

¹³⁵ Le ratio maximal par éducatrice passe de 4 à 6 enfants. Il s'applique aux services de garde accrédités ou non par l'OSGE.

¹³⁶ Le Crédit permet ainsi de rembourser entre 75 % et 26 % des frais encourus selon le revenu familial, pour des réinvestissements estimés à 48 M\$ dans le budget. Le budget du programme d'Exonération est quant à lui augmenté de 13 M\$ (Québec, budget 1994).

¹³⁷ Rappelons que celle-ci était depuis son origine en 1981 concurrente à la déduction (Québec, discours du budget, 1988 : 12).

APPORT : Le programme offre un montant additionnel pour compenser les frais de garde assumés par les parents à faible revenu.

Exonération pour frais de garde : La mesure est bonifiée avec le budget de 1994. En contrepartie, depuis 1991, celle-ci n'est offerte que pour les parents en emploi, excluant ainsi les prestataires de l'aide sociale (Lalonde-Gratton, 2002 : 195). La modification, pourtant peu remarquée, marque néanmoins un tournant symbolique important en ce qui a trait aux objectifs des subventions. L'arrivée du programme, malgré tous ses bienfaits qu'il nous faut reconnaître, répond mal aux attentes des groupes communautaires revendiquant un projet universel de garderies. En ce sens, il témoigne de l'ambivalence du gouvernement, qui reconnaît, dans ses discours, le rôle clé des services de garde pour le développement psychosocial et moteur des enfants en bas âge, en tant que politique d'égalité des genres et de lutte à la pauvreté des enfants, mais qui, dans ses décisions, rend leur accès conditionnel à la participation en emploi des mères.

Crédit d'impôt remboursable pour frais de garde : En 1994, le nouveau crédit remplace la déduction pour frais de garde d'enfants (Qc) et la partie prévue pour les frais de garde au programme APPORT. Pour les familles qui le demandent, la moitié des montants estimés du *crédit* peuvent être versées de manière anticipée par le biais des prestations APPORT. Il améliore les subventions aux familles à faible revenu. Le crédit permet de rembourser entre 75 % et 26 % des frais encourus.

5.3.4 1998. Le temps des compromis

Au fédéral : 1999. Le Plan d'action nationale pour les enfants

De manière probante, les échecs répétés à faire adopter une politique nationale de services de garde s'expliquent par le choix du fédéral, conformément au souhait des provinces, de réviser son approche pour laisser une plus grande latitude aux provinces dans l'administration de la protection sociale.

Entre 1999 et 2003, le fédéral mène deux initiatives pour amener les provinces à investir dans les services de garde (Gauthier, 2012). D'abord, en 1999, le *Plan d'action national pour les enfants* crée un nouveau supplément versé aux prestations familiales fédérales pour les enfants des ménages à l'aide sociale, alors qu'elles étaient auparavant réservées aux familles en emploi à faible revenu. En contrepartie, les provinces sont invitées à réduire d'autant les prestations d'assistance pour ces mêmes ménages et à réinvestir les montants récupérés dans les programmes dédiés à la pauvreté des enfants (garderies, etc.). En d'autres termes, la proposition implique qu'une personne assistée reçoive le même montant en prestation d'aide sociale, qu'elle

ait des enfants ou non. Puis, en 2000 et 2003, 3,2 milliards \$ supplémentaires sont octroyés aux provinces pour de nouveaux investissements dans les services de garde (Gauthier, 2012)¹³⁸.

En définitive, ces nouveaux budgets consistent assurément en un « coup de maître » du fédéral, qui parvient du même coup à inciter les provinces à consolider leur stratégie d'intégration en emploi des personnes inactives et leur donner une plus grande marge de manœuvre dans la formulation et l'administration des programmes de sécurité sociale. En outre, ces deux initiatives du fédéral ont pour effet de rendre plus acceptables les désinvestissements passés dans les transferts sociaux aux provinces, permettant ainsi au gouvernement fédéral d'accroître sa popularité dans la population et auprès des administrations provinciales, dans un contexte chargé de grandes tensions constitutionnelles¹³⁹. Pour le rappeler, contrairement à la péréquation et au TCSPS, ces prestations sont directement versées aux ménages par Ottawa, ce qui rend plus visible l'apport du fédéral pour les ménages canadiens.

Au Québec : 1996. Les réformes issues du Sommet sur l'économie et l'emploi

En 1996, le gouvernement du Québec décide de revoir entièrement sa politique de services de garde. Des réformes à la politique familiale, à l'assistance et à la fiscalité sont alors conjointement engagées à la suite du Sommet socioéconomique de l'automne 1996 pour dégager les fonds nécessaires à la mise en œuvre de la politique de tarification modique unique (5 \$ par place journalisée) et la création des nouvelles places en centre de la petite enfance (CPE)¹⁴⁰.

En décembre 1996, le Conseil des ministres adopte les principes devant guider l'éventuelle réforme de la politique familiale, puis, en janvier 1997, Pauline Marois, alors ministre de

¹³⁸ En 2000, 2,2 milliards \$ sont ajoutés par le biais de l'Initiative pour le développement de la petite enfance (2000), puis, en 2003, 975 M\$ sur 5 ans (2003-2007) sont également injectés en vertu de l'Entente sur le développement et la garde des jeunes (Gauthier, 2012).

¹³⁹ Une large part des dépenses réalisées par les provinces avec les budgets récupérés sont alors réinvesties dans les programmes d'activation, comme le souligne White : « presque 30 % des dépenses provinciales effectuées dans ce cadre ont été utilisées pour la garde d'enfants dans le cadre d'une politique de conciliation famille-travail, 25 % l'ont été pour des prestations, des crédits d'impôt et des suppléments au revenu gagné servant d'incitation à l'insertion dans le marché du travail ; et 17 % pour des programmes visant les enfants à risque, le plus souvent, des interventions sociosanitaires auprès des enfants vivant dans la pauvreté » (Union sociale, 2005, cité dans White, 2008 : 177).

¹⁴⁰ Mentionnons qu'en 1995, soit un an avant l'annonce de la nouvelle politique familiale, le ministère des Finances avait déjà annoncé ses intentions de fusionner la déduction pour frais de garde et le programme APPORT en un seul crédit d'impôt remboursable (Québec, budget 1994-1995 : A-14).

l'Éducation et ministre responsable de l'Office des services de garde, en précise les détails dans un livre blanc déposé en prévision de la révision de la politique familiale (cf. 5.2.2). Dans le cadre de son volet *services de garde*, le document prévoit la reconnaissance (du ministère de la Famille et de l'Enfance) de 73 000 places additionnelles d'ici 2001, soit en 5 ans, pour quasiment doubler les 78 864 places existantes¹⁴¹. Pour y arriver, le gouvernement entend notamment également développer les maternelles temps pleins (plutôt que demi-temps), qui deviennent gratuites pour les enfants de 5 ans. En outre, il entend développer, de manière intensive, de nouvelles places en centre de la petite enfance. Avant de conclure cette section, nous souhaitons aborder plus en détail deux raisons « économiques » pesant dans les choix du gouvernement.

1) Des réformes axées sur l'intégration en emploi des mères seules

Dès le départ, ces réformes sont préparées dans la perspective qu'elles ne nécessitent pas de coûts supplémentaires de la part de l'État québécois. Les 2,2 milliards de \$ nécessaires à la mise en œuvre de la politique de places à « 5 \$ » sont ainsi entièrement financés par la réallocation des budgets déjà alloués aux familles, les épargnes générées par la désindexation de certains programmes (Rose et Desjardins, 2003)¹⁴² et l'argent libéré à travers les réinvestissements fédéraux prévus au Plan national pour les enfants de 1999 (White, 2008).

Du point de vue strictement financier, ce nouveau régime profite surtout aux parents salariés à bas revenus, mais dont les revenus étaient néanmoins trop élevés pour bénéficier des Exonérations financières de l'OSGE. Ces familles bénéficient désormais du programme de place en service de garde à 5 \$ et voient leurs allocations familiales s'améliorer.

¹⁴¹ Données de en 1996-1997. En 1998 et 1999, le ministère de la Famille et de l'Enfance autorise : « le développement de 30 625 places, soit 12 987 en installation et en garderie (42,4 %) et 17 638 en milieu familial (57,6%) » (MFE, 2000 : 14).

¹⁴² Selon Rose et Desjardins (2003), une part des budgets alloués au programme de services de garde provient en effet des économies créées par le gel des barèmes des allocations familiales et des prestations de l'APPORT. En outre, la réforme met progressivement fin à l'Allocation pour jeune enfant et l'Allocation à la naissance.

L'effet de la réforme pour les ménages à l'aide sociale est toutefois plus ambigu, d'autant plus que les changements sont échelonnés sur plusieurs années (Lefebvre, 1999)¹⁴³. Ces ménages perdent néanmoins certains avantages prévus à l'aide sociale, certaines de leurs prestations familiales et les exonérations financières de l'OSGE. Bien que ces pertes soient supposées être compensées par les suppléments du fédéral, l'effet « au net » des réformes sur les ménages à l'aide sociale fait l'objet de continuel débats entre les expert.e.s jusqu'à la suivante réformes en 2005.

II) L'investissement dans les projets prometteurs d'emploi : l'attrait de l'économie sociale

L'investissement dans le secteur des services de garde apparaît comme la solution toute désignée pour répondre aux vellétés de création d'emplois formulées par le gouvernement de Lucien Bouchard. Au moment où les emplois traditionnels se délocalisaient, le développement des emplois dits « de services à la personne » apparaît particulièrement prometteur. Dans un monde du travail en changement, ceux-ci présentent alors le double avantage d'être peu susceptibles d'être délocalisés, tout en remplissant les nouvelles demandes en services domestiques, laissés non comblés avec l'entrée des mères sur les marchés de l'emploi. En outre, ce secteur apparaît nécessairement plus près des compétences associées aux populations féminines les plus éloignées des marchés de l'emploi¹⁴⁴. Au total, il est annoncé que les investissements apportés dans ce secteur mènent à la création de « 73 900 emplois directs, et 2 600 emplois consolidés »

¹⁴³ Suivant leur annonce, les réformes ne manqueront pas de soulever les débats parmi les plus expert.e.s les plus initié.e.s. Au cœur des discussions se trouve la question du degré d'indépendance que devrait maintenir la politique familiale et l'assistance sociale aux cibles économiques des gouvernements. Ces divergences entre les expert.e.s apparaîtront d'ailleurs particulièrement bien au cours du colloque *Quelle politique familiale à l'aube des années 2000 ?* (Dandurand et al., 1998).

¹⁴⁴ Au Québec, l'engouement envers ce secteur de l'économie est d'ailleurs bien affirmé en 1996 par le premier ministre Lucien Bouchard: « Il existe également tout un secteur économique non traditionnel porteur d'espoir qu'on appelle « l'économie sociale ». L'an dernier, les femmes du Québec, qui ont participé à la grande marche "Du pain et des roses" ont ouvert les yeux de beaucoup de Québécois sur l'importance de l'économie sociale. Il s'agit essentiellement des services de proximité : aide-domestique, gardienne d'enfants, soutien de personnes âgées, accompagnement de personnes handicapées, embellissement de quartiers. Le gouvernement du Québec, les élu.e.s et les organisations syndicales et patronales doivent faire preuve de flexibilité et d'ingéniosité pour ouvrir la porte à ces dizaines de milliers d'emplois d'économie sociale qui sont un facteur important de réinsertion et qui, de plus, apportent dans la vie quotidienne un supplément d'humanité » (Québec. Allocution du premier ministre, 1996a : 7-8).

(*ibid.*). Dans le secteur des services de garde plus précisément, il s'agit de 8 600 nouveaux emplois en 4 ans¹⁴⁵.

L'investissement dans l'économie sociale vise par ailleurs à contrer l'économie souterraine dans ce secteur. Une part non négligeable des nouveaux emplois attendus sont d'ailleurs issus de la formalisation des milieux familiaux non accrédités. Seulement en ce qui a trait à la garde au noir, il est estimé que ces réformes permettront de rapporter 300 M\$ dans l'économie formelle (1996 : A2)¹⁴⁶. D'une part, la diminution des tarifs des services formels permet de ramener la concurrence avec la garde au noir. D'autre part, l'amélioration des conditions de travail qui s'annonce pour les éducatrices en CPE incite les personnes non accréditées à se formaliser.

Conclusion du cinquième chapitre

Depuis l'après-guerre, les gouvernements québécois et canadien avaient pris l'habitude de combattre les périodes de ralentissement économique en finançant eux-mêmes de nouveaux projets d'investissements. Mais dans les années 1980, ceux-ci vont offrir une nouvelle réponse à la crise, percevant l'effet de problèmes structurels plutôt que conjoncturels. Au lieu d'une stratégie keynésienne de relance, les gouvernements canadien et québécois procèdent à la révision des politiques publiques. Les réformes engagées visent avant tout à « stimuler » l'offre de travail de la part des travailleur.se.s inactif.ve.s en améliorant leur avantage relatif à occuper

¹⁴⁵ Le développement du secteur des services de proximité allait ainsi être confié au groupe de travail sur « l'économie sociale », rattachée aux travaux du Chantier sur l'économie et l'emploi. Plusieurs projets sont étudiés par le groupe de travail, dont celui sur l'implantation de ce qui allait être appelé les centres de la petite enfance. Divers projets d'économie sociale sont lancés à l'occasion, dont celui des centres de la petite enfance. Son président, Guy Grandpré, allait défendre une position semblable à Lucien Bouchard concernant le rôle de l'économie sociale : « Le domaine des services aux personnes connaît un essor extraordinaire. En effet, en réponse à des besoins sociaux de plus en plus diversifiés, de nombreuses initiatives sont nées et ont permis de combler des besoins non satisfaisants par les services publics ou les entreprises privées » (Groupe de travail sur l'économie sociale, 1996). En 2002, le réseau comptait désormais 60 000 nouvelles places, ce qui avait permis la création formelle de 12 000 nouveaux emplois dans ce secteur (Québec, discours sur le budget, 2002 : 21-22).

¹⁴⁶ Cette stratégie pour contrer la garde non reconnue avait d'ailleurs été évoquée dans le Rapport majoritaire du Comité externe de la réforme de la sécurité du revenu, qui fait la recommandation suivante : « le crédit d'impôt pour frais de garde ne devrait être maintenu que pour les frais reconnus par un service de garde régi (OSBL, garderies privées accréditées, agences de garderies familiales accréditées). Les économies ainsi réalisées devraient être réservées au développement de nouvelles places et à la consolidation du programme de gratuité et d'exonération. Le crédit d'impôt actuel consenti aux frais de garde sans égard à la nature des services reçus encourage le travail au noir, ralentit le développement d'un réseau de garde de qualité et encourage probablement les déclarations frauduleuses » (1996 : 141)

un emploi. « Améliorer l'offre de travail », en pratique, consiste donc à rendre l'emploi plus « payant » que l'assistance, et moins coûteux pour les employeurs, ce qui, pour les économistes néolibéraux, viendrait stimuler la création de nouveaux emplois et relancer la croissance économique de la province et du pays.

Ce faisant, le Québec et le Canada révisent leurs dépenses en fonction des nouvelles exigences d'un capitalisme globalisé orienté sur l'idéal de la « société active » (Dufour, Noël et Boismenu, 2001 : 85). C'est ainsi que la légitimation des réformes passera par la redéfinition des principes d'équité et d'efficacité. Les questions d'inclusion sociale et de pauvreté s'en trouveront évaluées selon les indicateurs de taux de chômage et de présence à l'assistance : peu importe le type d'emploi occupé, du secteur dans lequel il se trouve, et des conditions ou du salaire offerts, la sortie de l'aide sociale est désormais posée comme « la solution par excellence à la pauvreté » et le symbole d'une intégration sociale réussie (Barbier, 2009 : 27). Puis, le marasme économique, où se cumulent les hausses de taux de chômage et la montée phénoménale de l'inflation, servira d'arguments pour convaincre de l'impertinence des théories keynesio-beveridgienne. Les déficits cumulés et les résultats peu convaincants des mesures de relance entrepris dans les années 1970 serviront alors de base pour la réorganisation des programmes selon l'idéal de l'« État social actif » (*ibid.*).

En définitive, on le voit, plusieurs des critiques adressées aux programmes dans les rapports de comités et les énoncés de politiques ne sont pas totalement infondées. Cela dit, les solutions proposées et les réformes réalisées par la suite demeurent plus questionnables. Plusieurs de ces documents suggèrent, comme le montraient à l'époque Dandurand et McAll, « que la clé pour résoudre le problème de l'exclusion réside davantage dans les personnes elles-mêmes que, par exemple, dans des stratégies d'intervention visant le marché du travail » (1996 : 17)¹⁴⁷. Au

¹⁴⁷ En 1985, le Livre blanc sur la fiscalité des particuliers vient d'ailleurs appliquer ces arguments sur la situation concrète du Québec : « La principale critique que l'on peut formuler à l'égard du programme actuel d'aide sociale, c'est qu'il soulage la misère sans contribuer à apporter une solution durable au problème du chômage chez les bénéficiaires. De fait, le programme actuel d'aide sociale ne s'attaque d'aucune façon aux causes fondamentales du chômage de longue durée que sont la faible spécialisation, la faible scolarisation et le manque d'expérience sur le marché du travail [...] Au contraire [les bénéficiaires de l'aide sociale] ont souvent un intérêt financier à demeurer dépendants de l'état puisqu'un éventuel retour au travail à faible salaire ne ferait que compenser la perte des prestations qui en résulte. Les conséquences de cette situation sont multiples : croissance de la dépendance des

demeurant, tant pour les mères de familles biparentales que pour les mères seules, les réformes des politiques publiques confortent sournoisement la tendance à la « double journée de travail » pour les femmes, en privilégiant le principe de sélectivité des prestations plutôt que celui d'universalité dans la distribution des transferts monétaires.

De la ménagère à la construction du problème des mères inactives

Dans les années 1980, l'idéal de la mère au foyer, principalement abordé comme « service à la nation » (Morel, 2002), bascule vers le vocable de l'employabilité et l'idéal de la société active. Pour le rappeler, nous avons soutenu dans le dernier chapitre que l'ordre politique et idéologique d'après-guerre s'était construit sur la séparation des interventions entre ceux « qui doivent » travailler et ceux « qui ne doivent pas travailler ».

Dans le cas des mères, il était clair dans l'esprit des architectes de l'État-providence que les politiques devaient mener vers le foyer, notamment pour des considérations natalistes. Ces orientations politiques sont d'ailleurs généralement légitimées au nom d'une conception naturalisée de la maternité et du bien-être des enfants gardés dans les foyers privés. Les mères seules, pour des raisons morales, se voient fournir un revenu de subsistance de remplacement résiduel par l'État. Bien qu'insuffisants, ces montants représentent, pour de nombreuses mères, la rétribution d'une reconnaissance sociale pour l'éducation des enfants. (CSF, 1984 : 4)¹⁴⁸.

Au tournant des années 1980, ces orientations sont abandonnées et les mères inactives vont être incitées à quitter l'aide sociale. La situation de précarité des mères seules est alors constamment citée en exemple dans les travaux ministériels et dans les médias pour illustrer l'échec du modèle providentiel. Au Québec et au Canada, chacune des réformes implantées au fil du temps construit le climat d'incitation à rejoindre l'emploi, à commencer par les mères, seules ou en couple, vivant de l'aide sociale.

personnes démunies face à l'État, création d'un cercle vicieux de la pauvreté transformant petit à petit les personnes sans emploi en pauvres permanents, explosion du nombre d'assistés sociaux et baisse du niveau de vie de l'ensemble de la société due à l'improductivité et au gaspillage de ressources humaines » (ministère des Finances, 1985 : 17-23).

¹⁴⁸ Au Québec, ce revenu de remplacement était composé à la fin des années 1970 des allocations familiales, des allocations de disponibilités et de l'aide sociale, tous universels à l'époque (CSF, 1984 : 4).

L'externalisation des activités domestiques. De la solidarité à la rationalité comptable

En réalité, le nouveau type de « stratégies de relance » des gouvernements appliquées dans les années 1980 repose surtout sur le développement d'un marché du travail flexible, peu rémunéré et prétendument peu qualifié, qui, dans une large proportion, relève du développement des emplois dit de « services à la personne ». Comme le discerne déjà Kempeneers (1987 : 60) à ce moment, ce sont bien les femmes qui occupent la part la plus importante de ces nouveaux emplois créés à partir des années 1970, dont la plupart se situent d'ailleurs dans les domaines d'emploi (« ghettos ») traditionnellement féminins. C'est ainsi que, seulement « entre 1975 et 1983, les femmes [québécoises] ont décroché environ un million des 1,4 million d'emplois nouveaux dans les services et, entre 1981 et 1983, elles ont pris 89 % des emplois qui venaient d'y être créés » (Kempeneers, 1987 : 60).

On le voit, alors que l'État-providence d'après-guerre tend à maintenir les mères au foyer, l'État néolibéral cherche au contraire à stimuler leur participation à l'emploi salarié, en particulier pour celles qui recourent plus souvent à la sécurité sociale (Boivin, 2003). De même, s'il avait jusqu'ici repoussé les activités domestiques dans la sphère privée domestique, dont l'organisation de la garde d'enfants, se défendant de ne pas vouloir opérer dans ce qu'il considérait appartenir au domaine de la famille ; l'État néolibéral orchestre quant à lui l'externalisation des activités domestiques vers la sphère marchande. Or, malgré son choix clair pour le marché comme le mettra en évidence la suite de notre analyse, la mainmise de l'État sur l'organisation de l'offre et de la demande des services de garde n'en sera pas pour autant diminuée, au contraire.

Chapitre 6 – 2003-2015. La consolidation du modèle néolibéral

« Enfin, [des] auteurs notent avec une certaine inquiétude les impacts économiques que la nationalisation des garderies risque d'entraîner. On peut facilement prévoir des augmentations importantes dans le contexte de l'offre de service par le biais de demandes reliées à l'équité salariale et par une syndicalisation accrue. Le prix d'un service de garde doit-il coûter plus que ce que sont prêts à payer les utilisateurs simplement parce qu'il relève du gouvernement ? Le gouvernement du Québec s'est mis un doigt dans un engrenage duquel il aura bien des difficultés à s'extirper ».

– Monique Jérôme-Forget, 1997¹⁴⁹.

Au cours des années 2000 et 2010, la tangente néolibérale empruntée par les gouvernements québécois et canadien depuis deux décennies se radicalise. Plusieurs réformes sont encore une fois implantées aux programmes d'assistance et de soutien aux familles, dont celui des services de garde. Cette nouvelle vague de réformes, à l'instar de la précédente, vise à contenir l'augmentation des dépenses publiques en octroyant un rôle plus important aux marchés et à la famille dans le soin des personnes. Tandis que les programmes traditionnels sont désinvestis, de nouveaux programmes fiscaux, relativement plus généreux et plus accessibles, voient le jour. En outre, après avoir été au cœur des discours sur le « modèle québécois » dans les années 1990, l'économie sociale, axée sur la collaboration avec le milieu communautaire – avec laquelle s'articule, au départ, la politique de services de garde de la province – est reformulée d'après les pratiques gestionnaires axées sur l'efficacité et la compétitivité.

Nous avons défendu au dernier chapitre qu'au cours des dernières décennies (1979-2002), la planification de la disponibilité de la main-d'œuvre et la réduction des dépenses publiques se

¹⁴⁹ « Avant-propos », préface, dans Baril, Lefebvre et Merrigan, 1997 : 5. Monique Jérôme-Forget sera présidente du Conseil du trésor entre 2003 et 2008 et ministre des Finances entre 2007 et 2009 sous le gouvernement libéral. Elle est considérée parmi l'une des principales architectes du projet de réingénierie de l'État québécois.

sont principalement construit sur l'intégration en emploi des mères seules prestataires de l'aide sociale. En revanche, depuis le début des années 2000, l'État mise, avant tout, sur l'augmentation des charges familiales accomplies par les mères, seules ou en couple, d'une part, et l'intensification de leur participation salariale, d'autre part. L'accent jusqu'alors mis sur la figure de la mère monoparentale bénéficiaire de l'aide sociale, et constamment rapportée dans les débats (cf. chapitre 5), cède ainsi graduellement la place à une stratégie d'accompagnement de la croissance économique établie sur le principe de la « conciliation travail-famille », donnant la priorité à l'aspect économique des aides fiscales.

Dans la continuité des précédents chapitres, l'analyse de cette période se divise en trois sections, à travers lesquelles nous souhaitons rendre compte des mécanismes d'activation de la main-d'œuvre et du procès de marchandisation du secteur des services de garde au Québec. Dans la première section, nous revenons sur les principaux ancrages idéologiques qui caractérisent l'action politique de cette période. Ensuite, en seconde partie, nous faisons l'analyse des mesures fiscales touchant les sphères de la famille, de l'emploi et de l'assistance. Enfin, nous abordons plus spécifiquement, en troisième partie, l'évolution du secteur des services de garde.

6.1. Contexte et repères idéologiques

6.1.1 2000-2010. L'enjeu démographique et la pénurie de main-d'œuvre

Durant les années 2000 et 2010, l'enjeu du vieillissement de la population retient particulièrement l'attention des décideurs politiques et des experts économiques, en raison des conséquences négatives sur les perspectives de croissance économique et les finances publiques. Les départs massifs à la retraite, combinée à un faible taux de natalité et l'augmentation de l'espérance de vie, annoncent une diminution importante de la population en emploi, tout cela dans un contexte d'augmentation des dépenses en santé et dans les services sociaux.

Les figures les plus en vue et influentes des sphères économique et politique font alors valoir que le régime actuel n'est plus « soutenable », considérant que l'augmentation des dépenses à prévoir en santé et dans les services sociaux, pour un niveau semblable de bien-être et de qualité, dépasserait prochainement la capacité budgétaire de l'État. Pour eux, si aucune mesure

« drastique » n'est rapidement prise, ce déséquilibre mènerait vers un déficit structurel incontrôlable¹⁵⁰. Ces inquiétudes sont alors constamment rapportées dans les documents gouvernementaux et occupent une place de premier plan dans les arguments plaidant la « modernisation du modèle québécois »¹⁵¹.

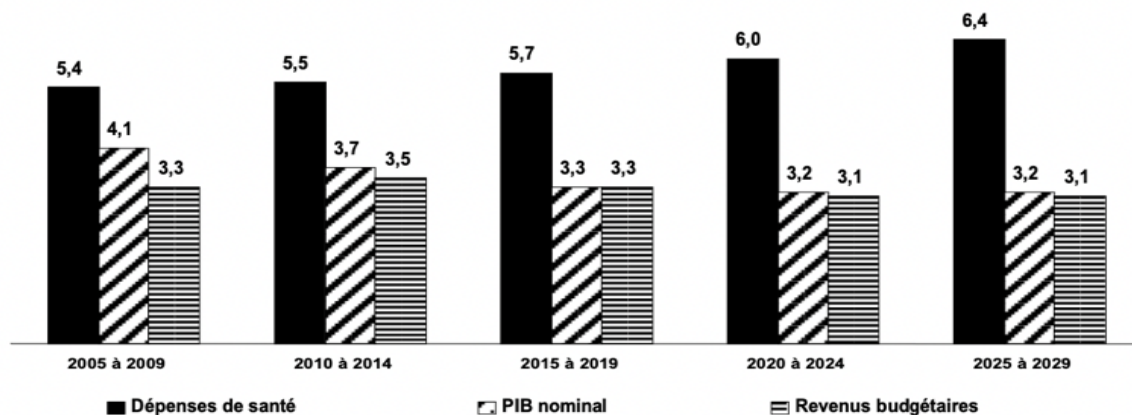
En 2005, un document préparé par le ministère des Finances résume les positions et idées du gouvernement pour résoudre le « choc démographique » à venir. La Figure 1, tirée du document, présente un portrait inquiétant des déficits budgétaires à venir, selon les prévisions de croissance du PIB, des dépenses en santé et des revenus budgétaires, si aucune mesure conséquente n'est prise pour résoudre ce déséquilibre structurel. Entre 2025 à 2029 par exemple, la croissance annuelle des dépenses en santé est estimée à 6,4 %, alors que les revenus de l'État n'augmenteraient qu'à un rythme de 3,1 %.

Le plan de modernisation découlant de ces constats vise alors à permettre un développement économiquement soutenable et plus adapté aux nouvelles réalités des familles et des marchés du travail. Dans le document du ministère des Finances cité ci-haut, il est admis que les parents en emploi sont de plus en plus mobilisés dans l'accompagnement et les soins des populations vieillissantes. Suivant le contexte économique mondial axé sur la globalisation et les exigences de flexibilité de la main-d'œuvre qui en découlent, les auteurs du document insistent sur la nécessité, pour l'État, de mettre en œuvre des mesures facilitant la conciliation travail-famille. L'offre en services de garde, par exemple, est jugée insuffisante et inadaptée à la demande des parents qui occupent des emplois atypiques.

¹⁵⁰ Plusieurs documents gouvernementaux et d'experts indépendants alertent des dangers du « choc démographique » à venir. Voir, par exemple : Godbout et al., 2014. ; ministère des Finances du Québec 2005. Notons que plusieurs des experts qui portent ce type d'argument – pensons notamment à ce même Luc Godbout – sont par la suite choisis par les gouvernements pour siéger sur différentes Commissions sur la modernisation de l'État.

¹⁵¹ Voir notamment l'Allocution de clôture du Forum des générations prononcé par Jean Charest en 2003 ; Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques, 2009 ; Lucien Bouchard et al, *Manifeste pour un Québec lucide*, 2005 ; Luc Godbout et Claude Montmarquette, Rapport d'experts sur l'état des finances publiques du Québec, 2014, vol. 2 : 36. En 2007, les économistes québécois influents sur les scènes médiatique et gouvernementale Luc Godbout, Pierre Fortin, Matthieu Arseneau et Suzie St-Cerny écrivent, dans un ouvrage portant sur la question démographique et ses impacts prévisibles sur l'économie de la province : « Au Québec, d'ici 2031, le nombre d'âinés augmentera de plus d'un million alors que le bassin de [main-d'œuvre] potentiels diminuera de 500 000. Ce n'est pas de la météo, ce sont les données de l'Institut de la statistique du Québec » (Godbout et al., 2007, cité par Mario Jodoin (Jeanne-Emard), billet en ligne, 24 juin 2021).

Figure 1 Estimation en 2005 des variations annuelles moyennes en pourcentage des dépenses de santé, du PIB nominal et des revenus budgétaires, de 2005-2006 à 2029-2030



Source : ministère des Finances du Québec, 2005 : 21.

À la lumière de ces constats, il est préconisé que l'offre de soutien monétaire et de services publics soit revue pour mieux répondre aux besoins actuels des ménages. Diverses solutions sont alors évaluées, dans le document, pour atténuer les effets de la crise démographique appréhendée. L'augmentation des heures travaillées de la main-d'œuvre déjà active (principalement les mères à temps partiel) ainsi que la diminution des taux de chômage parmi les bassins de population plus souvent inactive (notamment la main-d'œuvre vieillissante et les mères inactives) sont au nombre des solutions considérées. Ces propositions vont peser lourd dans l'intérêt des gouvernements pour la préparation d'une politique explicite de conciliation travail-famille.

6.1.3 « Rigueur et équité » : De la lutte à la pauvreté à la recherche d'efficacité

Dans les années 1980 et 1990, les États canadien et québécois s'étaient appuyés sur des arguments de réduction du déficit et de lutte à la pauvreté pour justifier les réformes qu'ils souhaitaient entreprendre. Au cours des décennies suivantes, les débats politiques concernent davantage l'efficacité et la simplicité d'utilisation des programmes, et cela au regard des effets sur la population globale et non plus seulement des populations les plus « dépendantes » de l'État. Les gouvernements privilégient alors le principe d'utilisateur-payeur, au détriment des subventions directes aux organismes publics. Comme par le passé, la pertinence des politiques et l'évaluation des ajustements à y apporter sont jaugées sur la base des critères d'*efficacité* et d'*équité* du régime. Depuis les années 1980, et de manière achevée depuis les années 2000,

comme nous l'abordons dans les prochaines pages, le contenu de ces termes diverge toutefois profondément de leur formulation originelle de l'après-guerre jusqu'aux années 1970 (Beauchemin, Bourque et Duchastel, 1995). Puisqu'ils structurent fortement les politiques publiques, les dimensions retenues de ce modèle — qui soutiennent le recours à la tarification et l'augmentation des dépenses fiscales — méritent qu'on s'y arrête.

La plus grande efficacité de la tarification et de la taxe à la consommation en comparaison à l'impôt sur le revenu et la taxe sur le capital

L'argument le plus important en faveur du modèle de la tarification et des taxes à la consommation concerne sa plus grande efficacité. Ces mesures sont généralement présentées comme des moyens neutres, davantage techniques, et à coût nul pour l'État et les contribuables. L'astuce consiste à remplacer les modes d'imposition qu'on estime nuisibles à l'investissement, à la consommation et à l'emploi par d'autres qui leur seraient plus favorables.

Une hiérarchie des modes de taxation, du plus dommageable au plus favorable pour l'activité économique, concrétise cette idée : la taxe sur le stock de capital et l'impôt sur les revenus du capital sont considérés les plus dommageables, après quoi vient l'impôt sur le revenu du travail, puis en fin de course, les taxes sur la consommation (Garon et Paquet, 2018 : 15). L'extrait suivant, tiré de la Commission d'experts sur l'état des finances publiques menée en 2014 pour le compte du gouvernement provincial, suggère clairement l'existence de lien entre une baisse d'impôt et la croissance économique.

Sans changer globalement les revenus fiscaux, on peut gagner quelques dixièmes de points de croissance économique en diminuant les impôts sur le revenu des particuliers et des entreprises — cette diminution étant compensée par une augmentation équivalente des taxes à la consommation et des tarifs.

La raison est simple : en réduisant les impôts sur le revenu du travail et sur les profits, on augmente la rentabilité du travail et des investissements. Le capital et le travail sont deux facteurs majeurs de la croissance économique. En accroissant l'offre de ces facteurs de production, on augmente la croissance économique. L'augmentation de la croissance économique permet par ailleurs de dégager une marge de manœuvre financière qu'il est possible d'utiliser pour neutraliser le caractère régressif des tarifs ou des taxes à la consommation, en transférant des ressources aux plus démunis (Comité d'experts sur l'état des finances publiques, 2014 : 36).

En théorie, des « gains d'efficacité » globaux seraient supputés en misant sur les taxes et la tarification plutôt que l'impôt sur le revenu, en particulier celui des entreprises. Comme l'avaient fait les auteurs du Livre blanc sur la fiscalité des particuliers (1985), le Comité d'experts sur l'état des finances publiques (2014) s'appuie sur l'hypothèse que le bien-être commun serait maximal dans la mesure où l'État s'en tiendrait à accompagner la croissance économique, en valorisant l'effort et l'investissement par des suppléments. Un deuxième facteur de plus grande efficacité d'un régime axé sur la tarification réside dans sa propension à mieux communiquer le prix des services publics — résumé par l'expression « signal-prix » —, ce qui permettrait d'éviter leur « sur-utilisation » et le gaspillage des ressources par la population et les organismes. L'argument sous-entend ici que la gratuité des tarifs enverrait une information économique faussée aux contribuables, qui n'auraient pas conscience de leurs coûts réels, répercutés sur les finances publiques, ce qui expliquerait leur « déresponsabilisation » à l'égard des soldes budgétaires et l'appétit de la population pour les « services gratuits ».

Du côté des organismes, la gratuité serait également contre-productive, dans la mesure où, puisque leur financement serait, de toute manière, assuré peu importe leur « performance », ceux-ci n'auraient aucun intérêt à contenir l'augmentation de leurs dépenses. Dans l'ensemble, ces discours placent implicitement le secteur public en compétition avec le secteur privé. Alors que le premier serait « coûteux », inefficace et déconnecté de la demande réelle, le second serait moins coûteux et plus efficace et dynamique (Rochon, 2018). Plus encore, les coûts des services privés devraient servir de baromètre des coûts des services publics. Les segments d'offre de services les plus coûteux se voient ainsi contraints de diminuer leurs dépenses selon les standards établis par les services les moins coûteux pour l'État pour maintenir leurs activités. En somme, la tarification permettrait de contenir l'augmentation des budgets au niveau de l'inflation et d'après les standards du secteur privé.

Notons que des mécanismes d'indexation annuelle systématique, fixés d'après les variations de l'Indice des prix à la consommation (IPC), du Produit intérieur brut (PIB)¹⁵², ou l'augmentation

¹⁵² L'Indice des prix à la consommation (IPC) est un indicateur fourni par Statistique Canada mesurant l'évolution des prix des produits de consommation courants liés à la satisfaction des besoins de bases (logement, épicerie, essence,

du coût des services, accompagnent généralement l'ensemble des mesures de tarification et de compensation mises en œuvre depuis les années 2000. L'indexation « automatique », contrairement aux hausses prises par décision administrative par le gouvernement, apparaît alors comme une nécessité de nature technique et neutre, ce qui évite les remous et les levées de boucliers parmi la population. Maintenant que nous avons mis en évidence les arguments en faveur de l'efficacité des modes d'intervention fiscaux et tarifaires (à savoir, sa meilleure propension à stimuler l'économie, sa plus grande transparence sur le coût réel des services pour l'État, combinée à un niveau et des mécanismes de taxation « équitables »), nous souhaitons aborder ceux concernant l'équité.

Son caractère plus « équitable » : « à chacun sa "juste part" »

L'équité établie sur le principe de l'utilisateur-payeur réfère avant tout aux enjeux liés au partage des coûts des services publics. Ainsi, plutôt que d'être associé à la reconnaissance et à la prise en charge collective des risques sociaux et des coûts qui y sont associés, l'« équité » réfère principalement, sur la base des documents que nous avons analysés, à l'idée de la « juste part », c'est-à-dire d'une contribution déterminée individuellement selon l'utilisation et les rendements dont chacun.e bénéficie. Il s'agit d'une équité de proportionnalité, laquelle est arithmétique plutôt que substantielle (fondée sur les droits et les conditions de jouissance de ceux-ci).

Dans cette perspective, d'une part, les impôts levés sur l'ensemble de la population qui en a les moyens devraient uniquement servir aux financements des dépenses profitant à l'ensemble de la société (services d'incendies, etc.). D'autre part, la tarification et les taxes à la consommation s'articulent à l'usage individuel des services collectifs (plutôt que publics) sur la base d'une contribution proportionnelle à cet usage. En toile de fond de ce dernier principe, on trouve une certaine application de l'idée de capital humain, c'est-à-dire celle d'un choix d'investissement actuel pour accroître les bénéfices futurs. Selon cette idée, l'État et les individus sont pensés comme des acteurs strictement calculateurs, qui choisissent ou non d'« investir » leur capital financier dans l'utilisation de certains services en fonction des « gains marginaux de rendement »

vêtements). L'indice de l'IPC est produit sur la base de biens couramment consommés et accessibles par les ménages canadiens. En revanche, le Produit intérieur brut (PIB) indique la richesse économique créée au pays durant l'année.

futurs estimés (Montmarquette et Strub, 2014). Nous développons dans la prochaine section l'idée que ces réformes ne sont pas neutres. Contrairement à ce que les adeptes de la tarification tendent à indiquer, le type de réformes mené depuis les années 2000 a induit des effets plus néfastes pour certains segments de population, en particulier pour les femmes.

Quoiqu'il en soit, c'est cette conception adossée au principe de l'investissement et des bénéfices proportionnels qui permet la fixation des tarifs sur le modèle d'une tarification mixte : la capacité de payer et la proportionnalité. La conjugaison de ces deux paramètres, enfin, est présentée comme la réalisation de l'équité horizontale et verticale. Selon l'équité horizontale, le tarif devrait refléter le niveau des bénéfices que chacun.e retire des services. L'investissement dans les services de garde, par exemple, est ici présenté comme une dépense qui bénéficie à la fois à l'État, qui investit dans le développement des futurs contribuables, et à ses utilisateurs et utilisatrices, qui disposent de la possibilité d'améliorer leur revenu. Une tarification « équitable » et « efficace » consisterait, pour les tenants de ce modèle, à fixer les prix et les niveaux des subventions de l'État sur la base des gains que retire chacune des parties. Par ailleurs, la fixation des tarifs devrait être déterminée d'après la capacité de chacun à contribuer, et s'adresser avant tout aux populations les plus précaires (équité verticale). Dans ce cas, un régime serait d'autant plus équitable que le niveau de contribution serait ajusté à la situation financière de chaque ménage.

En pratique, ce second principe joue un rôle non négligeable dans le choix des gouvernements d'accompagner les hausses de tarification par des mesures fiscales ciblées. Le plus souvent, celles-ci remboursent, en partie ou en totalité et par le biais d'un crédit d'impôt, les montants défrayés en cours d'année pour l'achat de services. D'autres fois, et de manière plus fréquente à partir de 2014, les gouvernements favorisent des politiques de tarification fiscalisée (et entièrement administrée par le *fisc*)¹⁵³.

À de nombreux égards, la vision proposée des experts de la fiscalité rejoint celle énoncée en 1985 dans le *Livre blanc sur la fiscalité des particuliers*, dont nous avons précédemment fait l'analyse.

¹⁵³ En 2014, comme nous l'étudions dans ce chapitre, la Commission sur la révision de la fiscalité (Commission Godbout) se voit confier le mandat d'évaluer l'instauration d'un tel modèle pour le financement des services de garde.

Dans le même élan, leur analyse insiste sur les taux effectifs marginaux d'imposition (TEMI) pour appréhender l'efficacité économique et l'équité du régime fiscal. Pour le rappeler, cette méthode postule que les choix associés à la participation en emploi, à l'investissement ou à l'épargne sont influencés par les niveaux marginaux de taxation effectifs. Un pas supplémentaire est cependant franchi en liant les gains escomptés et les coûts d'opportunité, c'est-à-dire en intégrant les pertes d'avantages actuels aux calculs des retours sur investissement, car c'est de cette façon que les trappes d'assistance pourraient être atténuées. Ainsi, par exemple, les aides fiscales pour le soutien du revenu devraient encourager la transition entre l'assistance et l'emploi¹⁵⁴. La méthode innove donc en considérant l'effet cumulatif des revenus d'emploi et de la perte ou des gains dans les transferts (aide sociale, allocations familiales, supplément au revenu, impôt sur le revenu, etc.), alors que ces domaines étaient jusqu'alors traités séparément. En outre, elle déplace l'enjeu du chômage et de la croissance économique sur l'individu et porte peu d'attention sur l'influence des structures sur les choix individuels.

Comme nous l'avons précédemment abordé, les mères sont particulièrement visées par les mesures d'activation, puisque la théorie économique considère qu'elles disposent d'une forte élasticité d'offre de travail. Comme pour les auteurs du *Livre blanc*, la croissance économique et le taux de chômage sont l'effet d'un décalage entre l'offre de travail et sa demande. Les réformes proposées cherchent alors à rehausser la participation en emploi en améliorant les « coûts d'opportunité » du travail, c'est-à-dire en améliorant, parfois artificiellement, les gains du travail. Pour les mieux nantis, l'incitation passe par des réductions d'impôts, tandis que pour la main-d'œuvre à bas revenu, elle s'appuie sur la combinaison de mesures de supplément du revenu de travail et d'allocations familiales. Au fil du temps, cette conception conduit à un désinvestissement des programmes traditionnels de la protection sociale, au profit de mesures fiscales orientées sur l'incitation au travail des bénéficiaires. Dans le même temps, le transfert de la protection sociale vers la fiscalité, graduellement, écrique fortement les débats sociaux,

¹⁵⁴ Sans ce lissage, un bénéficiaire de l'aide sociale qui accepterait un emploi au salaire minimum voit ses prestations d'assistance diminuer à la même vitesse qu'il réussit à augmenter ses revenus d'emploi. C'est donc dire qu'au net, il n'aura pas réussi à améliorer sa situation financière.

désormais limités à des arguments très complexes et relativement « peu attrayants » pour la population.

6.1.3 Au Québec : *Un changement dans la gouvernance : de la consultation des groupes de citoyens aux experts en fiscalité*

Au Québec, la seconde phase néolibérale est essentiellement orchestrée par le PLQ, qui forme le gouvernement durant près de 15 ans (2003-2018) (hormis un bref passage péquiste entre 2012 et 2014). L'évolution de la politique québécoise du début des années 2000 témoigne dans son ensemble d'un moment charnière pour le « modèle québécois ». Rappelons que, sur la base de ce modèle, nous l'avons indiqué au chapitre précédent, le gouvernement de Lucien Bouchard était parvenu à rallier les principaux représentants syndicaux et patronaux, ainsi que la population au nouveau « pacte social » qu'il souhaitait mettre en place. L'investissement dans l'économie sociale y était présenté comme une ouverture à l'inclusion et à la collaboration de la part du gouvernement avec les principaux groupes citoyens. En revanche, plutôt que de déployer des événements d'envergures, les gouvernements Charest et Couillard favorisent les commissions parlementaires et les commissions d'enquête issues des milieux des affaires et des intellectuels de la finance pour préciser et justifier leurs orientations politiques. Bien que les syndicats et les milieux de pratique soient invités à se prononcer durant le processus d'élaboration de nouvelles lois, ceux-ci sont constamment écartés des tables décisionnelles les plus significatives dans l'élaboration des nouveaux projets. Ainsi, à la différence des gouvernements péquistes de Lucien Bouchard (1996-2001), puis de Bernard Landry (2001-2003), les libéraux rompent avec l'habitude du gouvernement d'inclure leurs partenaires de longue date (centrales syndicales, *etc.*) dans l'élaboration des décisions structurantes.

En définitive, ces changements manifestent la remise en question des bienfaits du modèle providentiel de sécurité sociale par les décideurs du gouvernement. Le modèle « tripartite » de gouvernance, qui exigeait autrefois de l'État, du patronat et des syndicats de négocier de bonne foi pour maintenir l'« équilibre social », glisse tranquillement vers une alliance « à deux » (entre l'État et le milieu des affaires), où les intérêts économiques et financiers sont largement favorisés aux dépens des salarié.e.s (Noiseux, 2014). Dans ce nouveau modèle qui se dessine,

les syndicats et les groupes citoyens sont reçus sans statut particulier, invités à se positionner lors de forums citoyens. En contrepartie, les experts en fiscalité indépendants et professionnels de gestion issus du milieu des affaires sont de plus en plus présents dans les cercles rapprochés des comités décisionnels et participent de près à l'élaboration du discours et des orientations du gouvernement (Harvey, 2019). Ainsi, la privatisation des services publics se déroule dans un contexte de transformation des canaux de consultation habituels, alors que cette privatisation provoque de vastes mouvements de contestation populaire. Le Tableau 7 résume les principaux changements mentionnés jusqu'ici entre les gouvernements.

Tableau 7 Résumé des changements de gouvernances au Québec, 1996-2003/2003-2018

Gouvernements et période	Bouchard (1996)	Charest, (Marois), Couillard (2003-2018)
Style et type de gouvernance	Consensus social, instances de concertation	Centralisation, invitation et représentation individuelle dans les Commissions parlementaires
	Coopération/collaboration avec les syndicats, communautaire et patronat	Mise en compétition, octroi de budget par projet.
Stratégie de croissance économique	Économie sociale, investissement dans les secteurs économiques à haut rendement (technologie, multimédia).	Privatisation et PPP (partenariat-public-privé), compression importante dans le secteur public et parapublic.
		Secteur de l'entreprise ; principe « <i>utilisateur-payeur</i> »

Le recours aux économistes experts

L'influence croissante de cette classe experte issue des milieux de la gestion et des sciences économiques, non élue, joue un rôle central à partir des années 2000 dans l'élaboration et la légitimation des réformes apportées aux programmes sociaux (Harvey, 2019). En plus des budgets colossaux mis à sa disposition¹⁵⁵, celle-ci profite d'une visibilité accrue dans les médias et d'une reconnaissance adossée à son statut d'universitaire (*ibid.*)¹⁵⁶. Soulignons enfin que ces travaux

¹⁵⁵ En 2011, par exemple, chacun des quatre membres du Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques, initié par Raymond Bachand et ayant servi à la préparation du *Plan de retour à l'équilibre budgétaire* (2010), reçoit un budget discrétionnaire de 1 M\$ sur 4 ans pour poursuivre ses activités de recherche (Harvey, 2019 : 171).

¹⁵⁶ Voici trois exemples : en 2012, Luc Godbout, Pierre Fortin et Suzy St-Cerney dévoilent un rapport sur la rentabilité économique des investissements en services de garde en CPE; en 2018, Luc Godbout se défend d'avoir appauvri les classes pauvres dans le rapport de recherche *Le Québec est-il encore un paradis pour les familles ?* ; également, en 2021, Luc Godbout et St-Cerney remettent en question l'application de la notion d'« austérité » par certains pour

limitent la participation du public non expert en raison de la complexité de leur démarche, l'opacité des calculs et la plupart du temps, l'accès réduit aux travaux des experts (*ibid.*). Dans la mesure où ces réformes sont présentées comme des optimisations techniques du régime fiscal, à coût nul pour l'État et pour la majorité des contribuables, le débat démocratique s'en trouve fortement dégradé (Garon et Paquet, 2018 : 36). Le prochain encadré présente certains Rapports marquants de la classe des « experts en économie », souvent produits à la demande de l'État. Il nous permet, dans le même temps, de présenter les principaux documents consultés pour la rédaction de ce chapitre.

Encadré 14 – Certains éléments clés de la chronologie des événements politiques québécoise et fédérale, 2003-2017

2008 — le *Groupe de travail sur la tarification des services publics*, présidé par Claude Montmarquette, remet en question le principe de gratuité de certains services publics adressés à des catégories distinctes de la population, par exemple les services de garde, l'éducation et l'électricité.

2009 — Faisant suite aux recommandations du groupe de travail, le *Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques* dépose trois fascicules pour aborder l'état des finances publiques. Le comité est composé de fiscalistes nommés par le ministre des Finances Raymond Bachand qu'il co-préside avec Robert Gagné : Pierre Fortin, Robert Gagné, Luc Godbout et Claude Montmarquette. Dans leur volumineux Rapport, les auteurs proposent notamment, dans le même esprit que le groupe de travail, de réduire l'impôt sur le revenu au profit d'un rehaussement des taxes et les tarifs. Pour les ménages à faible revenu, ces hausses seraient compensées par des transferts fiscaux de montants similaires. Inspiré de la démarche du comité et du groupe de travail, le ministère des Finances rend publique la *Politique de financement des services publics* avec la présentation du budget 2009-2010 (2011).

2014 — Luc Godbout et Claude Montmarquette présentent, à la demande du gouvernement Couillard, le *Rapport d'experts sur l'état des finances publiques*, afin de faire le point sur l'état des finances publiques. Le rapport final fait état d'un déficit important gardé secret par le gouvernement précédent.

Toujours en 2014, sur la base des calculs et recommandations émises par Godbout et Montmarquette, le gouvernement annonce un plan de réduction des dépenses et le maintien de l'indexation annuelle des budgets au niveau de la croissance réelle du PIB (Plan budgétaire 2014-2015 ; Renseignements supplémentaires sur le budget 2014-2015). Par la même occasion, deux

qualifier la politique québécoise des dernières décennies. Signalons qu'en 2022, la Chaire à laquelle ces chercheurs et chercheuses sont rattachés s'est vu confirmer un financement discrétionnaire par le ministère des Finances du Québec de 1 M\$ annuellement pour les 5 prochaines années (Québec, discours sur le budget 2021-2022 : E-17 – Merci à Marie-Pierre Boucher de nous avoir partagé son observation).

commissions sont mandatées pour proposer des idées concrètes pour réduire les dépenses et moderniser l'État : la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise (Commission Godbout) et la Commission de révision permanente des programmes (Commission Robillard).

2014 et 2015 — Les commissions Godbout et Robillard présentent respectivement les résultats de leurs travaux. Comme abordé plus haut, ceux-ci poussent plus loin les réflexions déjà engagées par les précédents comités experts en ce qui a trait à la tarification et à la gestion des programmes publics en évaluant la possibilité de fiscaliser les programmes publics dont les bénéficiaires individuels et la société sont partagés (éducation, services de garde, électricité, eau, etc.).

6.1.4 La « neutralité » des réformes. Une perspective féministe sur les principes d'équité et d'efficacité

Ces dernières années, différentes études ont permis de remettre en question les apparences d'efficacité et d'équité de l'évolution récente des régimes fiscal et de transferts, ainsi que des services publics. Plusieurs font valoir les conséquences négatives des politiques de privatisation adoptées sur certaines populations, dont les mères, pour qui l'exercice des droits fondamentaux dépend dans une large mesure de l'accès aux services publics (CSF, 2014 ; Lanctôt, 2015). Cet angle mort que l'on retrouve dans les analyses gouvernementales et les travaux d'experts consultants concerne en grande partie le peu d'intérêt porté envers l'« équité entre les genres » (CSF, 1996)¹⁵⁷. Selon le CSF, un régime fiscal satisfait ce critère « lorsqu'il favorise l'égalité économique des femmes et leur autonomie. [Il nécessite que l]es femmes [soient] considérées comme des sujets de plein droit et non comme des personnes qui sont à la charge d'un conjoint ou dont l'identité se fond dans celle de la famille » (1996 : 11). Dans le même sens, Young (2000) rappelle l'importance de considérer indépendamment l'égalité « formelle » et l'égalité « réelle ». L'autrice réfère à l'idée qu'une reconnaissance suffisante des droits sociaux ne devrait jamais se limiter à la dimension formelle des inégalités sociales, mais qu'elle nécessite, de manière beaucoup plus exigeante, de comprendre, puis d'agir, sur les causes profondes et structurelles des inégalités. Appliquée à la fiscalité, l'égalité formelle ne consisterait qu'à garantir le traitement égal des différents types de contribuables, tandis que l'égalité réelle requiert de l'État qu'il

¹⁵⁷ L'expression « équité entre les sexes » utilisée dans le rapport du CSF en 1996 a été actualisée pour « équité entre les genres ».

s'engage directement dans l'amélioration du bien-être des femmes en intervenant sur les mécanismes sociaux responsables des inégalités.

Suivant cette perspective, il va s'en dire que les réformes mises en œuvre dans les années 2000 et 2010 atteignent doublement la sécurité économique des femmes, soit : 1) à titre de travailleuses, dans la mesure où celles-ci sont surreprésentées dans les secteurs d'emploi les plus fréquemment visés par les compressions budgétaires, et 2) à titre de principales utilisatrices des services les plus affectés par les compressions budgétaires, en particulier les services de garde.

En tant que travailleuse – Pour le dire rapidement, en plus d'affecter directement les rémunérations et les conditions de travail dans les emplois existants (notamment par des dispositifs d'indexation partielle ou de gel de salaire), les politiques introduites depuis les années 2000 favorisent la création parallèle d'emplois atypiques, moins qualifiés et plus souvent caractérisés par des conditions de travail plus fragiles et des rémunérations plus faibles (agence de placement de personnel, secteurs informel ou gris, sous-traitance, emploi à temps partiel et à horaire atypique, rémunération moindre) (Boucher et Noiseux, 2013). À mesure que se développe l'emploi précaire, les emplois de qualité sont menacés par les pressions exercées par les employeurs, en faveur d'emplois de moindre qualité (Castel, 2009). Les personnes ayant bénéficié des avancées par le passé sont alors fortement encouragées à accepter des concessions, touchant leur salaire et leurs conditions de travail, en deçà de leur situation présente pour rester « concurrentielle » face aux nouveaux secteurs en essor.

En tant qu'utilisatrice – En tant qu'utilisatrice, cette fois, les hausses de tarifs, même lorsque ces changements sont accompagnés d'aide monétaire aux familles moins favorisées, menacent l'autonomie et la sécurité financière des femmes. L'une des raisons concerne la méthode utilisée pour déterminer l'admissibilité aux programmes (Belleau et Lobet, 2018 : 110). La plupart du temps, le calcul d'admissibilité s'opère sur la base du « revenu familial » (soit la somme des revenus des conjoints), plutôt qu'en fonction des revenus de chacun.e ou des dépenses individuellement engagées pour l'octroi des soins. La logique du revenu familial est justifiée d'après *l'a priori* que les conjoint.e.s sont économiquement solidaires et que l'argent circule librement entre eux et elles. Cette perspective repose sur trois postulats majeurs : 1) « que tous

les couples mettent en commun leurs revenus ou une grande partie de ceux-ci ; 2) que les deux membres du couple ont accès à cet argent ; 3) que les dépenses sont majoritairement communes » (Belleau et Lobet, 2018).

Or, pour Belleau et Lobet, dans les faits, ces représentations collent peu au quotidien des couples hétéroparentaux québécois. La prise en charge des dépenses courantes, dont les frais de garderie, est plus fréquemment le lot des mères, alors que les dépenses capitalisables, par exemple pour l'acquisition de patrimoines, sont plus souvent assumées par les pères (*ibid.*). En outre, la représentation de la famille comme « unité de consommation » sur laquelle se base le calcul de la plupart des aides gouvernementales fait peu de cas, dans la pratique, des rapports de pouvoirs économiques existant entre les membres du couple. L'hypothèse remise en question, pour le dire autrement, est l'idée que les revenus et les dépenses des conjoints soient entièrement partagés, d'un libre accord entre les conjoint.e.s, en fonction de leurs capacités financières et des besoins de chacun.e.s. Pour les couples dont les écarts de revenus sont importants, la prise en compte du revenu familial dans le calcul des transferts plutôt que les revenus individuels pénalise d'autant plus fortement le membre le plus pauvre, qui voit ses dépenses augmenter avec la tarification des services sans pour autant recevoir les compensations financières censées en préserver l'accès (Belleau et Lobet, 2018 ; CSF, 2014)¹⁵⁸. Même à supposer, à l'échelle du ménage, que ces pertes soient compensées en intégralité par des baisses de taxes et d'impôts — ce qui est dans les faits réfutables (CFE, 2010) — il n'en reste pas moins que ce genre de mesure laisse au plus faible revenu — plus souvent les femmes — le fardeau d'en demander la compensation à son conjoint.e. Ce faisant, il risque bien de maintenir, voire d'intensifier, les rapports de dépendance économique dans certains couples (Belleau et Lobet, 2018 ; Gauthier, 1984)¹⁵⁹.

En outre, la plupart des compensations monétaires octroyées pour s'occuper d'un ou d'une proche malade ou des enfants diminuent à plus long terme la capacité d'épargne de ceux et celles qui s'en prévalent. D'une part, les montants accordés sont d'ordinaire plus faibles que les salaires,

¹⁵⁸ Pour une analyse plus fine des coûts supplémentaires engendrés par une politique de tarification progressive, voir CSF (2014).

¹⁵⁹ À titre de comparaison, le financement des services à travers les impôts ne crée pas ces problèmes, dans la mesure où ceux-ci sont universellement accessibles.

rendant plus difficile pour les prestataires concernés de cotiser à un fonds de retraite ou à investir dans leurs épargnes (Belleau et Lobet, 2018). D'autre part, contrairement à l'emploi, ces prestations n'ouvrent pas l'accès à certaines protections et à des cotisations partagées avec l'employeur à un régime de retraite (assurance-emploi, indemnités de la CNESST, assurance-parentale de la RQAP) (Morel, 2005). Les conséquences, en général peu visibles dans l'immédiat, sont pourtant bien concrètes en cas de divorce, de hausse générale des taux de chômage ou au moment de la retraite (Belleau et Lobet, 2018). Parmi les couples hétéroparentaux, l'effet renforce fortement les inégalités de genre au sein des conjoints, dans la mesure où ce sont le plus souvent les mères qui « choisissent » de mettre leur carrière de côté au moment de la naissance d'un nouvel enfant, de remettre à plus tard les possibilités d'avancement ou bien en réaménageant, à leurs dépens, leur vie familiale et professionnelle (Belleau et Lobet, 2018 ; Rose, 2016a).

Enfin, pris globalement, ces choix politiques révèlent symboliquement la tendance actuelle de désolidarisation de la société envers certaines populations dont le plein et entier exercice de la citoyenneté passe par l'accès à certains services (Lamarche, 2002 ; Conseil de la famille et de l'enfance, 2010). La prise en charge de certains risques sociaux, et les dépenses qui y sont associées, auparavant collectivisées, sont ainsi déversées sur les ménages, dans la sphère privée. Par conséquent, la reconnaissance des risques associés à la maternité et la reconnaissance collective des responsabilités rattachées à la garde des enfants passeraient inévitablement par des investissements importants dans les services de garde pour en garantir l'accès suffisant, inconditionnel et gratuit. Une telle politique symboliserait alors la prise en charge collective du soin des enfants, tout en rendant visibles, sur le plan sociologique, les rapports de pouvoir rattachés au partage des dépenses et des responsabilités associées aux enfants.

À l'inverse, la privatisation des services et le choix des gouvernements de privilégier les aides fiscales, aux dépens de la régulation de l'emploi et des investissements publics, tendent à familialiser les risques et étendre les dynamiques de marchés. Dans ce contexte, le modèle proposé dans les rapports de comités mandatés par les gouvernements que nous avons analysés confirme la rupture avec l'esprit d'après-guerre en ce qui a trait à la reconnaissance des risques associés aux charges parentales, socialement dirigés vers les mères (Lamarche, 2002 ; 2020).

Désormais, la protection sociale et l'accès aux services publics ne sont plus vus comme des droits fondamentaux et minimaux à protéger – liés à l'exposition trop importante des individus aux dynamiques de marché (cf. chapitre 2). Plutôt qu'une reconnaissance publique des risques associés à la maternité, la tarification individualise celle-ci et la retourne dans la sphère privée familiale. Les ménages, et en premier lieu les mères, se voient contraints de trouver des arrangements individuels pour cumuler leurs responsabilités économiques et familiales. Comme l'indique le CSF :

Ce sont donc la plupart du temps les femmes qui, en tant que mères, conjointes, filles ou brus, prennent le relais des services publics, lorsqu'un programme de soutien à la famille ou un programme de santé est révisé à la baisse ou aboli. Comme cela s'est produit avec le virage ambulatoire, les coupes dans les programmes sociaux occasionnent un surcroît de responsabilités pour les familles, surtout pour les femmes qui en font partie (CSF, 2014 : 6).

En résumé, la persistance de la plus grande implication des mères dans l'économie domestique, qui place la surcharge sous la responsabilité des mères, s'explique à la fois par les pressions économiques et sociales visant celles-ci. La familialisation des activités domestiques, dans ce contexte, accentue ces pressions.

Comme nous l'avons montré au chapitre précédent, dans les années 1980 et 1990, la mise au travail des mères seules avait reposé par le réaménagement des programmes d'aide d'ordre inconditionnel et universel, au profit de programmes facilitant l'accès au travail. Dans la foulée, le Québec avait inauguré une politique de services de garde à contribution réduite et dont l'offre suffisante devait, en théorie, être assurée par l'État.

Depuis les années 2000, le centre de gravité des politiques d'activation ne concerne plus uniquement les mères seules inactives. Considérant les enjeux démographiques et anticipant la pénurie de main-d'œuvre, l'attention de l'État s'étend vers les mères en couple, qui sont encouragées à augmenter, comme nous l'avons dit, leur prise en charge des besoins de la famille et leurs heures de travail (Fraser, 2016). De plus, celle-ci va par-delà les objectifs de lutte à la pauvreté, pour s'étendre vers les familles à revenu moyen et modeste. Au bout du compte, comme le souligne à juste titre Fraser, « il y a bien externalisation des activités de *care* vers les familles et les communautés, mais *dans le même temps* leurs capacités à les mettre en œuvre ont

été atrophiées [par les désinvestissements dans le financement des services] [nos italiques] » (Fraser, 2016 : 9). Par conséquent, toujours selon Fraser :

Dans un contexte d'inégalités croissantes, il en résulte une organisation duale de la reproduction sociale : marchandisée pour ceux qui peuvent payer, « familialisée » pour ceux qui ne le peuvent pas — l'ensemble se retrouvant enjolivé par l'idéal encore plus moderne de la « famille à deux revenus ». (*ibid.*).

En définitive, si ces tendances doivent beaucoup aux causes structurelles que sont la stagnation des revenus et l'endettement des ménages, soulignons que les politiques gouvernementales vont nettement en accompagnant l'expansion¹⁶⁰. Comme nous souhaitons maintenant le faire valoir, la protection sociale fiscalisée actuelle ne peut prétendre corriger les inégalités de genre, de race et de classe, dans la mesure où elle encourage une plus grande prise en charge des activités domestiques par certains groupes de population, notamment les femmes et les personnes racisées. Pire, elle ne prévoit rien pour faciliter l'accès aux ressources (financières et services publics) nécessaires pour celui ou celle qui s'y adonne. En réorientant le fardeau des risques sociaux vers les familles, tout en favorisant l'essor de l'emploi atypique, ce modèle de régulation néolibérale qui se consolide accroît simultanément la dépendance des mères au marché et à la famille. La suite de ce chapitre présente les principaux dispositifs opérés par les États québécois et canadiens pour mettre en place ce régime de régulation.

6.2. La construction d'un régime fiscalisé « à la pièce »

Le régime de protection sociale des années 2000 et 2010 est caractérisé par la progression fulgurante des dépenses fiscales, et inversement, par des diminutions marquées en dépenses

¹⁶⁰ Les effets recensés à cet effet par le Conseil de la famille et de l'enfance sont éloquentes. Entre 2006 et 2020, le niveau moyen d'endettement des ménages passe rapidement de 121% à 170%, alors qu'il n'était que de 75% en 1990 ; la majorité de cette hausse est consacrée à la consommation et non à l'élargissement du patrimoine (CFE, 2010 : 19). Dans le même temps, le taux d'épargne au Canada fond rapidement, de 20,2 % en 1982 à 1,2 % en 2005, et l'on évalue que le tiers des ménages n'ont aucune épargne (*ibid.* : 20). Enfin, le phénomène du travail précaire s'accroît, ce qui, lorsque la crise éclate en 2008, laisse un nombre important de travailleurs et travailleuses en situation de vulnérabilité (*ibid.* : 6). Au Canada en 2009, « 37 % des personnes qui ont obtenu de l'aide des banques alimentaires sont des enfants et des jeunes de moins de 18 ans; près de 50 % des ménages aidés sont des familles avec des enfants; 19 % des ménages qui se tournent chaque mois vers des banques alimentaires afin d'obtenir de l'aide vivent d'un revenu tiré d'un emploi actuel ou récent » (Banques alimentaires Canada, 2009, cité dans CFE, 2010 : 21-22).

sociales. En plus d'en diminuer la couverture, les changements amenés aux services publics et à l'assistance en affaiblissent leur portée universelle. Examinés dans l'ensemble, les dispositifs gouvernementaux de gestion des populations féminines sont caractérisés par une grande intégration des programmes, et plus précisément avec leur environnement fiscal. Les objectifs d'avant, centrés sur la sortie des mères seules de l'aide sociale, laissent la place au défi démographique, visant désormais l'augmentation des heures de travail des mères en emploi¹⁶¹.

6.2.1 Le plan fédéral

Au Canada, deux tendances se juxtaposent, à savoir l'augmentation des dépenses fiscales et le désinvestissement dans les transferts aux provinces pour leurs dépenses en services sociaux. En clair, les transferts aux provinces versés par le biais des programmes TCSPS et de la péréquation sont progressivement désinvestis en contrepartie de réinvestissements dans les mesures de crédits et de déductions d'impôt. Et pour en promouvoir l'usage par la population, des réformes sont amenées aux différents programmes existants pour en faciliter la demande. La myriade de programmes développés au fil du temps est alors réaménagée en quelques-uns. Le prochain encadré en résume les principaux piliers.

Encadré 15 – Principales mesures fiscales fédérales adressées aux mères, 2005-2018¹⁶²

Transfert canadien en matière de services sociaux – En 2008, les nouvelles règles budgétaires ont pour effet de réduire la contribution globale du fédéral aux services sociaux du Québec (Gauthier, 2012 ; Boucher et Noiseux, 2018 : 132), ce qui mène le gouvernement provincial à revoir ses politiques de tarification des services publics. Les réinvestissements du fédéral dans les programmes fiscaux motivent également le Québec à ajuster ses propres programmes pour optimiser la participation financière du fédéral. Il est à noter que ce changement n'est pas sans lien avec les désinvestissements des Transferts fédéraux de transferts en santé et services sociaux (TCSPS) (Rose, 2018 : 97) qui sont fixés à un taux d'augmentation annuelle de 3 % à partir de 2007 jusqu'en 2024 (Boucher et Noiseux, 2018 : 132).

¹⁶¹ Au fédéral, en revanche, le programme politique de Stephen Harper se situe en rupture avec le mouvement d'activation observé au Québec. Le programme politique conservateur soutient une vision traditionaliste de la famille et propose des programmes qui accentuent la division sexuelle du travail. L'élément le plus emblématique de cette posture est la mise en place en 2014 d'une mesure fiscale de fractionnement du revenu familial aux familles avec au moins un enfant mineur à charge. Celle-ci est toutefois abolie par le gouvernement libéral de Justin Trudeau en 2016 et les budgets sont réutilisés pour le financement de la Prestation canadienne pour enfant.

¹⁶² Le crédit d'impôt de fractionnement du revenu pour les familles (2016-2018) n'est pas considéré dans l'analyse.

Prestation fiscale pour le revenu de travail (PFRT) – Ce crédit d’impôt remboursable octroie un supplément du revenu de travail aux salarié.e.s en transition vers l’emploi après une période à l’aide sociale¹⁶³. Il vise à conserver l’attrait de l’emploi au moment où de nombreuses dépenses liées à l’occupation d’un emploi s’ajoutent (transport, vêtement de travail, services de garde, etc.). Les paramètres de la PFRT sont agencés à ceux du programme de l’aide sociale, de manière à compenser une partie des pertes des prestations d’assistance d’un ou d’une bénéficiaire de l’aide sociale qui parvient à augmenter son revenu de travail¹⁶⁴.

Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE) et Supplément de la prestation nationale pour enfant (SPNE) – Ces deux crédits fédéraux sont instaurés en 1993 (sous le nom de Prestation fiscale pour enfant et Supplément au revenu gagné). Cette nouvelle mouture des allocations familiales est entièrement sélective, c’est-à-dire que le montant versé aux parents dépend du revenu déclaré des parents et cible les ménages les plus pauvres. En 2005, leur valeur maximale était d’un peu plus de 2 700 \$ pour le 1^{er} enfant et 2 500 \$ pour les suivants.

Prestation universelle pour la garde d’enfants (PUGE) et Déduction pour frais de garde d’enfants – Les plus grands changements fédéraux surviennent en 2006 avec l’annonce de la PUGE. Celle-ci offre à toutes les familles une prestation mensuelle imposable d’environ 100 \$. Ce montant est remis au parent ayant le revenu le plus faible pour compenser les frais de garde, sans pénaliser le choix individuel des mères qui décident de rester au foyer pour s’occuper des enfants. En ce sens, elle rappelle l’Allocation de disponibilité en vigueur au Québec dans les années 1980. En 2015, la PUGE est bonifiée. Le montant passe alors à 160 \$ par enfant d’âge préscolaire et la mesure est élargie aux enfants qui fréquentent l’école, accordant 60 \$ par enfant de 7 à 16 ans aux familles.

6.2.2 Le plan québécois

Du côté du Québec, la province suit de près les tendances fédérales. Le Plan budgétaire 2004-2005 et le premier *Plan d’action de lutte à la pauvreté*, annoncé tous les deux en 2005 à quelques jours d’intervalle, marquent un tournant dans l’intégration des politiques de lutte à la pauvreté, de l’emploi et familiale (Morel, 2005). Le plan comporte principalement cinq piliers, tous rattachés à la fiscalité, à savoir : 1) le crédit d’impôt remboursable prime au travail ; 2) le crédit d’impôt remboursable Soutien aux enfants ; 3) le Crédit d’impôt remboursable pour frais de garde

¹⁶³ En 2014, la PFRT pouvait atteindre près de 946 \$ pour une mère seule (sans conjoint.e admissible, mais avec un enfant admissible), 1 616 \$ pour une personne seule (sans conjoint admissible et sans enfant à charge), 2 524 \$ pour un couple dont les deux conjoints sont admissibles (sans enfant à charge) et 985 \$ pour une famille (2 conjoint.e.s admissibles, avec un enfant à charge) (Agence du revenu du Canada, 2014, A-6.). Selon l’entente avec Ottawa, les provinces ont la possibilité de moduler les paramètres et les montants de la prestation pour les coordonner à leur propre programme, ce qui en explique les barèmes, paradoxalement, plus généreux envers les personnes et les couples sans enfant.

¹⁶⁴ Plus exactement, les seuils d’entrée et de réduction de la PFRT sont agencés aux seuils de réduction et de sortie de l’aide sociale. Ainsi, la valeur du crédit augmente tant et aussi longtemps que les prestations de l’aide sociale diminuent jusqu’à ce qu’elle soit nulle, après quoi elle diminuera à son tour jusqu’à atteindre 0 \$.

d'enfant ; 4) le crédit d'impôt remboursable pour solidarité ; 4) le rehaussement du salaire minimum et du montant personnel de base¹⁶⁵. Le prochain encadré et les deux encadrés suivants présentent ces mesures.

Encadré 16 – Principales mesures fiscales adressées aux mères, 2005-2018

Prime au travail – Le 1^{er} janvier 2005, Prime au travail entre en vigueur. Celle-ci remplace le programme Aide aux parents pour leurs revenus de travail (APPORT) instauré en 1988. En 2005, le montant varie en fonction du revenu familial (2 400 \$ - 31 600 \$) et de la situation familiale.

Comparativement à APPORT, Prime au travail est également offert aux personnes sans enfant, bien que les montants accordés aux mères monoparentales et aux couples avec des enfants restent plus généreux que pour ces premières. Prime au travail vise à compenser les frais entraînés par l'occupation d'un emploi faiblement rémunéré et ainsi pallier la faiblesse du salaire minimum.

Le crédit d'impôt prime au travail encourage les mères monoparentales et les mères en couple déjà en emploi à augmenter leur revenu, implicitement, dans le cas d'un travail au salaire minimum, en passant du temps partiel au temps plein (Godbout et Arsenault, 2005 : 13). En effet, le nouveau crédit adoucit considérablement le taux de récupération qui auparavant devenait nul lors de l'atteinte d'un revenu semblable à un emploi au salaire minimum à temps plein. Le crédit est ainsi accessible jusqu'à un revenu de 31 600 \$ alors qu'il devenait nul à 15 322 \$ avec APPORT¹⁶⁶. La nouvelle formule atteint 536 000 ménages plutôt que 30 000 avec le programme APPORT (*ibid.*). Les budgets qui y sont consacrés sont conséquemment beaucoup plus importants, passant de 26 M\$ à 260 M\$.

Depuis le 1^{er} avril 2008, le Supplément à la prime au travail offre, pour une durée maximale de 12 mois, un montant de 200 \$ aux personnes quittant l'aide sociale et admissibles à la prime au travail. Cette mesure additionnelle temporaire cible plus précisément les personnes qui quittent l'aide sociale pour le marché du travail.

Soutien aux enfants – Le programme Soutien aux enfants¹⁶⁷ est un crédit d'impôt remboursable non imposable annoncé en remplacement de l'Allocation unifiée¹⁶⁸ (Allocation familiale, crédit d'impôt pour enfant à charge et réduction d'impôt à l'égard des familles) mis en œuvre en 1999. Comme la Prime au travail, le Soutien aux enfants se distingue de l'ancienne mesure par son taux

¹⁶⁵ Le montant minimum de base consiste en une exemption de revenu forfaitaire considéré pour le calcul de l'impôt sur le revenu.

¹⁶⁶ Notons toutefois que le nouveau crédit s'avère moins généreux dans l'absolu. D'une part, la prime maximale de la Prime au travail est moins élevée qu'APPORT; d'autre part, aucun montant supplémentaire n'est accordé pour compenser les frais de garde, montant qui pouvait atteindre un maximum de 1500\$ (*ibid* : 45).

¹⁶⁷ En 2018, le programme est renommé Allocation famille. La structure et les modalités générales du programme sont les mêmes.

¹⁶⁸ En 1997, l'allocation familiale (Allocation unifiée pour enfant) remplace plusieurs programmes dédiés à la famille, soit l' « ancienne » Allocation familiale, l'Allocation pour jeunes enfants, l'Allocation à la naissance et le supplément pour enfant à charge accordé aux prestataires de l'aide sociale (RRQ, 1998 : 57, cité dans Saint-Pierre, 2000 : 43).

et son seuil de récupération moins « décourageant » pour la participation en emploi (dans le cas d'une mère seule : 4 % plutôt que 25-35 % et 31 600 \$ plutôt que 15 332 \$). Un montant additionnel de 700 \$ est également accordé aux mères seules. Comme la Prime au travail, le Soutien aux enfants est plus généreux et accessible pour les mères seules et en couple à revenu moyen que la mouture précédente (APPORT et Allocation familiale). Elles consistent en des augmentations de 790 M\$ pour cette catégorie (Rose, 2008 : 97). Les familles aisées ont également droit au montant minimal, correspondant à la valeur du crédit d'impôt pour enfant, en vigueur avant le budget 2004-2005 (Soutien aux enfants, 2005b : 16).

Crédit d'impôt pour frais de garde – En 2009 et 2010, l'accès et la générosité du crédit d'impôt pour frais de garde sont rehaussés pour les ménages ayant des revenus de 46 755 \$ et 100 550 \$. Les modifications apportées à la table de calcul visent alors à rendre comparables les tarifs entre les milieux subventionnés et non subventionnés pour un revenu allant jusqu'à 80 000 \$ (budget 2008-2009 : E9)¹⁶⁹. Celles-ci viennent par ailleurs remplacer et étendre les avantages auxquels avaient droit les mères de jeunes enfants en emploi à faible revenu prévus au programme APPORT et établir l'équilibre des coûts annuels entre les milieux subventionnés et non subventionnés (privé).

Augmentation du salaire minimum et rehaussement des exemptions d'impôts — Enfin, le budget 2004-2005 annonce des hausses du salaire minimum, dont l'indexation partielle des dernières années en a réduit la valeur relative. Entre 2003 et mai 2013, le salaire minimum passe de 7,30 \$ à 10,15 \$ l'heure, soit des augmentations plus importantes que l'IPC pour la plupart des années. Comme le notent Godbout et St-Cerney : « Le salaire minimum a augmenté de 54,8 % entre 2000 et 2016 alors que l'inflation se situait à 32,1 % pendant la même période » (2016 : vii.).

La mise en application de ces nouveaux crédits remplace, à court et à moyen terme, plusieurs des mesures existantes, dont le programme APPORT, les crédits et déductions aux familles et le programme québécois d'allocation familiale.

Puis, à la suite de leur mise en œuvre, l'accès et la générosité des crédits sont continuellement élargis¹⁷⁰ — en particulier en 2008 et 2009 — tandis que l'accès à l'aide sociale et la générosité du programme pour les personnes identifiées aptes au travail sont progressivement resserrés

¹⁶⁹ Le budget 2008-2009 précise : « Le taux du crédit d'impôt pour frais de garde passera à 60 % des frais de garde admissibles pour les revenus allant de 46 755\$ à 82 100\$. Il diminuera par la suite pour atteindre le taux minimum de 26 % à 100 550 \$ plutôt qu'à 85 535 \$. Ainsi, jusqu'à un revenu familial de 80 000 \$, il n'y aura pratiquement plus d'écart entre le coût net quotidien des deux types de services de garde » (Québec, budget 2008-2009, E-9).

¹⁷⁰ Dans la foulée des améliorations apportées à ces crédits, soulignons que l'accès à ces crédits d'impôt remboursables prime au travail, soutien aux enfants, Crédit d'impôt pour frais de garde et Crédit d'impôt pour solidarité (nous y reviendrons) vont se perfectionner par l'ajout de programmes de versements anticipés, soit trimestriellement ou mensuellement. Les personnes peuvent alors demander de recevoir les aides financières tout au long de l'année plutôt qu'en un seul versement à la fin de l'année fiscale, ce qui évite les problèmes de liquidité et incite davantage à augmenter son revenu, en raison de la plus grande visibilité des transferts pour les ayants droit (Morel, 2005).

(Labrie, 2016)¹⁷¹. À cet effet, Godbout et St-Cerney portent à l'attention, dans une étude de 2016, le recul de la part de l'aide sociale dans la stratégie globale de lutte à la pauvreté, en particulier dans le cas des ménages avec enfants (2016 : 27). Comme l'illustre le prochain tableau, en 2016, les prestations de l'aide sociale ne représentent plus que 44 % du montant global d'une mère seule avec un jeune enfant à charge et sans revenu d'emploi, alors qu'elles en constituaient 59 % en 2000. Pour la même période, l'aide sociale représentait seulement 40 % des revenus totaux disponibles en 2016 pour une famille de deux adultes et deux enfants, alors que ce taux était de 59 % en 2000.

Tableau 8 Part de l'aide sociale dans le soutien minimal de l'État pour les ménages sans revenu

Situation/année	2000	2016
Personne seule	90 %	87 %
Couple sans enfant	91 %	87 %
Mère en couple avec 2 enfants	59 %	40 %
Mère seule et 1 enfant	59 %	44 %

Source : Godbout et St-Cerney, 2016 : 27.

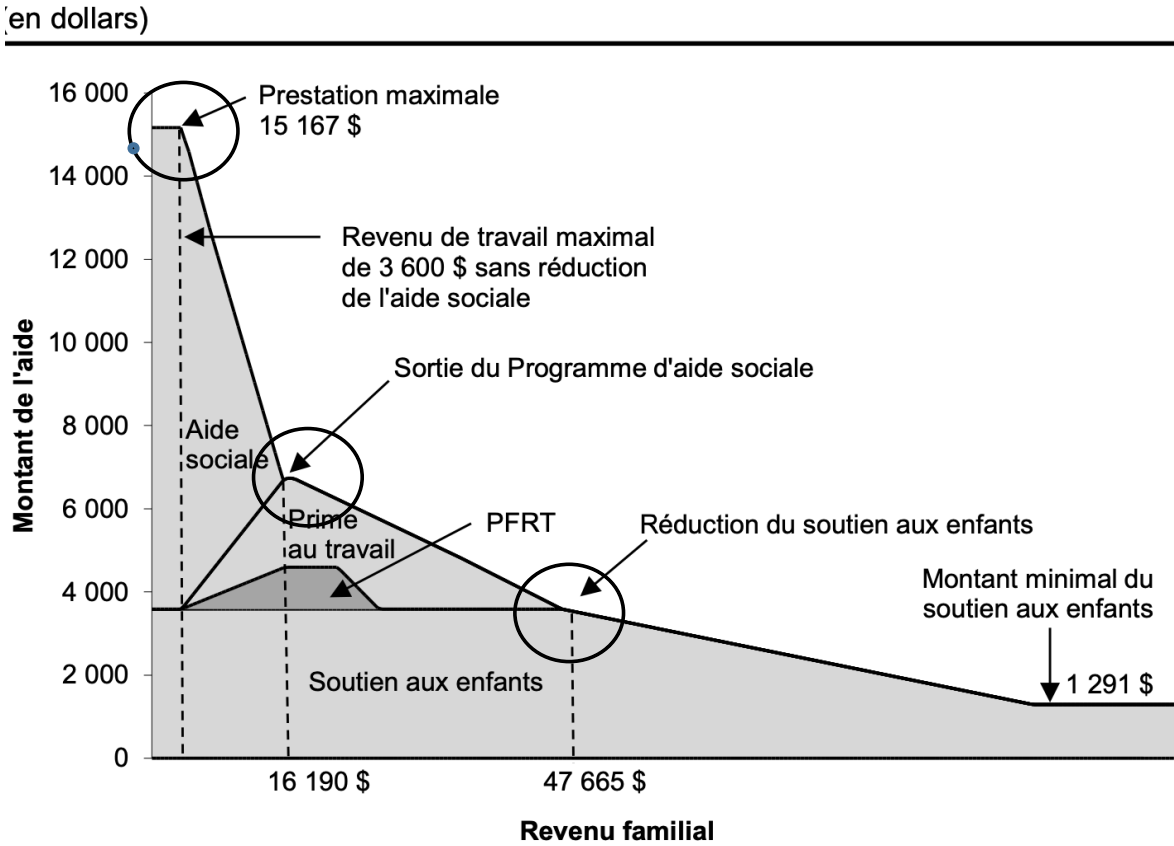
L'une des particularités de ces changements concerne l'harmonisation des diverses mesures de soutien fiscalisé. La Figure 2 illustre la complémentarité des principaux éléments fiscaux du

¹⁷¹ Entre 2005 et 2009, alors que les prestataires inaptes à l'emploi bénéficient des pleines indexations des barèmes selon les taux prévus pour l'impôt des particuliers, en revanche, les prestations du programme d'aide sociale, prévues pour les personnes considérées « aptes à l'emploi », ne sont que partiellement indexées jusqu'en 2009 (Rapport Montmarquette, 2008 : 214). De même, la Prime au travail et le Soutien aux enfants sont pleinement indexés au coût de la vie. Parallèlement, les sommes épargnées sont réinvesties dans les programmes d'activation, dont la Prime au travail et la prime de participation à un programme d'employabilité, comme le prévoit le plan d'action gouvernemental de lutte à la pauvreté (*ibid.*). Également, l'accès au plein montant prévu à l'aide sociale est resserré en 2013 et 2016. En 2013, la réforme du règlement de l'aide sociale du gouvernement péquiste de Pauline Marois cible de nouveaux bassins de populations comptant une proportion plus importante d'individus inactifs, dont les mères de familles biparentales, les personnes en cure de désintoxication et les bénéficiaires âgées. Ainsi, cette réforme vient priver les familles biparentales avec de jeunes enfants des allocations supplémentaires pour contrainte temporaire (gouvernement du Québec, 2015 : 26). Enfin, en juin 2013, la prime accordée aux mères monoparentales en raison de la participation à une mesure d'employabilité passe de 25 \$ à 30 \$ par semaine (*ibid.*). En 2016, le nouveau ministre libéral de l'Emploi et de la Sécurité sociale, François Blais, adopte le projet de loi 70. Signalons deux reculs de cette réforme. D'une part, celle-ci rétablit le principe de pénalités financières en cas de refus de manquement aux requêtes des agents de l'aide sociale. D'autre part, il réintègre l'obligation pour les primo-demandeurs d'accepter un plan d'intégration en emploi, moyennant des pénalités du tiers des prestations en cas de refus (Boucher et Noisieux, 2018 : 143).

¹⁷² Ces critiques sont partagés dans le document : ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, 2003. *Scénarios de développement et de financement pour assurer la pérennité, l'accessibilité, et la qualité des services de garde. Consultation 2003*, gouvernement du Québec, Québec et les Commissions Boivert et Godbout/Robillard.

régime de soutien au revenu qui se construit depuis 2005. On y voit la hauteur des transferts monétaires reçus par un ménage de deux adultes et deux enfants en fonction du revenu familial.

Figure 2 Composition des régies de soutien financier aux familles, 2004 et 2016. Couple et deux enfants, en \$



Source : ministère des Finances, 2016. *Le régime québécois de soutien du revenu*, gouvernement du Québec, Québec : 41.

Trois éléments, encadrés à la Figure 2 sont à signaler en ce qui a trait à l'harmonisation d'ensemble du régime de soutien du revenu :

1. Lorsque le couple à l'aide sociale augmente ses revenus d'emploi, ses prestations sont coupées d'autant à partir d'un certain seuil. Autrement dit, à partir de 300\$ mensuel total de revenu de travail, un couple à l'aide sociale voit ses prestations diminuer d'un dollar pour chaque dollar supplémentaire gagné.
2. La prime au travail est conçue pour compenser une partie de ces pertes : sa valeur augmente tant que les prestations de l'aide sociale diminuent. La prime au travail et l'aide sociale sont harmonisées de telle sorte que, lorsque la première atteint sa valeur maximale, la seconde est nulle (seuil de sortie) ; puis, pour que la prime au travail diminue à partir du moment où les prestations de l'aide sociale sont épuisées.
3. Le crédit soutien aux enfants et la prime au travail suivent le même principe que le précédent élément : le crédit commence à diminuer lorsque la prime au travail est nulle.

En résumé, dans cette deuxième partie, nous avons montré de quelle manière l'indexation partielle des barèmes d'assistance, *en deçà* de l'inflation, cumulée à l'ajout de nouvelles barrières à l'accès au programme, contribue à l'effritement du programme. En revanche, le principe de contrepartie est renforcé par des investissements dans les mesures et programmes d'activation (prime au travail, soutien aux enfants, programme de réintégration à l'emploi), où, dans la plupart des cas, celle-ci vise principalement, d'une part, à adoucir les TEMI plutôt qu'à intervenir directement sur les marchés de l'emploi, notamment en haussant le niveau du salaire minimum (Morel, 2005 ; Lamarche, 2019). Au bout du compte, le montant de base à l'aide sociale est progressivement marginalisé et les sommes d'argent perdues sont remplacées par le soutien au revenu d'emploi, particulièrement s'il est lié à la période de transition et s'il reste dans une zone de faible rémunération. Bref, il atténue la trappe de l'assistance en mettant en évidence l'idée que l'emploi est toujours le choix le plus payant.

6.3. Services de garde : le tournant vers la fiscalisation et la privatisation des services

Au courant des années 2000 et 2010, la politique de service de garde connaît des changements simultanés sur les plans de l'offre, de la gestion gouvernementale et de l'encadrement ministériel. Au fil de ces restructurations, la politique de financement des services de garde est alors remodelée au profit du principe de l'« utilisateur-payeur ». L'adhésion à ce principe contribue à justifier des hausses de tarifs des services publics. En complément à ces changements, des mesures de subventions partielles, la plupart du temps fiscalisées et distribuées en fonction du revenu familial, sont mises en œuvre pour maintenir l'accès aux services pour les ménages pauvres et à revenus modestes ou pour faciliter la prise en charge par les familles et les communautés des soins additionnels.

Dans la mesure où ces hausses de tarif représentent des barrières supplémentaires à l'accès aux biens et services essentiels, ce modèle qui se déploie dans les années 2000 et 2010 s'inscrit directement dans les tendances lourdes de marchandisation des besoins et des soins des familles, tout en créant une « re-familialisation » de la prise en charge de ceux-ci dans la sphère privée domestique, dont le fardeau reposera sur les mères au premier chef. Ainsi, les désinvestissements publics intensifient les charges domestiques, alors qu'au même moment les mères continuent d'accroître significativement leur participation salariale (CSF, 2014 ; Fraser, 2016).

Pour les ménages qui en ont les moyens, l'accès aux services que l'État ne prend plus en charge passe désormais par un recours accru aux marchés. C'est ainsi que certains ménages, sans ressources financière ou familiale importantes, vont recourir à certaines « solutions de rechange » plus abordables, sur la base des aides fiscales auxquelles ils ont accès, dont la garde non régie et les garderies à but lucratif. Comme nous le verrons plus loin, en effet, de nouveaux segments d'offres de services se construisent en périphérie des milieux d'emploi de (relativement meilleure) qualité (cf. 6.3.3).

En ce sens, ces services, en particulier dans le secteur privé et celui dit « non régi », confortent la tendance à l'effritement de l'emploi typique dans les services de garde en créant et en légitimant des conditions de travail et d'emploi « à la baisse » pour les éducatrices. En ce sens,

comme nous l'aborderons plus tard, le cas des services de garde est exemplaire des tendances à la privatisation, à la fiscalisation et à l'érosion des conditions d'emploi. En effet, à mesure que se développent les aides fiscales, l'offre de services se déplace des centres de la petite enfance vers des garderies commerciales et le milieu familial non régi.

Dans l'ensemble, l'histoire récente du réseau suit de près les tendances de fiscalisation et de privatisation des services publics observées à la sécurité sociale. Les réformes apportées visent à accroître l'efficacité et l'accessibilité du régime en passant par le secteur privé, censé stimuler l'offre, augmenter l'efficacité générale du réseau par l'introduction du principe de compétition et donc, créer des économies pour l'État. Comme nous le soutenons ici, au fil des ans depuis les années 1980, l'intérêt envers les services de garde n'a jusque-là donné aucun signe d'épuisement, tant parmi la population que pour les gouvernements. En revanche, les stratégies et les outils mobilisés vont être profondément métamorphosés entre les années 1990 et les années 2000.

Suivant la mise en œuvre de la réforme de la politique familiale en 1997, qui avait donné lieu à la création des CPE, plusieurs experts bien en vue dans les domaines des sciences économiques et du travail social vantent les retombées positives de la réforme, notamment en ce qui a trait au taux d'emploi féminin, à la lutte contre la pauvreté et au développement des enfants. Au début des années 2000, cet engouement envers les services de garde est renouvelé. Plusieurs figures médiatiques et politiques lient désormais explicitement le développement des services de garde aux défis qu'implique la pénurie annoncée de main-d'œuvre et l'augmentation des besoins en soins en santé qui s'annonce. L'accès à une place pour chaque enfant devient alors un enjeu économique de premier plan pour encourager la participation salariale des mères avec de jeunes enfants.

Depuis 2005, en revanche, le réseau connaît une transformation sur plusieurs plans. Parmi tous les enjeux discutés plus loin, le critère des coûts de la politique nous a toujours semblé au premier plan des choix du gouvernement. Pour ainsi dire, les visées initiales des parlementaires envers la construction d'un réseau de services de garde n'ont jamais été remises en question ; en revanche, les moyens pour y arriver ont rapidement évolué vers les principes gestionnaires axés sur la mise en compétition. D'une part, l'offre de service se déplace graduellement vers les segments les

moins coûteux plutôt qu'en CPE, à savoir, dans l'ordre, les services en milieu familial non régi, les garderies non subventionnées, les garderies subventionnées et les services en milieu familial subventionnés. Ainsi, bien que le réseau élaboré en 1997 continue d'exister — et reste encore aujourd'hui proportionnellement le plus important dans l'offre totale —, la plus grande part des investissements nouveaux concerne le secteur privé. D'autre part, la politique de tarification fixe, universelle, et abordable (fixée à 5 \$/jour) est graduellement défaite, dans un premier temps par des hausses directes des contributions et progressivement, par la fiscalisation des prix. De manière croissante au cours des années 2000 et 2010, l'encadrement de l'offre et de la demande pour les services de garde se structure ainsi sur la base des prestations fiscales.

6.3.1 Deux objectifs : Augmenter l'offre et réduire les coûts.

Pour justifier son ouverture au développement du secteur privé, l'argumentaire du gouvernement s'établit dès 2005 sur quatre facteurs majeurs¹⁷² : 1) l'insuffisance globale de places disponibles et l'inefficacité de la planification des places subventionnées pour répondre suffisamment à la demande ; 2) le type d'offre, essentiellement de jour et en semaine, qui ne répond pas aux besoins des parents en emploi à temps partiel et à horaire atypique ; enfants handicapés ; 3) la sous-utilisation des places à contribution réduite parmi les familles les plus défavorisées, alors qu'elles sont les principales visées ; 4) l'augmentation rapide des coûts des subventions en milieu subventionné en comparaison à l'inflation générale et par rapport au coût dans les secteurs non subventionnés. Reprenant chaque fois ces enjeux, la politique de services de garde est révisée à trois reprises, en 2003, 2008, et 2014. Le prochain encadré offre un aperçu des travaux effectués et des principales réformes gouvernementales étudiées dans cette partie.

¹⁷² Ces critiques sont partagés dans le document : ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, 2003. *Scénarios de développement et de financement pour assurer la pérennité, l'accessibilité, et la qualité des services de garde. Consultation 2003*, gouvernement du Québec, Québec et les Commissions Boivert et Godbout/Robillard.

Encadré 17 – Les principales évaluations expertes et les politiques de services de garde

2003 – Le nouveau gouvernement Charest annonce ses intentions de revoir les modalités de financement, de tarification et de gestion de la politique de services de garde subventionnés. Sur la base d'un document de consultation¹⁷³, trois scénarios de réformes du financement et trois scénarios de réforme du développement du programme sont soumis aux organismes. En ce qui a trait au financement, un premier scénario consiste à miser sur le développement du milieu familial, le deuxième sur les garderies privées, et le troisième de partager le développement entre les garderies privées et les haltes-garderies communautaires. Quant à la réforme du financement, le premier scénario propose de réduire les coûts du programme en rehaussant le tarif fixe de 5 \$ à 7 \$ pour les familles utilisatrices ; le deuxième consiste en une tarification modulée en fonction du revenu, pour se situer entre 5 \$ à 10 \$ par jour ; enfin, le troisième scénario propose un mécanisme d'indexation annuelle fixé en proportion du coût global du programme, soit à 20 % (évalué à 6 \$ en 2003).

2008 — Le gouvernement libéral, désormais majoritaire, revient à la charge sur la question de la tarification des services de garde. Le *Groupe de travail sur la tarification des services publics* (Groupe Montmarquette), mandaté pour évaluer cette question, soutient dans son Rapport la pertinence des services de garde pour l'économie et pour répondre à la diminution de la population active, tout en soulignant des lacunes quant à l'équité et l'efficacité dans le financement du programme :

« Pour le groupe de travail, les services de garde à contribution réduite sont l'exemple parfait d'une politique publique dont le coût a été très mal évalué lors de sa mise en place, et dont la tarification est directement soumise à la pression politique. Un consensus existe effectivement, au sein de la population québécoise, quant à la pertinence de cette politique et à l'importance de la maintenir — surtout lorsque l'on fait référence au défi démographique auquel le Québec est confronté. Une politique de tarification efficace et équitable suppose cependant que le coût de cette politique soit bien connu des citoyens — puisque son financement contribue à alourdir la pression fiscale. À plus ou moins long terme, il apparaît évident que la politique de financement des services de garde devra être revisitée — en raison notamment de son coût et des considérations d'équité évoquées précédemment. Un effort plus élevé de financement de la part de ceux qui en bénéficient directement pourrait permettre l'ouverture de places supplémentaires. Le niveau de la contribution de base et une modulation de la contribution des parents en fonction du revenu des ménages devraient également être étudiés » (2008 : 125).

2013 — Le gouvernement Marois forme le *Chantier sur la qualité et la pérennité des services de garde et sur l'optimisation de leur financement* (Commission Boisvert) (2013) et mandate celui-ci pour faire le point sur la politique de services de garde. Dans la continuité de la vision défendue par le précédent gouvernement libéral, celui-ci s'attaque de front à la politique de tarification des services de garde, qu'il propose de rétablir à 20 % du prix marginal réel, et se montre favorable à l'indexation annuelle en fonction de l'augmentation des coûts. Ce taux correspondrait ainsi à la proportion déterminée en 1997 lors de l'annonce du programme. Par ailleurs, on y propose la révision des financements des services de garde en fonction des places réellement utilisées et

¹⁷³ Il s'agit du document : *Scénarios de développement et de financement pour assurer la pérennité, l'accessibilité, et la qualité des services de garde. Consultation 2003*, élaborée par le ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, 2003.

non plus en fonction des places occupées et le resserrement de l'encadrement des dépenses des CPE.

2014 — Au mois de septembre, en cours de mandat, la Commission Godbout fait parvenir à la demande du gouvernement un document distinct sur la question de la tarification du programme de services de garde à contribution réduite, peu de temps avant l'annonce du dégel des tarifs et l'introduction d'une contribution additionnelle fiscalisée. La Commission Godbout revient sur ces questions dans son rapport final (cf. 3.3).

En parallèle, la *Commission sur la révision permanente des programmes* (Commission Robillard) (2015) s'intéresse particulièrement aux hausses des coûts du programme de services de garde subventionné, qu'il attribue principalement, d'une part, à l'amélioration des salaires du personnel en services de garde et à la mise en place d'un fonds de retraite, et d'autre part, à la non-indexation des tarifs.

La question de l'inflation des coûts reste au centre des enjeux abordés à la veille des réformes. En plus de privilégier les types de services « moins coûteux » pour la création de nouvelles places, plusieurs changements sont amenés à la méthode de calcul des subventions des organismes pour tenter de contenir l'inflation des dépenses.

Il faut bien voir que les propositions débattues pour tenter de calmer la croissance des coûts du programme de places subventionnées découlent, selon les experts mandatés du gouvernement, en grande partie de l'amélioration des conditions de travail et des rémunérations des éducatrices en services de garde négociées avec l'État québécois au début des années 2000 (Rapport Boisvert, 2013). Dans tous les documents gouvernementaux que nous avons consultés, deux raisons sont chaque fois rappelées pour expliquer l'envolée des coûts, à savoir : 1) le développement rapide de places subventionnées supplémentaires, qui double entre la fin et le début des années 2000 ; 2) l'amélioration rapide des conditions de travail du personnel éducatif depuis 1999. Or, si les avancés dans le développement du réseau nous a semblé peu inquiéter les experts du gouvernement, en revanche, l'augmentation des coûts entraînée par l'amélioration des conditions de travail et des salaires du personnel éducatif semble fortement les agacer.

Notons que les dépenses d'une installation CPE comprennent essentiellement 3 catégories : 1) immobilisation et matériel ; 2) gestion et administration ; 3) salaires et avantage sociaux (personnel de garde et personnel de soutien et de gestion) (Commission Boisvert, 2013 : 6). Des

trois catégories, la dernière, relative aux dépenses en personnel, est largement la plus importante dépense : alors que l'immobilisation et matériel ainsi que la gestion et l'administration correspondent proprement à 8 % et 13 %, les coûts en salaire et avantages représentent en moyenne 79 % des dépenses globales (*ibid.*).

L'amélioration des conditions de travail du personnel en service de garde

Depuis 1999, le personnel en CPE et en milieu familial subventionné a obtenu des améliorations relativement importantes de ses conditions de travail et de sa rémunération. Contrairement à certaines idées propagées, l'amélioration des conditions de travail n'est pas initialement prévue avec la réforme de la politique familiale en 1997. Les gains ont été obtenus en 1999 dans la foulée d'une campagne menée par les éducatrices et leurs syndicats. À la veille du déclenchement d'une grève générale illimitée impliquant 4 000 éducatrices, le gouvernement annonce un rattrapage salarial moyen de 35 % sur 4 ans (Rochon, 2018 : 101). Au même moment, deux groupes de travail sont formés pour se pencher sur l'application de la *Loi sur l'équité salariale* (1996, E-12.001) et l'instauration d'un fonds de retraite à contribution partagée avec l'employeur, c'est-à-dire l'État québécois. En 2003, les éducatrices en CPE ont gain de cause sur ces deux questions¹⁷⁴.

Pour contenir les coûts, une première stratégie empruntée par les gouvernements consiste, dès 2003, à miser sur le développement des segments d'offre plus « économiques » plutôt que de continuer le développement de nouvelles places en CPE¹⁷⁵. Dès qu'il arrive au pouvoir en 2003, le gouvernement Charest annonce sa décision de compléter la réalisation des 12 000 places promises en misant d'abord sur les services en milieu familial et les garderies commerciales. Ce choix est ouvertement présenté comme une solution pratique du gouvernement pour contenir toute nouvelle hausse des dépenses, au-delà de l'inflation « normale », qui serait entraînée par l'amélioration des conditions de travail du personnel en service de garde. Cette annonce est aussi

¹⁷⁴ Les salaires en garderies sont 20 % plus bas qu'en CPE (voir comparatif des coûts) (Gagnon (2018 : 165).

¹⁷⁵ L'investissement prioritaire dans les types de services les « moins coûteux » est d'ailleurs encouragé dans le Rapport Montmarquette (2008). Les auteurs font valoir qu'entre 2001-2002 et 2007-2008, la contribution gouvernementale moyenne par place annualisée en installation CPE est passée de 35,30\$ à 42,27\$ (augmentation de 19,75 %), tandis qu'elle a légèrement diminué durant la même période en milieu familial, passant de 20,79\$ à 19,99\$, soit une diminution de 4% (Rapport Montmarquette, 2008 : 122). En garderies privées subventionnées, le financement public affiche toujours un écart avec les CPE, se situant à 34,87\$ en 2007-2008 (*ibid.*).

présentée dans la foulée des consultations publiques mises en œuvre à son initiative dans l'idée de repenser l'avenir du programme de places à contribution réduite en services de garde.

Puis, entre 2003 et 2009, cette stratégie est mise à l'épreuve au moment où les éducatrices en milieu familial recourent, elles aussi, aux dispositions prévues par la *Loi sur l'équité salariale*. Celles-ci font alors valoir le lien de subordination de l'État québécois sur leur travail, ce qui en fait leur employeur. Pour « couper court » aux procédures judiciaires en cours, le gouvernement choisit cette fois d'utiliser son pouvoir législatif. Les projets de loi 7 et 8, adoptés sous bâillon avant même l'ordonnance du tribunal, viennent carrément « dé-syndicaliser » et supprimer le droit de syndicalisation et la reconnaissance du statut de salarié des éducatrices en milieu familial (Boucher et Noiseux, 2018 ; D'Amours, 2010 ; Coiquaud, 2011, Noiseux, 2008, Castro, 2006)¹⁷⁶. Elles suppriment ainsi directement le soutien syndical auquel les éducatrices en milieu familial avaient accès en précisant explicitement dans la législation leur statut de travailleuse autonome. En plus de mettre un terme définitif à leur possibilité d'améliorer leurs conditions de travail (par le biais de l'équité salariale), ce statut met fin aux possibilités des éducatrices en milieu familial d'accéder à un régime de retraite à contribution partagée avec l'employeur (D'Amours, 2010)¹⁷⁷.

Dans la foulée, en 2003, le gouvernement hausse par voie réglementaire les tarifs en services subventionnés, de 5 \$ à 7 \$. Cette décision remet implicitement aux parents le fardeau du financement des coûts additionnels du programme et envoie le message clair au personnel en services de garde que toutes nouvelles améliorations de leurs conditions de travail seraient implicitement « facturées » aux familles-utilisatrices.

¹⁷⁶ Au chapitre de la reconnaissance de l'équité salariale, dans le cas des éducatrices œuvrant en installation CPE, notons que le gouvernement a également bafoué sa propre loi au début des années 2000 en choisissant de ne pas accorder la rétroactivité (depuis 1996) comme le commandait la *Loi sur l'équité salariale* (Noiseux, 2008).

¹⁷⁷ Notons qu'en 2006, le Bureau international du travail s'intéresse au dossier et confirme dans un rapport sur le sujet que le Canada avait violé la Convention 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (BIT, 2006, dans Coiquand, 2007). En 2009, la Cour supérieure entend le dossier en appel et donne finalement raison aux éducatrices. La décision entraîne dès lors l'inconstitutionnalité des lois 7 et 8 et les éducatrices se voient attribuer un « statut hybride » : bien que les éducatrices œuvrant en milieu familial conservent leur statut de travailleuse autonome, elles pourront néanmoins bénéficier de certains avantages normalement réservés aux salarié.e.s, dont l'accès à la représentation syndicale (*ibid.*). Notons que, si la *Loi sur l'équité salariale* avait été dès son départ correctement appliquée, les éducatrices gagneraient, en dollars de 2006, 24,12 \$/h, plutôt que 18,73 \$/h (Castro, 2006 : 148-149).

6.3.3 La transformation de l'offre : l'essor des services de garde non subventionnés

Depuis 2003, le nombre de places non subventionnées en garderie augmente ainsi rapidement, alors qu'il n'avait pratiquement pas évolué depuis 1997. En proportion, tandis que l'offre de ce type ne totalise que 0,9 % des places en 2003, il compte pour 22,33 % en 2018 (Figure 3). Dans le même temps, les places subventionnées, sur lesquelles reposait le développement du modèle québécois, évoluent plus lentement depuis 2008. Le nombre de places en installation CPE et en milieu familial subventionné est en recul depuis 2003. En 2018, celles-ci constituent, pour chaque type, un peu plus de 30 % du réseau, alors qu'elles représentaient 38 % et 46 % en 2003.

Suivant l'épisode de 2003, l'essor continu des garderies non subventionnées jusqu'en 2018 s'explique principalement par le type de politique mis en œuvre par les gouvernements au fil des ans. Quatre chapitres de l'histoire récente de la politique de services de garde sont ici à rappeler :

A) Des lacunes dans le processus de sélection des nouveaux projets : Après l'ouverture au développement des services de garde commerciaux en 2003 par le gouvernement Charest, le bond du privé est une nouvelle fois facilité, en 2008, au moment du processus d'appel de projets pour la création de nouvelles places subventionnées. Une série de faux pas de nature administrative vont alors décourager, voire carrément bloquer, les projets liés à la création de nouvelles places en CPE¹⁷⁸. En 2008, le réseau atteint son objectif initial de 1997 de 200 000 places subventionnées. Depuis, différents appels de projets ont été lancés en 2008 et 2011 par le PLQ et en 2013 par le PQ.

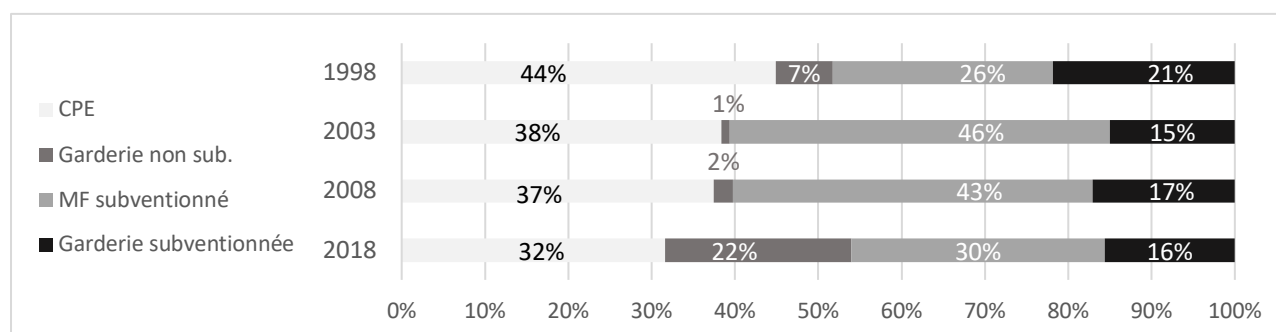
¹⁷⁸ En 2011, le Vérificateur général du Québec (VGQ) blâme le Parti libéral du Québec pour son manque de rigueur et de transparence dans le processus de sélection des projets soumis pour la création de nouvelles places. Les manquements du gouvernement ont eu pour effet, affirme le VGQ, de favoriser certains promoteurs privés au détriment du milieu des CPE. Ainsi, en 2008, il était initialement prévu que l'appel des 18 000 places soit scindé en deux périodes, dont chacune devait attribuer 9 000 places. Cette façon de faire aurait permis d'accorder un temps additionnel ou une deuxième occasion à certains promoteurs de soumettre un projet. Avant la fin de l'appel, le gouvernement annule la deuxième période de soumission et décide d'attribuer les 18 000 places à la fin du premier appel. Par ailleurs, celui-ci a réservé, en cours de route, l'accès aux promoteurs de services de garde non subventionnés. En 2010, alors que les médias relatent les événements, le gouvernement fait rapidement adopter la *Loi resserrant l'encadrement des services de garde éducatifs à l'enfance*. La nouvelle loi revoit le processus de sélection des projets en rapportant les décisions à des comités régionaux. Elle prévoit en outre la mise en place de comités consultatifs dans chacune des régions administratives du Québec pour évaluer les besoins et émettre des recommandations au ministère responsable du développement de nouvelles places en service de garde.

Tableau 9 Évolution du nombre de places au permis par type de services de garde, Québec 1997-2018, années choisies

Années	CPE	Milieu familial subventionné	Garderie subventionnée	Garderie non subventionnée
1998	36 977	21 761	17 979	5 587
2003	63 339	75 355	24 740	1 620
2008	77 165	88 771	35 230	4 751
2018	95 327	91 604	46 997	6 7246

Source : Tableau construit à partir des données fournies par la Direction générale des services de garde éducatifs à l'enfance, ministère de la Famille et de l'Enfance (2018).

Figure 3 Évolution des parts des milieux de services de garde, Québec 1997-2018, années choisies



Source : Figure construite à partir des données fournies par la Direction générale des services de garde éducatifs à l'enfance, ministère de la Famille et de l'Enfance (2018).

Tableau 10 Annonce de projet de places à contribution réduite (PCR)

Appel de projets	Nombre de places autorisées	Objectifs de PCR visés
2008	20 000 places supplémentaires autorisées ¹⁷⁹	220 000 PCR
2011	14 805 places supplémentaires autorisées	235 000 PCR
2013	14 730 places supplémentaires autorisées	250 000 PCR

Source : VGQ, 2020.

¹⁷⁹ Dont 2 000 places avaient été annoncées en 2007 pour répondre aux besoins du Plan Nord et des communautés autochtones (La Presse canadienne, 12 novembre 2012).

B) La révision du financement des infrastructures : En 2014, au moment où il revient au pouvoir, le parti libéral de Philippe Couillard annonce le gel des financements aux projets qui ne sont pas encore réalisés et son intention de revoir le *Programme de financement des infrastructures* (VGQ, 2020). Les subventions octroyées pour l’acquisition et la rénovation d’infrastructure sont désormais abaissées jusqu’à 50 % selon les besoins connus dans les régions (Gagnon, 2018 : 165). L’autre moitié doit être trouvée par le biais de financement indépendant. Plusieurs projets sont ainsi abandonnés faute de financement, en particulier en CPE¹⁸⁰, comme le présente le Tableau 11.

Tableau 11 Bilan, en 2020, de la création des places autorisées dans le cadre des appels de projets de 2011, 2013, 2018 et 2019

Appel de projets	Nombre de places			
	Autorisées	Abandonnées	En création	Réalisées
2011	14 805	1 005	1 762	12 038
2013	14 730	4 085	6 377	4 268
2018	1 691	184	1 432	75
2019	2 754	0	2 754	0
Total	33 980	5 274	12 325	16 381

Source : VGQ, 2020 : 37.

C) L’utilisation d’une méthodologie déficiente pour l’évaluation des besoins des places en services de garde — Enfin, le peu de nouvelles places subventionnées s’explique par l’utilisation d’un modèle théorique déficient (VGQ, 2011). Pour l’estimation des besoins, la méthode est établie sur un calcul probabiliste sans égard aux listes d’attentes réelles (VGQ, 2011). En 2020, la question est réinvestie par le VGQ. En considérant les listes d’attentes de la plateforme en ligne *Maplace 0-5*, il estime les besoins à 46 000 places supplémentaires¹⁸¹.

4) La lutte aux « places fantômes » : Ce manque de rigueur dans l’évaluation des besoins va notamment permettre au gouvernement de fermer les yeux sur les problèmes persistants de

¹⁸⁰ En 2011, 2018 et 2019, le gouvernement annonce que 85 % des nouvelles places seront en CPE, alors que « cette proportion a été de 81 % en 2013, 71 % en 2018 et 64 % en 2019 ».

¹⁸¹ En 2017, le projet de loi 143 vient centraliser et uniformiser les processus de recherche et d’offre de places en services de garde. Il oblige alors les SDG à afficher les places disponibles sur ce portail et les parents à s’inscrire pour obtenir une place. Surtout, le problème est que les places sont mal distribuées entre les régions et à l’intérieur de celles-ci. Le découpage trop large des territoires a alors pour effet indésirable de concentrer les services vers les quartiers les plus aisés et peu vers les milieux défavorisés (VGQ, 2020).

pénurie. Confrontées aux critiques, les commissions Boisvert (décembre 2013) et Robillard (novembre 2014) renvoient la faute aux services de garde, en pointant leur mauvaise gestion et l'arbitrage partisan — et donc non justifié — dans l'accès aux places les plus financées. Ainsi, ceux-ci évaluent des écarts coûteux entre le « taux d'occupation et le taux de présence »¹⁸². Celui-ci serait alors la principale source du manque de places disponibles et poserait des problèmes plus sérieux de rigueur dans la gestion des fonds publics, dans la mesure où un grand nombre de journées serait financé pour des services qui n'ont pas réellement été administrés. Le phénomène est couramment nommé les « places fantômes » dans les communications gouvernementales et médiatiques. En 2015, une nouvelle loi prévoit des sanctions financières et la suspension pour un parent pris en délit de fausse déclaration des heures de fréquentation¹⁸³.

6.3.4 Le virage vers la tarification et la fiscalisation du programme

Parallèlement aux actions prises pour freiner l'expansion des CPE, les gouvernements vont remodeler le modèle de financement des services de garde. Des changements sont ainsi simultanément engagés en ce qui a trait, d'une part, à la politique de tarification, et d'autre part, aux règles de financement des organismes. Parmi tous les aspects étudiés par les commissions et groupes d'experts mandatés par les gouvernements (qualité des services, degré d'accès, etc.), la question du financement des services de garde reste, de notre point de vue, la plus commentée et la plus critiquée depuis 2003.

Certes, au moment où la tendance est à la fiscalisation et à la privatisation des services, plusieurs aspects de la politique de services de garde subventionnés détonnent des principes de « bonne gestion » préconisés par les experts mandatés par le gouvernement. Notons certaines critiques fréquemment évoquées dans les rapports de comités d'experts :

¹⁸² Ainsi, entre 2001-2002 et 2002-2003, le taux d'occupation augmente (de 92,4 % à 97,8 %), alors que le taux de présence diminue (de 83,6 % à 78,3 %) (Rapport Robillard, 2015 : 8).

¹⁸³ Il s'agit du PL 27. Le projet de loi autorise le ministère à retirer, « pour une période de 3 mois, le bénéfice d'une place à contribution réduite au parent qui fournit des renseignements faux ou trompeurs » et des sanctions financières de 250 à 1 000 \$ au service de garde (Protecteur du citoyen, 2015b : 7). Dans son Rapport sur le projet de loi, le Protecteur du citoyen se montre très sceptique envers les choix du gouvernement (2015). Celui-ci soutient plutôt que l'enjeu de l'« inoccupation réelle » des places (aussi appelé le problème des « places fantômes ») découle avant tout de la pauvreté de l'offre de garde ponctuelle et atypique (*ibid.*).

- La *Loi* prévoit l'exclusivité des CPE (monopole public) ;
- L'attribution des places en CPE ne tient pas compte du revenu du ménage (accès universel aux services) ;
- Les tarifs demandés aux familles-utilisatrices fixés par l'État sont uniformes et aucun mécanisme d'indexation n'est prévu (principe de l'utilisateur-payeur) ;
- Le système de contribution modique fixe (places à 7 \$ par jour) prive les ménages québécois de bénéficier de la totalité du financement fédéral accordé par la Déduction pour frais de garde d'enfants ;
- Les organismes bénéficient d'une politique de tarif fixe depuis 1997, ce qui apparaît, pour les auteurs, déconnecté des « lois du marché ». Pire, ils jouiraient d'une autonomie relativement élevée dans l'utilisation du financement public (reddition de compte adéquate), rendant difficile la vérification externe de l'État.

De la perspective économique néolibérale, on le voit, le modèle de CPE instauré à la veille des années 2000 apparaît, pour les experts mandatés, déconnectés des « signaux du marché ». Pour expliquer ces écarts aux pratiques souhaitées, certains d'entre eux, par exemple la Commission Robillard (2014), vont affirmer que cette politique est forcément influencée par les intérêts électoraux des parlementaires. En définitive, il faut bien voir que la vision politique des services de garde, comme outil de reconfiguration de la division sexuelle du travail s'en trouve lourdement atteinte par le pragmatisme comptable, plutôt que conduite par les idéaux féministes et démocratiques d'émancipation et d'égalité.

Revenons sur les moments les plus importants. En 2003, le gouvernement Charest mène une consultation large sur l'avenir des services de garde. Dans un document préparé à cet effet, celui-ci fait part de sa décision de revoir la politique de place à prix modique uniforme (5 \$). Bien que le gouvernement limite, à ce moment, l'augmentation du tarif payé par les parents à une augmentation fixe (de 5 \$ à 7 \$), les propositions sont régulièrement revisitées par la suite par les rapports Montmarquette (2008), Boisvert (2013), Godbout (2014) et Robillard (2015). Plusieurs des éléments déjà présentés en 2003 sont ainsi graduellement implantés au moment des

réformes de 2008 et 2014, à savoir 1) le rehaussement des tarifs et leur indexation automatique ; et 2) la fiscalisation des contributions.

De manière avouée, la révision des modalités du programme vise à construire la compétition entre les différents types de milieux de garde. L'idée entretenue est qu'en fixant des règles de financement communes, sans égard à leur type (CPE ou garderie [commerciale]), chaque organisation serait incitée à revoir ses pratiques de gestion pour diminuer ses coûts de fonctionnement et améliorer la qualité de ses services. Dans la même veine, le crédit d'impôt et la politique de tarification sont modifiés pour rendre les prix similaires, peu importe le type de milieu de garde fréquenté. Avec le recul, il ne nous paraît pas exagéré de soutenir qu'à défaut de ne pas être parvenus à mettre fin à la tarification modique fixe et son remplacement par une mesure fiscale unique de financement, les gouvernements se sont retranchés sur la sophistication et l'harmonisation du double mode de tarification déjà en place, soit le crédit d'impôt remboursable et la contribution modique.

Le modèle de tarification fiscalisé proposé par la Commission Godbout

En 2014, la Commission Godbout prend parti pour le rehaussement de la contribution fixe au prix optimal en regard de la fiscalité fédérale¹⁸⁴. En contrepartie, le crédit d'impôt remboursable et la mesure de versement anticipé qui l'accompagne, dont l'admissibilité est jusque-là restreinte aux services non subventionnés, seraient généralisés à l'ensemble du réseau. Bien que la proposition ne fût jamais mise en place, le scénario « optimal » de fiscalisation formulé par les commissaires mérite qu'on s'y arrête. La Figure 4 illustre la gradation des tarifs selon le revenu familial.

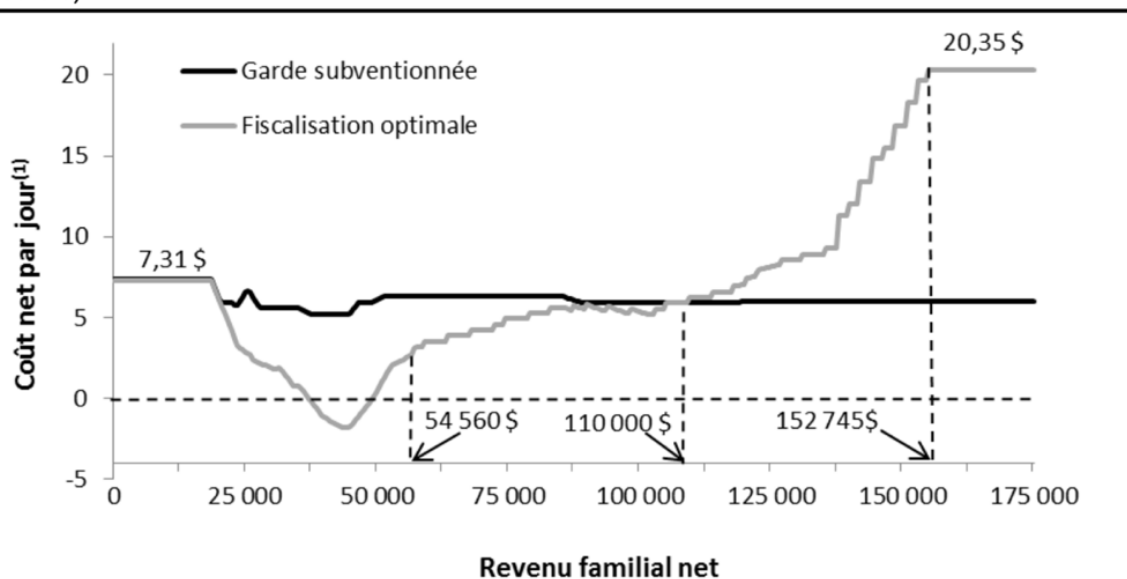
Trois avantages de ce modèle sont mentionnés par les auteurs. Premièrement, il est estimé que celui-ci générerait des économies de l'ordre de 263 M\$ pour le Québec, dont 149 M\$ proviendraient d'une plus grande utilisation de la déduction pour frais de garde d'enfants par les familles. Ces ajustements semblent plus que jamais nécessaires pour les auteurs, lorsqu'ils

¹⁸⁴ Les principales mesures fédérales concernées sont la déduction pour frais de garde d'enfant et la PUGE. Des pertes sont également imputées aux allocations familiales, au soutien financier de base et aux suppléments de revenus d'emploi, puisqu'en utilisant les services de garde à contribution réduite, une partie seulement des coûts de garde sont représentés dans le calcul fédéral du revenu net.

considèrent la fiscalisation de l'aide aux familles par le fédéral qui se traduit par des améliorations récurrentes notamment à la déduction fédérale pour frais de garde, en contrepartie d'un recul des transferts directs aux provinces. Le restant des économies proviendrait de l'augmentation des tarifs pour les ménages les plus aisés (110 000 \$ et plus).

Figure 4 Illustration du coût net par jour dans la situation actuelle et selon le scénario recommandé pour un couple ayant un enfant et deux revenus égaux en 2015

(en dollars)



(1) Incluant la fiscalité fédérale.

Source : Commission Godbout, vol. 4, 2014 : 63.

Un deuxième avantage de ce réaménagement est qu'il permettrait, par les économies réalisées, d'améliorer les remboursements pour les familles à modeste revenu. Jusqu'à un revenu annuel d'un peu moins de 55 000 \$, les remboursements passeraient à au moins 80 % plutôt qu'à 75 %. La réduction des taux serait également adoucie pour conserver et améliorer l'incitation au travail. Ce deuxième point reste particulièrement important pour les auteurs, puisqu'il accentuerait l'incitation au travail des ménages « particulièrement dans la zone de revenus la plus touchée par la problématique des TEMI » (Commission Godbout, vol. 4, 2014 : 65). Bien que ceci ne soit pas explicitement affirmé, ces propos semblent principalement concerner l'enjeu de la participation des mères au marché du travail, dont plusieurs études ont déjà confirmé les liens directs entre

les prix des services de garde et les taux d'activité parmi les ménages à faible revenu (Heckman, 1974 ; Lefebvre et Merrigan, 2005 ; 2008).

Troisièmement, le modèle recommandé dans la Commission rendrait similaire le montant net entre les différents types de services. Pour les auteurs, la parité des prix rétablirait l'équité entre les ménages. En arrière-scène, bien que ce ne soit pas clairement affirmé par les gouvernements et les experts consultés, l'offre des services à prix équivalents favoriserait la concurrence entre les organismes. En outre, en accablant les organismes déficitaires des coûts de « leur mauvaise gestion », le gouvernement parviendrait à réduire ses dépenses. Pour les organismes, cette orientation implique d'exercer une pression à la baisse sur les conditions de travail et de revoir ou rationaliser l'ensemble de leurs pratiques pour améliorer leur « compétitivité ». L'intégration du principe de compétition dans un domaine comme celui des services de garde ne va cependant pas de soi. Contrairement à d'autres domaines, par exemple l'industrie ou la vente de services technologiques, les services de garde ne sont pas initialement pensés pour en dégager un profit et s'échanger sur les marchés. Nous reviendrons sur ce point en conclusion.

La tarification effectivement mise en place des services de garde

Depuis 2003, du côté du modèle de tarification fixe, la politique de prix est revue en fonction du principe de « l'utilisateur-payeur ». Le document préparatoire aux consultations de 2003, puis les rapports Boisvert (2013), Robillard (2014) et Godbout (2015), insistent tour à tour sur la nécessité de faire évoluer les tarifs d'après le coût réel du programme et la « tolérance » des contribuables à l'impôt. Au fil des années, la valeur relative des tarifs vient à diminuer sous l'effet combiné de l'inflation et de l'augmentation des financements aux services de garde, notamment causés par l'amélioration des conditions de travail des éducatrices – nous y reviendrons. Ces différents comités sont alors préoccupés par l'écart qui s'agrandit au fil du temps entre les parts relatives de financement versées par les utilisateurs et l'État, puis suggèrent d'augmenter la part de financement des utilisateurs à 20 %, soit à son niveau initial en 1997 (5 \$ par jour équivalait à 20 % du coût global du programme). L'encadré suivant résume les modifications apportées.

Encadré 18 – Chronologie des principaux événements concernant la politique de tarification en services de garde subventionnés, 2000-2015

2003-2004 – Tenue de la consultation sur la politique de services de garde CPE.

2004 – Le 1^{er} janvier 2004, le tarif d'une place journalière en service de garde subventionné passe uniformément de 5 \$ à 7 \$ par jour¹⁸⁵.

2008 – Le Rapport Montmarquette propose une hausse de 7 \$ à 10 \$ des frais de garde (200 M\$ la première année), suivie d'une indexation annuelle. La proposition est de limiter la participation du gouvernement à 20 % du prix véritable des services. Le gouvernement Charest ne retiendra toutefois pas ces recommandations.

2013 – Le Rapport Boisvert, commandée par le gouvernement Marois, recommande implicitement de fixer le prix des services à 20 % du prix réel, soit la proportion déterminée au moment de l'annonce de la réforme de la politique familiale en 1997. La même année, le comité Boisvert mise en place par le gouvernement Marois propose (1) d'« augmenter la contribution parentale, l'indexer par la suite et définir le juste niveau d'indexation de la contribution parentale et les mécanismes d'atténuation pour les familles à faible revenu » (CQSGGE, 2015 : 5) ; (2) Également, on y propose d'ajuster les financements aux services de garde en fonction de leur performance individuelle ; (3) Enfin, l'État devrait s'en tenir à déboursier un financement pour les journées réellement occupées et non plus, de manière forfaitaire, en fonction des places offertes par les services de garde.

2014 – Lors de la campagne électorale de 2014, les programmes des trois principaux partis proposent une hausse des tarifs des services de garde. Dans son budget préélectoral, le ministre des Finances, Nicolas Marceau, annonce son intention de hausser la contribution parentale en milieu subventionné, qui passerait à 8 \$ à compter du 1^{er} septembre 2014, 9 \$ l'année d'après, après quoi ils seraient indexés les années suivantes (Plan budgétaire, 2014-2015 : A-58). Du côté de la CAQ de François Legault et du PLQ de Philippe Couillard, on préconise l'indexation annuelle automatique des tarifs, sans politique de rattrapage des tarifs (Cadre financier du PLQ, 2014 : 3 ; Programme électoral de la CAQ, 2014 : 13).

2014-2015 – La Commission Robillard reprend les trois principales conclusions et recommandations émises quelques mois auparavant par la Commission Boisvert. Cette nouvelle Commission va toutefois plus loin dans ses recommandations de réforme ; elle propose de fiscaliser les tarifs par la mise en place d'une contribution additionnelle et d'harmoniser celle-ci avec le crédit d'impôt remboursable pour frais de garde, de manière à garder les tarifs

¹⁸⁵ Cette décision fait suite aux consultations sur le financement de la politique de services de garde lancée lors de l'entrée au pouvoir du gouvernement, qui proposait alors divers scénarios pour réduire le coût du programme et favoriser le développement de la garde à temps partiel et horaire atypique. Contrairement au scénario envisagé dans le document préparatoire à la consultation (2003), le gouvernement Charest ne va pas choisir d'intégrer une clause d'indexation annuelle du tarif.

comparables entre les secteurs subventionnés et non subventionnés. Celle-ci vise explicitement à « mettre en concurrence le réseau subventionné et le réseau privé non subventionné » (2015 : 87).

Trois pistes sont ainsi évaluées dans un rapport préliminaire, gardé secret dans un premier temps, préparé à la demande du ministre des Finances Carlos Letaio le 18 novembre 2014 (Commission Godbout, 2015, vol.4 : 198), à savoir : 1) la [faible] hausse uniforme du montant forfaitaire, puis son indexation annuelle ; 2) la hausse uniforme à 35 \$ par jour accompagnée d'une bonification du crédit d'impôt et du programme de versement anticipé, puis leur indexation annuelle ; 3) « la fiscalisation par une contribution additionnelle lors de la déclaration de revenus » (Commission Godbout, 2015, vol 1 : 62-66). La Commission encourage le gouvernement à adopter le deuxième scénario, qui selon lui parvient le mieux à produire des économies pour l'État tout en rehaussant le principe d'équité, en modulant le prix payé aux capacités financières individuelles des ménages (ibid. : 62).

2015 – Bien que la Commission Godbout préconise le passage à un modèle de plein tarif, accompagné d'une mesure de compensation fiscalisée, le gouvernement Couillard annonce au moment de la présentation du budget l'adoption du troisième scénario, à savoir l'ajout d'une contribution supplémentaire (par la suite renommé la « taxe famille »). Il rompt également avec son programme électoral en annonçant une augmentation du tarif de base 7 \$ à 7,30 \$, puis « annonce l'indexation du tarif journalier des services de garde en fonction du taux de croissance du coût du programme » (Plan budgétaire 2014-2015 : 28). Ce programme entre en vigueur avec l'adoption de la Loi 28 le 1^{er} avril 2015.

Le rehaussement de la tarification des services de garde permet à l'État de réduire ses dépenses. Dans tous les types de milieux de garde, pour l'année 2015-2016, la contribution gouvernementale quotidienne moyenne versée aux services de garde va diminuer (ministère des Finances, *Rapport sur le financement des services publics*, année 2015-2016 : 39)¹⁸⁶.

Dans un mémoire soumis à la Commission Godbout, les économistes Montmarquette, Strub et Lévy-Garboua (2014) exposent clairement la perspective en vogue concernant la détermination et la justification de la tarification. Conformément au principe d'efficacité, le rehaussement des tarifs vise à ralentir la progression des coûts du programme. Selon les principes néolibéraux discutés précédemment, des économies proviendraient en partie de la « prise de conscience »

¹⁸⁶ Cette baisse est de 1,1% en CPE (passant de 53,06\$ à 52,46\$ par place journalière); de 3,6% en milieu familial subventionné (passant de 29,08\$ à 28,03\$) et de 3,8 % en garderie subventionnée (passant de 44,16\$ à 42,50\$) ministère des Finances, *Rapport sur le financement des services publics*, année 2015-2016 : 39).

des utilisateurs et utilisatrices des coûts réels du programme, ce qui hausserait leurs exigences à l'égard des organisations et favoriserait le maintien des prix à des niveaux planchers.

Sur le plan de l'équité, les recommandations suivent l'idée que la répartition des coûts entre l'État et les ménages devrait être guidée par les bénéfices économiques retirés par chacune des parties. D'une part, il est suggéré qu'une plus grande part du financement soit assumé par les ménages qui « consomment » directement ces services, dans la mesure où ils en seraient les principaux gagnants¹⁸⁷. D'autre part, puisque le trésor public et la société dans son ensemble disposent également des externalités positives du financement des services de garde, il convient qu'une part des coûts soit prise en charge par la collectivité. Au bout du compte, le financement fixe journalier devrait, pour ces comités experts, être repensé en fonction des « externalités globales » considérées en ce qui a trait à l'éducation précoce et au dépistage de certains troubles dès la petite enfance.

Poussant plus loin ce raisonnement, l'idée de *fiscaliser* les tarifs est continuellement discutée par les parlementaires. Or, nous l'avons dit, dans ce modèle la question de la « juste part » dépasse celle du partage des coûts entre l'État et les ménages. En plus de ces deux catégories de base, les tarifs seraient modulés, pour *chaque ménage*, en fonction du revenu familial. Puisqu'elle est plus précise, la fiscalisation répondrait mieux, selon ses adeptes, à la fois aux principes d'équité et d'efficacité. La proposition sous-entend l'idée que les retombées liées aux investissements dans l'enfance sont plus importantes lorsqu'ils sont faits à l'endroit des familles à faibles revenus. L'argument puise ici en grande partie dans la vision pédagogique et préventive des services de garde, qui permet à l'État d'épargner sur les coûts sociaux futurs liés à certains troubles.

Soulignons que l'argument se conforme également aux principes économiques dominants concernant l'effet des services de garde sur l'incitation au travail des mères seules. Considérée sous cet angle, la fiscalisation des tarifs de services de garde fournirait les moyens à l'État de diminuer ses dépenses vers les mères à faibles revenus, dont la présence sur les marchés du travail et la possibilité d'accroître leur revenu d'emploi dépendent fortement de l'accès aux

¹⁸⁷ Principalement en permettant aux mères d'augmenter leurs revenus de travail, ce qui augmente leur contribution à l'impôt et diminue leur recours à certains programmes sociaux.

services de garde : « Les services de garde pour les bas revenus génèrent des rendements et sont davantage subventionnés que pour les hauts revenus dont la participation est moins contingente à un service de garde subventionnée » (Montmarquette et Strub, 2014. : 62).

Une plus faible participation financière de ces familles serait alors plus adéquate sur le plan économique, dans la mesure où l'État en retirerait, sur le long terme, des bénéfices supérieurs à son investissement de départ. En effet, les mères à faibles revenus qui profitent des services de garde sont moins enclines, comme le montrent certaines statistiques, à dépendre d'autres programmes sociaux tels que l'aide sociale (*ibid.*). Comme nous l'aborderons plus en détail dans la conclusion, cette façon de faire balaie tout le débat concernant une prise en charge collective des coûts des services de garde au nom de la reconnaissance des risques particuliers associés à la maternité. Plus largement encore, elle évite tout débat de fond concernant le partage et la reconnaissance des activités domestiques et de soins aux personnes dépendantes, socialement attribuées aux femmes et aux personnes immigrantes.

Les modifications au crédit d'impôt remboursable

Au moment même où la politique de tarification fixe, retrouvée en CPE et milieu familial subventionnés, est graduellement révisée, l'accès et la générosité du crédit d'impôt remboursable sont parallèlement améliorés. L'évolution du crédit d'impôt remboursable pour frais de garde connaît ainsi trois transformations importantes : 1) l'amélioration du versement anticipé, désormais versée sur une base mensuelle plutôt que trimestrielle ; 2) le rehaussement des frais considérés et l'amélioration de la couverture aux familles de classe moyenne ; 3) l'obligation des services non régis d'émettre aux parents qui fréquentent leur service un relevé fiscal (Relevé 24) donnant droit aux mesures fiscales. L'objectif d'ensemble explicitement poursuivi est alors de ramener le coût net, une fois le crédit appliqué, d'une place non subventionnée comparable au tarif en CPE. Le prochain encadré précise la chronologie et le cadre des changements amenés.

Encadré 19 – Chronologie des principaux événements concernant le Crédit d'impôt pour frais de garde, 2000-2015

> **2005** — Mise en place du Crédit d'impôt remboursable pour frais de garde en 1994. En 1997, le programme de contribution réduite doit remplacer progressivement le crédit d'impôt jusqu'à ce qu'il devienne caduc lorsque la mise en place du réseau serait complétée.

2005 — À partir du 1^{er} janvier 2005, le crédit d'impôt pour frais de garde est offert en versements trimestriels, de manière anticipée.

2008-2009 / 2009-2010 — Le Crédit d'impôt pour frais de garde est bonifié à deux reprises à la suite des budgets 2008-2009 et 2009-2010. Le seuil de sortie du crédit passe alors à 100 500 \$ en 2009, puis 125 000 \$ en 2010. Également en 2010, le montant admissible au crédit passe de 7 000 \$ à 9 000 \$ pour les enfants de moins de 7 ans et les tables de multiplication du crédit sont révisées de manière à rendre comparables les prix payés à l'utilisation d'un service subventionné et non subventionné : « Ainsi, le coût des services de garde sera le même, que l'on ait recours à une garderie subventionnée ou à une garderie privée non subventionnée, jusqu'à un revenu familial de 80 000 dollars » (Plan budgétaire 2008-2009 : 22).

2010-2011 — Le Plan budgétaire 2010-2011 prévoit la possibilité de recevoir le versement anticipé de façon mensuelle.

2011 — Le ministère de la Famille et de l'Enfance vient clarifier par règlement l'obligation des services de garde en milieu familial non régis de produire un Relevé 24 à partir de revenus de 30 000 \$. Cette annonce doit selon nous être interprétée comme une mesure visant à favoriser l'utilisation des services non régis et le maintien de l'accessibilité aux services de garde.

2016 — Suivant les recommandations de la Commission Godbout, le Plan budgétaire 2015-2016 introduit le crédit d'impôt Bouclier fiscal afin de compenser, pour la première année, la perte de la Prime au travail et du Crédit d'impôt pour frais de garde lorsqu'un contribuable à bas revenu réussit à augmenter ses revenus de travail (passage du temps partiel au temps plein ou de l'aide sociale au marché du travail).

Le Tableau 12 indique qu'entre 2007 et 2017 le nombre de réclamations du crédit d'impôt pour frais de garde connaît une augmentation de près de 5 % par année, passant de 358 359 demandeurs en 2007 à 532 081 en 2017. Ces investissements se répercutent également dans les coûts du programme : alors qu'en 2007 le coût du crédit s'établissait à 171,1 M\$, il atteint 486,8 M\$ en 2012, pour s'établir à 689,6 M\$ en 2017.

Tableau 12 Évolution quinquennale du nombre de demandes et du coût du crédit d'impôt remboursable pour frais de garde d'enfant

Année	Nombre de contribuables	Évolution sur 5 en % des demandes	Coût total du crédit	Évolution sur 5 ans en % du coût
2002	374 702	-	191 M\$	-
2007	358 359	- 4,3 %	171 M\$	10 %
2012	444 005	24 %	487 M\$	185 %
2017	532 081	20 %	690 M\$	42 %

Source : ministère des Finances et Revenu Québec, *Statistique fiscale sur les particuliers*, rapports annuels.

Encadré 20 – Le financement fédéral pour la garde des enfants

Dans l'ensemble, depuis les années 2000, la participation financière du fédéral pour la garde d'enfant a fortement progressé. En 2016, le cumul des aides fiscales fédérales compensait, en moyenne au Canada, environ 67 % des frais engagés par les ménages en frais de garde préscolaire, alors que ce même taux était de moins de 20 % en 2005 (DPB, 2015 : 12). En terme budgétaire, les investissements passent de 4 milliards \$ en 2005 à 6,5 milliards \$ en 2017-2018¹⁸⁸ (*ibid.* : 11).

En 2006, celui-ci met en place la PUGE (*cf.* 6.2.1). Du même souffle, en 2015, il rehausse le plafond des dépenses admissibles à la déduction pour frais de garde d'enfants¹⁸⁹. En contrepartie, le crédit d'impôt pour enfant est aboli. Ces changements arrivent en même temps que l'annonce du crédit d'impôt de fractionnement des revenus pour les familles.

Parallèlement, en 2007, le gouvernement fédéral choisit d'investir 250 M\$ par année en subvention aux entreprises pour la création de 125 000 places en 5 ans répartis à travers le pays. La mesure prend la forme d'un crédit d'impôt de 25 % sur les dépenses faites par les entreprises pour la création de nouvelles places de garde (jusqu'à 10 000 \$ par place). Considérant sa sous-utilisation, ces montants sont rapatriés au budget des transferts canadiens aux provinces en services (TCPS) (*ibid.*).

Ces investissements s'ajoutent aux prestations implicites de financement déjà en place, dont les plus importants sont la prestation fiscale canadienne pour enfant (PFCE) (maximum de 745 \$ par enfant en 2016), le supplément de la prestation nationale pour enfant (montant maximal de 1 155 \$ par enfant en 2016) et le crédit d'impôt pour enfant (ministère des Finances, 2015 : 26). En 2016, ces trois programmes sont abolis et les fonds servent à financer la nouvelle mesure d'allocation canadienne pour enfant (*ibid.*).

¹⁸⁸ Les modifications intégrées par le gouvernement suivant sont susceptibles d'avoir eu un impact sur ces prévisions.

¹⁸⁹ Les détails des changements sont indiqués au tableau 12, en annexe de ce chapitre.

6.3.5 La transformation des pratiques par l'intervention directe de l'État

Enfin, différentes mesures prises par les gouvernements pour optimiser et encadrer le processus d'octroi des budgets ont pour effets d'accentuer le contrôle des organismes par l'État. L'encadré suivant en présente les principaux changements.

Encadré 21 – Chronologie des changements liés au mode de financement des CPE et des MF subventionnés, 2000-2020 (subvention générale et pour les infrastructures)

2006 — La gestion des services en milieu familial est retirée de la responsabilité des CPE et remise à des bureaux coordonnateurs (BC). Le gouvernement espère alors économiser par une stratégie de centralisation des ressources administratives. Ce changement vient toutefois diminuer l'encadrement et le support offert aux éducatrices œuvrant en milieu familial. Selon les évaluations de l'AQCPE, ce changement mène au congédiement de 1 000 conseillères pédagogiques, correspondant à des coupes estimées à 50 M\$ dans les budgets des CPE (AQCPE, 2015 : 12)¹⁹⁰.

Symboliquement, l'arrivée des bureaux coordonnateurs met fin à la vision de « guichet unique » à l'origine des CPE, qui permet la mise en œuvre d'une stratégie de développement à une échelle locale, plutôt que nationale (AQCPE, 2015). À l'image des CLSC, les CPE se voulaient des centres intégrés de services suffisamment indépendants pour s'adapter aux particularités régionales. La création des bureaux coordonnateurs permet au gouvernement de centraliser la gestion des SDG en milieu familial, ce qui lui permet d'économiser dans les frais de gestion. Notons que le projet de loi initial laissait entrevoir la possibilité que les bureaux coordonnateurs soient à la charge d'organismes privés. Enfin, une première version du projet de loi prévoit remettre l'administration de 2 000 places par BC. Les contestations du milieu des services de garde provoquent une révision de ce ratio de moitié, soit 1 000 places par BC (Gravel et al. 2007).

2013 — Le Rapport Boisvert propose une série de mesures touchant l'administration du financement des CPE et BC. Celui-ci promeut l'optimisation de l'utilisation des ressources allouées au programme en favorisant les économies d'échelles et en révisant les règles budgétaires servant à déterminer le financement des organismes. Les idées apportées dans ce rapport sont à la base des changements menés par les gouvernements en matière de gestion et de financement des organismes dans les années subséquentes.

Trois propositions sont sur la table lors du Chantier, soit : 1) d'évaluer la possibilité de revoir les règles budgétaires pour prendre en compte le taux de présence plutôt que le taux d'occupation¹⁹¹,

¹⁹⁰ Nous n'avons toutefois pas réussi à reconstruire cette information. L'adoption du projet de loi, sous le bâillon et de manière inattendue pour la plupart des parties concernées, tout juste avant le congé des fêtes, sème la consternation.

¹⁹¹ Plus précisément, le Chantier recommande : « À l'instar du seuil de performance lié au taux d'occupation, la subvention pourrait être ajustée selon l'atteinte d'un taux de présence minimal exigible à convenir. Ce taux tiendrait

pour encourager « le remplacement des enfants absents » (Rapport Boisvert, 2013 : 11) et flexibiliser les horaires du personnel en fonction de l'occupation horaire et journalière¹⁹² ; 2) d'encourager davantage la centralisation des ressources administratives de manière à créer des économies d'échelles en frais de gestion (2013 : 13-14)¹⁹³. On y souligne que le modèle de subvention incite peu aux économies d'échelles puisqu'il ne tient pas compte du nombre d'installations gérées par un CPE ; 3) de standardiser le modèle d'organisation du travail, selon des normes jugées optimales et approuvées par des membres de l'administration du réseau, et ajuster le financement en conséquence (2013 : 17). La normalisation des pratiques dans les organismes, en particulier en ce qui a trait aux « horaires du personnel de garde et la gestion de groupe », est considérée comme la principale piste à considérer pour « une utilisation plus performante des subventions » (2013 : 17).

2014-2015 – En 2014, un plan de retour à l'équilibre budgétaire est déposé par le gouvernement Couillard avec le budget. Le document gouvernemental présentant les décisions budgétaires annonce des coupes directes de 194 M\$ dans les subventions aux services de garde (ministère des Finances, 2014 : D-12)¹⁹⁴. Les coupes doivent être distribuées parmi les CPE selon les taux de présences réelles et balisées en fonction du « tiers » performant. Les détails des coupes sont annoncés dans le *Plan budgétaire 2016-2017* et entrent en vigueur avec l'adoption de la *Loi 28*¹⁹⁵. Puis, sur la base des analyses proposées dans les rapports Godbout et Robillard, quelques mois plus tard, le gouvernement procède à des changements à la politique de tarification du programme de services de garde subventionnés et revoit les règles budgétaires de financement des organismes. La même année, la Commission Robillard reprend les principaux constats et recommandations du rapport Boisvert. Elle reprend notamment l'idée de définir les subventions aux organismes sur la base de la présence réelle des enfants, plutôt que sur la base du taux d'occupation. Le projet de loi qui en découle est adopté en 2016.

Dans l'ensemble, plusieurs CPE œuvrant dans les quartiers défavorisés rapportent s'être vus retrancher une partie de leur budget habituel désormais calculés séparément des coûts supplémentaires et selon les besoins en services rattachés à l'état de pauvreté des parents. Les auteurs du rapport de la Commission des services de garde éducatifs à la petite enfance, en 2017,

compte des jours de fermeture pour lesquels le CPE peut réclamer la subvention ainsi que d'un pourcentage raisonnable d'absence des enfants dans une année (maladies et vacances). C'est le taux de présence global du service de garde qui serait visé par cette mesure, et non pas la présence individuelle de chaque enfant » (2013 : 18).

¹⁹² Cette recommandation est implicitement formulée après avoir examiné les raisons des déficits de certains organismes, liés à « un nombre plus élevé d'heures travaillées par jour d'occupation et un nombre plus élevé de jours d'absence rémunérés » (Rapport Boisvert, 2013 : 11). Les facteurs des taux horaires et de syndicalisation sont exclus des principales explications (*ibid.*).

¹⁹³ Il est recommandé de regrouper la gestion des CPE « lorsque c'est possible (démarche volontaire, mais encouragée) (2013 : 18).

¹⁹⁴ Québec. Finances. 2014. *Le point sur la situation économique et financière du Québec* : D-12.

¹⁹⁵ *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016.*

soulignent à cet effet l'intervention « à deux vitesses » du gouvernement. D'un côté, les milieux subventionnés (CPE et garderies) font l'objet, nous l'avons montré, d'un contrôle toujours plus serré et sont constamment menacés de se voir amputer une partie de leurs budgets s'ils devaient être en faute. De l'autre, les services non reconnus en milieu familial (non accrédités) et les garderies non subventionnées bénéficient indirectement de l'amélioration continue du crédit d'impôt pour frais de garde, sans pour autant confronter le même type de contrôles que les premiers. L'argument défendu ici est que les seules lois de l'offre et de la demande suffiraient à assurer l'utilisation optimale des ressources publiques. Puisque les parents paient la totalité des frais, les milieux non compétitifs (trop onéreux ou de faible qualité) seraient éventuellement évincés par le jeu naturel du marché.

Quoi qu'il en soit, ces dernières années, plusieurs observateurs et observatrices du milieu des services de garde ont témoigné de l'impact négatif de ces réformes. Le cumul des initiatives gouvernementales pour réduire les coûts du programme a nettement affaibli la marge financière des organismes. Plusieurs installations ont été contraintes de réviser à la baisse leurs coûts de fonctionnement et de comprimer les coûts de main-d'œuvre (Commission [autonome] sur l'éducation à la petite enfance, 2017 ; CSN, 2016). Par ailleurs, la qualité globale des services offerts et de l'emploi s'est fortement dégradée, tandis que le travail s'intensifiait. Sur le plan de l'offre, enfin, les défauts dans la planification du réseau expliquent en grande partie les pénuries de places dans certaines régions de la province, alors que d'autres présentent des surplus (VGQ, 2020). En 2017, la Commission sur l'éducation à la petite enfance, une enquête indépendante mise en place par l'AQCPE (organisation patronale), recueille les expériences du personnel en services de garde sur l'impact concret des réformes dans leur milieu¹⁹⁶. La prochaine partie reprend les principaux aspects qui y ont été soulevés à partir du rapport final de la commission et des mémoires préparées pour l'occasion.

¹⁹⁶ En 2017, l'AQCPE profite des 20 ans de la réforme de la politique familiale pour faire le bilan des deux dernières décennies. Elle annonce la tenue de la Commission sur les services de garde éducatifs à la petite enfance, un événement indépendant du ministère de la Famille et de l'Enfance, et invite les organisations et regroupements à s'exprimer sur l'avenir de la politique familiale. Le rapport final de l'événement ainsi que les mémoires ayant servi à sa rédaction permettent aux acteurs du milieu d'aborder les nombreux défis auxquels font face actuellement les services de garde, quels que soient les milieux.

L'impact en CPE et en garderie subventionnée

La majorité des CPE et garderies subventionnées confrontées à des coupes budgétaires ont réduit les horaires du personnel. Certains postes ont carrément été supprimés, principalement en cuisine, conciergerie (désinfection), services de professionnels (éducatrices spécialisées, orthophonistes, etc.) et éducation spécialisée (Commission sur l'éducation à la petite enfance, 2017). Dans plusieurs services de garde, le personnel doit dorénavant jongler avec des horaires variés, ajustés selon l'heure de la journée, les besoins ponctuels et le nombre d'enfants présents. Ces pratiques de gestion, qui ne manquent pas de rappeler les principes du « *just-in-time* », vont bouleverser la stabilité des horaires du personnel. En début et en fin de journée, les enfants sont ainsi bien souvent redirigés dans les groupes les plus nombreux¹⁹⁷. Pour les enfants, comme le souligne la CSN, leur « trimballement » entre les groupes et les éducatrices n'est pas sans conséquence :

Ces enfants sont « trimballés » régulièrement d'un groupe à l'autre. Changer de groupe pour un enfant peut, occasionnellement, être source de nouveauté, voire se révéler plaisant. Cependant, sur une base quotidienne, fréquente, et régulièrement imposée dans un horaire, ces changements deviennent contraignants et nuisent à la qualité des services. On peut facilement imaginer qu'en jumelant deux groupes avec une même éducatrice, le taux de décibels augmente et rend les enfants plus anxieux, plus vulnérables, plus fatigués. Et il en va de même pour le personnel en place (CSN, 2016 : 7).

Pour le personnel, la dégradation des horaires de travail affecte inévitablement leur pouvoir d'achat immédiat. À plus long terme, elle affecte inmanquablement l'accès et la couverture à

¹⁹⁷ Cette situation est également nommée « ratio flexible ». Conformément au Règlement sur les services éducatifs à l'enfance, les deux tiers des éducatrices comprises dans le ratio doivent être des éducatrices qualifiées. Il est également à noter que selon un article paru le 16 décembre 2017 dans *Le Devoir*, une « nouvelle pratique » de gestion s'est développée en réponse aux compressions budgétaires dans les CPE des dernières années, c'est-à-dire le passage du ratio global (par groupe) au ratio bâtisse (par installation). En effet, le Règlement sur les services éducatifs à l'enfance (c. 21) impose également le ratio suivant : 1° un membre pour 5 enfants ou moins, âgés de moins de 18 mois, présents ; 2° un membre pour 8 enfants ou moins, âgés de 18 mois à moins de 4 ans, présents ; 3° un membre pour 10 enfants ou moins, âgés de 4 ans à moins de 5 ans au 30 septembre, présents ; 4° un membre pour 20 enfants ou moins, âgés de 5 ans et plus au 30 septembre, présents. Or, s'il établit effectivement un ratio du nombre d'éducatrices qualifiées présentes en fonction du nombre d'enfants et de leur âge, il ne spécifie pas si « le ratio [doit être appliqué] d'éducatrices et d'enfants sur l'ensemble du bâtiment plutôt que dans chacun des groupes ». Concrètement, ce flou permet l'application flexible du règlement, et certaines éducatrices se ramassent avec des groupes de 9 enfants plutôt que 8. Si l'application avait été jusqu'à tout dernièrement un ratio global, le représentant du ministère de la Famille et de l'Enfance affirme que « [l']obligation que le titulaire de permis a, par rapport au nombre d'enfants présents, c'est dans l'installation et non pas dans chacun des locaux » (Nadeau, 16 décembre 2017).

certaines protections et certains avantages liés à la hauteur des rémunérations, dont l'assurance-emploi et les retraites, tout en ayant moins la possibilité d'épargner en prévision d'imprévus. Par ailleurs, dans la mesure où les tâches n'ont pas été réduites avec les compressions budgétaires, la réduction des heures travaillées implique l'intensification du travail des éducatrices.

Quant à la qualité des services, certains employés en services de garde expliquent que les heures supplémentaires dédiées à la planification des activités et des suivis avec les parents sont limitées (Commission sur l'éducation à la petite enfance, 2017 : 13). De même, le « poste-sauterelle », qui fournit une éducatrice supplémentaire pour l'organisation des pauses et des absences pour maladie ou congé du personnel régulier, et qui permet de réagir efficacement en cas d'imprévus, a souvent été supprimé. Comme l'explique une directrice en garderie subventionnée dans un mémoire remis à la commission :

Avec les nombreuses coupures, nous avons dû réduire les heures de travail des éducatrices ainsi que celles de la cuisinière. Nous avons dû abolir le poste de sauterelle qui avait pour but de faire les pauses, la désinfection, les remplacements en cas de maladies ou congé et aide-éducatrice. Pour continuer à assurer toutes ces tâches, nous avons dû demander aux éducatrices d'assurer la désinfection des jeux et de doubler leur tâche. [...] [L]es éducatrices ont moins de temps pour préparer leur programme éducatif et la planification de chaque mois. Elles ont moins de temps pour planifier des interventions de qualité avec les enfants à besoins particuliers, moins de temps pour les enfants afin de développer une relation significative avec chacun. » (Garderie subventionnée Gronigo, Lévis, cité dans Commission sur l'éducation à la petite enfance, 2017 : 13).

En outre, pour satisfaire aux restrictions budgétaires, en cuisine, la qualité et la diversité des aliments servis aux enfants ont été révisées à la baisse. Comme le souligne une autre employée d'un service de garde, les CPE « achet[ent] de plus en plus du tout préparé, pren[nent] plus de temps pour “éplucher” les circulaires afin d'économiser le plus possible » (Commission sur l'éducation à la petite enfance, 2017). D'autres encore expliquent être passés aux aliments surgelés, avoir un menu à choix unique, ou bien avoir supprimé le dessert (*ibid.*). Des coupes ont enfin été faites dans le budget dédié à l'achat de matériel de jeu et de bricolage (CSN, 2016 : 5). Certains milieux ont opté pour la création de banques d'activités itinérantes (partagée entre CPE), limitant toutefois la disponibilité du matériel (*ibid.*). Le type d'activité a également été revu en fonction du matériel à disposition : « On fait beaucoup plus d'occupationnel » ; « on revient à ce

que c'était avant... bricolage avec des rouleaux de papier de toilette et bâtons de *popsicles* recyclés, c'est très limité comme bricolage » (éducatrice en CPE interrogée, CSN, 2016 : 5).

L'impact en milieu familial

En milieu familial, les coupes budgétaires ont surtout permis au gouvernement de « couper-court » aux espoirs des éducatrices en CPE et en milieu familial subventionné d'améliorer leurs conditions de travail. L'investissement continu dans le Crédit d'impôt pour frais de garde au détriment du programme de places à prix modique (initialement à 5 \$ par place journalière) est sournoisement venu affaiblir le rapport de force des travailleuses. Désormais, les emplois en services subventionnés sont systématiquement comparés à leur équivalent en secteur privé, où les conditions de travail y sont généralement plus précaires (ISQ, 2015). Ces dernières années, le développement des SDG en milieu familial s'est graduellement déplacé vers les services non régis, le pendant « privé » des services en milieu familial affilié à un bureau coordonnateur¹⁹⁸. En 2004, puis 2009, l'échec dans le dossier de l'équité salariale et la perte du statut de salarié met un terme à la requête des travailleuses pour l'accès à un régime de retraite, au rattrapage salarial et aux protections habituelles cotisées à parts égales avec l'employeur (RRQ, RAPQ, assurances médicales et invalidité). En outre, en milieu familial régi comme en milieu familial non régi, les dépenses courantes, d'aménagement et immobilière sont à la charge des éducatrices. Une part importante de leur salaire est directement utilisée pour payer les dépenses en nourriture, en matériel (jouet, meuble, premiers soins et salubrité), et d'habitation (chauffage, électricité, hypothèque ou frais de location).

En ce qui a trait à la qualité des services, mentionnons la diminution des aides pédagogiques qui accompagnent les éducatrices dans le dépistage et l'intervention auprès des enfants ayant des besoins particuliers. En 2006, le remplacement des CPE par des bureaux coordonnateurs pour la

¹⁹⁸ Cette section sur le sujet des SDG non régies en milieu familial est développée sur la base de 5 entretiens menés en 2018 avec des responsables de ces milieux (personne non reconnue qui fournit des services de garde en milieu familial – PNR). Par ailleurs, contrairement à une certaine croyance populaire, ces services sont entièrement légaux, dans la mesure où ils se conforment à des exigences minimales prescrites à la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* (S-4.1.1). Pour le rappeler, en 1997 le renouvellement de la politique familiale visait à formaliser ce type de milieu, notamment pour éviter l'activité au noir et normaliser la qualité et la sécurité des services offerts. Notons toutefois que la reconnaissance par un CPE ou un BC n'a jamais été rendue obligatoire (D'Amours, 2010).

supervision des services en milieu familial accrédité est venu du même coup diminuer significativement le nombre de spécialistes offrant ce soutien. Leur nombre passait alors d'environ 1 CPE pour 16 RSG à 1 BC pour 109 RSG (CPE Attrait mignon et coll., 2005). Enfin, le nombre maximal d'enfants accueilli est légalement le même en milieu subventionné et non subventionné (6 enfants pour 1 éducatrice seule), et les revenus sont la plupart du temps comparable en milieu subventionné ou non¹⁹⁹.

¹⁹⁹ En 2018, selon la convention collective des éducatrices en milieu familial reconnu, la rémunération journalière par enfant était de 34,96\$. En comparaison, de nos observations, la garde en milieu familial non régi se situe entre 30\$ et 50\$, le plus souvent à 35\$.

Conclusion

« Si l'égalité nous intéresse vraiment, il faut avoir le courage de rejeter les modes d'organisation économique et politique qui désavantagent systématiquement les femmes et qui réduisent l'égalité à un simple droit formel, sans contenu »

– Aurélie Lanctôt, (2015 : 26).

Ce projet de mémoire visait à produire une synthèse de l'évolution des politiques des services de garde au Québec, au regard de leur rôle dans la « logique d'ensemble » de régulation des rapports sociaux. Nos questions de recherche étaient les suivantes : quelles places ont occupées les services de garde dans la protection sociale et dans la régulation de la main-d'œuvre féminine au fil du temps depuis l'après-guerre ? Comment s'organise la garde d'enfant au Québec au courant des différents moments étudiés (providentiel, phase de transition néolibérale, néolibéral) ? Pourquoi et comment (sous quels discours et par quels dispositifs) cette intervention de l'État s'opère-t-elle ? À qui s'adressent les mesures de services de garde et dans quels objectifs ?

Si ces questions ne sont pas complètement neuves, en revanche, l'originalité de ce mémoire réside certainement dans la démarche proposée et le type de réponses apportées. Nous avons ainsi mené l'examen minutieux des discours, des objectifs et des stratégies entourant la garde des enfants depuis l'après-guerre jusqu'au milieu des années 2010. Nous reprenions ainsi l'une des prémisses fortes de la « théorie de la régulation », à savoir que les orientations politiques les plus structurantes découlent en premier lieu des « nécessités structurelles » et des « compromis institutionnalisés » élaborés par les groupes détenteurs du pouvoir pour assurer la stabilité et l'efficacité du système. Dans cet esprit, l'évolution de la politique québécoise de services de garde fut examinée, comme toute autre politique publique, tel un instrument visant à *stabiliser* ces forces en présence, à atténuer les tensions sociales, ainsi qu'à induire des pratiques et des

comportements dans la population favorable à la stabilité sociale et économique. Cette évolution a été examinée, pour chaque moment considéré, en nous intéressant à la fonction et à l'importance que prennent, à travers le temps, trois des institutions sociales élémentaires – à savoir, la famille, le marché et l'État –, dans l'organisation de la garde des enfants.

Cela dit, notre intention n'était certainement pas d'affirmer que cette évolution a suivi une trame parfaitement linéaire et entièrement cohérente à travers le temps²⁰⁰. L'histoire des services de garde, comme toutes les autres politiques publiques, est bien évidemment teintée des allégeances politiques et des intérêts particuliers des élu.e.s au pouvoir, et parfois déviée ponctuellement par des événements anecdotiques, peu cohérents avec le reste. Cela dit, à la lumière de nos analyses, il nous paraît important de mettre en relief qu'il y a bien quelques logiques transversales structurant cette évolution. En conclusion, nous souhaitons donc, dans les prochaines pages, rendre plus explicite l'une des principales thèses parcourant ce mémoire, à savoir que *l'évolution des politiques de services de garde, depuis les années 1980, s'éloigne d'une politique d'assistance et peut désormais être assimilée d'abord et avant tout à une mesure économique, élaborée « comme telle »*. Revenons rapidement sur les grandes lignes de notre analyse pour s'en convaincre.

La vision assistantielle des services de garde

L'après-guerre et la vision assistantielle des services de garde

Durant la Seconde Guerre mondiale, la planification d'ensemble de la production prend une importance capitale. Lorsque la guerre est déclarée, le Canada occupe un rôle stratégique d'approvisionnement pour ses alliés, ce qui le confronte à l'urgence d'élargir le bassin de main-d'œuvre pour suffire à l'expansion nécessaire des secteurs industriel et agricole. Devant l'ampleur de la tâche, le gouvernement en vient éventuellement à encourager l'intégration des mères de jeunes enfants dans la population active. C'est dans ce cadre que l'idée des services de garde, autrement que pour des visées d'assistance, est pour la première fois envisagée pour répondre

²⁰⁰ Ce risque est d'ailleurs mentionné par Vaillancourt (1988), dans un ouvrage s'intéressant aux politiques sociales au Québec durant la période 1940-1960. Nous croyons toutefois que la remarque s'applique dans notre cas.

aux besoins structurels de l'économie. Lorsque la Guerre prend fin, le gouvernement canadien et les provinces rompent brusquement leur financement, poussant la plupart des garderies à cesser leurs activités. Force est de constater que le projet des « garderies de guerre » est en quelque sorte une exception historique particulière. Eu égard à l'objet de notre analyse, celle-ci constitue la seule initiative « structurelle » d'un gouvernement datant d'avant la fin des années 1980.

Jusqu'aux années 1970, les garderies sont ainsi essentiellement utilisées à des fins d'assistance, réservées aux ménages particulièrement défavorisés et éprouvant des difficultés familiales importantes (principe résiduel). Les dépenses autorisées par les administrations fédérale, provinciales et municipales sont essentiellement tournées vers les ménages en grandes difficultés, la plupart du temps une fois qu'une autorité compétente ait jugé que l'éducation et la sécurité des enfants par les parents étaient compromises. Remarquons bien que la perspective assistantielle des garderies n'est alors pas si décalée des valeurs partagées par la plupart des familles nucléaires de classe moyenne considérées « normales et de bonnes mœurs ». Encore à l'époque, celles-ci ne pouvaient se faire à l'idée que les enfants soient confiés à une organisation extérieure, loin des parents ou de la communauté, pour permettre à la mère d'occuper un emploi durant le jour.

La perspective assistantielle des garderies sera d'ailleurs consacrée au début des années 1960, dans la foulée des négociations fédérales-provinciales concernant le financement des dépenses sociales (ayant mené à l'adoption du RAPC). Plusieurs organismes des services sociaux vont alors militer auprès du fédéral pour l'inclusion des services de garde parmi les dépenses autorisant un remboursement d'Ottawa dans la future entente. Malgré les avancées significatives que représente cet accord, il faut toutefois considérer que l'inscription des services de garde au RAPC amène son lot de conséquences : d'une part, l'accord entérine symboliquement la vocation assistantielle des services de garde dans les futures négociations fédérales-provinciales et, d'autre part, elle limite par la suite la propension des provinces à financer les besoins – lorsqu'ils se manifesteront de manières encore plus saillantes dans les décennies suivantes – qui ne répondent pas aux critères d'Ottawa.

L'augmentation des besoins en services de garde dans les années 1970

L'enjeu des services de garde prend ainsi une tout autre ampleur dans les années 1970, au moment où le Québec, comme de nombreux autres pays industrialisés, connaît des changements profonds dans deux sphères d'importance. Dans la sphère du travail, l'emploi typique et avantageux perd du terrain, tandis que la part d'emplois atypiques et précaires est en hausse. Puis, eu égard à la famille, les normes traditionnelles sont bousculées par l'augmentation rapide du nombre de séparations et de divorces, qui mène très souvent à l'appauvrissement des conjointes et des enfants. L'investissement public dans les garderies se pose alors forcément d'une tout autre manière, car la pauvreté est désormais susceptible de concerner un nombre croissant de ménages de classe moyenne considérés « normaux ». En outre, l'indice record d'inflation des prix à la consommation amène graduellement à la remise en question du modèle « homme-pourvoyeur/femme-ménagère », alors qu'une part toujours plus élevée de ménages considèrent désormais nécessaire la participation des deux conjoint.e.s à l'emploi afin de financer leurs dépenses.

Malgré les besoins en services de garde qui augmentent, et tant que les modalités du RAPC ne seraient pas renégociées, le gouvernement du Québec hésite pourtant à financer de nouveaux projets dans ce secteur d'activité ne se situant pas dans une perspective d'assistance. L'arrivée de premiers financements à la fin des années 1970, amené par le « plan Bacon » en 1974 et la mise en œuvre de la Loi sur les services de garde à l'enfance en 1979, ne prévoient ainsi quasiment rien pour les mères seules en emploi, tant que leur maintien sur le marché du travail n'est pas raisonnablement compromis²⁰¹. Et s'il existe bien quelques garderies privées, la plupart sont loin d'être financièrement envisageables pour les ménages moins fortunés et les installations sont rarement dans les quartiers plus défavorisés (Dandurant et Ouellet, 1989). C'est cependant durant cette période que l'on voit apparaître les premières garderies populaires dans les quartiers défavorisés. Celles-ci sont mises en œuvre par les agences de travail social et le clergé, ou bien encore, directement initiées par la communauté, sur le mode de l'autogestion. La plupart de ces

²⁰¹ L'essentiel des nouveaux investissements est amené à travers la réalisation du plan Bacon, déposé en 1974. Celui-ci apporte un premier financement aux services de garde à but non lucratif pour les services administrés aux ménages défavorisés. Il permet (en principe) d'offrir des places journalières à ces familles au coût d'un dollar (cf. 4.3.4).

premières garderies sont financées par des programmes fédéraux de lutte au chômage et à la pauvreté. Pour le reste, le gouvernement s'en remet aux solidarités familiales. La stratégie trouve d'ailleurs l'appui d'une part encore importante de la population, qui tient toujours aux idéaux moraux de la famille traditionnelle, c'est-à-dire celle où la femme « s'occupe du ménage, à la maison ».

En arrière-scène, certaines voix font toutefois voir les conséquences néfastes de l'investissement dans les services de garde à des fins exclusivement assistantielles. D'abord, le sujet des services de garde rejoint plusieurs intellectuel.le.s et élites politiques plus progressistes qui défendent l'intérêt d'une approche beaucoup plus « globale » et plus « intégrée » en matière de protection sociale. Plusieurs comités gouvernementaux qui étudient le phénomène de la pauvreté préconisent désormais l'investissement de l'État dans les services de garde, dans une perspective plus large qu'à des fins assistantielles et avec des budgets beaucoup plus élevés. Pour nombre d'entre eux, il apparaît même évident que tout projet de refondation de la sécurité sociale devrait nécessairement prévoir des investissements massifs dans ce domaine. Puis, la question des services de garde est également investie par le mouvement féministe en essor. Celui-ci revendique pour sa part le développement de nouvelles places gratuites en services de garde – ou très abordables – de proximité, et de qualité. Comme nous l'avons mis en exergue, certaines militantes plus radicales vont jusqu'à considérer les garderies comme l'un des principaux enjeux stratégiques à investir en vue d'un projet plus large et révolutionnaire de collectivisation des tâches domestiques.

Les « deux » visions d'un projet de services de garde « d'envergure »

À notre avis, l'erreur consiste, par la suite, à associer trop rapidement l'abandon de la perspective résiduelle dans les années 1980 et 1990 (et l'adoption successive de réformes dans ce domaine) à la perspective sociale et politique effervescente et révolutionnaire des années 1970. En réalité, comme nous espérons qu'il s'en dégage de notre analyse, les initiatives gouvernementales menées dans les années 1980 et 1990 pour endiguer la perspective résiduelle s'alignent *en premier lieu* sur la critique néolibérale de l'État-providence d'après-guerre relative à l'inefficacité des programmes de sécurité sociale. Selon cette critique, le modèle de sécurité sociale en vigueur

depuis l'après-guerre ne permettrait pas – ou permettrait mal – de lutter contre la pauvreté, et ce malgré les coûts faramineux qu'il implique. Si l'on y retrouve bien la critique – commune à la « gauche politique » – concernant l'inefficacité de l'approche résiduelle, en revanche, il faut bien considérer que la suite de l'argumentaire et les solutions préconisées épousent avant tout la perspective néolibérale de privatisation des services et l'appréhension d'une « nécessaire activation » des dépenses publiques. Dans cette optique, la défense de l'accès à un emploi de qualité et assurant un revenu décent se déplace rapidement vers une perspective de responsabilisation individuelle face au risque de chômage. Pour boucler la boucle, la promotion de l'autonomie économique est ensuite mobilisée afin de justifier une lutte contre la « dépendance » psychologique et économique à autrui.

C'est d'ailleurs sur cette perspective que se fonde l'intervention publique en matière de services de garde à compter des années 1980. Si l'on se porte bien à la défense du principe d'« universalité » – c'est-à-dire un nombre de places suffisant, à un prix raisonnable pour les parents et pour des services de qualité –, les modalités des programmes sont graduellement dirigées vers des considérations d'ordre économique plutôt que d'être d'abord et avant tout guidées par la volonté d'atteindre l'égalité réelle entre les genres, l'origine de classe et l'appartenance ethnique, entre autres. La priorisation des projets de nouvelles places a ainsi progressivement été établie en fonction des besoins des entreprises et l'ajout de nouvelles places sera obtenu en fonction des projections relatives aux besoins en main-d'œuvre. Quant au principe de la gratuité des services, il sera tantôt endossé, tantôt révoqué, selon les conclusions les plus récentes concernant « l'élasticité de l'offre de travail » des femmes. Le niveau des dépenses alloué à ce programme en vient ultimement à s'établir en fonction des projections de croissance du PIB, et en vient à dépendre de l'« efficacité » du programme.

L'élaboration d'un projet d'envergure

La refondation de la sécurité sociale qui s'enclenche dans les années 1980 sera par la suite menée de manière très graduelle. À partir des années 1980, l'actualité politique québécoise et canadienne est marquée par l'importance de la lutte au déficit et à la dette publique. Une panoplie d'initiatives d'orientation néo-conservatrice sont mises en œuvre dans l'objectif de

réduire les taux d'assistance en incitant davantage, souvent de façon coercitive, les personnes inactives à accepter un emploi, peu importe sa qualité²⁰². Ces réformes portent alors une attention particulière aux mères seules, lesquelles sont plus fréquemment bénéficiaires de ces programmes (et en bénéficient pour de plus longues périodes). Au tournant des années 1990, celles considérées « sans charge parentale excessive » (moins de 3 enfants ou dont le plus jeune enfant fréquente l'école) sont ainsi incitées à quitter l'aide sociale et à rejoindre l'emploi²⁰³. Puis, graduellement au cours des deux décennies suivantes, cette distinction s'efface et les mêmes attentes concernant l'autonomie économique vont s'adresser à l'ensemble des mères.

Remarquons bien que ces nouvelles cibles établies à l'assistance ne sont pas étrangères aux investissements portés dans les services de garde. Pendant qu'est désinvestie l'aide sociale, le secteur des services de garde connaît paradoxalement ses avancées les plus importantes. La stratégie adoptée par le gouvernement à l'égard des mères seules et bénéficiaires de l'aide sociale contient alors trois principaux piliers, à savoir 1) une prestation pour le besoin des enfants, 2) une prestation « de base » et 3) un supplément de travail, auquel se rattache généralement un montant supplémentaire pour les frais de garde. À la fin des années 1980, puis une seconde fois au milieu des années 1990, chacun de ces trois piliers est remanié, à travers des réformes à l'assistance, à l'impôt des particuliers et à la politique familiale, de manière à maintenir l'avantage de l'emploi, même le plus précaire, sur l'aide sociale. En 1988, on note à cet effet l'arrivée du programme APPORT, qui offre un supplément à l'emploi ciblé vers les mères en transition vers l'emploi, auquel s'ajoute un montant pour les frais de garde. Puis, en 1995, les subventions pour les frais de garde sont de nouveau fortement accrues avec l'arrivée du Crédit d'impôt remboursable pour frais de garde. Combiné à APPORT, ce programme prend pratiquement entièrement en charge les frais de garde des parents en emploi à faible revenu. Très peu de temps

²⁰² D'une part, l'accès à l'aide sociale est resserré et les exigences envers les bénéficiaires deviennent plus sévères. D'autre part, en parallèle, d'autres mesures d'incitation « positives » dédiées aux travailleurs et travailleuses à faibles revenus voient le jour (SUPRET/APPORT, Exonérations financières pour les services de garde, etc.). Ces dernières sont généralement caractérisées par des taux d'augmentation et de réduction plus agressifs, des seuils de diminution très bas et un accès limité aux personnes en emploi avoisinant le salaire minimum.

²⁰³ Cette étape intermédiaire s'illustre par le réaménagement de plusieurs prestations, renouvelant pour quelques années le principe d'universalité pour celles qui sont considérées avoir des charges excessives (allocation de maternité et suppléments à l'aide sociale), et pour les autres, prévoyant des mesures incitatives à l'emploi, lesquelles incluent des subventions pour couvrir les frais de service de garde.

après, en 1997, le gouvernement s'engage dans la réalisation des CPE et rassemble les diverses prestations familiales en une prestation unique (dite « unifiée »), beaucoup plus sélective. Ces nouvelles dépenses sont alors chaque fois financées par le désinvestissement d'autres mesures, notamment l'aide sociale et le programme traditionnel d'allocation familiale.

Enfin, au courant des décennies 2000 et 2010, la vocation assistantielle des services de garde (comme outil d'intervention strictement réservé aux familles en grande difficulté) perd graduellement de sa centralité dans les débats sur l'évolution future du réseau, pour se rabattre vers les discussions entourant la conciliation travail-famille et l'investissement dans l'enfant. Jusque-là, les diverses réformes engagées dans le domaine de la famille et de l'impôt ciblent encore centralement les mères seules à l'aide sociale. Le retour du parti libéral au gouvernement amène un renouvellement abrupt des discours et des enjeux entourant le rôle des services de garde, lesquels seront désormais mis au profit des défis démographiques et économiques qui s'annoncent.

Au lendemain des années 2000, en effet, l'équilibre budgétaire est pratiquement atteint et la dette publique est désormais considérée sous contrôle. Or, les ambitions de « modernisation de l'État » sont loin de disparaître. Plusieurs, à ce moment, signalent la rareté de main-d'œuvre qui s'annonce et, si rien n'est fait, les conséquences désastreuses qu'elle occasionnera dans un futur rapproché sur l'état des finances publiques. L'ensemble de la classe politique est désormais saisi par la question démographique, et se rangera aussitôt avec le gouvernement en faveur du développement de la conciliation travail-famille. Une nouvelle vague de réformes s'engagera, à partir de 2005, à la sécurité sociale et à l'impôt, pour élargir l'accès aux aides fiscales aux ménages à revenu modeste. D'autre part, les visées de « modernisation de l'État », pour reprendre le jargon, se signalent par une quête intensive de « rationalisation » et « d'optimisation » des dépenses publiques, ainsi que de « réingénierie » de l'administration des organismes publics et parapublics.

Dans ce nouvel horizon qui se dessine, la politique de services de garde reste certainement parmi celles les plus investies par l'action publique. Au courant des années 2000 et 2010, un nombre important de travaux d'experts et de comités gouvernementaux préconisent la réintégration des

financements des services de garde dans le régime fiscal, de manière à assurer son intégration étroite aux autres programmes de sécurité sociale. En outre, le gouvernement du Parti libéral du Québec entend améliorer l'efficacité et réduire ses dépenses dans ce secteur d'activité. La stratégie consiste alors à accroître la concurrence entre les services de garde en améliorant les opportunités d'affaires du secteur privé. Cet élan, nous le savons maintenant, ne sera pas renversé avant que la stabilité d'ensemble soit secouée par l'inflation vertigineuse du prix des habitations, des logements et des aliments, par la pandémie et par l'arrivée des premières conséquences de la pénurie de main-d'œuvre.

Les moyens ne sont pas neutres

En proposant une telle lecture de l'histoire des services de garde, notre intention n'était pas de désavouer les avancées importantes, en 1997, amenées avec la mise en œuvre des CPE. En outre, il ne s'agissait pas non plus de minimiser l'impact des batailles menées dans ce domaine par le mouvement féministe et les regroupements syndicaux et communautaires. Par leurs luttes sans relâche, il demeure évident pour nous que ceux-ci ont constitué une vigie importante à travers le temps, laquelle a fortement contribué à la mise en place d'un réseau de services de garde encore aujourd'hui considérée « à l'avant-garde » dans le contexte canadien, voire dans l'ensemble des pays occidentaux. Plus simplement, nous voulions questionner la persistance du discours économique, depuis les années 1970, dans les débats publics entourant les services de garde. Revenons rapidement sur les fondements de ce discours.

La vision opportuniste des services de garde discutés dans les chapitres précédents repose d'abord sur l'argument de rentabilité économique des dépenses publiques dans ce secteur. Les « investissements sociaux » qui y sont engagés sont ainsi considérés bénéfiques dans la mesure où ils permettent aux mères d'occuper un emploi, et donc, de se maintenir dans la population active plutôt que de « dépendre » des aides publiques. C'est ainsi que plusieurs études ont montré, à compter des années 1970, que chaque dollar mis dans les services de garde agissait positivement sur les taux d'emploi féminin. C'est aussi l'argument qui a su convaincre, à la fin des années 1990, les députés et les experts les plus perplexes à appuyer l'investissement public dans ce secteur et de passer à l'action.

La mobilisation du discours économique pour justifier l'intervention n'est en soi pas banale. Même s'il peut, parfois, correspondre temporairement aux revendications pour une société plus juste et plus égalitaire, il faut néanmoins s'attendre à ce que les résultats des politiques, lorsque leur mise en œuvre a été justifiée par la logique économique, soient éventuellement jugés à l'aune de cette même perspective de rentabilité (Pévrier, 2020). Le problème, dans ce cas, est que l'efficacité n'est pas toujours juste, et que l'économie ne pourra jamais constituer une fin en soi (*ibid.*).

Au début des années 2000, lorsque le gouvernement a tâché de réduire le coût du programme de services de garde sans en sacrifier les bienfaits économiques, il faut bien voir que les principes qui l'ont guidé sont les mêmes que ceux qui ont été utilisés lors de la création des CPE. En visant à « rentabiliser » davantage ses dépenses, il lui est alors apparu évident que la méthode la plus efficace consistait simplement à mieux cibler ses investissements et à agir « à la marge », selon le comportement attendu de chacun des ménages (dites « habitudes des consommateurs » et « élasticité de l'offre de travail »), d'après ce qu'il estime être le minimum à investir pour atteindre ses cibles. En définitive, il s'agissait bien d'une application rigoureuse et à la lettre des études sur la rentabilité des services de garde, à la différence que les tarifs et l'organisation de l'offre étaient désormais établis en fonction de ce qu'il estimait être « le moins cher » pour des résultats semblables. Toutefois, l'idée des services de garde comme outil de démocratisation politique du pouvoir et de reconfiguration de la division sexuelle du travail s'en trouvait fortement compromise.

Ce mémoire espère susciter l'intérêt d'explorer davantage la perspective des services de garde comme un droit citoyen et un outil de reconfiguration du partage du travail domestique. Ce projet peut paraître à première vue utopiste. Pourtant, nous ne partirions pas de rien : nous aurions en réalité tout le bagage féministe développé dans les années 1960 et 1970 pour nous guider vers une réelle émancipation de la division sexuelle du travail. Dans les années 1970, il s'était construit une perspective alternative à la vision assistantielle des services de garde, devant mener vers ces objectifs. Dans l'esprit de ces militantes, les services de garde devaient se présenter comme un droit inaliénable construit sur les principes d'égalité et de justice, et être traité comme tel. C'est

selon nous, le premier critère qui devrait guider le développement de la politique des services de garde dans les années qui viennent.

Bibliographie

Littérature scientifique

- Arsenault, Gabriel, Olivier Jacques et Antonia Maioni, 2018. *Les services de garde subventionnés : l'exception du Québec dans le contexte fédéral*, IRPP, n° 67.
- Baillargeon, Denyse. 1996. « Les politiques familiales au Québec. Une perspective historique », *Lien social et Politiques*, n° 36 : 21-32.
- Barbier, Jean-Claude, 2009, « Le workfare et l'activation de la protection sociale, vingt ans après : beaucoup de bruit pour rien ? Contribution à un bilan qui reste à faire », *Lien social et Politiques*, vol. 61 : 23-36.
- Baril, Robert, Pierre Lefebvre et Philip Merrigan. 1997. *La politique familiale. Ses impacts et les options*, Institut de recherche en politiques publiques – IRPP, vol. 3, n° 3.
- Beauchemin, Jacques, Gilles Bourque et Jules Duchastel. 1995. « Du providentialisme au néolibéralisme : de Marsh à Axworthy : un nouveau discours de légitimation de la régulation sociale », *Cahiers de recherche sociologique*, n° 24 : 15-47.
- Beaudry, Madeleine. & Gendron, Jean-Louis. 1990. Les conditions de vie des femmes séparées et les politiques sociales, *Service social*, vol. 39, n° 3 : 80-95.
- Belleau, Hélène et Delphine Lobet. 2018. *L'amour et l'argent : guide de survie en 60 questions*, Montréal, Éditions du remue-ménage.
- Bergeron, Josée. 2005. « Femmes, mères et travailleuses devant l'absence d'une politique nationale de garde des enfants », dans Dominique Masson (éd.), *Femmes et Politiques : l'État en mutation*, Ottawa, PUO : 105-136.
- Bernier, Nicole F. 2003. *Le désengagement de l'État providence*, Montréal, PUM.
- Blais, François et Jean-Yves Duclos. 2001. *Le revenu de citoyenneté : revue des écrits et consultation des experts*. FQRSC.
- Boismenu, Gérard et Jane Jenson. 1996. « La réforme de la sécurité du revenu pour les sans-emploi et la dislocation du régime de citoyenneté canadien », *Politique et Sociétés*, vol. 30 : 29-52.
- Boivin, Louise. 2003. « Monoparentalité et adaptation au marché dans la dernière réforme québécoise de l'aide sociale. Fondements idéologiques », *TEF – Travail-Emploi-Formation*, n° 4 : 27-51.
- Boucher Marie-Pierre. 2006. « Une histoire du droit au revenu. Le triomphe de l'efficacité sur la justice », thèse de doctorat, UQÀM, Montréal.
- Boucher, Marie-Pierre. 2013. « Renverser la tendance à la pauvreté au travail en instaurant un revenu minimum garanti au Québec ? », *Revue multidisciplinaire sur l'emploi, le syndicalisme et le travail*, vol. 8, n° 2 : 61-83.
- Boucher, Marie-Pierre et Yanick Noiseux. 2018. « Austérité, flexibilité et précarité au Québec : la fuite en avant », *Labour/Le Travail*, vol. 81, n° 1 : 119-57.
- Boucher, Marie-Pierre. 2018. « L'État gestionnaire de la main-d'œuvre : l'activation de l'assistance sociale au Québec [version soumise pour publication] », Université de Montréal, Actes de colloque, colloque international du GIREPS : 1-13.
- Boucher, Marie-Pierre, Lucie Lamarche et coll. 2022. *Les mères monoparentales et la protection sociale fiscale*. Cahier de transfert de connaissance. CIAFT, Montréal.
- Bozio, Antoine et Julien Grenet. 2017. *Économie des politiques publiques [2010]*, Paris, La Découverte.
- Brunelle, Dorval. 2003. *Dérive globale*, Montréal, Boréal.
- Burawoy, Michael. 2015. « Une nouvelle sociologie pour les nouveaux mouvements sociaux ». *Les Possibles*, n° 7 (été 2015).

- Bureau, Robert D., Katherine Lippel et Lucie Lamarche. 1985. « Développement et tendance du droit social au Canada (1940-1984) », dans I. Bernier et A. Lajoie (coord.), *Le droit de la famille et le droit social au Canada*, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, vol. 49, Ottawa : 79-143.
- Campeau, Georges. 1999. « La fiscalisation, instrument de la reconfiguration néolibérale de la politique sociale canadienne », dans (dir.) *La gestion du social par la fiscalité*, Actes de la 9^e journée en droit social et du travail, UQÀM, Cowansville, Yvon Blais : 3-25.
- Campeau, Georges. 2001. *De l'assurance-chômage à l'assurance-emploi: l'histoire du régime canadien et de son détournement*, Cap-Saint-Ignace, Boréal.
- Carneiro, Pedro, James J. Heckman et Edward J. Vytlačil. 2011. « Estimating Marginal Returns to Education », *American Economic Review*, vol. 101, n° 6 : 2754-81.
- Castel, Robert. 2009. *La montée des incertitudes: travail, protections, statut de l'individu. Seuil*.
- Castiel, Didier et Pierre-Henri Bréchat. 2010. « L'économie de la discrimination de Gary Becker : une approche au service d'une politique de réduction des handicaps sociaux », dans Didier Castiel et Pierre-Henri (dir.). *Solidarités, précarité et handicap social*, Rennes, Presses de l'EHESP : 81-92.
- Castro, Émilie. 2006. « L'équité salariale : un long chemin pour les travailleuses des centres de la petite enfance », *Recherches féministes*, vol. 19, n° 1 : 147-152.
- Charron, Catherine. 2013. « Réseaux féminins et économie informelle de la garde d'enfants dans la deuxième moitié du XX^e siècle au Québec », dans *Actes du colloque étudiant féministe*, RÉQEF, Université Laval : 21-30.
- Charron, Catherine. 2018. *Aux marges de l'emploi: Parcours de travailleuses domestiques québécoises 1950-2000*, Montréal, Éditions du remue-ménage.
- Charron, Catherine. 2019. « Tout emploi, quel qu'il soit » : l'injonction à l'emploi pour les prestataires d'aide sociale au Québec, 1990-2005 ». *Reflète*, vol. 25, n° 1 : 30-50.
- Cleveland, Gordon et Michael Krashinsky. 1998. *The Benefits and Costs of Good Childcare: The Economic Rationale for Public Investment in Young Children*. Childcare Resource and Research Unit, CUCS, Université de Toronto, Toronto.
- Cliche, Pierre, 2017. *Le budget du Québec. Fondements, contraintes et défis*, Québec, PUQ.
- Collectif Cléo. 1982. *L'histoire des femmes au Québec depuis quatre siècles*, Montréal, Quinze.
- Couturier, Ève-Lyne et Philippe Hurteau. 2016. « Les services de garde au Québec : champ libre au privé », IRIS.
- Couturier, Ève-Lyne. 2013. « Revenu minimum garanti : trois études de cas », IRIS.
- Currie, Janet. 2001. « Early Childhood Intervention Programs », *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 15, n° 2 : 213-238.
- D'Amours, Martine. 2010. « Les logiques d'action collective d'associations regroupant des travailleurs indépendants », *Relations industrielles/Industrial Relations*, vol. 65 : 257-280.
- D'Aoust, Anne-Marie. 2007. « Les approches féministes », dans Alex Macleod et Dan O'Meara (dir.), *Théories des relations internationales: contestations et résistances*, Montréal, Athéna/CEPES : 281-304.
- Damon, Julie. 2006. *Les Politiques familiales*. Paris : PUF.
- Dandurand, Renée B. 1987. « La monoparentalité au Québec : aspects sociohistoriques ». *International Review of Community Development/Revue internationale d'action communautaire*, n° 18 : 79-85.
- Dandurand, Renée B. 1988. *Le mariage en question*, Essai sociohistorique, Montréal : IQRC.
- Dandurand, Renée B. et Romaine Ouellette. 1992. « Travail des mères, garde des enfants et soutien de l'entourage dans trois quartiers montréalais », dans Renée B.-Dandurand et Francine Descarries (dir.), *Mères et travailleuses : de l'exception à la règle*, Montréal, IQRC : 129-162.

- Dandurand, Renée B. 1998. « Présentation », dans Renée B. Dandurand, Pierre Lefebvre et Jean-Pierre Lamoureux (dir.), *Quelle politique familiale à l'aube de l'an 2000 ? Actes de colloque international du 65^e congrès de l'Association canadienne-française pour l'avancement des sciences*, Université du Québec à Trois-Rivières, L'Harmattan, Montréal : 11-19.
- Dandurand, Renée B. et Christopher McAll. 1996, « Welfare, workfare, wedfare : faut-il encore assister les mères seules ? », *Lien social et Politiques*, vol. 36 : 79-91.
- Dandurand, Renée B. et Marie-Hélène Saint-Pierre. 2000. « Les nouvelles dispositions de la politique familiale québécoise. Un retournement ou une évolution prévisible ? » dans Simard et Alary (dir.), *comprendre la famille V : Actes du 5^e symposium québécois de recherche sur la famille*, PUQ : 80-122.
- Dandurand, Renée B. 2004. « La famille n'est pas une Île. Changement de société et parcours de vie familiale [1992] », dans Gérard Daigle et Guy Rocher, *Le Québec en jeu. Comprendre les grands défis*, Montréal, PUM : 357-383.
- Dandurand, Renée B. 2020. « La politique québécoise Les enfants au cœur de nos choix : un pari audacieux néanmoins gagnant », *Enfances Familles Générations*, n° 35.
- Dardot, Pierre, Haud Guéguen, Christian Laval et Pierre Sauvêtre. 2021. *Le choix de la guerre civile. Une autre histoire de du néolibéralisme*. Boulogne-Billancourt, Lux Éditeur.
- Dardot, Pierre et Christian Laval. 2010. *La nouvelle raison du monde : Essai sur la société néolibérale*. Paris, La Découverte.
- Daudelin, Nanouk. 1985. « Les garderies dans leur contexte », dans Bariteau et coll. (éd.), *Le Contrôle social en pièces détachées*, Les Cahiers de l'ACFAS, n° 30, Montréal, PUQ : 205-222.
- Delruelle, Édouard. 2018. « Théorie de l'exploitation ou théorie de la destruction ? Marx, Polanyi, Fraser », *Revue de métaphysique et de morale*, vol. 100, n° 4 : 503-514.
- Desjardins, Ghislaine. 1985. « Des "salles d'asile" aux garderies », *Relations*, n° 511 : 159-162.
- Desmarquis, Myriam. 2009. *Le réseau des Centres de la petite enfance contre le projet de loi 124 (2005, chapitre 47) : Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*, CRISES.
- Dufour, Pascale, Alain Noël, et Gérard Boismenu. 2001. « La pratique de la contrepartie pour les personnes exclues du marché du travail : ici et ailleurs », vol. 2, n° 2 : 85-93.
- Dufour, Pascale. 2002. « L'État post-providence : de nouvelles politiques sociales pour des parents-producteurs. Une perspective comparée », *Revue canadienne de science politique*, vol. 35, n° 2 : 301-322.
- Duplin, Raquel. 2010. « La politique familiale au Québec de 1960 à 2006 », dans Dorval Brunelle (dir.), *Gouvernance : théories et pratiques*, Montréal : Éditions de l'institut international de Montréal.
- Dussuet, Annie. 2002. « Le genre de l'emploi de proximité ». *Lien social et politique*, n° 47 : 143-154.
- Dussuet, Annie. 2017. « Le "travail domestique" : une construction théorique féministe interrompue », *Recherches féministes*, vol. 30, n° 2 : 101-117.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1999. *Les trois mondes de l'État-providence: essai sur le capitalisme moderne [1990]*, Paris, PUF.
- Esping-Andersen, Gøsta. 2008. *Trois leçons sur l'État-providence.*, Paris, Seuil.
- Florence Jany-Catrice. 2015. La légitimation académique d'un projet politique. Le cas de la création des « services à la personne ». *L'Harmattan*, vol. 3, n° 197 : 105-129.
- Foisy-Geoffroy, Dominique, 2007. « Le Rapport de la Commission Tremblay (1953-1956), testament politique de la pensée traditionaliste canadienne-française. *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 60, n° 3 : 257-294.
- Fontan, Jean-Marc, 2011. « L'école de la régulation, un projet inachevé ». *Cahiers de recherche sociologique*, vol. 45 : 11-25.
- Foucault, Michel. 1975b. *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard.
- Foucault, Michel. 1976. *La volonté de savoir*. Histoire de la sexualité, Tome I. Paris, Gallimard.

- Foucault, Michel. 2004. *Naissance de la biopolitique : cours au Collège de France, 1978-1979* [1979], Paris, Gallimard/Seuil.
- Foucault, Michel. 2004. *Sécurité, territoire, population : cours au Collège de France 1977-1978* [1978], Paris, Gallimard/Seuil.
- Fouquet, Annie et Claude Rack. 1999. « Les femmes et les politiques d'emploi », *Lien social et Politiques*, vol. 2, n° 2 : 47-70.
- Fouquet, Annie. 2001. « Le travail domestique : du travail invisible au "gisement" d'emplois », dans Jacqueline Laffer, Catherine Marry et Margareth Maruani (dir.), *Masculin-Féminin questions pour les sciences de l'homme*, Paris, PUF : 99-127.
- Frank, CES. 2016. « Groupe de travail [2013] », Encyclopédie canadienne, Historica Canada.
- Frank, CES. 2021. « Livre vert [2006] », Encyclopédie canadienne, Historica Canada.
- Fraser, Nancy. 2012. *Le féminisme en mouvements : des années 1960 à l'ère néolibérale*, Paris, La Découverte, 113-152.
- Fraser, Nancy. 2014. « Can Society Be Commodities All the Way down? Post-Polanyian Reflections on Capitalist Crisis », *Economy and Society*, vol. 43, n° 4: 541-558.
- Fraser, Nancy. 2016. « Contradictions of Capital and Care », *New Left Review*, n°100 : 99-117.
- Friendly, Martha. *C'était il y a vingt ans...Le 8 mars 1986 years*. Briefing notes. Child Care Resources and Research unit, Université de Toronto.
- Guberman, Nancy. 2004. La rémunération des soins aux proches : enjeux pour les femmes. *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 16, n°1 : 186–206.
- Garon, Jean-Denis et Alain Paquet. 2018. « Les enjeux d'efficience et la fiscalité », n° 2018-13, ESG-UQÀM, département des sciences économiques.
- Gauthier, Anne. 1984. « Les femmes et l'impôt sur le revenu ». *L'Actualité économique*, vol. 60, n° 1 : 122-131.
- Gauthier, Anne. 1985. « État-mari, État-papa : Les politiques sociales et le travail domestique », dans Louise Vandelac, Diane Bélisle, Anne Gauthier, et Yolande Pinard (éd.), *Du travail et de l'amour. Les dessous de la production domestique*, Montréal, Éditions Saint-Martin.
- Gauthier, James. 2012. *Le Transfert canadien en matière de programmes sociaux : genèse, évolution et avenir*. Ottawa, Bibliothèque du Parlement, n° 2012-48-F.
- Giddens, Anthony. 1998. *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity Press.
- Girard, Claude et Lucie Lamarche. 1998. « Évolution de la sécurité sociale au Canada: la mise à l'écart progressive de l'État-providence Canadien », *Journal of Law and Social Policy*, vol. 13 : 95-123.
- Glenn, Evelyn Nakano. 2009. « De la servitude au travail de service. Les continuités historiques de la division raciale du travail payé [1992] », dans Elsa Dorlin (dir.), *Sexe, race, classe, pour une épistémologie de la domination*, Paris, PUF : 21-70.
- Godbout, Luc et Matthieu Arsenault. 2005. *La prime au travail du Québec : Un véritable outil d'incitation au travail ou une simple façon de baisser les impôts ?* CIRANO.
- Godbout, Luc et Suzie St-Cerny. 2016. *Le point sur le soutien minimal de l'État : que reçoivent les ménages québécois ?* CFFP, Université de Sherbrooke.
- Gorz, André. 1997. *Misères du présent, richesse du possible*. Paris, Éditions Galilée.
- Granger, Denise. 1987. « Réflexion sur les enjeux sociaux de la politique québécoise des garderies des années 1970-1982 ». *Sociologie et sociétés*, vol. 19, n° 1 : 73-82.
- Gravel, Anne Renée., Guy Bellemare et Louise Briand. 2007. *Les centres de la petite enfance: un mode de gestion féministe en transformation: une analyse des modes de prise de décision et d'organisation du travail*. Québec, PUQ
- Groulx, Lionel-Henri. 2009. « La restructuration récente des politiques sociales au Canada et au Québec. Éléments d'analyse », *Labour/Le Travail*, vol. 63 : 9-46.

- Guest, Denis. 1995. *La sécurité sociale au Canada* [1980], 2^eéd., traduit de l'anglais par Hervé Juste, Québec, Boréal.
- Guest, Denis. 2013. « Sécurité sociale [2006] », dans *l'Encyclopédie canadienne. Historica Canada*.
- Harvey, Pierre-Antoine. 2019. « Fiscalité. Une révolution culturelle dont débattre », dans Philippe Hurteau (dir.). *Dépossession. Une histoire économique du Québec contemporain. Vol. II : Les institutions publiques*, IRIS, Montréal, Lux Éditeur : 149-182.
- Heckman, James J. 1974. « Effects of child-care programs on women's work effort », *Journal of Political Economy*, vol. 82, n° 2 : 136-169.
- Hill, Michael. 2010. « Un État-providence bâti sur des fondations bancales », *Informations sociales*, vol. 159, n° 3 : 12-22.
- Institut national de la recherche scientifique – INRS, 2005. *Agir sur les politiques familiales. La recherche : un outil indispensable*, Familles en mouvance/Dynamiques intergénérationnelles.
- Jany-Catrice, Florence. 2014. « Externalisation du travail domestique et extension du domaine de la marchandise », dans Sylvie Monchartre et Bernard Woehl (dir.), *Temps de travail et travail du temps*, Paris, Éditions de la Sorbonne : 189-199.
- Jany-Catrice, Florence. 2015. « La légitimation académique d'un projet politique : le cas de la création des "services à la personne" », *L'Harmattan*, vol. 3, n° 197 : 105-129.
- Jenson, 2004. *Les nouveaux risques sociaux au Canada : des orientations pour une nouvelle architecture sociale*, RCRPP, Ottawa.
- Jenson, Jane. 1998. « Les réformes des services de garde pour jeunes enfants en France et au Québec : une analyse historico-institutionnaliste », *Politique et Sociétés*, vol. 17, n° 1-2 : 183-216.
- Jenson, Jane. 2008. « Children, new social risks and policy change. A LEGO™ future ? », *Comparative Social Research*, n° 13.
- Jenson, Jane. 2012. *Les familles québécoises depuis la Révolution tranquille : mutations sociales, mobilisation des mouvements, transformations politiques* [2011], Université de Montréal, Faculté des arts et des sciences, département de science politique.
- Kempeneers, Marianne, Alex Battaglini et Isabelle Van Pevenage. 2015. *Chiffrer les solidarités familiales*. Carnet synthèse InterActions, Centre de recherche et de partage des savoirs de Bordeaux-Cartierville-Saint-Laurent, Vol. 4.
- Kempeneers, Marianne et Nicolas Thibault, 2006. « Entourage familial, prise en charge des enfants et travail des femmes au Québec au XX^e siècle », dans AIDELF, *Population et travail, dynamiques démographiques et activités*, actes de colloque international d'Aveiro, Portugal : 533-548.
- Kempeneers, Marianne. 1987. « Questions sur les femmes et le travail : une lecture de la crise », *Sociologie et sociétés*, vol. 19, n° 1 : 57-72.
- Kergoat, Danièle. 2018. « Le travail, un concept central pour les études de genre ? », dans Margaret Maruan (éd.), *Je travaille, donc je suis*, Paris, La Découverte : 248-254.
- Knafo, Samuel. 2007. « L'économie politique internationale. Émergence d'une discipline », dans Alex Macleod et Dan O'Meara (éd.), *Théories des relations internationales: contestations et résistances*, Montréal, Athéna/CEPES : 329-349.
- Kröger, Teppo. 2011. « Defamilisation, dedomestication and care policy: Comparing childcare service provisions of welfare states », *IJSSP*, vol. 31, n°7/8 : 424-440.
- L'Horty, Yannick. 2007. « Fiscalité des bas salaires : la révolution silencieuse », *La découverte*, 151-156.
- Labrie, Viviane. 2016. *La hauteur de la barre à l'aide sociale : quelques jalons de 1969 à aujourd'hui*. IRIS.
- Lalonde-Graton, Micheline. 2002. *Des salles d'asile aux centres de la petite enfance: la petite histoire des services de garde au Québec*, Sainte-Foy, PUQ.
- Lamarche, Lucie. 1990. « La nouvelle loi sur la sécurité du revenu au Québec: quelques réflexions d'actualité ». *RDUS*, vol. 21, n° 2 : 335-366.

- Lamarche, Lucie. 2002. « Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, les femmes et le droit à la sécurité sociale : des considérations et des propositions pour un droit “universel” à la sécurité sociale », *CJWL/RFD* : 53-78.
- Lamarche, Lucie. 2019. *Regard historique sur la sécurité sociale au Canada : un objet innomé et soluble dans les eaux du néolibéralisme*. COMPTRASEC - UMR CNRS, Université de Bordeaux.
- Lamarche, Lucie. 2020. « Le droit à un revenu de vie suffisant. Faut-il s’inquiéter lorsque le rapport d’impôt s’en mêle », Montréal, LDL.
- Lanctôt, Aurélie. 2015. *Les libéraux n’aiment pas les femmes*, Montréal, Lux Éditeur.
- Langevin, Raphaël et Emanuel Guay. 2018. *L’austérité a-t-elle contribué à la relance économique au Québec ? Analyse de l’impact économique des politiques budgétaires des 15 dernières années*. IRIS.
- Laval, Christian. 2018. *Foucault, Bourdieu et la question néolibérale*, Paris, La Découverte.
- Lebel, Georges. 1999. « Avant-Propos », dans *Actes de la 9^e journée en droit social et du travail*, UQÀM, Cowansville, Yvon Blais : vii-xvi.
- Lee, Grace. 2017. « The Politics of Head Start, the Most Popular Survivor of the War on Poverty », CMC Senior Theses.
- Lefebvre Pierre, Mayer Francine. 1991 « Les réformes fiscales de 1988 au Canada et au Québec : une analyse d’équilibre général des implications pour le Québec », dans *Économie & prévision*, n° 98, vol. 2 : 101-112.
- Lefebvre, Pierre et Philip Merrigan. 2005. *La politique de services de garde à 5 \$/jour et l’offre de travail des mères québécoises : résultats d’une expérience naturelle canadienne*, Montréal, CIRANO.
- Lefebvre, Pierre et Philip Merrigan. 2008. « Child - Care Policy and the Labor Supply of Mothers with Young Children: A Natural Experiment from Canada », *Journal of Labor Economics*, vol. 26, n°3: 519-548.
- Lefebvre, Pierre. 1998. « Les nouvelles orientations de la politique familiale du Québec : une critique de l’allocation unifiée », dans Renée B. Dandurand, Jean-Pierre Lamoureux, et Pierre Lefebvre (éd.). *Quelle politique familiale à l’aube de l’an 2000 ?* Paris, L’Harmattan : 215-245.
- Lemelin André et Luc Savard. 2017. « Réforme fiscale : quel rôle pour les modèles d’équilibre général calculable ? », *L’actualité économique*, vol. 93, n° 3 : 367-403.
- Lépine, Sylvie. 1990. « L’État et les allocations familiales, une politique qui n’a jamais vraiment démarré ». *Recherches féministes*, vol. 3, n° 1 : 65-81.
- Leray et Bourgeois, 2016. « L’analyse de contenu », dans *Recherche sociale : de la problématique à la collecte de données* (6^e éd.), Québec : PUQ.
- Lévesque, Benoît. 2011. *L’institutionnalisation des services québécois de garde à la petite enfance à partir de l’économie sociale un processus qui s’échelonne sur plusieurs décennies*, Montréal, CRISES.
- Levesque, Mireille et Pierre Lanctôt, 2001. « L’aide sociale », *Portrait social du Québec. Données et analyses*, Québec, ISQ : 339-360.
- Lévesque, Pierre. 2004. « Quebec’s innovative early childhood education and care policy and its weaknesses », *Policy Options*, vol. 25, n° 3, 52-57.
- Lévesque, Sylvie. 1999. « La politique familiale du gouvernement québécois: une illustration de l’orientation fiscale de l’État dans la gestion des besoins des familles », dans *Actes de la 9^e journée en droit social et du travail*, UQÀM, Cowansville, Yvon Blais : 73-80.
- Lewis, Jane. 1992. « Gender and the development of welfare regimes ». *Journal of European Social Policy*, vol. 2, n°3 : 159–173.
- Lewis, Jane. 1997. « Gender and welfare regimes: further thoughts ». *Social Politics*, vol. 4, n°2 : 160–177.
- Linteau, Paul-André et coll. 1989. *Histoire du Québec contemporain: Le Québec depuis 1930*, Tome II, n° 7. Montréal, Boréal.
- Mahon, Rianne. 2002. « Une histoire sans fin : l’implantation des services de garde pour enfants au Canada durant les années 1970 ». *Lien social et Politiques*, n° 47 : 17-28.

- Makola, Ferdinand. 2002. *Les mères monoparentales et l'aide sociale au Québec de 1960 à 1990 de l'assistance à l'incitation au travail*, Mémoire de maîtrise, Université de Sherbrooke, département d'Histoire.
- Marshall, Dominique. 1998. *Aux origines de l'État-providence*, Montréal, PUM.
- Mayer et Rose. 1998. « L'effet des politiques de financement des services de garde sur le choix des modes de garde des familles québécoises », *L'actualité économique*, vol. 74, n° 1 : 63-94.
- McAll, Christopher. 1996) « L'aide sociale: ce que tout le monde sait, mais que personne ne veut savoir », *Interface*, vol. 17, no 2 : 13 23.
- Méda, Dominique. 2021. *Le travail : une valeur en voie de disparition ?* [1995]. Barcelone : Champs.
- Morel, Nathalie. 2007. « Le genre des politiques sociales. L'apport théorique des "gender studies" à l'analyse des politiques sociales », *Sociologie du Travail*, vol. 49 : 383-97.
- Morel, Sylvie, 2005. *Salaires minimum et supplémentation du revenu*, Au bas de l'échelle, Groupe de travail sur le salaire minimum.
- Morel, Sylvie. 2002. « La transformation des obligations de travail pour les mères touchant l'assistance sociale : quels enseignements tirer pour les féministes ? », *Lien social et Politiques*, vol. 47 : 171-186.
- Morel, Sylvie. 2000. *Les logiques de la réciprocité: Les transformations de la relation d'assistance aux États-Unis et en France*. Paris : PUF.
- Myles, John, et Paul Pierson. 1999. « La réforme des États-providence "libéraux" au Canada et aux États-Unis, ou la revanche de Friedman », *Lien social et Politiques*, vol. 42 : 25-36.
- Noiseux, Yanick. 2008. « État, syndicalisme et travail atypique au Québec : une sociologie des absences et des émergences », thèse de doctorat, UQÀM, Montréal.
- Noiseux, Yanick. 2014. *Transformations des marchés du travail et innovations syndicales au Québec*, PUQ.
- Orloff, Ann Shola. 2006. « L'adieu au maternalisme ? Politiques de l'État et emploi des mères en Suède et aux États-Unis », dans *Recherches et Prévisions*, n° 83, 9-28.
- Palier, Bruno. 2014. « Passer de l'austérité à l'investissement social, c'est à l'Europe de montrer la voie », *Revue de l'OFCE*, vol. 3, n° 134 : 229-237.
- Pévrier, Hélène. 2020. *L'économie féministe*, Paris : Les Presses de SciencesPo.
- Petitclerc, Martin, 2012. « À propos de "ceux qui sont en dehors de la société". L'indigent et l'assistance publique au Québec dans la première moitié du XX^e siècle », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 65, n°2-3 : 227-256.
- Pinard, Rolande. 2000. *La révolution du travail : De l'artisan au manager*, Québec, Liber.
- Pinard, Rolande. 2019. *L'envers du travail : le genre de l'émancipation ouvrière*, Montréal, Lux Éditeur.
- Polanyi, Karl. 1983. *La grande transformation: aux origines politiques et économiques de notre temps* [1944], Paris : Gallimard.
- Rashid, Abdul. 1993. « L'évolution des salaires durant sept décennies », *Perspective*, vol. 5, n° 2, Statistique Canada.
- Raymond, Ghislaine. 2011. « Le "partenariat social" et le sommet socio-économique de 1996 », mémoire de maîtrise, UQÀM, département de science politique.
- Revillard, Anne. 2008. « Quelle politique pour les femmes ? : une comparaison France-Québec », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 15, n° 4 : 687-704.
- Rochon, Yves. 2018. « Que retenir de la lutte des garderies populaires ? », *Nouveaux cahiers du socialisme*, vol. 20 : 98–103.
- Rose, Ruth 1985b. « Le livre blanc sur la fiscalité des particuliers du gouvernement du Québec. Explication, évaluation et présence d'une alternative », Montréal, Relais-femmes.
- Rose, Ruth et Ghislaine Desjardins. 2003. « Le bien-être des enfants du Québec : une responsabilité collective », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 16, n° 1 : 165-185.
- Rose, Ruth. 1985a. « Fiscalité et sécurité du revenu ». *Relations*, n° 511 : 163-165.

- Rose, Ruth. 1987. « La nouvelle politique fiscale québécoise : retour à la famille nucléaire ? », *International Review of Community Development / Revue internationale d'action communautaire*, vol. 18 : 35-43.
- Rose, Ruth. 1998. « Politiques pour les familles pauvres : suppléments au revenu gagné et revenus minimums garantis », dans Renée B. Dandurand, Jean-Pierre Lamoureux, et Pierre Lefebvre. *Quelle politique familiale à l'aube de l'an 2000 ?* Paris, L'Harmattan : 247-288.
- Rose, Ruth. 1999. « La fiscalisation des programmes sociaux: réflexion d'une économiste hérétique », actes de colloque, dans *Actes de la 9^e journée en droit social et du travail*, UQÀM, Cowansville, Yvon Blais : 27-44.
- Rose, Ruth. 2001. La politique de soutien au revenu des familles du Québec : une évaluation et une proposition, UQÀM/Relais-femmes, FAFMRQ.
- Rose, Ruth. 2002. « Un revenu de base pour les personnes ayant une limitation fonctionnelle », COPHAN, Université de Montréal.
- Rose, Ruth. 2003. *Un programme universel et abordable pour l'accès aux services de garde à l'enfance*, Mémoire soumis par dix-neuf groupes de femmes, dans le cadre de la consultation sur les scénarios de développement et de financement des services de garde, tenue par le ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, Claude Bécharde et la ministre déléguée à la Famille, Carole Théberge.
- Rose, Ruth. 2008. « Bénéfices familiaux fédéraux selon le revenu d'emploi 1978, 1996 et 2008 en dollars constants de 2008. Famille biparentale avec un revenu et deux enfants de 6 à 12 ans », dans Luc Godbout et Suzie St-Cerny, *Le Québec, un paradis pour les familles ? Regards sur la famille et la fiscalité*, Québec, PUL : 93-98.
- Rose, Ruth. 2010. « La politique familiale au Québec : la recherche d'un équilibre entre différents objectifs ». *Santé, Société et Solidarité*, vol. 9, n° 2 : 31-42.
- Rose, Ruth. 2015. « Les femmes et l'assurance-emploi. Une lutte pour la reconnaissance de l'égalité ». *REMEST*, vol. 10, n° 1 : 81-107.
- Rose, Ruth. 2016a. « Les femmes et le marché du travail au Québec : portrait statistique », *Comité consultatif Femmes en développement de la main-d'œuvre*, Commission des partenaires du marché du travail, Québec.
- Rose, Ruth. 2016b. « La politique familiale », dans Denis Latulippe (dir.), *La sécurité sociale au Québec : histoire et enjeux*, Québec, PUL : 395-458.
- Saint-Martin, Denis. 2002. « Apprentissage social et changement institutionnel : la politique de "l'investissement dans l'enfance" au Canada et en Grande-Bretagne », *Politique et Sociétés*, vol. 21, n° 3 : 41-67.
- Saint-Pierre, Marie-Hélène. 2000. « Prise en charge publique », dans Renée B.-Dandurand (dir.), *La prise en charge des enfants au Québec. Présentation d'une recension informatisée des écrits*, Montréal, INRS-Culture et Société : 41-61.
- Schweinhart, Lawrence et al., 1993. « Significant Benefits : The High/Scope Perry Preschool Study through Age 17 », dans *High/Scope Education Research Foundation*, n°10. CS, Ypsilanti, Michigan.
- Skerry, Peter. 1983. « The Charmed of Head Start ». *National Affairs*, n° 73 : 18-39.
- St-Amour, Nathalie. 2010. « Vers une politique de conciliation travail-famille au Québec : des enjeux complexes et en évolution », thèse de doctorat, Université de Montréal, Faculté des arts et des sciences, École de service social.
- Toupin, Louise. 2014. *Le salaire au travail ménager: chronique d'une lutte féministe internationale (1972-1977)*, Montréal, Éditions du remue-ménage.
- Tremblay-Pépin, Simon. 2015. « Introduction », dans Simon Pépin-Tremblay (dir.), *Dépossession. Une histoire économique du Québec contemporain : les ressources* (vol. I), IRIS, Montréal, Lux Éditeur : 7-20.

- Tremblay, Daniel. 2006. « Une nouvelle légitimité pour l'État social : par-delà le bien-être, le plaisir d'agir », *Service social*, vol. 52, n° 1 : 47-64.
- Tremblay, Diane-Gabrielle. 2015. « Les défis de l'articulation vie professionnelle et vie personnelle/familiale », dans *Emploi et gestion des ressources humaines dans l'économie du savoir*, Québec, PUQ : 471-491.
- Trudel, Anne-Marie. 1998. Le processus d'élaboration de la politique familiale québécoise, mémoire de maîtrise, Université Laval, Faculté des sciences sociales, département de science politique.
- Vaillancourt, Yves, 1988. *L'évolution des politiques sociales au Québec (1940-1960)*, Montréal, PUM.
- Vaillancourt, Yves. 1992. « Un bilan québécois des quinze premières années du Régime d'assistance publique du Canada (1966-1981) » La dimension sociale. *Service social*, vol. 41, n° 2 : 19-47.
- Vaillancourt, Yves. 1994. « La réforme Axworthy et le Québec », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 7, n° 2.
- Vaillancourt, Yves. 2011. « Le modèle québécois de politique sociale, hier et aujourd'hui », *Cahier du LAREPPS*, n° 11-09, UQÀM.
- Van Campenhoudt, Luc, Jacques Marquet et Raymond Quivy. 2017. *Manuel de recherche en sciences sociales* [2005], Paris, Dunod.
- Vandelac, Louise. 1985. « L'économie domestique à la sauce marchande... ou les évaluations monétaires du travail domestique », dans Louise Vandelac, Diane Bélisle, Anne Gauthier et Yolande Pinard (éd.), *Du travail et de l'amour: les dessous de la production domestique*, Éditions Saint-Martin, 183-256.
- Vosko, Leah F. 2003. « Différenciation sexuelle et emploi standard/non-standard : pour une généalogie des politiques d'intervention au Canada », dans Danielle Juteau (dir.). *La différenciation sociale : modèle et processus*, Montréal, PUM : 31-83.
- White, Deena. 2008. « La Prestation nationale pour enfants au Canada : politique de la famille, de lutte contre la pauvreté ou d'insertion ? », *La Documentation française*, vol. 4 : 162-192.
- Young, Claire F. L., 2000. *Les femmes, l'impôt et les programmes sociaux : répercussions, selon le sexe, du financement des programmes sociaux par l'entremise du régime fiscal*, Condition féminine Canada, Canada, gouvernement du Canada.

Documents analysés (corpus)

- Association québécoise des centres de la petite enfance – AQCE. 2015. *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions sur le discours sur le budget du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016*, mémoire déposé à la Commission des finances publiques, Québec.
- Association québécoise des centres de la petite enfance – AQCE. 2010. *Étude du projet de loi 126*, mémoire présenté à la Commission des relations avec les citoyens dans le cadre de l'étude du projet de loi n° 126, Loi resserrant l'encadrement des services de garde éducatifs.
- Beveridge, William. 1942. *Report to the Parliament on Social Insurance and Allied Services*, New York, MacMillan.
- Bouchard, Lucien, et coll. 2005. *Pour un Québec lucide*, manifeste.
- Canada, Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada. 1970, *rapport*. vol. 1-3, Florence Bird (rédaction), Ottawa.
- Canada. 1994. *La sécurité sociale dans le Canada de demain*. Document de travail, Hull, Centre des renseignements du gouvernement fédéral.
- Canada. Agence du revenu du Canada – ARC. 2014. *Annexe 6*, Ottawa.
- Canada. Comité consultatif de la reconstruction. 1943. *Rapport sur la sécurité sociale au Canada*, Marsh, Leonard, C. (rédaction), Ottawa.
- Canada. Directeur parlementaire du Budget – DPB. 2016. *Analyse financière des prestations fédérales pour enfants*, Ottawa.

- Canada. Directeur parlementaire du budget. 2015. *Les dépenses fédérales au titre de la garde d'enfants et leurs bénéficiaires*, rapport rédigé par Carleigh Malanik, Ottawa.
- Coalition avenir Québec – CAQ. 2014. *Plateforme de la Coalition avenir Québec 2014. Un parti pris pour les contribuables*, Québec.
- Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques, 2010. *Le Québec face à ses défis : des pistes de solution. Mieux dépenser et mieux financer nos services publics* (fascicule 2), Québec, gouvernement du Québec.
- Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques. 2009. *Le Québec face à ses défis : des services entendus, une marge de manœuvre étroite, de nouveaux défis à relever* (fascicule 1), Québec, gouvernement du Québec.
- Commission sur l'éducation à la petite enfance. 2017. *Pour continuer de grandir*, Rapport indépendant. Martine Desjardins, Pierre Landry et André Lebon (dir.), AQCPE.
- Confédération des syndicats nationaux – CSN. 1986. *Investir dans les garderies : un placement à long terme*, Supplément, mai 1986.
- Confédération des syndicats nationaux – CSN. 2016. Mémoire présenté à la Commission sur l'éducation à la petite enfance par le Conseil central du Montréal métropolitain-CSN, le Syndicat des travailleuses(eurs) des Centres de la petite enfance Montréal-Laval (CSN), les Syndicats des responsables de service de garde en milieu familial, et l'Association du personnel professionnel et administratif-CSN.
- Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme. 1988. Mémoire présenté au Comité législatif chargé d'étudier le projet de loi C-144, Loi sur les services de garde au Canada.
- Conseil de la famille et de l'enfance – CFE. 2010. *Maintenir la qualité de vie des familles tout en assurant un financement équitable des services sociaux publics et des programmes sociaux*, mémoire présenté dans le cadre des consultations prébudgétaires 2010-2011, Marie Rhéaume, Maria Labrecque-Duchesneau, Marc-André Plante et Jean-Nil Thériault (éd.), Kerfal Michel Soumah (recherche et rédaction), Québec, gouvernement du Québec.
- Conseil du statut de la femme. 1978. *Pour les Québécoises: égalité et indépendance*, Québec, Gouvernement du Québec.
- Conseil du statut de la femme. 1984. *Comment nous donner plus qu'un soupçon d'autonomie financière?* Québec, gouvernement du Québec.
- Conseil du statut de la femme – CSF. 1985. *Des choix de société déterminants pour l'avenir des femmes – Réaction au livre blanc sur la fiscalité des particuliers*, Francine Lepage (recherche et rédaction), Québec : gouvernement du Québec.
- Conseil du statut de la femme – CSF. 1996. Mémoire présenté à la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics, Francine Lepage (recherche et rédaction), Québec, gouvernement du Québec.
- Conseil du statut de la femme – CSF. 2014. *Impact d'une modulation de la contribution parentale aux services de garde subventionnés sur la participation des femmes au marché du travail*, Nathalie Roy (recherche et rédaction), Québec, gouvernement du Québec.
- Conseil du statut de la femme – CSF. 2015. *Le Rapport de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise et l'égalité des sexes*, Nathalie Roy, Louise Lavoie et Marie-Hélène Legault (coord.), Québec, gouvernement du Québec.
- Conseil du statut de la femme – CSF. 2020. *Portrait des québécoises. Édition 2020 – Femmes et économie*, Québec, gouvernement du Québec.

Conseil québécois des services de garde éducatifs à l'enfance – CQSGGE. 2015. *Attention à la modulation... Pourquoi faire compliqué quand on peut faire simple ? Concernant le projet de loi n° 28 Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016*, mémoire déposé à la Commission des finances publiques, Québec.

CPE Attrait mignon, CPE Ma licorne, CPE Mon petit Edouart, CPE Quatre soleils, 2005. *La survie des CPE : un enjeu de société*, mémoire présenté à la Commission parlementaire sur le projet de loi 124.

Fortin, Pierre, Luc Godbout et Suzie St-Cerny. 2012. *L'impact des services de garde contribution réduite du Québec. Le revenu intérieur et les budgets gouvernementaux*. CFFP.

Front de libération des femmes/Centre des femmes. 1969-1975, *Québécoises Deboutte!*.

Gagnon, Marie-Claude. 2018. « CPE en péril : l'histoire d'un saccage », *Nouveaux Cahiers du socialisme*, vol. 20 : 162-66.

Godbout, Luc et Claude Montmarquette. 2014. *Rapport d'experts sur l'état des finances publiques*, Québec, gouvernement du Québec.

Godbout, Luc, Suzie St-Cerny, Ngoc Ha Dao, Pierre Fortin et Matthieu Arseneau. 2014. *La soutenabilité budgétaire des finances publiques du gouvernement du Québec*, CFFP, Université de Sherbrooke.

Groupe d'étude sur la garde des enfants Cooke. 1986. *Rapport*. Katie Cooke, Jack London, Renée Edwards et Ruth Rose-Lizée (réd). Ottawa: Condition féminine Canada.

Institut de la statistique du Québec – ISQ. 2009. *Enquête sur l'utilisation, les besoins et les préférences des familles en matière de services de garde*, Québec.

Institut de la statistique du Québec – ISQ. 2011. *Utilisation et préférences des familles quant à la garde régulière de leurs jeunes enfants selon l'indice de défavorisation*, Bigras, Nathalie, Lucie Gingras et Danielle Guay (dir.), Québec.

Marois, Pauline, 2017. Allocution d'ouverture [document inédit], prononcée le 20 avril 2017 dans le cadre du colloque : *Le temps des bilans autour de la politique familiale : 20 ans après « les enfants aux cœurs de nos choix »*, transcription vidéo, Montréal, Famille en mouvance.

Montmarquette, Claude, Matthieu Strub et Louis Lévy-Garboua. 2014. « La tarification des services publics : un mode de financement à privilégier au Québec », Québec, CIRANO.

Parizeau, Jacques. *La réforme fiscale. Perspective à venir*. 1985. Notes de conférence prononcée à l'occasion du 10^e congrès annuel de l'Association québécoise de planification fiscale et successorale, au Grand Hôtel le 10 octobre 1985, Québec.

Parti libéral du Québec – PLQ. 2014, *Engagement. Élections générales 2014*, plateforme électorale. Québec.

Protecteur, 2015a. Places « fantômes en garderie : le projet de loi n° 27 ne répond pas aux besoins des familles ni à l'optimisation recherchée », Communiqué de presse, 15 janvier 2015.

Protecteur du citoyen. 2015b. *Mémoire présenté à la Commission des relations avec les citoyens concernant le projet de loi no 27 - Loi sur l'optimisation des services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés*, Québec, Assemblée nationale du Québec.

Québec, Commission sur le déséquilibre fiscal. 2011. *Les programmes de transferts fédéraux aux provinces. Document d'information pour la consultation publique*.

Québec, Conseil du trésor. 2010. *Dépenses publiques. Des choix responsables : plan d'action pour la réduction et le contrôle des dépenses 2010-2014*, Québec.

Québec, Les États généraux sur l'éducation. 1996. *Exposé de la situation*. Québec, gouvernement du Québec, ministère de l'Éducation.

Québec. 1985. *Décision 85'. Rapport de la conférence des 16 et 17 mai 1985*, vol 2, Québec.

Québec. Cabinet du premier ministre. 1996a. Notes pour l'allocution prononcée lors de l'ouverture de la Conférence sur le devenir socio-économique du Québec, prononcée à l'hôtel Loews le Concorde par Lucien Bouchard.

- Québec. Cabinet du premier ministre. 1996b. Notes pour l'allocution de clôture du premier ministre du Québec. Conférence socio-économique du Québec. Allocution prononcée à l'hôtel Loews le Concorde, le mercredi 20 mars 1996, par Lucien Bouchard.
- Québec. Cabinet du premier ministre. 1996c. Discours de clôture sur Sommet sur l'économie et l'emploi. Conférence socio-économique du Québec, le 1^{er} novembre 1996, prononcé par Lucien Bouchard.
- Québec. Comité d'étude externe sur la réforme de la Sécurité du revenu au Québec. 1996a. *Pour un régime équitable axé sur l'emploi*, Pierre Fortain et Francine Ségain, Montréal (rédaction), Québec.
- Québec. Comité d'étude externe sur la réforme de la Sécurité du revenu au Québec. 1996a. Chacun sa part, Camil Bouchard, Vivian Labrie et Alain Noël (rédaction), Québec.
- Québec. Comité d'étude sur l'assistance publique, 1963. Rapport, Québec.
- Québec. Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social. 1967-1972. Rapport., vol 1-7.
- Québec. Commission d'examen sur la fiscalité québécoise. 2015. *Se tourner vers l'avenir du Québec : rapport final*, vol. 1-4.
- Québec. Commission de révision permanente des programmes. 2014. Rapport, vol. 1.
- Québec. Commission des assurances sociales de Québec. 1933. Rapport, vol. 1-7.
- Québec. Commission sur la révision permanente des programmes. 2014. Rapport, vol. 1.
- Québec. Groupe de travail pour les jeunes. 1991. *Un Québec fou de ses enfants*, ministère de la Santé et des Services sociaux.
- Québec. Groupe de travail sur l'économie sociale. 1996. *Osons la solidarité!* Chantier de l'économie et de l'emploi, Sommet sur l'économie et l'emploi.
- Québec. Groupe de travail sur la tarification des services publics. 2008. *Mieux tarifer pour mieux vivre ensemble*, Rapport, Québec.
- Québec. Léger, Nicole et Pauline Marois. 1999. *Conférence de presse de Mme Nicole Léger, ministre déléguée à la Famille et à l'Enfance et Mme Pauline Marois ministre d'État à la Santé et aux Services sociaux et ministre de la Famille et de l'Enfance : Plan de redressement salarial dans les services de garde*, transcription, jeudi 20 mai 1999, 13 h 05, Salle Evelyn-Dumas, édifice Pamphile-Le May, 20 mai 1999.
- Québec. Ministère de l'Emploi, de la Famille et de la Sécurité du revenu – MEFS. 2010. *Plan d'action gouvernemental pour la solidarité et l'inclusion sociale 2010-2015(2017)*.
- Québec. Ministère de l'Emploi, de la Famille et de la Sécurité du revenu – MEFS. 2017. *Plan d'action gouvernementale pour l'inclusion 2017-2023*.
- Québec. Ministère de l'Emploi, de la Famille et de la Sécurité sociale. 2003. *Scénarios de développement et de financement pour assurer la pérennité, l'accessibilité, et la qualité des services de garde, Consultation 2003*.
- Québec. Ministère de la Famille et de l'Enfance – MFE. 2000. *Rapport annuel 1998-1999*, gouvernement du Québec.
- Québec. Ministère de la Famille et de l'Enfance. 2013. *Chantier sur la qualité et la pérennité des services de garde et sur l'optimisation de leur financement*, Maurice Boisvert (dir.).
- Québec. Ministère de la Famille, des Aînées et de la Condition féminine. 2005. « Bilan 2003-2006 : des réalisations gouvernementales en faveur des familles et des enfants », Québec.
- Québec. Ministère de la Famille. « Histoire de la politique familiale au Québec. Les années 1970 », en ligne : <https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/Famille/politique->.
- Québec. Ministère de la Famille. 2016. *Bilan 2010-2015 des réalisations en faveur des familles et des enfants*, Québec.
- Québec. Ministère de la Famille. 2017. *Analyse d'impact réglementaire. Projet de loi modifiant la loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*, Québec, Nathalie Bolduc (coord.), Québec.
- Québec. Ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu – MEFS. 1987. *Pour une politique de sécurité du revenu. Document d'orientation*.

Québec. Ministère de la Sécurité du revenu. 1996a. *La réforme de la Sécurité du revenu. Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi*, Québec.

Québec. Ministère de la Sécurité du revenu. 1996b. *Oser choisir ensemble. Le coût et l'efficacité du régime de sécurité du revenu*. Québec, Secrétariat du Comité des priorités du ministère du Conseil exécutif (coord.), Québec.

Québec. Ministère de la Sécurité du revenu. 1996c. *Oser choisir ensemble. Fiscalité et financement des services publics*. Québec. Les publications du Québec, coordonné par le Secrétariat du Comité des priorités du ministère du Conseil exécutif, gouvernement du Québec.

Québec. Ministère des Finances, 2004. *Réduction d'impôt*, Budget 2004-2005. Québec.

Québec. Ministère des Finances. 1985. *Livre blanc sur la fiscalité des particuliers. Document de présentation*, Québec.

Québec. Ministère des Finances. 2005. *Impact des changements démographiques sur l'économie, le marché du travail et les finances publiques du Québec*. Québec.

Québec. Ministère des Finances. 2010. *Dépenses publiques : des choix responsables*, Québec : gouvernement du Québec.

Québec. Ministère des Finances. 2011. *Politique de financement des services publics [2009]*, version mise à jour, Québec : gouvernement du Québec.

Québec. Ministère des Finances. 2014. *Le point sur la situation économique et financière du Québec*. Québec.

Québec. Ministère des Finances. 2015. *Plan de retour à l'équilibre budgétaire*, Québec : gouvernement du Québec.

Québec. Ministère des Finances. 2016. *Régime québécois de soutien du revenu : le Plan économique du Québec*, budget 2016-2017.

Québec. Ministère des Finances. Discours sur le budget, années 1974-2022.

Québec. Ministère des Finances. *Plan de modernisation 2004-2007*, Québec.

Québec. Ministère des Finances. *Rapport sur le financement des services publics*, rapports annuels, Québec.

Québec. Ministère des Finances. *Renseignements supplémentaires sur le budget.*, années choisies, Québec.

Québec. Ministère des Finances. *Statistique fiscale des particuliers*, 1996-2018, Québec : gouvernement du Québec.

Québec. Ministère du Conseil exécutif et Secrétariat à la condition féminine. 1988. *Énoncé de politique sur les services de garde. Pour un meilleur équilibre*.

Québec. Régie des rentes du Québec – RRQ. 2000. *Les prestations familiales. Rapport statistique 1998*, Direction de l'évaluation et de la révision, dirigé par Denis Latulippe, publication interne, Québec, *la Régie*.

Québec. Secrétariat à la famille. 1989. *Famille en tête. Plan d'action en matière de politique familiale : 1989-1991*, Québec.

Québec. Secrétariat à la famille. 1992. *Famille en tête 1992-1994. 2^e plan d'action en matière de politique familiale*, Québec.

Québec. Secrétariat à la famille. Ministère du Conseil exécutif. 1995. *Famille en tête 1995-1997. Plan d'action des partenaires en matière familiale*. Québec.

Québec. Secrétariat du Comité des priorités du ministère du Conseil exécutif, 1997. *Nouvelle disposition de la politique familiale. Les enfants aux cœurs de nos choix*, réalisé en collaboration avec le ministère de la Sécurité du revenu, l'Office des services de garde à l'enfance, le ministère de l'Éducation, de la Régie des rentes du Québec et du Secrétariat à la famille Québec.

Québec. Secrétariat du Sommet sur le devenir social et économique du Québec. 1996. *Oser choisir ensemble. Document d'information*. Sommet sur le devenir social et économique du Québec, Québec.

Vérificateur général du Québec – VGQ. 2011. *Services de garde éducatifs à l'enfance : qualité, performance et reddition de comptes : rapport du VGQ à l'Assemblée nationale pour l'année 2011-2012*, Vérification de l'optimisation des ressources. Entité vérifiée : ministère de la Famille et des Aînés, Québec.

Vérificateur général du Québec – VGQ. 2020. « Accessibilité aux services de garde éducatifs à l'enfance », Audit de performance et observations du commissaire au développement durable : ministère de la Famille et de l'Enfance, Rapport du VGQ à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021.

Lois et règlements

Québec. 1937. *Loi instituant l'assistance aux mères nécessiteuses* (chapitre 81), Québec, Éditeur officiel du Québec.

Québec. 1969. *Loi sur l'aide sociale* (A-16), Québec, Éditeur officiel du Québec.

Québec. Assemblée nationale du Québec. 1969. Journal des débats, 28^e lég., 4^e sess., transcription.

Québec. 1979. *Loi sur les services de garde, Québec*, Éditeur officiel du Québec.

Québec. 1989. *Loi sur la sécurité du revenu* (S-3.1.1), Québec, Éditeur officiel du Québec.

Québec. 1996. *Loi sur l'équité salariale* (E-12.001), Québec, Éditeur officiel du Québec.

Québec. *Règlement sur la contribution réduite* (S-4.1.1, r. 1), Québec, Éditeur officiel du Québec.

Québec. *Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance* (chapitre C-8.2), Québec, Éditeur officiel du Québec.

Québec. 1998. *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale* (chapitre S- 32 001), Québec, Éditeur officiel du Québec.

Québec. 2005. *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* (chapitre S-4.1.1), Québec, Éditeur officiel du Québec.

Québec. 2005. *Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance* (chapitre S-4.1.1, r.2), Québec, Éditeur officiel du Québec.

Québec. 2015. *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016* (PL 28), Québec, Éditeur officiel du Québec.

Québec. 2017. *Loi visant à améliorer la qualité éducative et à favoriser le développement harmonieux des services de garde éducatifs à l'enfance* (Chapitre 31), Éditeur officiel du Québec.

Sources médiatiques et autres

Cornellier, Manon. « Le NPD essaie de torpiller le débat », *Le Devoir*. 11 août 1988 : 1, 10.

Davis, Michel. « Le joyau terni », *Le Devoir*, 5 juin 2021.

Dutrisac, Robert. « Services de garde non régis : en finir avec cette aberration », *Le Devoir*, 23 septembre 2019.

Gagnon, Katia. « Le service de garde "au noir" représente un risque. Québec, *Le Soleil*, 28 mars 1994 : A-7.

Hébert, Michel. « Pas question d'admettre les garderies privées », *Le Devoir*, 17 décembre 1996 : A2.

Jodoin, Mario. 2021. « Perspectives démographiques et vieillissement mis à jour de 2021 », article de blog Jeanne Énard, en ligne : <https://jeanneenard.wordpress.com/2021/06/24/perspectives-demographiques-et-vieillissement-mise-a-jour-de-2021/>.

La Presse canadienne. « Pauline Marois veut ajouter 15 000 nouvelles places en service de garde », *Le Devoir*, 12 novembre 2012.

Nadeau, Jessica. « Les ratios flexibles en garderie mineraient la qualité des services », *Le Devoir*, 16 décembre 2017.

Annexes

Tableau 13 Résumé des tendances caractéristiques de chaque moment étudié

		1940-1978	1979-2002 (phase de réorientation)	2003-2015 (phase de consolidation)
Organisation de la garde d'enfant		Incombe aux mères, au foyer, modèle pourvoyeur-ménagère, progressivement s'organise de gré à gré entre communautés, sur le mode de l'entraide	-Ententes de gré à gré, sur le mode de la collaboration -Financement des services de garde communautaires (garderies populaires) pour les familles assistées, puis pour les mères au foyer	Développement du secteur commercial de garderies
Approche des politiques publiques de services de garde		L'État considère la famille comme du domaine du privé et se garde d'intervenir	Stabiliser et accroître l'offre et la demande en services de garde	-Privatiser et mettre en concurrence les différents fournisseurs de services pour abaisser le coût des programmes -Selon la norme du « double-revenu » de travail
Orientation de l'État envers les mères seules/biparentales		Remariage/Soutien financier <i>minima</i> par l'État	Incitation et intégration à l'emploi des mères seules assistées, puis élargies aux mères de familles biparentales	<i>Emphase envers les mères biparentales</i> Vise à encourager le travail à temps complet.
Rôle des services de garde dans la régulation d'ensemble		Assurer la survie des enfants (abandonnés) ou dont les parents sont décédés	Financement ciblé aux mères seules, puis aux familles biparentales	Croissance économique/performance technique des programmes publics
Principales mécaniques de financement de l'État (directes ou indirectes) pour soutenir les frais de garderies	Principales mesures de transferts	-Allocations familiales (Ca et Qc; 1944 et 1967) -Assistance aux mères nécessiteuses (1937) -Aide sociale (1969)	-Allocation unifiée pour enfants	-2006 : Prestation universelle pour la garde d'enfants (PUGE) (fédérale)

				- 2016 : Allocation canadienne pour enfant (ACE)
	Principaux services directs	Soutien financier aux asiles	Services de garde (CPE)	Services de garde (CPE et commerciales)
	Principales mesures fiscales		-Prestation fiscale pour enfant (PFE) (fédéral) (1993-1998) -Crédit d'impôt pour frais de garde -Au Québec, offre de CPE à tarif réduit fixé par règlement	-Crédit d'impôt pour frais de garde québécois -Allocations familiales québécoises
Orientation des politiques publiques concernant les femmes		-Consolider le modèle traditionnel de la famille ; supporter financièrement au <i>minima</i> les femmes sans « pourvoyeur » masculin -Politique de plein-emploi/protéger l'emploi masculin -Reconnaissance de la division du travail (reconnaissance du travail de maternité à la société)	-Réduire les coûts de l'aide sociale -Réorienter les programmes publics -Prestations sous condition de ressources -Orientation des prestations et crédits d'impôt vers les familles à faible revenu, et limitation des transferts aux familles à plus haut revenus : vise à encourager l'emploi en finançant indirectement les salaires	-Faciliter la conciliation travail-famille -Mobilisation du principe d'« équité verticale » et « horizontale »
Type de mesures		Universels (Prestations généralement indépendantes des ressources)	Sélective, ciblé	Fiscalisée (arrimé au revenu)

Tableau 14 Principales mesures de luttres à la pauvreté, 2000-2023, Qc et Ca

Période/mesures	AFDR et Taxe		Famille	Travail
1997-2005	Aide sociale	Solidarité sociale	<i>APPORT (comprends un supplément pour compenser les frais de garde)</i>	<i>APPORT</i> <i>APTE</i>
2005-2010 (1 ^{er} Plan)	Augmenter l'allocation de participation (de 130 à 150 \$) Indexation partielle jusqu'en 2010	Pleine indexation	Soutien aux enfants Bonification du Crédit d'impôt pour frais de garde (2009 et 2010). Déduction pour travailleur (2005).	Prime au travail (2005) Supplément à la Prime au travail (2008) Hausse du salaire minimum Prestation fiscale pour le revenu de travail (2007, bonifié en 2009).
2010-2017 (2 ^e Plan)		Crédit d'impôt pour solidarité		
2012-2014 (Gouvernement Marois)	Augmentation de l'âge des aînées (58 à 55 ans) Retrait de la prime pour contrainte temporaire pour les mères en couple			
2017-2023 (3 ^e Plan)	Annonce d'un revenu de base			

Tableau 15 Mère monoparentale avec 1 enfant, 1999 et 2005

	Seuil d'entrée	Seuil de réduction	Seuil de sortie	Taux de progression	Taux de récupération	Valeur minimale	Valeur maximale
<i>APPORT (1999)</i>	1200 \$	8 990 \$	Sortie de l'aide sociale	32 %	43 %	0 \$	2 727 \$
<i>Allocations familiales (1999)</i>	-	15 332 \$ et 21 214 \$ et 50 000 \$		-	35 %, 25 % et 5 %	0 \$	795 \$ par enfant + prime de 1300 \$ pour monoparental
Prime au travail	2400 \$	9 700 \$	31 600 \$	30 %	10 %	0 \$	2 190 \$
Soutien aux Enfants	-	31 600 \$		-	4 %	561 1 ^{er} enfant, 517 les suivants et 280 monoparentale	2000 1 ^{er} enfant et 1000 les suivants + 700 monoparentale

Source : éléments à notre initiative.

Tableau 16 Mère en couple, 1999 et 2005

	Seuil d'entrée	Seuil de régression	Seuil de sortie	Taux de progression	Taux de récupération	Valeur minimale	Valeur maximale
<i>APPORT (1999)</i>	1 200 \$	~12 570 \$	Sortie de l'aide sociale	35 %	43 %	0	3 980 \$
<i>Allocations familiales (1999)²⁰⁴</i>	0 \$	21 825 \$ et 50 000 \$		-	25 % et 5 %	0 \$	795 \$ par enfant
Prime au travail	2400 \$	9 700 \$	31 600 \$	30 %	10 %		2 800 \$
Soutien aux Enfants	0 \$	31 600 \$	45 600 \$	-	4 %	561 par enfant	2000 1 ^{er} enfant et 1000 \$ les suivants

Source : Commission réduction des impôts des particuliers, 1999 : 42 ; annexé à la déclaration ministérielle concernant l'indexation du régime fiscal et les réductions de l'impôt des particuliers, 2006.

²⁰⁴ Ne prends pas en compte le crédit d'impôt pour enfant à charge et les réductions d'impôt à l'égard de la famille.

Tableau 17 Résumé des paramètres du PFRT (2007)

	Seuil d'entrée	Seuil de régression	Seuil de sortie	Taux de progression	Taux de récupération	Valeur minimale	Valeur maximale
PFRT couple	3 600 \$	15 938 \$	22 891 \$	8 %	20 %	0 \$	910 \$
PFRT Seule	2 400 \$	10 381 \$	15 995 \$	12 %	20 %	0 \$	883 \$

Source : informations tirées des formulaires des crédits d'impôt respectifs,

Tableau 18 Chronologie des principaux changements dans les politiques de services de garde, 2000-2020

1 ^{er} septembre 1997	5 \$	20 % de contribution en 1997-1998
		« 12,2 % en 2002-2003 au terme du rattrapage salarial qui avait commencé en 1999-2000 »
1 ^{er} janvier 2004 (Charest) Alors que le PLQ avait promis ne pas augmenter les frais.	7 \$	13,6 % en 2003-2004 (9 mois à 5 \$ et 3 à 7 \$)
		17,2 % en 2004-2005
		« Elle n'a cessé de décroître jusqu'en 2012-2013 pour s'établir autour de 13,5 %. »
Élection d'avril 2014 :	Marois prévoit l'augmentation des tarifs de 7 à 9 \$ pour 2015, puis l'indexation (9,20 \$ en 2016) ²⁰⁵ .	Couillard et Legault promettent l'indexation annuelle. Legault propose d'avoir recours au privé pour régler la pénurie de places.
1 ^{er} octobre 2014 (couillard)	7,30 \$ (Commission révision permanente, 2014 : 81).	
2016		
Élection 2018	le PLQ promet de rendre gratuit la garderie pour les enfants de 4 ans. La CAQ propose de libérer 50 000 places en créant les maternelles 4 ans.	

Source : Chantier, 2013 : 12 et éléments à notre initiative.

²⁰⁵ <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/654739/garderie-augmentation-tarif-cpe-budget>

Tableau 19 Résumé des propositions du projet de loi 124, 2005.

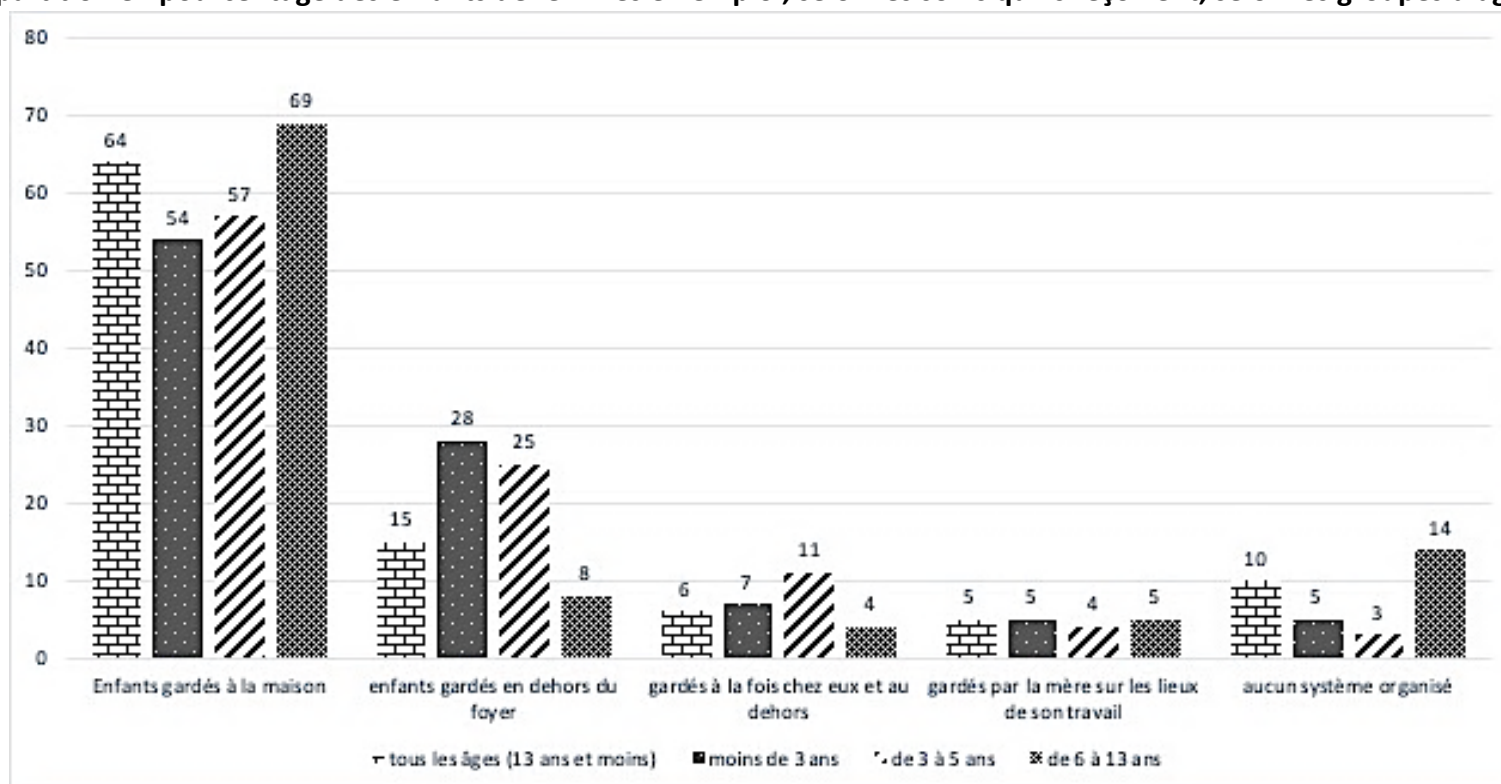
Proposition	Voté	Effet
Moins de parents aux conseils d'administration (du 2/3 à ½)	Les parents restent sur le CA. (« soit 7 membres, dont 5 parents, une personne du milieu et un ou deux membres du personnel » (pp. 54).	Contreviens aux habitudes et valeurs initiales des CPE, issus de l'économie sociale et du mouvement communautaire.
Abaisse les exigences concernant le programme éducatif	Le programme et les exigences restent intacts.	
Mise en œuvre des bureaux coordonnateurs (BC) pour la supervision des services de garde en milieu familial, en remplacement des CPE. Les services en milieu familial peuvent être coordonnés par les bureaux coordonnateurs, d'autres organismes que les CPE. Pourrait être d'appartenance commerciale (en mars 2006).	Les BC sont publics et ne peuvent être sous la responsabilité d'organismes privés.	Rends le réseau plus hétérogène Renforce la cohésion entre les milieux de lutte, construit les référents et valeurs communs. « Aussi, 75 % des bureaux coordonnateurs sont membres de l'AQCPE. » (Desmarquis, pp. 57).

Tableau 20 Allocations familiales mensuelles moyennes versées au Canada en \$ et en % du revenu familial moyen, certaines années, 1951 à 1981

Année	\$	Canada — % du revenu familial moyen
1951	13,72	4,6
1961	16,42	3,7
1966	16,59	<i>n. d.</i>
1971	15,37	1,8
1976	46,5	2,9
1981	45,08	1,9

Source : Statistique Canada, Sécurité sociale, Programme national, Allocations familiales et programmes connexes, 1982, cat. n° 86-508, tableau 14, tiré de Gauthier, 1985 : 276.

Figure 5 Répartition en pourcentage des enfants de femmes en emploi, selon les soins qu'ils reçoivent, selon les groupes d'âge



Source : Canada. Ministère du Travail. Bureau de la Main-d'œuvre féminine, 1970 : 41, tiré de Commission Bird, vol.3, 1971 : 298.

Tableau 21 Répartition en pourcentage des mères actives, selon le coût de la garde des enfants d'après la catégorie de revenu hebdomadaire de la mère, Canada, 1970

Coût de la garde des enfants durant la semaine de référence	Gains de la mère active durant la semaine de référence					
	Toutes cat. de gains	25 \$ et moins	25-55 \$	55-100 \$	100 \$ et plus	Gains non indiqués
Total des mères actives : (nombre) pourcentage	100 % (540)	100 % (79)	100 % (166)	100 % (182)	100 % (46)	100 % (68)
Néant	69	91	72	55	56	82
Moins de 10 \$	10	8	14	9	4	4
10 \$ -14,99 \$	10	0	8	17	9	4
15 \$-20 %	6	0	4	10	9	6
20 \$ et plus	6	0	2	8	22	3

Source : Bureau de la Main-d'œuvre féminine, 1970 : 50.

Tableau 22 Évolution du nombre de places en service de garde reconnues de 1985-1986 à 1996-1997 au Québec

Années	Places en garderie sans but lucratif*	Places en garderie à but lucratif	Total en garderie	Places en milieu familial	Total	Augmentation
1985-1986	24 567	8 110	32 677	2 914	35 591	-
1986-1987	26 824	9 440	36 264	3 747	40 011	4 420
1987-1988	27 999	10 995	38 994	4 826	43 820	3 809
1988-1989	29 009	11 657	40 666	5 377	46 043	2 223
1989-1990	29 861	11 987	41 848	6 556	48 404	2 361
1990-1991	31 039	12 187	43 226	7 673	50 899	2 495
1991-1992	31 703	12 454	44 157	8 203	52 360	1 461
1992-1993	32 767	13 588	46 355	12 210	58 565	6 205
1993-1994	33 452	15 665	49 117	15 253	64 370	5 805
1994-1995	34 545	18 366	52 911	17 871	70 782	6 412
1995-1996	36 708	19 842	56 550	19 479	76 029	5 247
1996-1997	37 315	21 221	58 536	20 328	78 864	2 835

Source : Conseil de la Famille et de l'enfance et al., 1999 : 126, tableau 5.1, cité dans Saint-Pierre, 2000 : 71, tableau 4.6.

Tableau 23 Évolution des places en services de garde reconnues, Québec, 2003-2018

Année	CPE	Milieu familial	Garderie subventionnée	Total	Garderie non subventionnée	Total des places disponibles
2003	63 339	75 355	24 740	163 434	1 620	165 054
2004	68 274	82 044	27 530	177 848	1 907	179 755
2005	72 057	87 192	30 131	189 380	2 457	191 837
2006	74 573	89 011	33 034	196 618	3 487	200 105
2007	75 934	88 645	34 027	198 606	4 538	203 144
2008	77 165	88 771	35 230	201 166	4 751	205 917
2009	77 864	91 582	36 377	205 823	6 954	212 777
2010	79 547	91 607	38 865	210 019	11 173	221 192
2011	82 671	91 607	40 526	214 804	17 824	232 628
2012	84 672	91 626	41 036	217 334	27 773	245 107
2013	85 831	91 663	41 590	219 084	39 282	258 366
2014	86 770	91 664	43 549	221 983	46 641	268 624
2015	89 833	91 664	45 970	227 467	51 843	279 310
2016	92 398	91 604	46 057	230 059	55 256	285 315
2017	93 932	91 604	46 498	232 034	61 400	293 434
2018	95 327	91 604	46 997	233 928	67 246	301 174

Source : Direction générale des services de garde éducatifs à l'enfance, ministère de la Famille et de l'Enfance, 2018.

Tableau 24 Évaluation des dépenses gouvernementales pour les services de garde, 1974-1975 à 1988-1989

Année budgétaire	Frais d'administration	Dépenses de transfert — Aide financière aux parents	Subventions aux services de garde	Subventions aux organismes	Total
1974-1975		1 122 105	98 433		1 220 538
1975-1976		2 670 909	518 228		3 189 137
1976-1977		3 433 510	399 774		3 823 284
1977-1978		6 696 983	523 400		7 220 383
1978-1979		9 806 258	1 440 541		11 246 799
1979-1980		13 875 252	2 340 116		16 215 368
1980-1981	440 550	16 038 874	11 180 841		27 660 265
1981-1982	1 096 892	17 703 007	12 890 065		31 689 892
1982-1983	1 518 606	17 152 846	21 594 357	97 355	38 844 558
1983-1984	1 774 733	21 872 562	23 854 663	119 425	45 846 620
1984-1985	2 396 114	24 555 133	26 481 345	157 850	53 590 422
1985-1986	3 246 025	31 318 661	35 391 271	200 900	70 156 857
1986-1987	3 712 775	37 058 976	38 413 350	139 100	79 324 201
1987-1988	4 263 100	45 045 400	42 036 500	162 500	91 507 500
1988-1989	4 586 600	49 253 140	46 578 900	146 200	100 564 84

Source : ministère du Conseil exécutif et Secrétariat à la condition féminine, 1988 : 91

Tableau 25 Aide aux parents par jour pour la garde d'enfants. Fiscalité, programme APPORT et exonération de l'OSGE. Année d'imposition 1988. Couple entre 30 et 64 ans, 1 enfant de 2 à 5 ans.

Revenus (\$)	Aide (\$)	% subventionné
< 9 000	13,18	85,7
10 000	12,75	82,9
12 000	12,54	81,5
15 000	12,54	81,5
18 000	11,75	76,4
20 000	11,45	74,4
22 000	7,92	51,5
25 000	7,12	46,3
30 000	6,48	42,1
40 000	6,19	40,2
50 000	6,13	39,8

*Selon l'hypothèse que l'un des conjoints gagne 60 % du revenu familial et l'autre 40 %.

Source : ministère du Conseil exécutif. Secrétariat à la condition féminine, 1988 : 59, tableau 11

Tableau 26 Sources de financements de l'implantation de la nouvelle politique familiale telle qu'annoncé le 31 octobre 1996

Mesures abolies ou désinvesties	Millions de \$ récupérés
Allocations familiales	260
Allocation pour jeune enfant	136
Allocation à la naissance	190
Sécurité du revenu (enfants)	465
Réduction d'impôt des familles (sur un total de 375 M\$)	111
Crédits pour taxe de vente (enfants)	28
Crédit d'impôt pour frais de garde et exonération pour la garde d'enfants	439
APPORT (sur un total de 61 M\$)	34
PRALMA (Programme d'allocation de maternité)	8
Sous-total	1 671
Contribution des parents	170
Total	1 841

Source : Cabinet du premier ministre du Québec, communiqué du Sommet sur l'économie et l'emploi, 31 octobre 1996.

Tableau 27 Évolution de l'aide pour la garde de 1984 à 1988

Années financières	1985	1986	1987	1988
Exonération financière maximale				
Garderie	9,00 \$	10,00 \$	10,50 \$	10,50 \$
Milieu familial	7,00 \$	10,00 \$	10,50 \$	10,50 \$
Déduction pour frais de garde (maximum des frais pouvant être déduits)				
Provinciales				
Enfants de moins de 6 ans	2 000 \$	3 510 \$	3 640 \$	4 000 \$
Enfants de 6-11 ans	2 000 \$	1 755 \$	1 820 \$	2 000 \$
Maximum par famille	6 000 \$			
Fédérales				
Enfants de moins de 7 ans	2 000 \$	2 000 \$	2 000 \$	4 000 \$
Enfants de 7-13 ans	2 000 \$	2 000 \$	2 000 \$	2 000 \$
Maximum par famille	8 000 \$	8 000 \$	8 000 \$	–
APPORT				
Compensation en pourcentage des coûts nets de garde	–	–	–	Jusqu'à 55 % des frais payés

*Calculé sur 250 jours de garde par année.

**Limité aux frais réellement engagés ou à un pourcentage du revenu de travail.

Source : ministère du Conseil exécutif. Secrétariat à la condition féminine, 1988 : 5.

Tableau 28 Allocations à la naissance, allocations familiales et allocations pour jeunes enfants, montants annuels versés par enfant, en dollars, Québec, 1995

Rang de l'enfant	Allocation à la naissance	Allocations familiales	Allocations pour jeunes enfants
1 ^{er} enfant	500	130,92	117,24
2 ^e enfant	1000	174,48	234,36
3 ^e enfant	8000	218,16	585,96
4 ^e enfant et suivants	8000	261,32	585,96

Source : ministère de la Sécurité du revenu, cité dans Baril, Lefebvre et Merrigan, 1997 : 9.

Tableau 29 Incidence des bonifications aux prestations annuelles pour la garde d'enfants, par enfant, 2014.

	Sans modifications	Après modifications
PUGE (0-5)	1 200 \$	1 920 \$
PUGE (6-17)	0 \$	720 \$
DFGE (0-6)	7 000 \$	8 000 \$
DFGE (7-16)	4 000 \$	5 000 \$
CIE	2 255 \$	0 \$

Source : Bureau du Directeur parlementaire du budget, 2015 : 10.

Tableau 30 Nombre d'enfants de moins de 5 ans et de 6 à 11 ans selon le type de famille et le statut de travail des parents, Québec 1994-1995

	Familles biparentales				Familles monoparentales	
	Mères		Pères		Mères	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Enfants de 0 à 5 ans						
Parent travaillant à temps plein	196 621	40	398 638	83	13 497	20
Parent travaillant à temps partiel	68 704	14	15 045	3	4 471	7
Parent ne travaille pas	223 033	46	70 421	15	49 417	73
Total	488 358	100	484 104	100	67 385	100
Enfants de 6 à 11 ans						
Parent travaille à temps plein	193 392	44	360 747	84	38 300	48
Parent travaille à temps partiel	71 052	16	12 486	3	7 796	10
Parent ne travaille pas	171 433	40	54 297	13	33 915	42
Total	435 877	100	427 530	100	80 011	100

Source : données compilées de l'Enquête nationale longitudinale sur les enfants canadiens par Baril, Lefebvre et Merrigan, 1997 : 59.

Tableau 31 Modes de garde et de soins des enfants de moins de 5 ans en pourcentage, selon le type de famille et l'âge des enfants, Québec 1994-1995

Enfants de moins de 5 ans dans une famille biparentale						
Mode de garde et de soins	< 1 an	1 an	2 ans	3 ans	4 ans	5 ans
Total, garde régie	3,4	11,5	15,4	17,6	20,6	15,3
Autre maison, par autre personne	1,5	4,7	5,8	2,9	4,1	4,0
Garderie ou garderie scolaire	1,9	6,8	9,6	14,7	16,5	11,3
Total, garde non régie	20,5	35,6	29,2	24,2	31,6	28,7
Autre maison, par autre personne ou parent	13,1	27,6	22,2	16,7	21,9	18,9
Maison par frère, sœur ou autre parent	7,1	8	6,8	6,2	9,7	9,6
Autres modes	0,3	0	0,2	1,3	0,0	0,2
Aucun mode	65,6	43,6	47,9	51,5	42,6	47,6
Ne travaille pas ou n'étudie pas	10,3	8,4	4,3	5,8	5,1	6,9
Ne sait pas, refus, inconnu	0,1	0,9	3,1	0,9	0,1	1,6
Total, nombre d'enfants	81 150	81 598	84 678	80 117	88 498	76 118
Enfants de moins de 5 ans dans une famille monoparentale à chef féminin						
Total, garde régie	12,7	12,8	21,1	7,8	5,6	33,2
Autre maison, par autre personne	0,0	0,5	1,5	3,6	3,1	2,5
Garderie ou garderie scolaire	12,7	12,3	19,6	4,2	2,5	30,7
Total, garde non régie	3,8	5,5	6,2	35,5	11,3	7,1
Autre maison, par autre personne ou parent	3,8	5,5	6,2	35,5	7,9	5,9
Maison par frère, sœur ou autre parent	0,0	0,0	0,0	0,0	3,4	1,2
Autres modes	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Aucun mode	9,2	1,8	4,9	24,3	6,2	5,4
Ne travaille pas ou n'étudie pas	72,6	76,4	67,9	32,4	76,9	52,5
Ne sait pas, refus, inconnu	1,7	3,5	0,0	0,0	0,0	1,3
Total, nombre d'enfants	6 704	9 954	17 703	9773	11 784	11 953

Source : Calcul des auteurs à partir des micro-données de l'Enquête nationale longitudinale sur les enfants canadiens, cycle 1, données compilées par Baril, Lefebvre et Merrigan, 1997 : 59.