

Limites et problèmes de la politique familiale canadienne

Pierre Lefebvre

Professeur, Département des sciences économiques

École des sciences de la gestion

Université du Québec à Montréal

2003-08-18

Au cours des dernières années enfants et familles ont occupé une place prédominante dans le discours social sur les politiques publiques. Ottawa et les provinces ont tenté d'améliorer le devenir des enfants, notamment ceux considérés comme vulnérables. Plusieurs programmes ont été modifiés alors que de nouveaux types de programme ont été mis sur pied par les deux paliers de gouvernement. Malgré ces réaménagements importants, la recherche sociale n'a pas examiné de façon systémique cette nouvelle politique familiale et évalué si elle conduit à des jours meilleurs pour les enfants canadiens, les premiers visés par ces initiatives. L'étude récente de Lefebvre et Merrigan (2003) relève ce défi, en proposant une lecture critique de la politique familiale à travers tout le pays tout en proposant une stratégie alternative concernant le soutien public des familles ayant de jeunes enfants.

Cet article reprend quelques-uns des points soulevés dans cette étude qui en marge des changements survenus depuis 1996, soulevaient les questions suivantes : quelles familles ont bénéficié des changements et comment se distribuent les gains en termes des niveaux de revenus familiaux? Les réponses données arrivent aux constats que les changements ont été inefficaces pour réduire la pauvreté chez les enfants, particulièrement la pauvreté extrême, et les conséquences de la vulnérabilité socio-économique pour les enfants eux-mêmes et pour la société. Or si le plan s'appuyait sur des principes solides (voir Haveman et Wolfe, 1994; Shonkoff et Phillips, 2000; Danziger et Waldfogel, 2000; Heckman, 1999), c'est sans doute le fait d'avoir centré l'intervention sur une seule mesure principale qui est son talon d'Achille. L'extrait suivant du Discours du Trône illustre le propos qui sera repris au cours du texte.

« Il y a cinq ans, les gouvernements au Canada ont lancé le Plan d'action national pour les enfants. Les Canadiens de partout au pays étaient appelés à faire en sorte que tous les enfants canadiens puissent connaître un bon départ dans la vie et que les familles avec enfants disposent des outils nécessaires pour assurer la protection et le développement de ces jeunes. Aucun autre investissement ne donne de meilleurs résultats. Aucun autre investissement n'accomplit autant pour briser le cercle vicieux de la pauvreté et de la dépendance et maximiser le potentiel de chaque Canadien. Le gouvernement mettra en œuvre un programme d'investissements à long terme pour que les familles pauvres puissent se libérer de la dépendance envers l'aide sociale, le but étant que les enfants nés dans la pauvreté n'aient pas à en subir les conséquences toute leur vie. Il augmentera à nouveau de façon importante la prestation nationale pour enfants versée aux familles pauvres. Avec ses partenaires, il travaillera à accroître l'accès aux initiatives favorisant l'apprentissage des jeunes enfants et l'accès à des services de

garde de qualité, particulièrement pour les familles pauvres et monoparentales. »
(**Discours du Trône**, lundi 30 septembre 2002, Ottawa; nos soulignés)

Les initiatives récentes fédérales et provinciales, mesures visant le développement du capital humain, ne respectent mal les critères usuels d'efficacité (plus haut bénéfice par dollar dépensé), d'investissement social solide (rendement social élevé), d'incitation (encourager les comportements désirables), d'équité (traitement égal des familles) ou de justice (égalisation des chances pour les enfants). Les initiatives échouent ces tests parce qu'elles s'appuient sur une vision de court terme et ne considèrent pas adéquatement la nature des problèmes existants. On peut soutenir que la politique familiale doit reposer sur deux assises complémentaires : une perspective de cycle de vie et une stratégie d'investissement dans le capital humain. De la sorte, les problèmes associés à la pauvreté et à la dépendance sociale sont des questions de ressources humaines. Adopter le point de vue du cycle vital implique que les politiques doivent viser non seulement la situation présente des enfants mais aussi leurs résultats de long terme.

Rappel des initiatives

En 1993, Ottawa modifie radicalement l'ensemble de ses aides à la famille alors qu'allocations familiales, crédits d'impôts remboursables et non remboursables sont remplacés par la prestation fiscale pour enfants. Une prestation annuelle de 1 020\$ par enfant payée chaque mois aux familles dont le revenu familial était inférieur à 25 922\$. Pour tout dollar supplémentaire de revenu familial, la prestation était réduite de 5% (2,5% pour les familles avec un enfant), de sorte qu'une famille avec un ou deux enfants et un revenu supérieur à 66 721\$ ne recevait plus d'aide (pour trois enfants le seuil était de 88 621\$). Les paramètres restent les mêmes (sans indexation) jusqu'en 1998, lorsque le programme est renommé la Prestation nationale pour enfants et qu'Ottawa décide d'un premier « réinvestissement » en ajoutant une prestation supplémentaire par enfant modulée selon le rang de l'enfant avec des taux de réduction spécifiques à celle-ci. Les seuils de revenu familial pour obtenir la prestation de base maximale ou de prestation nulle restaient les mêmes. En pratique la Prestation nationale excluait les enfants dont les parents étaient prestataires de l'assistance sociale : Ottawa augmentait son aide aux familles pauvres sous l'entente que les provinces récupéraient tout dollar supplémentaire versé à ces familles en réduisant leurs dépenses d'assistance sociale. En fait, Ottawa assumait une plus grande proportion du coût des programmes provinciaux destinés à ces familles. En contrepartie, les provinces s'engageaient à « réinvestir » les économies réalisées en mettant sur pied des programmes d'aide et de services orientés vers les enfants de famille à faible revenu.

Chaque année depuis 1998, Ottawa a augmenté le montant des deux types de prestations de la Prestation nationale pour enfants, alors qu'en 2000, les seuils critiques de revenu familial ont été significativement rehaussés et le principe d'indexation intégrale pour l'inflation de tous les paramètres de la Prestation adopté pour les années suivantes. En outre, en septembre 2000 Ottawa et les gouvernements provinciaux et des territoires signaient une Entente sur le développement des jeunes enfants (EDJE). Le gouvernement fédéral convenait d'un investissement (transfert inconditionnel) initial de 2,2 milliards dollars étalés sur cinq ans, débutant en 2001-2002, alors que les gouvernements

provinciaux et territoriaux s'engageaient à utiliser ce financement accru pour promouvoir la santé des femmes enceintes et des nourrissons, pour améliorer l'aide aux parents et aux familles, pour renforcer le développement des jeunes enfants, les soins qui leurs sont prodigués et leurs capacités d'apprentissage, et pour solidifier l'aide communautaire ; les provinces s'engageaient également à présenter un bilan factuel annuel de leurs initiatives à cet égard. Le Budget fédéral de 2003 a encore une fois majoré la prestation supplémentaire de la Prestation nationale et ajouté 900 millions \$ à l'EDJE qui seront versés sur cinq ans aux provinces et territoires pour leur permettre, spécifiquement cette fois (le transfert reste inconditionnel mais l'orientation est impérative), d'accroître le nombre de places en garderie et de réduire le coût des services préscolaires et de garde pour les familles à revenu faible ou modeste.

Objectifs et bilan de la Prestation nationale pour enfants

Soulignons au départ qu'il y a quelques ambiguïtés concernant tant les nouveaux engagements annuels de dépenses d'Ottawa pour ce programme que de ses engagements cumulatifs et effectivement réalisés. L'Agence canadienne des douanes et du revenu estime que les dépenses pour la Prestation nationale ont été les suivantes en milliards \$ et par année fiscale : 5,4 en 1995-96; 5,3 en 1996-97; 6,9 en 1998-99; 7,5 en 1999-00. Le rapport fédéral annuel d'étape sur la Prestation nationale, réalisé en mai 2002, estimait les dépenses pour la Prestation nationale à 7,9 milliards en 2000-01. Parallèlement, le budget fédéral de 2000 annonçait une hausse de 475 millions \$ pour 2000-01 et des majorations de 2,4 milliards \$ pour les deux années suivantes. Ce qui suggère une dépense totale de près de 11 milliards \$ pour l'année fiscale 2003-04. Mais, le budget de 2003 annonce un nouvel « investissement » de 965 millions \$ par année, « ce qui porterait les prestations de la PNE à plus de 10 milliards en 2007 ». Les annonces de dépenses dépassent les réalisations de dépenses. Les engagements budgétaires ne se réalisent pas pour deux raisons interdépendantes : la bonne tenue de l'économie ces dernières années qui s'est traduit par des hausses du revenu des familles et la faiblesse même de la Prestation comme mécanisme de lutte anti-pauvreté et d'incitation au travail (voir plus bas).

Le mérite de la Prestation nationale pour enfants est de mettre en partenariat les gouvernements du Canada, des provinces, des territoires et des Premières nations afin qu'ils développent des programmes pour les familles à faible revenu visant les trois objectifs suivants : (a) prévenir et réduire l'ampleur de la pauvreté; (b) promouvoir la participation et l'attachement au marché du travail; (c) réduire le chevauchement et la duplication des programmes. Le plan de réinvestissement national indique un engagement afin d'améliorer le bien-être des enfants, alors que les programmes pour les familles à faible revenu visent à mettre en place des incitations financières les conduisant à quitter l'assistance sociale pour le marché du travail. Celles-ci réduisent le fardeau financier de prendre soin des enfants et aident les parents à faire face à leurs responsabilités familiales en occupant un emploi plutôt qu'en ayant recours à l'assistance sociale.

La plupart des initiatives provinciales ont mis l'emphase sur les services de garde ou des

services en nature pour les familles à faible revenu. Certaines ont mis en place leur propre « prestation fiscale », coordonnée et intégrée avec la Prestation nationale avec une réduction de l'aide sociale aux familles et une révision pour exclure (« en sortir ») les enfants. La Colombie Britannique fut la première à adopter cette voie avec son « BC Family Bonus » (allocations familiales ciblées sur le revenu familial) se substituant à la portion enfant de l'assistance sociale réservée aux seuls adultes. Le Québec a suivi une démarche identique, puis par la suite la Saskatchewan. D'autres provinces ont plutôt pour des suppléments au travail (Ontario, Alberta) ou des suppléments provinciaux enfants en sus de la Prestation nationale sans toucher aux programmes provinciaux d'aide sociale.

Ces stratégies provinciales signifient que toute hausse de la Prestation nationale a pour effet, en général, de réduire les prestations provinciales qui auraient été autrement payées aux familles à l'aide sociale pour la « portion » enfants. Les programmes de réinvestissement provinciaux reflètent les besoins, priorités ou préférences de chaque juridiction. En contrepartie, ceci implique aussi au niveau national, une grande diversité de programmes avec un grand nombre de paramètres, différentes définitions du revenu familial selon lequel des aides sont accessibles et une structure complexe de taux appliquant une réduction des aides lorsque le revenu familial dépasse certains seuils. Dans chacune des provinces, les tests de revenu familiaux implicites dans les programmes de transferts et de nature fiscale combinés aux programmes fédéraux et aux régimes d'imposition du revenu personnel conduisent à une série des taux de taxation nombreux et élevés sur le revenu de travail. Ainsi, en ciblant étroitement les bénéficiaires sur les familles à faible revenu, la progressivité générale du système augmente (les taux moyens de taxation sont négatifs) pour ceux qui sont des bénéficiaires nets. En revanche, le système impose des taux marginaux de taxes très élevés, associés aux changements des bénéficiaires nets de taxes et d'impôts, lorsque le revenu de travail des familles augmentent.

Les trois faiblesses principales de la Prestation nationale pour enfants sont, en premier lieu, d'exclure les familles recevant de l'assistance sociale des majorations qui lui ont été apportées au fil des années. En principe ni gagnantes ni perdantes financièrement après les ajustements des programmes provinciaux, ces familles ont été traitées potentiellement au même titre que les familles à revenu faible ou modeste – cependant, ces dernières ont bénéficié d'aides monétaires plus élevées - en termes des nouvelles aides en nature. En deuxième lieu, la Prestation nationale et les programmes provinciaux similaires ont déplacé un peu plus en aval sur l'échelle du revenu familial la *trappe d'inactivité (de non-emploi)* : être sans revenu de travail et bénéficier des diverses prestations publiques n'est pas financièrement désavantageux compte que travailler implique différents frais directs et indirects et du temps; *et la trappe de pauvreté* : la récompense financière de gagner un peu plus en travaillant plus d'heures ou en acceptant un emploi un peu plus rémunérateur est minime, compte tenu de la perte importante des prestations publiques liée au revenu familial. En d'autres mots, le « mur ou la barrière » de l'assistance sociale - pour une personne peu qualifiée et avec peu d'expérience du marché du travail, le fait qu'occuper un emploi est financièrement peu intéressant - n'a été modifiée que trop marginalement. Les gains financiers découlant d'un emploi avec un revenu familial de travail modeste ou de l'augmentation des heures de travail ou de la rémunération sont largement annulés par les impôts personnels (et les cotisations sociales obligatoires) et

par la réduction du soutien financier tiré de plusieurs programmes dont les bénéficiaires sont calculés sur la base du revenu familial avant impôts. La Prestation nationale et les programmes provinciaux apparentés mettent en place des incitations financières trop modestes pour faire du travail rémunéré une alternative crédible et suffisante chez les familles canadiennes à faible potentiel de revenu de travail. En troisième lieu, les prestations de la Prestation nationale sont trop modestes pour réduire autrement que symboliquement, l'ampleur et l'incidence de la pauvreté (peut importe la mesure retenue) chez les familles.

Une stratégie de développement du capital humain peu articulée et sans vision du long terme

On peut argumenter qu'au Canada certains volets du portefeuille des interventions pour développer les compétences et le capital humain prennent trop d'ampleur. Élaguer et réduire ces interventions permettrait de libérer des ressources publiques pour des investissements plus porteurs socialement et répondre à des besoins plus urgents. Trois types d'intervention peuvent être identifiés.

Des subventions publiques pour l'éducation post-secondaire excessives Selon les statistiques de l'OCDE sur les pays membres, le Canada est celui où la proportion de ressources publiques consacrées à ce niveau d'éducation est la plus élevée. Plus d'un million d'étudiants fréquentent les institutions d'enseignement supérieur et un jeune âgé de 18-21 ans sur trois. Malgré la hausse des frais de scolarité, la participation aux études post-secondaire a augmenté de façon importante. Les évidences empiriques suggèrent que la barrière financière n'est pas dissuasive, mais que se sont plutôt des facteurs de long terme comme la préparation durant les études secondaires, la réussite scolaire antérieure, la motivation et les attentes (façonnées par la famille et le milieu social) qui expliquent le mieux la fréquentation. Le rendement économique de l'éducation supérieure (en hausse durant les années 1990) est essentiellement capté par les diplômés (qui réduisent significativement leur probabilité de connaître le chômage), sous la forme d'une augmentation annuelle du revenu de travail durant tout le cycle de vie. Il serait inefficace d'augmenter encore plus ces subventions afin de promouvoir la participation à l'éducation post-secondaire compte tenu également que leur effet distributif n'est pas sans soulever des inquiétudes (les étudiants provenant de familles aisées sont fortement sur-représentés à l'université par rapport aux familles avec des jeunes du même âge dans la population). Néanmoins, le gouvernement fédéral, pour s'en tenir à ce seul exemple, a récemment mis en place une série de transferts et de dispositions fiscales en faveur de ces étudiants et de leurs familles évaluées à 1,2 milliards \$ pour l'année fiscale 2000-01 (sans compter les bourses du millénaire).

Une emphase exagérée sur des transferts monétaires trop ciblés sur les familles à faible revenu Au cours des dernières années le principal instrument de politique publique pour faire face au problème de la « pauvreté des enfants » fut la Prestation nationale pour enfants. Un transfert monétaire vers les familles pauvres doit être évalué à son titre de levier pour enrichir le capital humain des enfants, comme moyen utilisé par les parents pour créer un environnement et acheter des biens et des services favorisant

leur développement physique, émotif, social et cognitif. Les évidences longitudinales dont on dispose sur l'effet du revenu familial indiquent que, sauf pour les familles très pauvres, son impact est minime sur les indicateurs de développement (voir Mayer 1997). Une fois les besoins de base assurés, une hausse du revenu familial de 1 000\$ ou 2 000\$ améliore bien sûr le niveau de vie de la famille mais sans effet notable sur les enfants. En revanche les programmes d'éducation préscolaire, notamment ceux qui visent les enfants vulnérables (c'est-à-dire qui vivent l'expérience d'un épisode significatif d'un ou de plusieurs problèmes de développement comparativement à la moyenne de leur groupe de pairs), se caractérisent non seulement par un rendement très élevé mais apportent des bénéfices durables dans le temps avec des effets dynamiques positifs (voir Currie 2001 et Heckman 1999). D'où l'intérêt d'investir tôt dans le capital humain car les bénéfices se récoltent sur toute la vie.

Une emphase induite sur les programmes de formation et de transition assistance sociale-travail pour les familles à faibles revenu et qualification Pour réduire l'incidence de la pauvreté et de l'insuffisance du revenu, il est impérieux d'en examiner les causes. Les personnes avec peu de compétences professionnelles, de qualifications et d'éducation vont continuellement faire l'expérience du chômage, subir des périodes plus ou moins longues de chômage et de sous-emploi dans un monde qui vit constamment des changements économiques. Les solutions proposées et souvent adoptées font l'hypothèse qu'il est possible par de la formation ou d'investissements dans le capital humain d'accroître le niveau des compétences de la main-d'œuvre peu ou pas qualifiée et, même, de transformer les bénéficiaires de l'aide sociale en candidats recherchés par le marché du travail. Les évidences empiriques indiquent que les investissements dans les personnes peu qualifiées et ayant dépassés un certain âge ont des rendements sociaux faibles ou nuls. Les programmes publics d'emplois et de formation sont peu efficaces et insuffisants pour sortir de la pauvreté la plupart des participants.

Une stratégie alternative

Le tableau suivant identifie les éléments d'une stratégie implantable sur quelques années qui répond aux critiques soulevées précédemment et met à contribution les deux paliers de gouvernements au Canada. Chaque programme proposé repose sur des constats robustes appuyés par la recherche. Au cœur de la stratégie se trouve l'importance : 1. de faire coïncider les besoins des enfants avec leurs potentiels avec une insistance sur les circonstances propres à chaque enfant et ses stades de développement, selon qu'il soit un nouveau-né, un bébé, un enfant d'âge préscolaire ou scolaire ; 2. d'offrir aux parents un espace de choix plus large en matière de conciliation des activités de travail et parentales pour toutes les familles sans égard à leur revenu ou leurs activités professionnelles ; et, 3. fournir une réponse à la question de la lutte contre la pauvreté. Le tableau présente aussi une estimation du coût de toutes les propositions, de même que leurs implications financières pour Ottawa et les provinces. Soulignons que les propositions respectent l'évolution prévisible des contraintes budgétaires publiques et tiennent compte des épargnes qui découleraient de réformes simples à des programmes existants et peu efficaces.

On se contentera ici de donner une courte description de chaque mesure et de sa justification.

(1) Une allocation familiale universelle, modulée selon l'âge de l'enfant (0-3 ans, 2 500\$; 4-5 ans, 2 000\$; 6-17 ans 1 500\$), est la pierre d'assise de toute politique familiale en accordant la même valeur à tout enfant, indépendamment du revenu familial. Ces montants sont approximativement ceux qu'accordent le Royaume-Uni et les quatre pays scandinaves aux familles sans égard à leur revenu. Une juste compensation pour les coûts privés d'éduquer un enfant indique l'importance des enfants pour la société et la reconnaissance du rôle joué par les parents. La proposition valorise le principe d'équité horizontale : les contribuables, peu importe leur statut familial, contribuent au financement de l'aide aux familles selon leur capacité de payer. La modulation se justifie par le temps que les parents consacrent aux enfants selon leur âge. Même si les enfants plus âgés impliquent des dépenses plus importantes, les parents sont plus en mesure d'y faire face avec l'expérience qu'ils accumulent sur le marché du travail et les revenus qui en découlent.

(2) Un programme national de supplément au revenu de travail avec une prestation maximale modulée selon le rang de l'enfant (p.e. 2 000\$, 1 333\$, 1 100\$) et un taux de supplément d'environ 0,50\$ par 1\$ de revenu de travail (50%) et un taux de récupération de 25% au-delà de 30 000\$ de revenu familial. Une subvention à l'emploi-revenu de travail est la façon la plus directe de rendre plus intéressant financièrement l'entrée et le maintien sur le marché du travail des personnes avec un faible potentiel de rémunération. Une telle approche favorise l'inclusion sociale, promeut l'accumulation d'expériences de travail, récompense l'effort et se traduit pour les familles de ces personnes et leur communauté par des bénéfices sociaux non-pécuniaires. Verser des suppléments de salaire pour des emplois qui seraient autrement rémunérés au (ou près du) salaire minimum rend le travail plus rémunérateur, préserve la dignité des personnes et est plus acceptable socialement que le versement de prestations d'assistance sociale. De tels programmes existent ailleurs (États-Unis, Royaume-Uni, France) et ont été expérimentés au Canada dans deux provinces (Michalopoulos, 1999, 2002). Les évidences empiriques indiquent qu'ils réduisent la pauvreté. On peut montrer que la combinaison de la première mesure avec celle-ci reproduit l'impact distributif de la Prestation nationale pour enfants pour la plupart des familles à faible revenu qui en sont bénéficiaires, mais sans ses effets négatifs en termes des taux marginaux de taxation.

(3) Bénéfice en temps et bénéfices de congés parentaux. L'augmentation de la durée des congés parentaux payés par l'assurance emploi (AE) est un progrès considérable pour le bien-être des nouveau-nés et de leurs parents. Cependant, le taux de remplacement du salaire des parents admissibles à l'AE apparaît faible. La proposition est d'une part de le faire passer de 55% à 75%. Et, d'autre part, compte tenu du nombre important de mères (et de pères) qui ne sont pas admissibles à ces congés subventionnés (en fait environ 40% des naissances), principalement parce que la mère était hors du marché du travail avant sa grossesse, la proposition suggère un traitement plus équitable et plus égal de tous les parents d'un nouveau-né par un paiement forfaitaire étalé sur 12 mois de 4 800\$, mais

payable à partir du 7^{ième} mois de la grossesse. Cette somme reste modeste par rapport au montant d'environ 15 000\$ actuellement payée par naissance en moyenne par l'AE.

(4) La proposition concernant la maternelle consiste à la rendre disponible à temps plein pour les 5 ans, comme le font déjà le Québec et le Nouveau-Brunswick, plutôt qu'à temps partiel (2 heures et demi) comme c'est le cas des autres provinces. Puis progressivement d'offrir des services de garde éducatifs à temps plein dans l'environnement des écoles primaires pour tous les enfants de 4 ans. C'est une tendance lourde qu'on observe dans les pays développés ainsi que dans plusieurs états américains que d'intégrer à l'école les enfants à partir de 4 ans (voir OCDE 2001; Gallager et al. 2001). De tels services lorsqu'ils sont offerts par le système d'éducation assurent à tous les enfants une garantie d'accès, de fiabilité et de qualité alors que le taux de fréquentation avoisine les 95% même lorsque les parents ne travaillent pas. Rappelons que le passage de la maternelle, toujours non obligatoire, de temps partiel à plein temps au Québec a fait passer le taux de participation de 87% à 98%; qu'en Ontario la plupart des Commissions scolaires offre la pré-maternelle aux 4 ans à demi-temps (2heures30 par jour) et le taux de fréquentation avoisine les 90%; et, enfin, qu'au Québec près de la moitié des enfants de 4 ans ne fréquentent pas un service de garde. L'approche pour les 4 ans répond évidemment aux besoins des parents qui travaillent sauf pour la période hors de l'année scolaire. Elle favorise l'égalité des chances en permettant à tous les enfants de faire l'expérience d'environnements différents à un âge propice à ces nouvelles stimulations.

(5) La proposition vise seulement à souligner et appuyer l'initiative de développer des programmes petite enfance et communautaires selon l'EDJE de 2000 et le Budget fédéral de 2003. Il s'agirait à cet égard de s'assurer que les transferts d'Ottawa aux provinces et territoires entre 2001 et 2006 se traduisent bien par des programmes correspondant aux intentions, c'est-à-dire qui visent les enfants et les familles vulnérables ainsi que les communautés affligés par de sérieux problèmes socio-économiques. À cet égard, le Québec, qui recevra près d'un milliard \$ sur 6-7 ans et bien que non participant à ces « accords », manque totalement de transparence sur l'utilisation de ces fonds.

(6) Pour ce qui est des services de garde, le problème perd de son acuité si les autres propositions sont adoptées, dont celles d'une pré-maternelle publique et vraiment universelle en milieu scolaire et compte tenu de l'engagement d'Ottawa de transférer aux provinces et territoires 900 millions \$ sur cinq ans afin de réduire le coût des services de garde pour les familles à faible revenu (nous supposons que les provinces s'engagent pour 300 millions \$ sur la même période). Pour la première année de la vie d'un enfant (les moins d'un an), les parents disposeront de temps et de ressources à lui consacrer sans être financièrement contraint à retourner sur le marché du travail. À ceci s'ajouterait une allocation familiale non imposable utilisable de façon discrétionnaire. Pour les 4-5 ans, la (pré)maternelle règle le problème de la garde éducative durant l'année scolaire. L'allocation familiale ouvre l'option financière de l'achat de services de garde durant l'été si le ou les parents travaillent à temps plein. Reste les 1-3 ans dont une proportion importante de mères décident de ne pas travailler ou de travailler à temps partiel pour consacrer plus de temps à leur enfant, surtout si la famille à plus d'un enfant d'âge pré-scolaire. Les évidences de la recherche sur le lien entre développement des jeunes

enfants, la garde non-parentale et le travail invitent à la prudence et appuient l'idée que les parents passent du temps le jour avec leurs enfants. À la naissance d'un enfant, un temps d'arrêt d'une durée d'environ un an semble être extrêmement bénéfique pour le parent le plus impliqué dans les soins et l'enfant. Chacun apprend à se connaître, à se décoder, à se mettre à l'unisson en tissant la toile de fond des relations d'attachement et de sécurité essentiels pour la suite de la vie. Le plus souvent on trouve des effets négatifs lorsque les enfants sont gardés très jeunes (disons moins de 1 ans) et que les heures de travail des parents ou de garde sont très longues pour les enfants de 1 à 3 ans. Or la politique québécoise de services de garde à 5\$ par enfant favorise tant le retour rapide au travail que la garde non-parentale longue (temps plein et de 40 heures ou plus). L'allocation familiale plus importante pour ce groupe d'âge offre un choix plus flexible à cet égard. Il reste encore à la politique de garde du Québec à prendre ce virage pour offrir des service de garde à temps partiel et à la journée.

Au total, ces propositions impliquent des déboursés supplémentaires par rapport aux engagements déjà pris par les gouvernements d'environ 9,3 milliards \$ (voir dernière colonne du tableau) dont 75% serait assumée par Ottawa. Le tableau (partie inférieure) identifie 5,5 milliards d'économies et de recettes potentielles associées à une révision de programmes existants et à l'adoption des programmes proposés. La stratégie alternative apparaît donc comme crédible financièrement si elle est déployée sur quelques années.

Tout en proposant plusieurs réformes spécifiques, soulignons les points suivants : Ottawa doit être le leader d'une politique qui récompense fortement les efforts de travail des parents à faible qualification; la politique canadienne de prestations fiscales est un cul-de-sac et doit être remplacée par une allocation familiale universelle pour chaque enfant; et, finalement, la meilleure approche pour apporter une aide immédiate aux jeunes enfants dans le but de les préparer à l'école est d'offrir des services universels d'éducation préscolaire.

Mesures	Coût (millions \$)	Excédent/engagements actuels (millions \$)
1. Allocations familiales fédérales	11,822 (F)	1,822 (F)
2. Supplément au revenu de travail	3,601 (F)	3,601 (F)
3. Congés parentaux à la naissance		
a. Taux assurance emploi de 55% à 75%	863 (F)	863 (F)
b. Non-prestataires	744 (F)	744 (F)
4. Pré/Maternelle publique		
c. 5 ans: temps plein	629 (P)	629 (P)
d. 4 ans : temps plein	1,622 (P)	1,622 (P)
5. Programmes petite enfance et communautaires	2,200 (F)	0
6. Services de garde subventionnés	900(F)+300 (P)	0
Total:	22,681	9,281
Gouvernement fédéral (F)	20,130	7,030
Gouvernements provinciaux (P)	2,551	2,251
Épargnes potentielles		
a) Réduction des dépenses fiscales relatives à l'éducation post- secondaires		500
b) Coupures programmes de formation et agences de développement régional		2,000
c) Gains dynamiques et revenus fiscaux supplémentaires provenant de l'efficacité des programmes		3,000
Total		5,500

Source : Pierre Lefebvre et Philip Merrigan, op. cit. 2003.

Bibliographie

Janet Currie, "Early Childhood Intervention Programs," *Journal of Economic Perspectives* 15, no. 2 (2001), 213–238.

Sheldon Danziger and Jane Waldfogel, eds., *Securing the Future: Investing in Children from Birth to College* (New York: Russell Sage Foundation, 2000).

James Gallagher, Jeanna Clayton and Sarah Einemeir, *Education for Four-Year-Olds/State Initiatives: How Did Five States Manage a Major Shift in Education?* (Chapel Hill, NC: National

Center for Early Development and Learning, University of North Carolina-Chapel Hill, 2001 – Technical Report 2) (<http://www.fpg.unc.edu/~NCEDL>).

Robert Haveman and Barbara Wolfe, *Succeeding Generations: On the Effects of Investments in Children* (New York: Russell Sage Foundation, 1994).

James Heckman, “Policies to Foster Human Capital,” *Research in Economics* 54, no. 1 (2000), 3–56 (National Bureau of Economic Research, Working Paper #W7288, 1999: <http://nber.org/>).

Pierre Lefebvre et Philip Merrigan, *Assessing Family Policy in Canada: A New Deal for Families and Children*, Choices Family Policy, Institute for Research on Public Policy, Montréal, juin 2003.

Susan Mayer, *What Money Can't Buy: Family Income and Children's Life Chances* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997)

Charles Michalopoulos, Philip K. Robins et David Card, *When Financial Work Incentives Pay for Themselves: Early Findings from the Self-Sufficiency Project's Applicant Study* (Ottawa: Social Research and Demonstration Corporation, 1999) (<http://www.srdc.org/english/publications/publications.htm>).

Charles Michalopoulos et al. *Rendre le travail payant : Rapport final du projet d'autosuffisance à l'intention des prestataires de l'aide sociale de longue durée* (Ottawa: Société de recherche sociale appliquée, 2002)(<http://www.srsa.org>).

OCDE, *Starting Strong: Early Childhood Education and Care* (Paris: OECD, 2001).

Jack P. Shankoff and Deborah A. Phillips, eds., *From Neurons to Neighborhoods: The Science of Early Childhood Development* (Washington: National Academies Press, 2000).