

N° 685

SENAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 juin 2011

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires sociales (1) à la suite d'une mission effectuée du 6 au 14 septembre 2010 par une délégation chargée d'étudier la politique familiale et la protection de l'enfance au Québec,

Par Mmes Muguette DINI, Brigitte BOUT, M. Alain GOURNAC, Mmes Claire-Lise CAMPION, Christiane DEMONTÈS et Isabelle PASQUET,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : Mme Muguette Dini, *président* ; Mme Isabelle Debré, M. Gilbert Barbier, Mmes Annie David, Annie Jarraud-Vergnolle, Raymonde Le Texier, Catherine Procaccia, MM. Jean-Marie Vanlerenberghe, Alain Milon, *vice-présidents* ; MM. François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juilhard, Mmes Gisèle Printz, Patricia Schillinger, Anne-Marie Payet, *secrétaires* ; Mmes Jacqueline Alquier, Brigitte Bout, Claire-Lise Campion, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mme Roselle Cros, M. Yves Daudigny, Mme Christiane Demontès, M. Gérard Dériot, Mme Catherine Deroche, M. Jean Desessard, Mme Sylvie Desmarescaux, M. Guy Fischer, Mme Samia Ghali, MM. Bruno Gilles, Jacques Gillot, Adrien Giraud, Mme Colette Giudicelli, MM. Jean-Pierre Godefroy, Alain Gournac, Mmes Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, M. Claude Jeannerot, Mme Christiane Kammermann, MM. Ronan Kerdraon, Marc Laménie, Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Jacky Le Menn, Mme Valérie Létard, M. Jean-Louis Lorrain, Mme Isabelle Pasquet, M. Louis Pinton, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente-Baudrin, MM. René Teulade, Alain Vasselle, François Vendasi, André Villiers.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. UNE POLITIQUE FAMILIALE DYNAMIQUE AUX PREMIERS RÉSULTATS CONVAINCANTS	7
A. UN INVESTISSEMENT MASSIF POUR RÉPONDRE AU DÉFI DÉMOGRAPHIQUE	7
1. <i>Le constat : une démographie déprimée et des changements sociétaux marqués</i>	7
2. <i>Le soutien aux familles : une priorité budgétaire clairement assumée</i>	8
B. DES PRESTATIONS PLUS GÉNÉREUSES QUE DANS LE RESTE DU PAYS	11
1. <i>Une aide financière conséquente accordée aux parents</i>	12
a) <i>Le soutien aux enfants : une prestation universelle, versée dès le premier enfant et modulée en fonction du revenu</i>	12
b) <i>La prime au travail : une prestation familialisée d'incitation à l'activité</i>	15
c) <i>Des programmes fédéraux intervenant en complément des aides financières provinciales</i>	16
2. <i>Un soutien public important à la garde des enfants</i>	17
a) <i>Un levier puissant : les services de garde à tarif réduit</i>	17
b) <i>Des mesures complémentaires : le crédit d'impôt québécois et les programmes fédéraux d'aide à la garde des enfants</i>	20
3. <i>Un régime d'assurance parentale particulièrement favorable</i>	21
a) <i>Un régime souple et largement accessible</i>	21
b) <i>Un équilibre financier en question</i>	23
C. DES PREMIERS RÉSULTATS POSITIFS	23
1. <i>Une évolution favorable du revenu disponible des familles</i>	23
2. <i>Un renversement des indicateurs démographiques</i>	24
3. <i>Une présence accrue des femmes sur le marché du travail</i>	26
4. <i>Une place croissante des pères dans la vie de famille</i>	26
D. UNE POLITIQUE VICTIME DE SON SUCCÈS ?	26
1. <i>Des services de garde en tension</i>	26
2. <i>Des coûts croissants pour la collectivité</i>	27
3. <i>Des mesures d'application récente</i>	28
II. UNE POLITIQUE VOLONTARISTE DE PROTECTION DE L'ENFANCE EN DANGER	29
A. UN CADRE LÉGISLATIF AMBITIEUX : LA LOI SUR LA PROTECTION DE LA JEUNESSE	29
1. <i>Une législation novatrice</i>	31
a) <i>Assurer la sécurité et le développement de l'enfant</i>	32
b) <i>Un processus d'intervention qui vise à concilier protection et respect des droits</i>	33
2. <i>L'introduction, en 2006, de délais maximaux de placement</i>	34
a) <i>Une règle claire mais d'application souple</i>	34
b) <i>La recherche d'une stabilité accrue pour les enfants et d'une participation active des parents</i>	35
c) <i>Le maintien ou le retour dans la famille comme projets de vie privilégiés</i>	36
3. <i>Des résultats encourageants malgré certaines difficultés d'application</i>	38
a) <i>Une loi désormais bien implantée et davantage de stabilité pour les enfants</i>	38
b) <i>Mais certaines difficultés subsistent</i>	39

B. UNE POLITIQUE PÉNALE ADAPTÉE AUX JEUNES CONTREVENANTS	42
1. Un recours privilégié aux mesures et sanctions extrajudiciaires	42
2. Encadrer et responsabiliser les auteurs d'infractions	45
TRAVAUX DE LA COMMISSION	47
ANNEXE 1 - Programme de la délégation de la commission des affaires sociales au Québec (6 - 14 septembre 2010)	59
ANNEXE 2 - Comptes rendus des entretiens	63
• Jacques Laforest, directeur général du Centre jeunesse de Québec, Chantal Maltais, directrice des jeunes et des familles, Marie Jacob et Annie-Eve Girard, conseillères au Ministère de la santé et des services sociaux (7 septembre 2010)	63
• Line Bérubé, sous-ministre adjointe aux politiques, Lynda Fortin, directrice de la recherche et du développement des politiques, Céline Lamy, économiste, et Karine Kouamé, conseillère en affaires internationales et intergouvernementales, Ministère de la famille et des aînés (7 septembre 2010)	70
• Marie Réheume, présidente, et Isabelle Bitauneau, secrétaire générale, Conseil de la famille et de l'enfance (7 septembre 2010)	74
• Vincent Auclair, député de Vimont, et René Gauvreau, député de Groulx, Assemblée nationale du Québec (8 septembre 2010)	76
• Claude Boulanger, juge en chef adjoint à la Chambre de la jeunesse, et Mario Tremblay, juge en chef associé, Cour du Québec (9 septembre 2010)	82
• Geneviève Bouchard, présidente-directrice générale, Brigitte Thériault, secrétaire générale, et Roger Robitaille, directeur général opérationnel, Conseil de gestion de l'assurance parentale (9 septembre 2010)	84
• Camille Picard, directeur général, Denis Adam, directeur général adjoint, Sonia Gilbert, directrice de la protection de la jeunesse, et Suzanne Lepage, directrice des services aux jeunes et à leurs familles, Direction générale du centre jeunesse de la Montérégie (10 septembre 2010)	86
• Docteur Gilles Julien, fondateur de la pédiatrie sociale au Québec (10 septembre 2010)	89
• Serge Charbonneau, directeur du Regroupement des organismes de justice alternative du Québec (Rojaq) (10 septembre 2010)	91
• Sylvie Godin, vice-présidente, responsable du mandat jeunesse, et Claire Bernard, conseillère juridique de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) (13 septembre 2010)	93
• Yolande James, ministre de la famille et des aînés, et Jacques Robert, sous-ministre adjoint à la Direction générale des services de garde éducatifs à l'enfance (13 septembre 2010)	95

Mesdames, Messieurs,

Même si la France peut s'enorgueillir d'une politique familiale aux résultats reconnus, il est toujours utile de porter le regard sur la façon dont d'autres, à l'étranger, traitent de problématiques dont les grands traits sont largement partagés : soutenir la natalité, aider les familles aux revenus modestes, répondre aux besoins de garde des enfants ou, plus généralement, faciliter la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.

A cet égard, la province du Québec a fait montre, sur la décennie écoulée, d'un volontarisme politique remarqué dont votre commission des affaires sociales a souhaité mesurer les premiers effets et, le cas échéant, tirer les enseignements. C'est la raison pour laquelle sa délégation, conduite par Muguette Dini, présidente, et dont Brigitte Bout, Alain Gournac, Claire-Lise Champion, Christiane Demontès et Isabelle Pasquet étaient membres, s'est rendue à Québec puis à Montréal en septembre dernier.

Afin de repousser l'horizon d'un déclin démographique annoncé et d'adapter la réponse des pouvoirs publics aux besoins nouveaux des familles, le Gouvernement québécois a en effet mis en œuvre, à partir de 1997, un ambitieux programme de soutien aux familles assis, pour l'essentiel, sur trois piliers : réforme des allocations familiales, subventionnement massif des systèmes de garde d'enfants et adoption d'un régime provincial d'assurance parentale. Or, au vu des premiers résultats obtenus en termes de bien-être social comme d'efficacité économique, il semble bien que la province se soit dotée d'un panier équilibré de services et de prestations financières.

La province du Québec se distingue encore, depuis l'adoption de sa loi sur la protection de la jeunesse en 1977 et au fil de ses révisions successives, par un régime de protection des enfants en danger qui mérite un examen approfondi tant il paraît concilier avantageusement intérêt de l'enfant et respect de l'autorité

parentale. Ce système est en particulier marqué, depuis 2006, par l'instauration de délais maximaux de placement au-delà desquels une solution de vie pérenne pour l'enfant doit avoir été trouvée, évitant ainsi les allers-retours permanents entre famille biologique et famille d'accueil.

Quant au système de justice pénale pour adolescents, issu d'une loi fédérale mais appliqué par chaque province, celui-ci appelle aussi certaines observations dans la mesure où l'accent y est mis sur le recours à des mesures et sanctions extrajudiciaires, sur la responsabilisation des auteurs d'infractions et sur la recherche d'une participation accrue des victimes au processus de réparation.

*

La délégation tient à remercier les services des consulats de France à Québec et à Montréal pour leur aide précieuse dans l'élaboration de son programme de travail et leur contribution décisive à la bonne organisation de ses déplacements. Elle exprime sa profonde gratitude à l'ensemble de ses interlocuteurs québécois, parlementaires, membres du Gouvernement, fonctionnaires, magistrats, travailleurs sociaux, pour l'accueil très chaleureux qui lui a été réservé et la parfaite information qu'ils ont su lui procurer.

I. UNE POLITIQUE FAMILIALE DYNAMIQUE AUX PREMIERS RÉSULTATS CONVAINCANTS

Confronté à des tendances démographiques particulièrement négatives au cours de la décennie 1990, le Québec a fait le choix d'investir massivement dans la politique familiale en retenant trois mesures-phares : la consolidation des prestations monétaires en direction des familles, le développement rapide d'un réseau de garde d'enfants à contribution financière réduite ainsi que la création d'un régime spécifique de congé parental.

A. UN INVESTISSEMENT MASSIF POUR RÉPONDRE AU DÉFI DÉMOGRAPHIQUE

1. Le constat : une démographie déprimée et des changements sociétaux marqués

En l'espace de seulement dix ans, **le nombre des naissances recensées au Québec a chuté de plus du tiers**, passant de 98 000 naissances par an en 1990 à 72 000 en 2000. Il a suivi l'érosion continue de l'indice synthétique de fécondité¹, d'abord brutale entre 1957 et 1971 - plus de quatre enfants par femme à moins de deux, soit en-deçà du seuil de remplacement des générations -, puis régulière tout au long des années 1970 et 1980, pour atteindre son point le plus bas en 1987 (1,36 enfant par femme).

Parallèlement, le **vieillissement de la population** accroît la pression sur le système de retraite québécois, le nombre des personnes en âge de travailler pour chaque personne âgée de plus de soixante-cinq ans - soit l'âge normal de la retraite au Québec² - étant passé de huit en 1966, date d'entrée en vigueur du régime de rentes du Québec, à quatre en 2010, voire deux en 2040 selon les dernières projections disponibles³. Quant à l'incidence du vieillissement sur les dépenses de santé, celui-ci pourrait se traduire par une hausse de près de 30 % du coût des soins d'ici à 2030⁴.

Au-delà de ces préoccupations démographiques et budgétaires, il est aussi apparu nécessaire d'adapter la structure des prestations monétaires et l'offre de services à la **diversification des modèles comme des trajectoires familiales** : mouvance des liens conjugaux, complexification des configurations

¹ Somme de l'ensemble des taux de fécondité par âge pour une année donnée ; l'indice, aussi dénommé indicateur conjoncturel de fécondité, indique le nombre moyen d'enfants que mettrait au monde chaque femme d'une génération fictive pendant sa vie féconde - soit de quinze ans à quarante-neuf ans - avec les taux de fécondité par âge identiques à ceux observés l'année considérée (source : Insee).

² Dans les faits, le retrait du marché du travail s'effectue en moyenne à soixante-deux ans pour les hommes et soixante et un ans pour les femmes.

³ Constats et enjeux concernant le système de retraite québécois, Régie des rentes du Québec (août 2010).

⁴ Vieillesse et coûts de santé : des chiffres qui obligeront à réfléchir, Paul-André Pinsonnault, économiste principal à la Financière Banque Nationale (mars 2011).

familiales - familles monoparentales, recomposées, homoparentalité, etc. -, présence accrue des femmes sur le marché du travail et des pères dans la vie du foyer, entre autres.

2. Le soutien aux familles : une priorité budgétaire clairement assumée

Au vu de ces constats, les autorités québécoises ont décidé, à compter de 1997 et de la parution du Livre blanc sur « les nouvelles dispositions de la politique familiale »⁵, de **faire du soutien aux familles une véritable priorité budgétaire** : ainsi, sur la seule période 2003-2009, l'aide financière accordée aux familles aura progressé de plus de 58 % - et même 63 % au terme de l'exécution du dernier budget provincial (2010-2011).

Evolution de l'aide financière accordée aux familles au Québec entre 2003 et 2009

(en milliards de dollars canadiens¹)

	2003	2009	Variation 2003-2009
Soutien financier aux parents			
Soutien aux enfants ²	-	2,2	2,2
Prime au travail	-	0,2	0,2
Autres mesures	1,6 ³	0,3 ⁴	- 1,3
Sous-total	1,6	2,7	1,1
Aide à la garde			
Services éducatifs à l'enfance - petite enfance	1,3	1,9	0,6
Services éducatifs à l'enfance - milieu scolaire	0,2	0,2	-
Crédit d'impôt remboursable pour frais de garde	0,2	0,2	-
Autres mesures ⁵	0,3	0,4	0,1
Sous-total	2,0	2,6	0,6
Régime québécois d'assurance parentale⁶	0,5	1,2	0,7
Total	4,1	6,5	2,4
<i>Variation en pourcentage</i>			58,5

Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

¹ 1 dollar canadien = 0,7 euro environ au 1^{er} juin 2011.

² Dont le supplément pour enfant handicapé.

³ Principalement l'allocation familiale du Québec, l'aide sociale, l'aide aux parents pour leurs revenus de travail, l'allocation-logement, l'aide financière aux études, les crédits d'impôt non remboursables pour enfants à charge, pour famille monoparentale, pour enfants majeurs aux études et la réduction d'impôt à l'égard des familles.

⁴ Principalement l'allocation-logement, l'aide financière aux études et le crédit d'impôt non remboursable pour enfants majeurs aux études.

⁵ Principalement la maternelle à cinq ans, la maternelle en milieu défavorisé et l'aide à la garde à l'aide sociale.

⁶ Pour des fins de comparaison, le programme d'assurance-emploi du Gouvernement fédéral a été pris en considération en 2003.

Source : La politique familiale du Québec : où en sommes-nous ? Budget 2009-2010, ministère des finances du Québec

⁵ En vertu duquel les objectifs suivants sont poursuivis : « faciliter la conciliation vie professionnelle/vie familiale, favoriser le développement des enfants et l'égalité des chances et, enfin, assurer l'équité par un soutien universel aux familles et une aide accrue aux familles à faible revenu ».

Au total, et si l'on y ajoute les prestations en provenance du budget fédéral, les familles québécoises auront bénéficié, en 2009, d'un **soutien financier d'environ 10 milliards de dollars**, dont 6,5 milliards administrés directement par la province - 6,7 milliards au cours de l'exercice 2010-2011 -, à rapporter aux 67 milliards de dépenses budgétaires de 2009-2010.

Aides québécoises et fédérales aux familles (2009)

(en milliards de dollars)

Gouvernement du Québec	
Soutien financier aux parents	2,7
Aide à la garde	2,6
Régime québécois d'assurance parentale (RQAP) ¹	1,2
Sous-total - Québec	6,5
Gouvernement fédéral	
Soutien financier aux parents ²	3,0
Aide à la garde ³	0,6
Sous-total - fédéral	3,6
Total	10,0

Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

¹ Les prestations sont estimées à 1,6 milliard de dollars en 2009. Toutefois, en tenant compte de la fiscalité, les prestations nettes versées aux parents sont de 1,2 milliard de dollars.

² Principalement la prestation fiscale canadienne pour enfants et le crédit d'impôt non remboursable pour enfants.

³ Principalement la prestation universelle pour la garde d'enfants.

Source : ministère des finances du Québec

Au terme de cet effort budgétaire sans précédent, le Québec se compare désormais très avantageusement non seulement aux autres provinces canadiennes - il offre **la politique familiale la plus généreuse du pays** -, mais aussi aux pays de l'OCDE parmi les plus performants en la matière, avec des dépenses publiques - fédérales et provinciales - atteignant 3,2 % de son produit intérieur brut (Pib).

Comparaison des prestations familiales entre les provinces du Québec et de l'Ontario (2009)⁶

Provinces	Montant maximal				(en dollars)	
	1 ^{er} enfant	2 ^e enfant	3 ^e enfant	4 ^e enfant ou suivants	Seuil de réduction	Taux de réduction
Québec	2 166 ¹	1 083	1 083	1 623	32 696 ² 44 599 ³	4 %
Ontario	804 ⁴	804	804	804	20 000	8 %

En prenant en considération les programmes de prestations familiales et les crédits d'impôt remboursables pour les familles qui ne bénéficient pas de l'aide sociale.

¹ Complété d'un montant additionnel de 758 \$ pour le premier enfant d'une famille monoparentale.

² Pour une famille monoparentale.

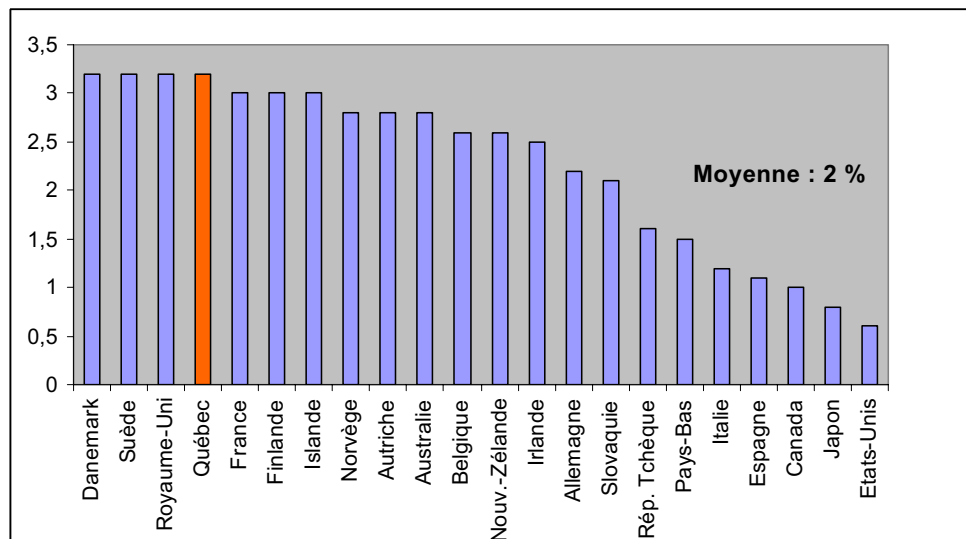
³ Pour un couple.

⁴ L'Ontario accorde également une réduction d'impôt de 379 \$ par enfant.

Source : ministère des finances du Québec

Dépenses publiques consacrées aux familles dans les pays de l'OCDE (2005) et au Québec (2008)

(en pourcentage du Pib)



Sources : OCDE et ministère des finances du Québec

⁶ Deuxième plus grande province canadienne après le Québec, l'Ontario compte environ 13,2 millions d'habitants, contre 7,9 millions au Québec.

B. DES PRESTATIONS PLUS GÉNÉREUSES QUE DANS LE RESTE DU PAYS

Si la structuration actuelle de la politique familiale québécoise remonte, pour l'essentiel, à la fin de la décennie 1990, les premières mesures de soutien aux familles sont bien antérieures, comme en atteste ce bref rappel historique.

Les origines de la politique familiale au Québec

Alors que l'éducation des enfants et l'assistance aux familles relevaient jusque là de la responsabilité exclusive des sphères familiale, religieuse et privée, la difficulté des conditions de vie de la population au sortir des deux conflits mondiaux et pendant la crise économique de l'entre-deux guerres incite le Gouvernement à agir. Ainsi naissent les premières interventions publiques en faveur des familles, notamment :

- le crédit d'impôt fédéral pour les familles, destiné à compenser la charge d'enfants (1918) ;
- la loi québécoise de l'assistance publique, laquelle consolide le financement des communautés religieuses pour leurs œuvres sociales à destination des enfants (1921) ;
- toujours au Québec, la mise en place du programme d'assistance aux mères nécessiteuses (1938).

Jusque là simple supplétif à l'intervention des autorités religieuses, l'Etat voit, avec la « Révolution tranquille »⁷ des années 1960 et la laïcisation consécutive de la société québécoise, son rôle dans la sphère sociale et familiale légitimé :

- institution du ministère de la famille et du bien-être social (1961) puis du Conseil supérieur de la famille (1964), bientôt intégrés respectivement dans le ministère des affaires sociales (1970) et dans le Conseil des affaires sociales et de la famille (1971) ;
- création d'un régime québécois de prestations familiales (1967).

En réponse aux besoins nouveaux des familles, les années soixante-dix voient l'adoption de mesures éparées, entre autres :

- déduction fiscale pour frais de garde (1972) ;
- bonification des allocations familiales provinciales (1974) ;
- adoption de la loi sur la protection de la jeunesse (LPJ) (1977) ;
- création de l'allocation de maternité (1978), de l'allocation pour enfant handicapé (1980) et de l'allocation annuelle de disponibilité pour les enfants de moins de six ans (1982, rebaptisée « allocation pour jeune enfant » et bonifiée en 1988).

Il faut cependant attendre la décennie suivante pour qu'émerge véritablement une politique familiale explicite, telle qu'elle ressort du rapport du Comité de consultation sur la politique familiale (1986) et de l'« Enoncé de politique familiale » (1987). Outre la création d'un Secrétariat à la famille et la renaissance du Conseil de la famille, cette politique d'aide financière, pour l'essentiel à destination des familles nombreuses, se décline en :

- prestations monétaires : nouvelle, comme la fameuse allocation à la naissance (les « bébés bonus ») dont le montant augmentait en fonction du rang de l'enfant (500 \$ pour les deux premiers, 3 000 \$ pour les suivants), ou bonifiée, l'allocation pour jeune enfant ;
- mesures fiscales diverses : exemption des allocations familiales de l'impôt sur le revenu, réductions ou crédits d'impôts.

⁷ Période historique correspondant pour l'essentiel à la décennie 1960 et marquée, au Québec, par des bouleversements sociétaux et politiques rapides sous l'effet de la sécularisation, de l'industrialisation et de l'urbanisation progressives de la société : émergence d'un véritable Etat-providence, séparation définitive de l'Eglise catholique et de l'Etat, construction d'une nouvelle identité nationale, réformes sociétales, etc.

C'est en 1997 qu'est fait le choix d'axer la politique familiale vers le développement accéléré des services de garde à coût réduit ainsi que vers la création d'un régime d'assurance parentale propre au Québec. Ce dernier ne sera cependant effectif qu'après l'entente signée avec le Gouvernement fédéral en 2005, sa création nécessitant le transfert à la province d'une partie des cotisations versées au régime d'assurance emploi fédéral.

Quant au déploiement des places de garde à contribution réduite - 5 \$ puis 7 \$ (à compter de janvier 2004) par jour à la charge des parents - celui-ci est progressif, l'objectif initial des 200 000 places disponibles devant finalement être atteint dix ans après le début du programme.

Enfin, le soutien financier aux familles est réformé avec l'instauration d'une allocation familiale unifiée, remplaçant l'ancienne allocation familiale, l'allocation pour jeune enfant et l'allocation à la naissance, et modulée selon le revenu.

D'après le Conseil de la famille et de l'enfance du Québec in La politique familiale au Québec : visée, portée, durée et rayonnement, mars 2008 (Les fondements historiques de la politique familiale, pp. 7 et suiv.).

1. Une aide financière conséquente accordée aux parents

Le soutien financier aux parents se décline en trois volets : **soutien aux enfants**, **prime au travail** - deux mesures propres à la province du Québec de même que certaines aides financières spécifiques - et **programmes fédéraux en direction des familles**, dont, pour l'essentiel, la prestation fiscale canadienne pour enfants.

a) Le soutien aux enfants : une prestation universelle, versée dès le premier enfant et modulée en fonction du revenu

A la suite de la réforme intervenue en janvier 2005, le soutien financier attribué aux familles par le Gouvernement québécois a été profondément remanié et bonifié : ainsi, les allocations préexistantes⁸ ont été remplacées par un dispositif unifié, dénommé « **soutien aux enfants** » qui, bien que prenant la forme d'un crédit d'impôt annuel remboursable, peut, pour une large part, être comparée à nos allocations familiales.

• Comme pour les allocations familiales versées en France, il comporte **une composante universelle** servie à l'ensemble des familles⁹, qui varie suivant le nombre d'enfants ; il s'en distingue cependant par le fait que la prestation est **versée dès le premier enfant** de moins de dix-huit ans à charge qui réside dans la famille - et que son montant est même plus élevé pour la première naissance que pour les suivantes.

En plus d'une majoration à compter du quatrième enfant, un supplément est également attribué aux familles monoparentales et aux familles dont l'enfant est handicapé. Tout comme les allocations familiales françaises, le soutien aux enfants est une prestation non imposable.

⁸ Allocation familiale, allocation pour enfant handicapé, crédit d'impôt pour enfant à charge et réduction d'impôt à l'égard de la famille.

⁹ Et contrairement aux allocations familiales telles qu'elles existaient au Québec avant 2005 qui, depuis septembre 1997, ne s'adressaient qu'aux familles à revenu faible ou moyen.

• Outre le versement dès le premier enfant, c'est surtout par sa **composante variable, modulée selon le revenu familial**, que le soutien aux enfants se distingue nettement de la pratique française. Un montant minimal est attribué à toutes les familles - 619 \$ pour le premier enfant - tandis qu'un coefficient de réduction des prestations s'applique à compter d'un certain niveau de revenu, le soutien maximal pouvant par ailleurs atteindre jusqu'à 2 204 \$.

Le soutien aux enfants est versé chaque trimestre ou, sur demande, chaque mois, de même que les parents peuvent demander à recevoir la prestation par dépôt direct en ligne.

Principaux paramètres du soutien aux enfants en 2011¹

(en dollars)

	Montants
Soutien maximal	
1 ^{er} enfant	2 204
2 ^e enfant	1 102
3 ^e enfant	1 102
4 ^e enfant et enfants suivants	1 652
Famille monoparentale	+ 772
Seuil de réduction²	
Couple	44 788
Famille monoparentale	32 856
Taux de réduction	4 %
Soutien minimal	
1 ^{er} enfant	619
2 ^e enfant et enfants suivants	571
Famille monoparentale	+ 309
Montant mensuel pour un enfant handicapé	174

¹ Les montants de Soutien aux enfants sont indexés en janvier de chaque année.

² Revenu total familial à partir duquel le soutien maximal est réduit.

Source : Régie des rentes du Québec¹⁰

• Autre caractéristique à souligner : **en cas de partage de la garde des enfants**, le soutien aux enfants est, depuis janvier 2007, **versé simultanément aux deux parents**, sans interruption et selon la fréquence des versements choisie par chacun - trimestrielle ou mensuelle¹¹.

¹⁰ C'est la Régie des rentes du Québec qui administre le soutien aux enfants pour le compte du ministère de la famille et des aînés.

¹¹ Dans les autres cas, le chèque est envoyé par défaut à la mère mais peut, sur demande, être adressé au père. Pour une famille recomposée, le chèque est expédié au parent qui a le plus d'enfants et, si le nombre d'enfants est le même, à celui qui a le plus jeune enfant. Cependant, si les conjoints s'entendent, le chèque peut être envoyé au parent désigné par le couple. Enfin, l'inscription de la naissance à l'état civil du Québec vaut inscription automatique au soutien aux enfants.

Au total, 883 370 familles, pour 1 476 560 enfants, auront bénéficié de la mesure en 2009 - dont 37 %, disposant d'un revenu annuel moyen de 21 266 \$, étaient éligibles aux montants maximaux et 23 % à la somme minimale, pour un revenu moyen de 148 116 \$. Le montant annuel moyen perçu s'est élevé à 2 418 \$, pour une dépense globale de **plus de 2,1 milliards de dollars**¹².

Les pistes de réflexion retenues par la mission

Proposition n° 1 : *s'inspirer du modèle québécois pour accroître l'aide financière à destination des familles les moins aisées et des classes moyennes ; pour ce faire, réfléchir à la création d'une part additionnelle d'allocations familiales, modulée en fonction du revenu, en complément de la part universelle actuellement versée à l'ensemble des familles, quel que soit leur revenu.*

Pour tenir compte des contraintes budgétaires actuelles, ce supplément pourrait être financé, dans le cadre d'une réforme globale du soutien aux familles, par l'extinction de certains avantages fiscaux : suppression progressive de la demi-part fiscale supplémentaire accordée à tout parent célibataire, divorcé ou veuf, sans enfant à charge, qui a élevé seul un enfant¹³, voire réforme de la règle du quotient familial¹⁴ afin d'améliorer la lisibilité et la cohérence de notre politique familiale. A niveau égal de dépenses de la collectivité en faveur des familles, cette dernière réforme conduirait à une redistribution forte des familles aisées vers les familles à revenus faibles ou moyens.

Proposition n° 2 : *réfléchir à l'attribution d'allocations familiales dès le premier enfant¹⁵ ; comme la précédente proposition, cette mesure pourrait être financée par un redéploiement des économies résultant de la suppression de certains dispositifs fiscaux.*

¹² Soutien aux enfants : statistiques de l'année 2009, Régie des rentes du Québec (août 2010).

¹³ A compter de l'imposition des revenus de l'année 2009, le bénéfice de cet avantage fiscal est d'ores et déjà limité aux contribuables célibataires, divorcés, séparés ou veufs vivant seuls et qui ont supporté seuls à titre exclusif ou principal la charge d'un enfant pendant au moins cinq années, avec une extinction progressive d'ici à 2012 pour les parents ne remplissant pas cette condition. Une telle majoration de quotient familial favorise par ailleurs les situations de rupture du couple (séparation, divorce, rupture de Pacs) là où le système du quotient familial se devrait d'être neutre par rapport à la situation maritale des contribuables.

¹⁴ Au travers, par exemple, de la suppression du quotient conjugal - soit l'imposition conjointe des couples mariés ou pacés - et de l'individualisation consécutive de l'impôt sur le revenu, voire de la fusion du quotient familial entendu au sens strict - soit l'attribution de demi-parts ou parts fiscales supplémentaires pour chaque enfant - dans un dispositif plus global de crédit d'impôt remboursable pour enfant.

¹⁵ Précisons que le droit au supplément familial de traitement est déjà ouvert aux agents de la fonction publique dès le premier enfant, même si son montant reste minime dans ce cas (2,29 euros au 1^{er} juillet 2010).

Le soutien aux enfants peut par ailleurs être complété par une série d'aides financières spécifiques, telles que :

- la **détaxation d'articles courants pour les jeunes enfants**, exonérés de la taxe de vente du Québec (TVQ) (produits d'allaitement, biberons, couches et culottes de propreté pour enfants, etc.) ;

- la **subvention aux naissances multiples**, aide financière attribuée à tous les parents de triplés ou plus pour leur permettre de faire face à l'accroissement soudain et important de leur charge financière : cette aide, qui relève du ministère de la santé et des services sociaux, est fixée à 6 000 \$ pour des triplés, 8 000 \$ pour des quadruplés, et majorée de 2 000 \$ supplémentaires pour chaque naissance multiple additionnelle ;

ainsi que, sous conditions de ressources :

- les **aides au logement**, dont l'allocation-logement qui s'adresse en particulier aux familles à faible revenu avec au moins un enfant à charge ;

- les **prestations spéciales** - telles que les prestations spéciales de grossesse ou d'allaitement (55 \$ par mois, respectivement pendant toute la durée de la grossesse ou jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge d'un an) ou le soutien à l'achat de préparations lactées - **au titre de l'aide financière de dernier recours**¹⁶.

b) La prime au travail : une prestation familialisée d'incitation à l'activité

Si la **prime au travail** n'est pas réservée aux familles, elle est souvent présentée comme une mesure d'aide à leur intention dans la mesure où son montant **tient compte des charges additionnelles occasionnées par la présence d'un enfant**.

Elle obéit cependant, à titre principal, à un objectif différent : celui de répondre à la problématique des « trappes à inactivité »¹⁷ en incitant à la reprise d'un travail ou au maintien dans l'emploi.

¹⁶ L'aide financière de dernier recours se décline en deux minima sociaux, l'allocation d'aide sociale et l'allocation de solidarité sociale, selon que la personne présente des contraintes sévères à l'emploi ou non.

¹⁷ La notion de trappes à inactivité désigne les situations où, en raison de la proximité entre le montant d'un minimum social et le revenu d'un travail peu qualifié ou à temps partiel, il pourrait ne pas être intéressant, pour un allocataire, de reprendre une activité professionnelle faiblement rémunérée.

La prime au travail

Instaurée en janvier 2005 en même temps que le soutien aux enfants, la prime au travail, crédit d'impôt remboursable, a remplacé le programme d'aide aux parents pour le revenu du travail (Apport). Répondant à une logique similaire à celle du système français de la prime pour l'emploi (PPE) et du mécanisme d'intéressement à la reprise d'activité prévu dans le cadre du revenu de solidarité active (RSA), ce dispositif a pour objet d'accroître l'incitation des ménages à entrer ou à rester sur le marché du travail en majorant le produit de l'activité des familles à faibles revenus.

Le montant de la prime varie en fonction :

- du revenu du travailleur et, s'il y a lieu, de son conjoint ;
- et de sa situation familiale.

Pour y être éligible, le revenu annuel ne doit pas excéder 15 343,80 \$ pour une personne seule, 23 605,60 \$ pour un couple sans enfant, 32 856,00 \$ pour une famille monoparentale ou 44 788 \$ pour un couple avec au moins un enfant.

Quant aux montants maximaux annuels de la prime, ils varient de 532,98 \$ pour une personne seule à 2 942,00 \$ pour un couple avec au moins un enfant.

Enfin, sous certaines conditions, des versements anticipés, sur une base mensuelle à compter de l'année 2011, peuvent être accordés sans attendre la production de la déclaration de revenus ouvrant droit au bénéfice de ce crédit d'impôt.

Données chiffrées 2010

c) Des programmes fédéraux intervenant en complément des aides financières provinciales

En plus des prestations du Gouvernement provincial, les familles québécoises auront bénéficié, en 2009, de **près de 3 milliards de dollars d'aides fédérales**, dont 2,3 au titre de la seule prestation fiscale canadienne pour enfants.

Principales mesures fédérales de soutien financier aux parents

Prestation fiscale canadienne pour enfants et supplément de la prestation nationale pour enfants

La prestation fiscale canadienne pour enfants et le supplément de la prestation nationale pour enfants sont des paiements non imposables versés aux familles admissibles pour les aider à subvenir aux besoins de leurs enfants de moins de dix-huit ans. En 2008, l'aide maximale était de 3 332 \$ pour le premier enfant, 3 099 \$ pour le deuxième et 3 011 \$ pour les suivants.

Crédit d'impôt non remboursable pour enfants

Un crédit d'impôt non remboursable pour enfants de moins de dix-huit ans à l'intention des parents est accordé dans le régime fiscal fédéral. En 2008, le crédit d'impôt pour enfants était calculé sur la base d'un montant de 2 038 \$ pour chaque enfant âgé de moins de dix-huit ans à la fin de l'année. Le montant est converti en crédit d'impôt à raison d'un taux de 15 %.

Crédit d'impôt non remboursable pour personne à charge admissible

Le régime fiscal fédéral accorde aux personnes sans conjoint un crédit d'impôt non remboursable pour une personne à charge admissible. Les personnes admissibles sont soit un parent, un grand-parent, un enfant, un petit-enfant, un frère ou une sœur. En 2008, le crédit d'impôt pour personne à charge était calculé selon un montant maximal de 9 600 \$. Le montant est converti en crédit d'impôt à raison d'un taux de 15 %.

*in La politique familiale du Québec : où en sommes-nous ?
Budget 2009-2010, ministère des finances du Québec*

2. Un soutien public important à la garde des enfants

Partant du constat que le manque de solutions de garde constituait l'un des principaux freins à la réalisation du désir d'enfants, le Gouvernement québécois a misé, dès 1997, sur le développement accéléré de **services de garde éducatifs à contribution réduite** ou « minime » pour les parents - pour un coût évalué, en 2009, à **2,4 milliards de dollars** - en complément du crédit d'impôt existant pour alléger la charge financière des services de garde à tarif régulier - 194 millions.

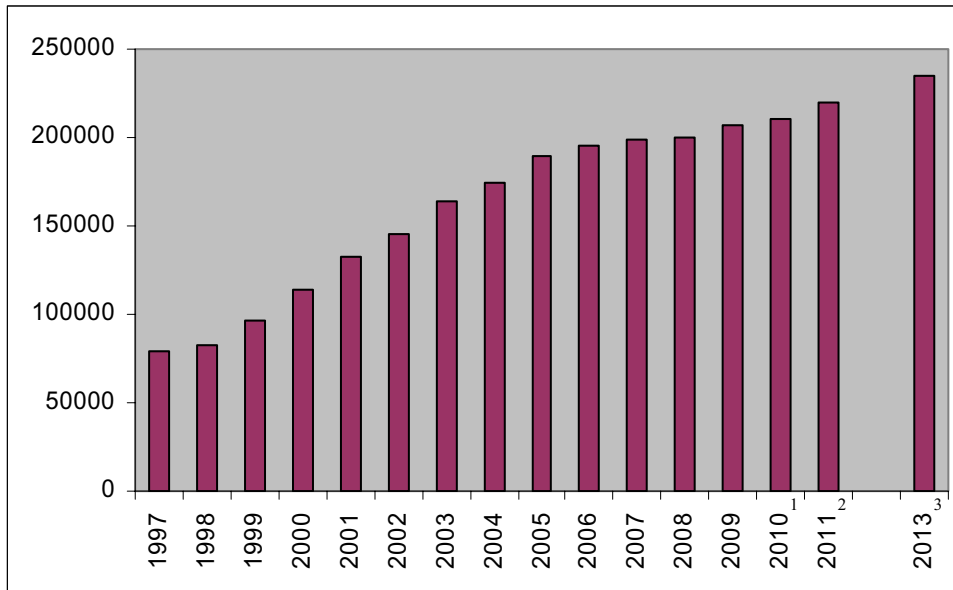
De son côté, le Gouvernement fédéral attribue à toutes les familles une **prestation universelle pour la garde d'enfants** ainsi qu'une **déduction fiscale pour frais de garde** - représentant un peu plus de 600 millions de dollars en direction des familles québécoises en 2009.

Trois objectifs essentiels ont présidé à l'institution de ces différents programmes : **faciliter la conciliation des responsabilités professionnelles et familiales** et l'accès des parents au marché du travail ; **améliorer l'égalité des chances pour les enfants** en favorisant leur socialisation et leur intégration scolaire ; enfin, **réduire le recours au travail dissimulé** en proposant des solutions de garde économiquement avantageuses pour les parents.

a) Un levier puissant : les services de garde à tarif réduit

Echelonnée sur près de dix ans, l'extension du réseau de garde à tarif réduit aura nécessité un effort budgétaire considérable au terme duquel l'objectif initial - soit **220 000 places** réparties sur l'ensemble de la province, contre moins de 79 000 places en 1997 - devrait être atteint à la mi-2011. Devant l'afflux des demandes, cet objectif a ensuite été porté à 235 000 places d'ici à la fin de l'actuelle législature, en 2013.

Evolution du nombre de places à contribution réduite entre 1997 et 2011



¹ Chiffres 2010 arrêtés au 30 juin.

² Prévision.

³ Objectif.

Source : ministère de la famille et des aînés

Initialement fixée à 5 \$ par jour, la contribution parentale a été relevée à **7 \$ par jour**¹⁸ en janvier 2004 afin de faire face à la hausse des coûts du service. Malgré cela, le prix acquitté reste très avantageux puisque l'écart entre le coût réel de la garde et le tarif effectivement payé par les parents - et partant, l'effort budgétaire de la province - a continué de croître : en 2009, ce tarif représentait **moins de 14 % du coût réel du service**, contre 17 % trois ans plus tôt¹⁹.

Surtout, et contrairement à la pratique française des tarifs de garde collective modulés selon le revenu, les services de garde éducatifs à tarif réduit sont accessibles à tous les parents d'enfants de moins de cinq ans, et ce **quels que soient leurs revenus**.

Ainsi, de même qu'en matière d'allocations familiales, il est jugé légitime d'attribuer un supplément d'aides aux familles aux revenus modestes au motif qu'une charge d'enfant équivalente représente, proportionnellement à leurs ressources, un poste de dépenses plus important, de même en matière de services de garde, il est jugé tout aussi **légitime de proposer un tarif universel**, la difficulté à concilier vie professionnelle et vie familiale n'étant pas moins marquée à mesure que le revenu s'élève²⁰.

¹⁸ Soit environ 5 euros.

¹⁹ Les cas de frais supplémentaires, que les parents sont libres de refuser, sont en outre limitativement énumérés (sorties éducatives ou sportives, achats d'articles personnels d'hygiène ou repas supplémentaires) et des montants maximaux sont fixés pour un déjeuner (2 \$), un autre repas supplémentaire (4 \$) et une heure de garde au-delà des dix heures de garde continue (5 \$).

²⁰ L'application de tarifs de garde indexés sur le revenu peut en outre constituer l'un des freins à la reprise d'une activité professionnelle ou au maintien dans l'emploi.

Les pistes de réflexion retenues par la mission

Proposition n° 3 : réfléchir à l'institution d'un tarif universel pour la garde d'enfants, indépendant du revenu familial, afin d'élargir les choix d'un mode de garde pour tous les parents ; comme les propositions précédentes, cette mesure pourrait être financée par redéploiement des économies produites par la remise à plat de certains dispositifs fiscaux ; si un tel tarif universel était étendu, non seulement aux modes de garde collective mais aussi à la garde d'enfants à domicile, les avantages fiscaux pour l'emploi d'une personne à domicile pourraient également être réorientés vers le financement de ce dispositif.

Trois types de prestataires de services offrent des places à contribution réduite :

- **les centres de la petite enfance (CPE)** : organismes à but non lucratif financés en grande partie sur fonds publics, les CPE ont pour particularité d'être gérés par un conseil d'administration composé aux deux tiers de parents usagers du service, qui ont donc le contrôle effectif des décisions. Ils offrent en moyenne une soixantaine de places - et accueillent au plus quatre-vingts enfants par installation - dont nécessairement des places à 7 \$. On en comptait, au 30 juin 2010, 981 répartis en 1 376 installations, pour un total de 80 168 places ;

- **les garderies subventionnées**, au nombre de 626 pour 39 265 places, s'en distinguent en ce qu'il s'agit d'entreprises privées, principalement à but lucratif, et que les parents y sont seulement associés par le biais d'un comité consultatif réuni au moins quatre fois par an. Ces structures d'accueil sont cependant soumises aux mêmes prescriptions que les CPE en matière de sécurité, d'aménagement, de programmes éducatifs ou de qualification des personnels ;

- les quinze mille **responsables d'un service de garde en milieu familial (RSG)**, enfin : offrant 91 607 places, ils peuvent accueillir à domicile jusqu'à six enfants²¹ - et jusqu'à neuf lorsqu'ils sont assistés par une autre personne adulte²² - sous la supervision des 165 bureaux coordonnateurs mis en place en 2006²³ et chargés, en particulier, de les agréer, de vérifier le respect des normes applicables et de leur apporter un soutien pédagogique. Bien qu'il s'agisse du mode de garde qui ait le plus progressé depuis 1997, les parents lui préfèrent souvent l'accueil en établissement mais sont contraints d'y recourir, faute de places disponibles en CPE ou en garderies.

De plus, à compter de septembre 1997, les enfants de cinq ans ont accès à la maternelle à temps plein et non plus à mi-temps, voire dès l'âge de quatre ans dans les milieux les plus vulnérables. Enfin, des **services de garde en**

²¹ Dont deux au plus peuvent avoir moins de dix-huit mois.

²² Le nombre d'enfants de moins de dix-huit mois est alors limité à quatre.

²³ Rôle tenu, dans la très grande majorité des cas, par des CPE.

milieu scolaire, assurant la garde avant et après les heures de classe, sont également accessibles au tarif réduit ; ils auront bénéficié, en 2008, à environ 160 000 élèves.

b) Des mesures complémentaires : le crédit d'impôt québécois et les programmes fédéraux d'aide à la garde des enfants

Intervenant en complément des services de garde subventionnés, ces trois dispositifs - crédit d'impôt remboursable pour frais de garde québécois, prestation universelle pour la garde d'enfants et déduction pour frais de garde canadiennes - ont pour effet d'apporter **un soutien pratiquement équivalent aux familles** selon qu'elles choisissent de recourir à un système de garde privé à tarif régulier ou à un service subventionné, et ce jusqu'à un revenu annuel de 125 000 dollars.

Combiné à la pénurie de places à tarif réduit disponibles, ceci explique **le développement rapide des places offertes en garderie à but lucratif non subventionnée** - 12 526 au 30 juin 2010 -, soit un doublement des capacités en l'espace de seulement cinq ans.

Le crédit d'impôt remboursable pour frais de garde

Ce crédit d'impôt est ouvert à tous les parents en activité (salariés ou travailleurs indépendants, en recherche active d'emploi, suivant des études ou bénéficiant d'un congé parental) ayant acquitté des frais de garde pour leur enfant auprès d'un particulier, d'une garderie, d'un centre de vacances et de loisirs, d'un pensionnat ou d'une colonie de vacances, à l'exclusion des sommes payées pour une place à contribution réduite.

Sous certaines conditions, le crédit d'impôt peut faire l'objet de versements anticipés, sur une base mensuelle et par dépôt direct.

Les aides fédérales à la garde d'enfants

La prestation universelle pour la garde d'enfants

Cette prestation attribue aux familles un montant mensuel imposable de 100 \$ pour chaque enfant âgé de moins de six ans, qui peut non seulement couvrir une partie des frais de garderie mais aussi, pour les parents qui choisissent de rester à la maison, les frais d'inscription à un programme préscolaire ou d'achat de matériel éducatif, voire être déposé dans des produits d'épargne destinés à financer les études des enfants ou l'assurance-invalidité des enfants handicapés.

La déduction pour frais de garde d'enfants

Le régime fiscal fédéral accorde aux particuliers une déduction pour les frais de garde des enfants de moins de seize ans ou ayant un handicap. Ces frais doivent être engagés pour travailler, pour étudier ou pour chercher activement un emploi. La déduction maximale est de 7 000 \$ par enfant de moins de sept ans, de 4 000 \$ pour un autre enfant de la fratrie âgé de seize ans ou moins et de 10 000 \$ pour un enfant handicapé.

Déduction faite de ces aides, l'écart net de coût entre un service de garde à contribution réduite - 7 \$ par jour - et une garde privée à tarif régulier est alors compris **entre 8 cents et 44 cents par jour** pour un revenu de travail du ménage compris entre 50 000 \$ et 125 000 \$²⁴, ce qui élargit considérablement le choix du mode de garde pour les parents.

3. Un régime d'assurance parentale particulièrement favorable

Troisième pilier de la politique familiale provinciale, le **régime québécois d'assurance parentale (RQAP)** est aussi le plus récent ; en effet, bien qu'il ait fait l'objet d'un vote unanime de l'Assemblée nationale du Québec en 2001²⁵, son entrée en vigueur, effective au 1^{er} janvier 2006, aura été précédée d'une longue période de négociations avec le Gouvernement fédéral pour parvenir à la conclusion d'une entente en 2005.

Le nouveau régime devant se substituer au volet « assurance parentale » du régime fédéral d'assurance emploi (RAE), l'entente autorise le transfert à la province d'une partie des cotisations versées au second pour alimenter le premier.

En assurant un revenu de remplacement et une sécurité financière aux nouveaux parents, le RQAP vise non seulement à favoriser la conciliation travail-famille et le maintien du lien d'emploi mais participe plus généralement de l'adaptation de l'économie québécoise aux réalités nouvelles du marché du travail : il s'agit, notamment, de répondre à la pénurie de main d'œuvre résultant du vieillissement de la population, l'objectif étant de **concilier développement social et prospérité économique**.

a) Un régime souple et largement accessible

Accessible à tous les travailleurs salariés ou autonomes dont le revenu brut annuel est compris entre 2 000 \$ et 62 500 \$, le régime prévoit le versement de prestations de maternité et de paternité, de prestations parentales et de prestations d'adoption particulièrement généreuses pouvant atteindre **jusqu'à 75 % du revenu hebdomadaire moyen**.

Il se caractérise également par sa souplesse puisque les parents peuvent opter, au choix, entre deux régimes distincts, l'un dit « régime de base », retenu par les deux tiers des prestataires et qui autorise des taux de remplacement variant de 55 % à 70 %, l'autre dit « régime particulier », avec un taux de remplacement plus élevé (75 %) mais une durée maximale de congé parental moindre.

²⁴ Pour un couple ayant un enfant de moins de cinq ans et deux revenus du travail, chaque conjoint gagnant 50 % du revenu de travail et sous l'hypothèse de frais de garde privée de 25 % par jour pendant 260 jours (ministère des finances du Québec, 2009).

²⁵ Loi sur l'assurance parentale, adoptée en 2001 et modifiée en 2005 pour instituer le fonds d'assurance parentale.

Enfin, le RQAP incite clairement les pères à participer activement aux premières semaines de l'enfant en ouvrant droit, en plus des prestations parentales partageables entre les deux parents, à un congé de paternité qui leur est exclusif, ce que ne prévoit pas le régime d'assurance emploi fédéral²⁶.

**Comparaison entre le régime québécois d'assurance parentale (RQAP)
et le régime d'assurance emploi (RAE) canadien**

	RQAP		RAE
	Régime de base	Régime particulier	
Conditions d'admissibilité	Minimum de 2 000 \$ de revenus de travail	Minimum de 2 000 \$ de revenus de travail	Minimum de 600 heures de travail ¹
Admissibilité des travailleurs autonomes	Oui	Oui	A partir de 2011 sur une base volontaire
Prestations de maternité (exclusives à la mère)	18 semaines à 70 % ²	15 semaines à 75 % ²	15 semaines à 55 % ²
Prestations de paternité (exclusives au père)	5 semaines à 70 % ²	3 semaines à 75 % ²	-
Prestations parentales (partageables entre les parents)	7 semaines à 70 % ² 25 semaines à 55 % ²	25 semaines à 75 % ²	35 semaines à 55 % ²
Prestations d'adoption (partageables entre les parents)	12 semaines à 70 % ² 25 semaines à 55 % ²	28 semaines à 75 % ²	35 semaines à 55 % ²
Délai de carence	Aucun	Aucun	2 semaines
Maximum assurable	62 500 \$	62 500 \$	43 200 \$

¹ Soit 5 790 \$ au salaire horaire minimum applicable au Québec au 1^{er} mai 2011 (9,65 \$), le salaire minimum relevant de la compétence législative des provinces.

² En pourcentage du revenu hebdomadaire moyen.

Source : Conseil de gestion de l'assurance parentale, 2010

Ces règles favorables expliquent le succès du RQAP : 126 120 parents, dont 69 290 mères, auront reçu, en 2009, l'une ou l'autre des prestations, et près de 465 000 prestataires depuis sa création, les sommes versées annuellement atteignant désormais 1,7 milliard de dollars²⁷ pour un taux de participation au régime, soit la proportion des naissances de l'année ayant donné lieu à prestations, de 85,1 %²⁸. Notons encore que les trois quarts des nouveaux pères utilisent les prestations de paternité, que la moyenne d'âge des prestataires est de trente-deux ans et leur revenu annuel moyen de 40 000 \$.

²⁶ Dans le RQAP - régime de base, un père pourrait ainsi bénéficier d'un maximum de trente-sept semaines de prestations, soit cinq semaines de prestations de paternité et trente-deux semaines de prestations parentales, si, en accord avec la mère, lui seul bénéficie de toutes les prestations parentales (vingt-huit semaines au total dans le régime particulier, soit trois semaines de prestations de paternité et vingt-cinq semaines de prestations parentales, sous la même hypothèse).

²⁷ En tenant compte de la fiscalité, les prestations nettes versées aux parents sont estimées à environ 1,3 milliard de dollars.

²⁸ Contre 70 % environ pour le régime fédéral ; l'écart entre les naissances totales et les naissances ouvrant droit à prestations s'explique principalement par le fait que certains parents ne sont pas admissibles au RQAP en raison de revenus de travail inférieurs à 2 000 \$.

b) Un équilibre financier en question

En raison du rebond des naissances observé depuis plusieurs années, de la participation accrue des prestataires reflétant une amélioration des taux d'emploi et de l'implication croissante des pères, le déséquilibre entre les prestations servies et les cotisations recouvrées n'a cessé, depuis la création du régime, de se creuser (157,2 millions de dollars attendus en 2010).

Le niveau des cotisations, payées aux 5/12^e par les salariés et aux 7/12^e par les employeurs, a en conséquence été relevé chaque année depuis quatre ans, ce qui devrait permettre de retrouver l'équilibre annuel en 2012 et de résorber à terme un **déficit cumulé estimé à 901,9 millions de dollars** au plus haut (2014)²⁹. En attendant, la situation financière du régime, qui doit théoriquement s'autofinancer grâce aux cotisations perçues, dépend de prêts à taux préférentiel accordés par le Gouvernement pour pallier les difficultés de trésorerie.

Au 1^{er} janvier 2011, le taux de cotisation d'un travailleur salarié s'élève à 0,537 %³⁰, soit 202,40 \$ pour un salaire annuel moyen de 40 000 \$, desquels il faut cependant déduire la ristourne de cotisation au RAE consentie par le Gouvernement fédéral de 0,370 %, soit 148 \$, ce qui ramène le coût net de l'adhésion au RQAP à **54,40 \$ par an**.

C. DES PREMIERS RÉSULTATS POSITIFS

1. Une évolution favorable du revenu disponible des familles

Au rang des résultats notables de cette politique familiale ambitieuse figure d'abord la **hausse continue du revenu disponible des familles avec enfants**³¹. Celle-ci varie en effet, entre 2003 et 2009, d'un peu plus de 13 % pour une famille totalisant deux revenus du travail à hauteur de 75 000 \$ jusqu'à 43 % dans le cas d'une famille disposant de 15 000 \$ de revenus d'activité.

²⁹ *Rapport actuariel du régime québécois d'assurance parentale au 31 décembre 2009, Conseil de gestion de l'assurance parentale (avril 2010).*

³⁰ 0,752 % pour les employeurs et 0,955 % pour les travailleurs autonomes.

³¹ *Le revenu disponible d'un ménage comprend les revenus d'activité, les revenus du patrimoine, les transferts en provenance d'autres ménages et les prestations sociales (y compris les pensions de retraite et les indemnités de chômage), nets des impôts directs (source : Insee).*

**Evolution du revenu disponible¹ pour un couple ayant deux enfants²
et deux revenus de travail³ de 2003 à 2009**

(en dollars)

Revenu de travail	2003	2009	Variation	
			en \$	en %
0	19 895	26 349	6 454	32,4
15 000	21 031	30 071	9 040	43,0
25 000	26 679	35 573	8 894	33,3
35 000	31 013	39 665	8 652	27,9
50 000	38 797	44 022	5 225	13,5
65 000	46 641	52 565	5 924	12,7
75 000	51 507	58 278	6 771	13,1
100 000	66 199	71 277	5 078	7,7
125 000	80 942	86 128	5 186	6,4
150 000	94 726	101 536	6 810	7,2
175 000	108 299	115 708	7 409	6,8

¹ Pour ce ménage, le revenu disponible est égal à la somme du revenu de travail, des paiements de transferts et des crédits d'impôt remboursables, moins les impôts sur le revenu et les cotisations obligatoires payées par le salarié (régime de rentes du Québec, assurance-emploi, régime québécois d'assurance parentale et régime public d'assurance médicaments). Le revenu disponible tient compte des régimes québécois et fédéral.

² Enfants âgés de deux ans et trois ans avec frais de garde à contribution réduite.

³ Chaque conjoint gagne 50 % du revenu de travail.

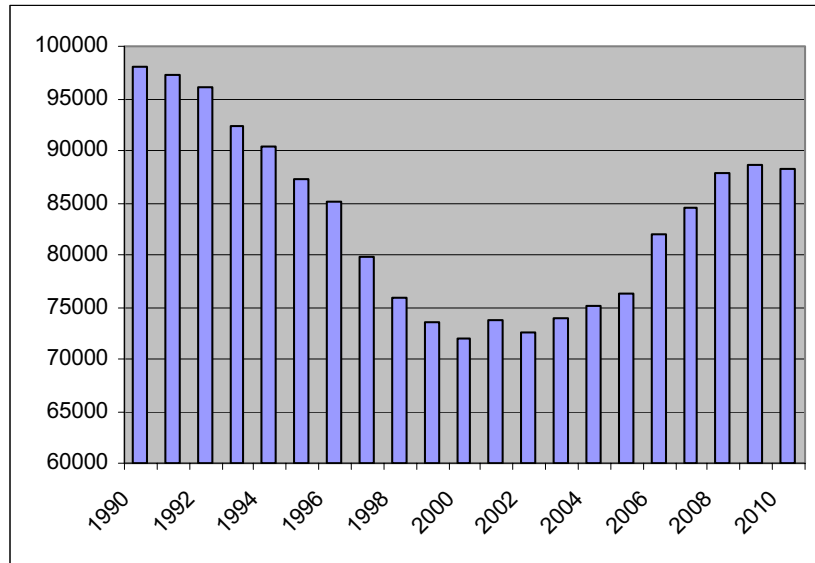
Source : ministère des finances du Québec

2. Un renversement des indicateurs démographiques

Après la nette inflexion de la décennie 1990 (98 013 naissances recensées en 1990 contre 72 010 naissances en 2000), le nombre des naissances a depuis régulièrement progressé, au point que le Québec connaît désormais la plus longue période de croissance des naissances depuis le « baby-boom » de l'après-guerre, soit **une hausse de 22,6 % au cours de la dernière décennie** (88 300 naissances en 2010).

Evolution des naissances au Québec de 1990 à 2010

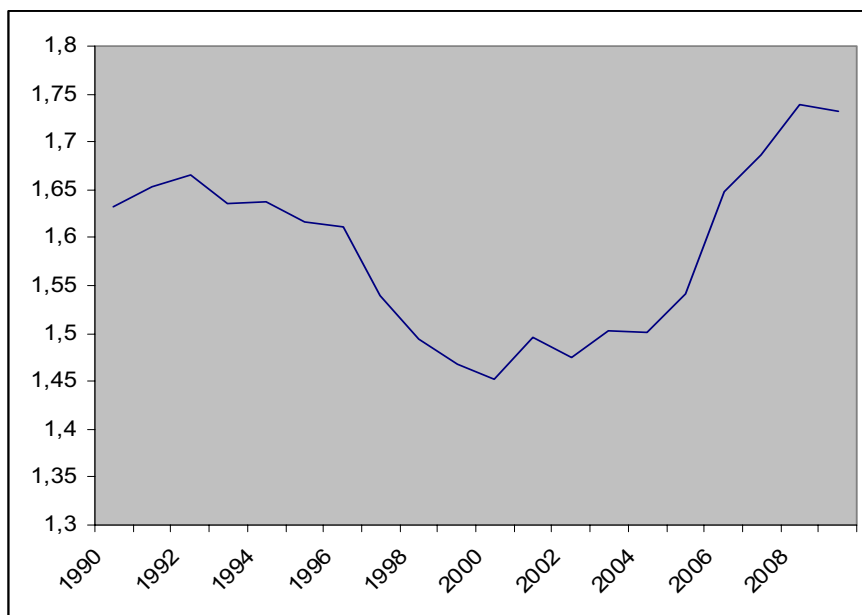
(en milliers)



Source : institut de la statistique du Québec

L'inversion de tendance, s'agissant du nombre d'enfants par femme, est comparable : ayant atteint son niveau le plus bas en 1987, à 1,36 enfant par femme, l'indice synthétique de fécondité s'est ensuite progressivement redressé pour atteindre **1,73 enfant par femme** en 2009, soit le chiffre le plus élevé observé depuis 1977.

Evolution de l'indice synthétique de fécondité au Québec de 1990 à 2009



Source : institut de la statistique du Québec

Il en résulte une **reprise de l'accroissement naturel** de la population - 30 800 naissances de plus que les décès en 2008 - qui repousserait d'autant la perspective du déclin démographique : sous l'hypothèse d'un maintien des tendances démographiques récentes et compte tenu des migrations internationales, la population du Québec ne diminuerait plus, selon les dernières projections disponibles, qu'à compter de 2056³², contre 2026 ou 2031 dans les études antérieures (datées de 1999 et 2004).

3. Une présence accrue des femmes sur le marché du travail

Alors que le taux d'emploi des femmes québécoises âgées de vingt-cinq ans à quarante-quatre ans était inférieur de cinq points à la moyenne du Canada en 1976 - 45 % contre 50 % -, le développement de la politique familiale québécoise s'est traduit par une participation croissante des femmes au marché du travail : en 2008, **79 % des femmes québécoises** de la classe d'âge considérée avaient un emploi, soit un point de plus que la moyenne canadienne.

4. Une place croissante des pères dans la vie de famille

En prévoyant un congé de paternité spécifique et non transférable ainsi qu'un partage des congés parentaux entre les deux parents, le régime d'assurance parentale québécois (RQAP) accompagne une évolution sociétale profonde, à savoir la place croissante prise par les pères dans l'éducation des enfants. En témoigne le fait que **plus de 75 % des pères utilisent désormais les droits aux congés** qui leur sont ouverts à la naissance d'un enfant - contre 57 % à la mise en place du régime, en 2006, et 11 % seulement en 2009 dans le cadre du régime fédéral.

D. UNE POLITIQUE VICTIME DE SON SUCCÈS ?

1. Des services de garde en tension

Malgré les investissements consentis dans l'extension du réseau, les services de garde peinent toujours à répondre aux demandes entraînées par le nouveau « baby-boom » québécois ; une fois l'objectif des 220 000 places de gardes à tarif réduit atteint dans le courant de l'année 2011, on estime qu'**il manquerait encore environ trente-cinq mille places à contribution réduite**³³, à comparer aux quinze mille nouvelles places annoncées d'ici à 2013. Cette tension explique, en particulier, le développement continu des services de garde

³² *Perspectives démographiques du Québec et des régions 2006-2056, institut de la statistique du Québec (2009).*

³³ *Selon l'évaluation de l'association québécoise des centres de la petite enfance (AQCPPE) (décembre 2010).*

non subventionnés qui, bien que toujours marginaux, ont vu leurs capacités d'accueil doubler au cours des cinq dernières années.

Au-delà de cette problématique générale, deux autres interrogations pèsent aujourd'hui sur les réseaux de garde :

- **la difficulté à satisfaire les besoins de garde à des horaires atypiques**, alors même que les formes de travail à horaires décalés progressent, oblige à repenser l'offre ;

- les autorités sont également tenues de répondre à **l'exigence croissante des parents en matière de qualité d'accueil des enfants** et de développement des programmes éducatifs ; de ce point de vue, la création des bureaux coordonnateurs en 2005, censés garantir un haut niveau de prestations de l'accueil en milieu familial, n'a jusqu'à présent que peu modifié l'appréciation portée par les parents sur ce mode de garde.

2. Des coûts croissants pour la collectivité

Si l'effort financier engagé depuis 1997 en direction des familles n'est globalement pas remis en cause, la maîtrise des coûts des différents programmes constitue, dans la perspective du retour à l'équilibre budgétaire de la province³⁴ et malgré la hausse des naissances, un impératif.

Ainsi **les sommes importantes mobilisées par la collectivité** pour financer les services de garde à contribution réduite sont parfois pointées du doigt, les coûts de gestion historiquement plus élevés des CPE étant plus particulièrement visés³⁵ ; certains économistes soulignent pourtant que le coût brut des places à 7 \$ doit être diminué, pour une moitié environ, du surcroît de recettes fiscales résultant de la participation des jeunes parents au marché du travail.

En outre, le gain pour les familles en termes de bien-être, par nature non aisément quantifiable, est pourtant bien réel, comme en attestent toutes les enquêtes de satisfaction sur le sujet³⁶. Le même raisonnement, fondé sur la rentabilité de l'investissement tant du point de vue du **bénéfice économique** que du **surcroît de bien-être** pour les nouveaux parents, pourrait du reste être tenu pour justifier le déséquilibre du régime d'assurance parentale.

³⁴ *Attendu par le Gouvernement du Québec pour le budget 2013-2014 ; après 3,2 milliards de dollars en 2009-2010, le déficit pour 2010-2011 devrait atteindre 4,2 milliards, puis être graduellement ramené à 3,8 milliards en 2011-2012 et à 1,5 milliard de dollars en 2012-2013 (prévisions du ministère des finances du Québec, mars 2011).*

³⁵ *Ce différentiel de coût s'explique notamment par la nécessité, pour les CPE, de disposer d'un conseil d'administration et par la présence d'un personnel plus important. Certaines associations cherchent aujourd'hui à optimiser leur modèle de gestion, par exemple en augmentant le nombre d'installations gérées par un même centre afin de mutualiser les personnels de direction.*

³⁶ *Pour ne prendre que l'exemple du régime québécois d'assurance parentale, 99 % des usagers se disent satisfaits (35 %) ou très satisfaits (64 %) du service rendu (enquête de satisfaction, RQAP, 2009).*

3. Des mesures d'application récente

Ainsi que le soulignait le Conseil de la famille en 2008³⁷, les trois principales mesures - soutien aux enfants, services de garde éducatifs et RQAP - se caractérisent encore par leur relative jeunesse, au regard de laquelle les premiers résultats obtenus sont d'autant plus flatteurs.

Afin de ne pas remettre en cause les bénéfices de cette « *combinaison équilibrée de services et de soutien financier* », le conseil prône par conséquent **la stabilité et la prudence** avant toute modification substantielle de l'un ou l'autre des piliers.

³⁷ In « *La politique familiale au Québec, visée, portée, durée et rayonnement* » (décembre 2007, révisé en mars 2008).

II. UNE POLITIQUE VOLONTARISTE DE PROTECTION DE L'ENFANCE EN DANGER

Si son actuelle politique familiale est d'inspiration récente, le Québec fait office, en matière de protection de l'enfance, de **précurseur** tant l'adoption, en 1977, de la loi sur la protection de la jeunesse (LPJ) aura marqué un saut qualitatif majeur dans la prise en charge de l'enfance en danger, inspirant au passage bon nombre de législations étrangères. Au fil de ces révisions successives, la LPJ concilie désormais avantageusement intérêt de l'enfant et responsabilité parentale.

De la même façon, la justice pénale pour adolescents, fondée sur une loi fédérale mais administrée dans chaque province, a exporté certains concepts novateurs, tels la préférence pour le recours aux mesures et sanctions extrajudiciaires et la recherche d'une responsabilisation accrue des auteurs d'infractions.

A. UN CADRE LÉGISLATIF AMBITIEUX : LA LOI SUR LA PROTECTION DE LA JEUNESSE

Fruit d'un long cheminement historique, le système actuel de protection de la jeunesse est placé, depuis plus de trente ans, sous l'empire d'une loi novatrice et volontariste : la loi sur la protection de la jeunesse (LPJ)³⁸.

Les grandes étapes de la protection de l'enfance au Québec

1869 : adoption des premières lois visant les enfants en difficulté : acte concernant les écoles d'industrie - qui vise essentiellement à prévenir la délinquance chez les enfants errants ou abandonnés - et acte concernant les écoles de réforme - qui tend à la réhabilitation des jeunes ayant commis un délit

1908 : adoption de la loi sur les jeunes délinquants, dont l'objectif est non seulement de protéger la société mais aussi « d'aider et protéger l'enfant »

1921 : adoption de la loi sur l'assistance publique par laquelle l'Etat devient partenaire des institutions privées d'assistance et intervient directement dans l'aide aux personnes et aux familles

1924 : adoption de la première loi concernant l'adoption afin d'offrir une « famille légitime » à des enfants trouvés, abandonnés ou orphelins

1933 et 1944 : deux commissions d'enquête - la commission des assurances sociales de Québec (rapport Montpetit, 1933) et la commission d'assurance-maladie de Québec (rapport Garneau, 1944) - **recommandent l'adoption d'une loi de protection de l'enfance** ; celle-ci, bien que votée en 1944, n'entrera jamais en vigueur du fait d'un changement de gouvernement et surtout, de fortes oppositions face à l'intrusion de l'Etat dans le domaine de la protection de l'enfance

³⁸ Conformément à la loi constitutionnelle du Canada, la protection de l'enfance relève de la compétence des gouvernements provinciaux et territoriaux.

1950 : adoption de la loi relative aux écoles de protection de la jeunesse, qui accueillent les enfants de plus de six ans « particulièrement exposés à des dangers moraux ou physiques », et dont l'application est confiée à un nouveau tribunal, la Cour de bien-être social

1951 et 1960 : modifications apportées à la loi de 1950 qui devient loi de protection de la jeunesse (1960), désormais applicable à tous les enfants mineurs et qui autorise la mise en place de mesures autres que le placement « dans le meilleur intérêt de l'enfant » (1951)

1969 : dépôt du rapport de la commission royale d'enquête sur l'administration de la justice en matière criminelle et pénale (rapport Prévost) qui propose la déjudiciarisation des comportements non criminels des mineurs

1974 : adoption de la loi concernant la protection des enfants soumis à des mauvais traitements par laquelle toute personne, même liée par le secret professionnel, est tenue de signaler les enfants maltraités par suite d'excès ou de négligence auprès du nouveau Comité pour la protection de la jeunesse

1975 : dépôt du rapport du comité d'étude sur la réadaptation des enfants et des adolescents placés en centre d'accueil (rapport Batshaw); très critique à l'égard du fonctionnement des centres, le rapport propose notamment de développer les solutions alternatives au placement - interventions directes dans les familles, services d'assistance éducative en milieu scolaire, centres de jour, etc.

Adoption de la Charte des droits et libertés de la personne
(entrée en vigueur le 28 juin 1976)

1977 : adoption de la loi sur la protection de la jeunesse (LPJ) (entrée en vigueur le 15 janvier 1979) (*cf. infra*)

1982 : adoption de la loi sur les jeunes contrevenants (LJC) (entrée en vigueur le 1^{er} avril 1984) qui remplace la loi de 1908 et s'applique aux adolescents âgés de douze ans à quinze ayant commis une infraction à une loi ou à un règlement du Canada

1982 et 1984 : dépôt du rapport de la commission parlementaire spéciale sur la protection de la jeunesse (rapport Charbonneau, 1982) et **modifications consécutives apportées à la LPJ** (1984) afin de réaffirmer la primauté de l'autorité parentale et de responsabiliser davantage les parents

1989 : adoption de la Convention des Nations Unies relative aux droits des enfants (ratifiée par le Canada et à laquelle le Québec s'est déclaré lié en 1991)

1992 : dépôt du rapport du groupe de travail sur l'évaluation de la loi sur la protection de la jeunesse, La protection de la jeunesse : plus qu'une loi (rapport Jasmin I, 1994)

1994 : modifications importantes apportées à la LPJ pour tenir compte à la fois du rapport Jasmin I et de l'entrée en vigueur du nouveau code civil du Québec et de la loi sur les services de santé et les services sociaux (LSSSS) afin, notamment, d'indiquer que les parents doivent être aidés dans l'exercice de leurs responsabilités

2002 : adoption de loi sur le système de justice pénale pour les adolescents (LSJPA) (entrée en vigueur le 1^{er} avril 2003)

2004 : dépôt de deux rapports proposant de nouvelles modifications à la LPJ : la protection des enfants au Québec : une responsabilité à mieux partager (rapport Dumais) et l'intervention judiciaire en matière de protection de la jeunesse : constats, difficultés et pistes de solution (rapport Turmel)

2006 : modifications importantes apportées à la LPJ à la suite des rapports Dumais et Turmel, avec six grands objectifs : favoriser la continuité et la stabilité pour les enfants ; promouvoir la participation active des enfants et des parents aux décisions ; s'assurer du caractère exceptionnel de l'intervention d'autorité de l'Etat dans la vie des familles ; concilier protection de l'enfance et respect de la vie privée ; moderniser les procédures judiciaires et baliser le recours exceptionnel à l'hébergement dans une unité d'encadrement intensif

D'après le manuel de référence sur la protection de la jeunesse, ministère de la santé et des services sociaux (pp. 259 et suivantes).

1. Une législation novatrice

Adoptée le 19 décembre 1977, la LPJ est entrée en vigueur le 15 janvier 1979³⁹. Outre qu'elle reconnaît l'enfant comme sujet de droit et lui accorde des droits spécifiques, la loi pose le **principe de l'antériorité de l'intervention sociale**, à l'opposé de la judiciarisation systématique des situations qui avait cours jusqu'alors.

Elle introduit, ce faisant, la **figure délibérément personnalisée du directeur de la protection de la jeunesse (DPJ)** à la tête de chaque centre jeunesse et le partage des responsabilités entre réseaux social et judiciaire.

Les centres jeunesse du Québec et leur clientèle

Employant, au 31 mars 2010, 13 865 personnes - dont 70 % affectées à l'intervention psychosociale et de réadaptation -, les seize centres jeunesse (CJ) sont des organismes parapublics à vocation régionale intervenant jour et nuit auprès des enfants en danger ou des jeunes délinquants. Ils sont régis par trois lois⁴⁰ qui en définissent le statut, la mission, le mandat et les obligations.

En 2007-2008, environ 105 000 enfants - soit un peu plus de 2 % des enfants québécois - ont fait l'objet d'une intervention des CJ, dont 70 % au titre de la LPJ, 15 % en vertu de la LSSSS et 15 % sur le fondement de la LSJPA, et 12 000 interventions ont nécessité le retrait temporaire ou permanent du milieu familial.

Parmi les 70 000 cas signalés au DPJ au titre de la protection de l'enfance, la moitié environ a été retenue pour évaluation et la situation d'un peu plus de 10 000 enfants a *in fine* été jugée compromise au sens de la LPJ⁴¹. Les motifs de signalement sont assez stables suivant les années : 63 % à raison de situations de négligence, 21 % pour des troubles de comportement sérieux, 11 % pour abus physiques, 4 % pour abus sexuels et 1 % à la suite d'un abandon. Les enfants de moins de cinq ans représentent près de 20 % des signalements, ceux âgés entre six et treize ans près de 40 % et ceux entre quatorze et dix-sept ans les 40 % restants.

Quant aux familles aidées, la moitié d'entre elles ont un revenu annuel sous le seuil de pauvreté et bénéficient de la sécurité du revenu, près de la moitié sont monoparentales, près de 40 % des parents ont été eux-mêmes victimes de mauvais traitements, 25 % ont un problème de toxicomanie, 25 % vivent une situation de violence conjugale et près de 20 % présentent des problèmes de santé mentale.

³⁹ Elle a ensuite fait l'objet de nombreuses modifications dont les principales ont eu lieu en 1984, 1994 et 2006.

⁴⁰ Il s'agit des lois sur les services de santé et les services sociaux (LSSSS) - qui en fixe l'organisation générale -, sur la protection de la jeunesse (LPJ) - loi spécifique, administrée uniquement par les CJ - et sur le système de justice pénale pour les adolescents (LSJPA) - loi fédérale mais administrée dans chaque province.

⁴¹ 3 000 enfants ont fait l'objet d'une mesure de placement en centre de réadaptation et en ressource intermédiaire, 600 ont été placés en foyer de groupe et 7 000 en ressource de type familial (famille d'accueil), 2 000 enfants ont été confiés à un tiers significatif et 150 autres placés dans d'autres types de ressources.

Les programmes des CJ se déclinent, notamment, en interventions auprès des familles présentant une problématique de négligence ou des jeunes ayant des troubles de l'attachement, en actions de réadaptation en internat, en foyer de groupe ou par le travail, ou de qualification des jeunes afin d'accroître leur autonomie. Ils assurent aussi l'homologation, l'évaluation et le suivi des familles d'accueil.

Conformément à la lettre et à l'esprit de la LPJ, la voie des mesures volontaires est retenue lorsque la disponibilité et la capacité des parents sont jugées suffisantes, le recours au juge restant logiquement privilégié dans les cas d'abus physiques ou sexuels.

S'agissant de l'application de la LSJPA, sept cents jeunes contrevenants ont fait l'objet d'une peine de mise sous garde ouverte ou fermée, les autres situations évaluées - soit trois mille enfants ayant commis environ dix mille délits au sens du code criminel - étant traitées dans la collectivité (probation, programme de développement des habiletés sociales, déjudiciarisation, travaux réparatoires, etc.).

En outre, les CJ ont procédé, en 2008, à près de trois cents adoptions québécoises, quatre cents adoptions internationales, mille recherches d'antécédents sociobiologiques et un peu plus de mille retrouvailles.

Source : direction des jeunes et des familles, ministère de la santé et des services sociaux (MSSS)

a) Assurer la sécurité et le développement de l'enfant

Pour ambitieuse qu'elle soit au regard de la protection de l'enfance en danger, la LPJ n'a pas vocation à viser l'ensemble des enfants et des familles. Elle se définit, dès l'origine, comme **une loi d'exception** dont la finalité consiste à renforcer l'autorité parentale lorsqu'elle est défaillante ou à y suppléer dans les cas extrêmes.

Ainsi, la LPJ s'applique à **tout enfant dont la sécurité ou le développement est considéré comme compromis** (art. 2) à raison d'une situation d'abandon, de négligence, de mauvais traitements psychologiques - formellement reconnus en 2006 -, d'abus physiques ou sexuels ou de troubles sérieux du comportement (art. 38), **ou peut être compromis** à la suite d'une fugue, d'une situation d'absentéisme scolaire ou de délaissement après un placement (art. 38.1), l'intervention du DPJ ayant pour but de mettre fin à la situation et d'éviter qu'elle ne se reproduise (art. 2.3).

Dans cet objectif, la loi se fonde sur plusieurs principes :

- **l'intérêt de l'enfant et le respect de ses droits** (art. 3) ;

- **la primauté de la responsabilité parentale** (art. 2.2) - y compris lorsque l'enfant est placé, seul un juge pouvant retirer l'autorité parentale ;

- **la participation active de l'enfant et de ses parents** (art. 2.3) à la prise de toute décision les concernant ainsi qu'aux services qui leur sont offerts, le droit, pour chacun d'entre eux, d'être accompagné et assisté étant reconnu (art. 8) ;

- **le maintien de l'enfant dans son milieu familial** ainsi que la continuité des soins et la stabilité des liens et des conditions de vie (art. 4) ;

- **la participation de la communauté** (art. 2.3) ;

- **l'importance d'agir avec diligence** (art. 2.4) et sa concrétisation effective, en 2006, avec l'instauration d'une durée maximale d'hébergement au terme de laquelle un projet de vie stable pour l'enfant doit être réalisé (*cf. infra*) ;

- enfin, **le respect des personnes et de leurs droits** et la prise en considération des caractéristiques des communautés culturelles et des communautés autochtones (art. 2.4).

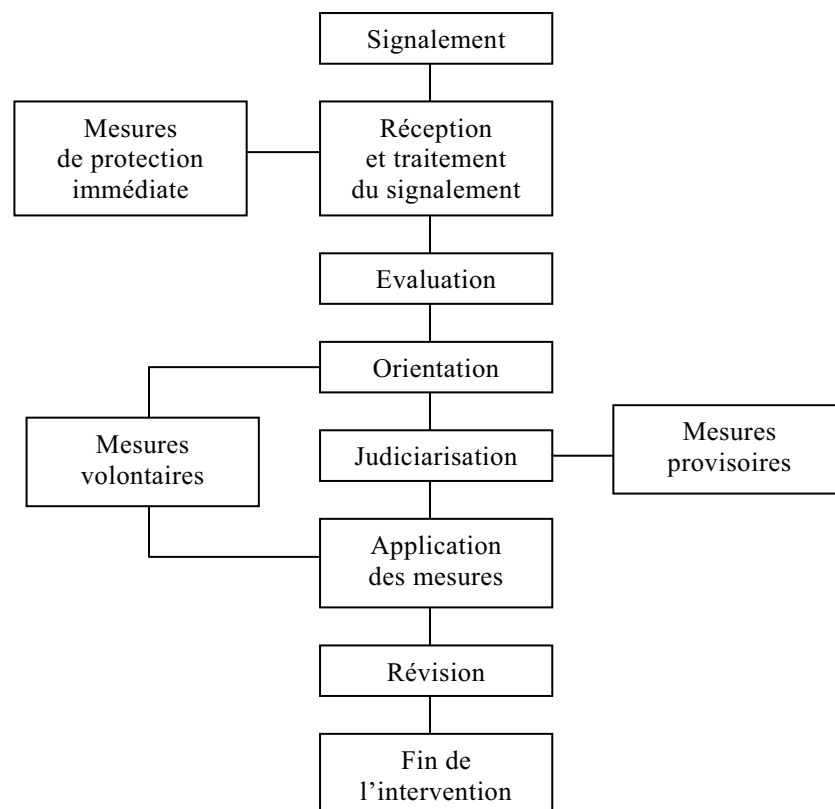
b) Un processus d'intervention qui vise à concilier protection et respect des droits

Du signalement à la fin de l'intervention, le DPJ est tenu d'assurer tout à la fois la protection de l'enfant et d'accompagner les parents, afin de mettre fin à la situation de compromission de la sécurité ou du développement de l'enfant et d'éviter qu'elle ne se reproduise.

Parce que **le signalement est la pierre angulaire de la LPJ**, le signalant est doublement protégé, par la garantie de la confidentialité d'abord, par l'immunité dont il bénéficie ensuite, dès lors qu'il est de bonne foi.

Dès réception du signalement, et si la situation l'exige, le DPJ peut décider de **mesures de protection immédiate**, qui ne peuvent toutefois être prolongées au-delà de quarante-huit heures qu'avec l'accord du juge (art. 46).

Le processus d'intervention en protection de la jeunesse



Source : direction des jeunes et des familles, ministère de la santé et des services sociaux

Après que le traitement du signalement a permis de s'assurer qu'une des situations visées à l'article 38 est en cause, le DPJ vérifie notamment, au cours de son évaluation, la crédibilité du déclarant, la matérialité des faits, la vulnérabilité de l'enfant ou le niveau des compétences parentales.

A l'issue de cette enquête, et seulement si la sécurité ou le développement de l'enfant sont effectivement compromis, l'on s'oriente soit vers des **mesures volontaires**, établies après entente avec les parents (art. 54), soit vers la **voie judiciaire**⁴², étant précisé que :

- si **l'entente sur les mesures volontaires n'est pas, en elle-même, un droit**, le DPJ est tenu d'y recourir dès lors qu'il a la conviction raisonnable qu'il s'agit là du régime approprié et que l'application des mesures proposées permettrait de corriger la situation (art. 52) ;

- la **participation active de l'enfant et de ses parents** doit être favorisée autant dans l'intervention judiciaire que dans l'intervention sociale (art. 2.3), et les approches consensuelles - telles que le projet d'entente sur les mesures (art. 76.3 et 76.4) et la conférence de règlement à l'amiable (art. 85) - recherchées.

Dans les deux cas, le DPJ a la responsabilité du suivi de l'application des mesures, un intervenant extérieur devant participer à la **révision ultérieure obligatoire et régulière**⁴³ des solutions mises en œuvre.

2. L'introduction, en 2006, de délais maximaux de placement

a) Une règle claire mais d'application souple

Parmi les modifications apportées à la LPJ en 2006, la plus substantielle est sans conteste l'introduction d'**une durée maximale d'hébergement**⁴⁴, modulée en fonction de l'âge de l'enfant et applicable tant dans le cadre d'une entente avec les parents sur des mesures volontaires que dans celui d'une ordonnance du tribunal (respectivement, art. 53.0.1 et 91.1 de la LPJ)⁴⁵. Elle est fixée à :

- **douze mois** si l'enfant est âgé de moins de deux ans ;
- **dix-huit mois** si l'enfant est âgé de deux ans à cinq ans ;
- et **vingt-quatre mois** au-delà.

⁴² Depuis 2006, une entente sur des mesures volontaires est possible même après l'intervention du juge.

⁴³ A l'échéance de l'entente sur mesures volontaires ou de l'ordonnance du tribunal ou tous les douze mois en cas d'ordonnance d'une durée supérieure à l'année, voire tous les six mois en cas d'hébergement d'enfants de moins de cinq ans et durant les deux premières années d'hébergement pour les enfants âgés de six à douze ans. Par ailleurs, la révision peut toujours être anticipée à la suite de faits nouveaux et peut avoir lieu à la demande des parents.

⁴⁴ Auparavant, la loi ne visait que le principe de la diligence de l'intervention.

⁴⁵ A des fins de simplification, la suite du développement n'a trait qu'aux seuls cas d'ordonnances rendues par un tribunal.

Si, à l'expiration de ce délai, le retour de l'enfant dans sa famille n'est pas possible, le tribunal doit alors rendre une décision visant à **assurer un milieu de vie stable à l'enfant de façon permanente**, la jurisprudence ayant établi que la durée maximale d'une ordonnance rendue en vertu de la LPJ peut s'étendre jusqu'à la majorité de l'enfant.

Toutefois, dans l'exercice de sa compétence, le tribunal peut toujours **passer outre la durée maximale** dans les circonstances suivantes :

- si le retour de l'enfant dans son milieu familial est envisagé à court terme⁴⁶ ;

- si l'intérêt de l'enfant l'exige⁴⁷ ;

- ou pour des motifs sérieux, notamment dans le cas où les services aux parents n'auraient pas été rendus. Depuis 2006 est en effet inscrit dans la loi le **droit des parents de recevoir des services sociaux et de santé adéquats** (art. 8 de la LPJ).

A l'inverse, le tribunal peut, à tout moment à l'intérieur de la durée maximale d'hébergement prévue, statuer sur un projet de vie pour l'enfant dès lors que sa sécurité ou son développement sont toujours compromis⁴⁸.

Ainsi la détermination de délais maximaux de placement, loin d'être une clause-couperet, est **toujours laissée à l'appréciation du juge**.

b) La recherche d'une stabilité accrue pour les enfants et d'une participation active des parents

La définition d'une durée maximale d'hébergement répond à plusieurs préoccupations :

- en encadrant l'application dans le temps des mesures de placement, elle vise à **mettre fin aux cas d'« enfants "ping-pong" vivant des placements et des déplacements multiples à la suite de tentatives de réinsertion familiale infructueuses ou de problèmes de ressources d'accueil »**⁴⁹ ;

- en fixant, dans l'esprit des parents, un horizon temporel clair, ceux-ci sont fortement incités à participer activement à la résolution de leurs difficultés ; l'expérience a en effet démontré qu'**en l'absence de date butoir, peu de parents s'amendent véritablement** ;

⁴⁶ La notion de « court terme » variant en fonction de la situation et de l'âge de l'enfant visé.

⁴⁷ A titre d'exemple, lorsque le DPJ envisage de faire nommer un tuteur à l'enfant et saisir de nouveau le tribunal avec la procédure appropriée, ou si l'enfant est confié au père biologique et que celui-ci a engagé une démarche pour faire reconnaître sa paternité.

⁴⁸ Considérant par exemple que l'histoire psychosociale de la famille, au regard des placements précédents de la fratrie et des résultats infructueux des nombreux services déjà offerts aux parents, laisse à penser qu'un retour dans le milieu familial ne sera pas davantage envisageable pour le dernier enfant placé.

⁴⁹ Comité d'experts sur la révision de la loi sur la protection de la jeunesse, ministère de la santé et des services sociaux (2004).

- de la même façon, toutes les ressources concernées, à commencer par le DPJ et les centres jeunesse, sont également invitées à saisir l'urgence de corriger la situation et de **se mobiliser pour venir en aide aux parents** ;

- enfin, en adaptant la durée d'application des mesures à l'âge de l'enfant, il est tenu compte des recherches les plus récentes sur l'attachement et le développement du cerveau chez l'enfant ; celles-ci soulignent l'importance d'offrir des conditions de stabilité le plus tôt possible dans la vie de l'enfant afin de limiter les séquelles possibles sur son développement, ses capacités relationnelles et d'adaptation. Or, **plus l'enfant est jeune et plus il convient d'agir rapidement**.

c) Le maintien ou le retour dans la famille comme projets de vie privilégiés

Alors que certains ont pu craindre, au moment de la révision de la LPJ, que la fixation d'une telle durée maximale n'aboutisse à une hausse du nombre des placements définitifs en dehors de la famille, la règle reste strictement conciliée avec les principes de **primauté de la responsabilité parentale** et du **maintien ou du retour dans la famille comme projet de vie privilégié** (respectivement, art. 2.2 et 4 de la LPJ⁵⁰).

En pratique, l'approche retenue par le DPJ consiste à **élaborer concurremment**⁵¹, et ce dès le début de l'intervention, **deux projets de vie**, l'un privilégié - et généralement axé sur le maintien ou le retour dans le milieu familial -, l'autre alternatif - solution de repli n'advenant que lorsqu'il est contraint de renoncer au projet de vie privilégié pour des motifs cliniques ou judiciaires.

Ainsi le DPJ doit-il tout mettre en œuvre pour **prévenir le retrait du milieu familial** en intervenant dès les premières difficultés et envisager des solutions alternatives, à commencer par le recours aux ressources de l'environnement immédiat de l'enfant (milieu familial élargi, voisinage).

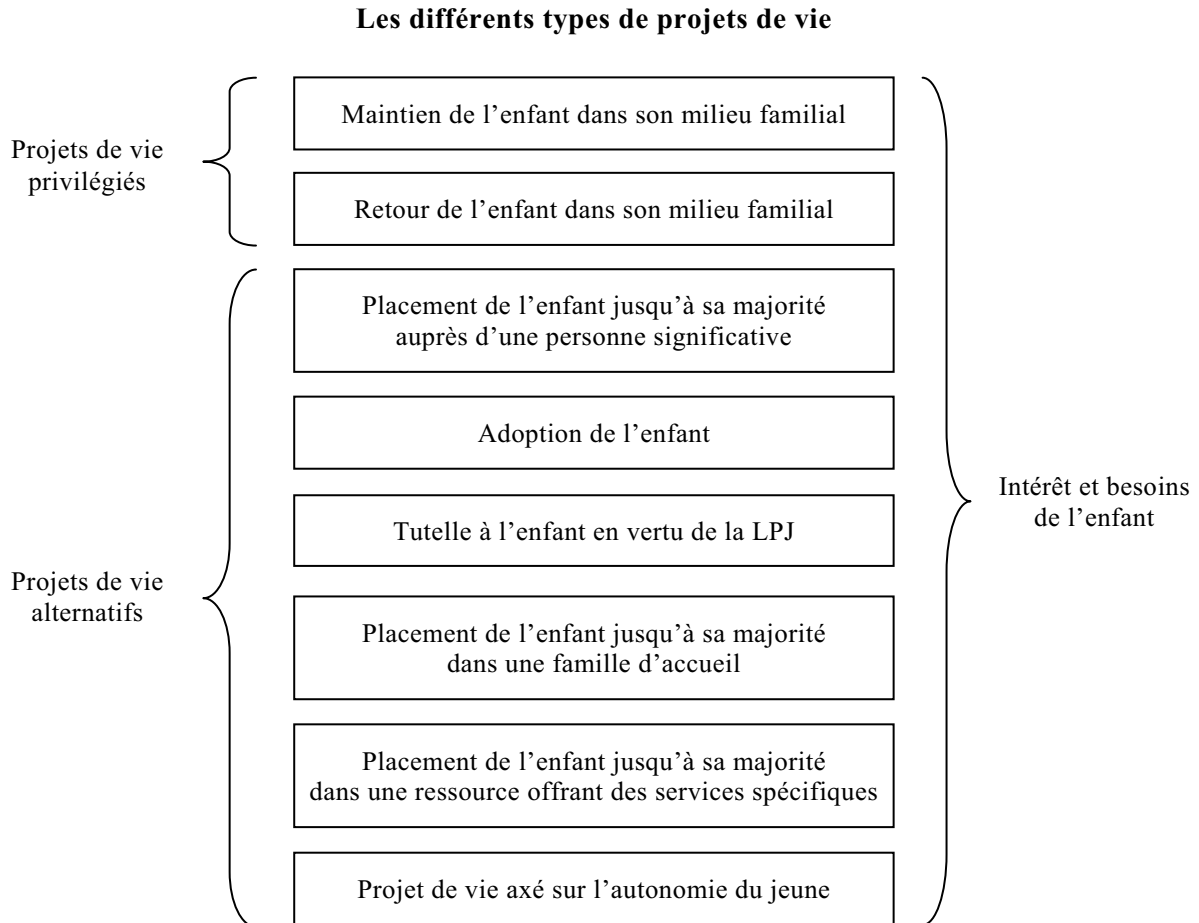
Lorsque le retrait ne peut être évité, il convient de privilégier, dans l'ordre, le placement auprès d'une personne significative pour l'enfant, l'hébergement dans une famille d'accueil, voire dans un centre de réadaptation avec pour perspective le retour dans la famille. A défaut, c'est **toujours l'intérêt de l'enfant** qui présidera au choix du projet de vie alternatif⁵², la décision d'actualiser le projet devant systématiquement être soumise au tribunal.

⁵⁰ « La responsabilité d'assumer le soin, l'entretien et l'éducation d'un enfant et d'en assurer la surveillance incombe en premier lieu à ses parents » (art. 2.2) ; « Toute décision prise en vertu de la présente loi doit tendre à maintenir l'enfant dans son milieu familial » (art. 4).

⁵¹ Et non plus successivement, comme par le passé, afin de parvenir à stabiliser la situation de l'enfant au plus vite.

⁵² Avec pour objectif d'assurer à l'enfant la continuité des soins et la stabilité des liens et des conditions de vie appropriées à ses besoins et à son âge, de façon permanente (art. 4, 57 et 91.1 al. 3 de la LPJ).

Hors les cas d'adoption ou de tutelle qui y mettent nécessairement fin, l'intervention du DPJ peut alors se poursuivre jusqu'à la majorité de l'enfant.



Source : manuel de référence sur la protection de la jeunesse, ministère de la santé et des services sociaux.

Les pistes de réflexion retenues par la mission

Proposition n° 4 : envisager l'introduction, dans la législation française, de délais maximaux de placement des enfants en danger, établis en fonction de leur âge, au-delà desquels une solution de vie stable devra avoir été trouvée. Comme au Québec, l'application de cette règle serait conditionnée à l'accompagnement effectif des parents et, dans tous les cas, laissée à l'appréciation du juge qui pourrait toujours y déroger à raison de circonstances particulières.

3. Des résultats encourageants malgré certaines difficultés d'application

En privilégiant l'intervention en milieu parental, l'application de la LPJ aura permis **une baisse considérable du nombre des placements** - environ 30 000 au milieu des années 1970 contre 11 432 en 2009⁵³ - et ce malgré la hausse des signalements - 30 011 en 1980 contre 69 705 en 2009 - et de la population⁵⁴. De plus, l'introduction des délais maximaux de placement paraît avoir accru la stabilité pour les enfants.

a) Une loi désormais bien implantée et davantage de stabilité pour les enfants

Conformément aux nouvelles dispositions introduites dans la LPJ en 2006, une première évaluation de son impact sur la stabilité et les conditions de vie des enfants - mesurant en particulier l'effet de la durée maximale d'hébergement - a été remise à l'Assemblée nationale le 20 octobre 2010⁵⁵.

Or, aux termes de cette étude⁵⁶, il apparaît que **les premiers résultats de la LPJ ainsi révisée sont globalement favorables**, tant du point de vue de la stabilité des enfants que de celui de l'implantation de la nouvelle loi parmi l'ensemble des acteurs concernés.

• Une amélioration des conditions de vie des enfants suivis

Depuis l'entrée en vigueur des modifications à la LPJ, le recours au placement est moins fréquent, les milieux informels - famille élargie ou personne significative - sont davantage utilisés comme milieux de vie de substitution et les enfants connaissent dans l'ensemble **moins d'instabilité qu'auparavant**.

⁵³ 6 630 enfants en ressource de type familial ou famille d'accueil, 2 825 en centre de réadaptation en centre jeunesse ou en ressource intermédiaire, 1 898 confiés à un tiers significatif et 79 placés dans une autre ressource (par exemple dans un centre spécialisé en toxicomanie) (Chiffres au 31 mars 2009, Bilan des directeurs de la protection de la jeunesse, 2009).

⁵⁴ Ainsi qu'en témoigne l'évolution de la proportion d'enfants placés en institution ou en famille d'accueil pour mille enfants (18,9 en 1972, contre 6,7 en 1993) (Le placement des enfants au Québec, des années 1930 à aujourd'hui. Une mesure trop souvent utilisée? Constatations et hypothèses, Renée Joyal et Carole Chatillon, Service social, vol. 45, n° 2, 1996).

⁵⁵ Cette évaluation doit être déposée périodiquement, la première fois à l'issue d'un délai de trois ans puis tous les cinq ans (art. 156.2).

⁵⁶ Déposée par Dominique Vien, ministre déléguée aux services sociaux, et conduite sous la direction de Daniel Turcotte, professeur à l'École de service social de l'Université Laval.

Impact de la LPJ révisée sur la stabilité et les conditions de vie des enfants

	AVANT l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la LPJ	APRES l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la LPJ
Recours au placement¹	63 % des enfants pour lesquels des mesures de protection ont été prises	59 % des enfants pour lesquels des mesures de protection ont été prises
Placement dans une ressource informelle²	25 % des enfants placés	33 % des enfants placés
Nombre de milieux substituts formels différents	2,20 milieux en moyenne	2,06 milieux en moyenne
Nombre de changements de milieu de vie	2,63 milieux en moyenne	2,23 milieux en moyenne
Enfants qui ne connaissent aucun changement de milieu de vie	27 % des enfants placés	29 % des enfants placés
Enfants qui connaissent quatre changements de milieu de vie ou plus	26 % des enfants placés	21 % des enfants placés

¹ Au moins une fois durant l'intervention du DPJ, peu importe le contexte et la durée du placement ainsi que le type de milieu de vie substitut.

² C'est-à-dire dans la famille élargie ou auprès d'une autre personne significative pour l'enfant.

Source : Turcotte Daniel et collaborateurs, évaluation des impacts de la nouvelle LPJ au Québec, rapport de synthèse, Québec, Centre de recherches JEFAR, Université Laval, p. 113.

● Une implantation satisfaisante de la LPJ révisée parmi les acteurs concernés

L'étude constate par ailleurs **la forte mobilisation du secteur de la protection de l'enfance** pour s'approprier les modifications apportées à la LPJ : plus de vingt et un mille intervenants et gestionnaires des centres jeunesse et des centres de santé et de services sociaux ont participé aux journées de formation et de sensibilisation organisées, la grande majorité des acteurs interrogés⁵⁷ jugeant positives les nouvelles dispositions mises en place.

b) Mais certaines difficultés subsistent

● Un manque de moyens et de ressources disponibles dans certaines régions

Alors que la moyenne d'âge des familles d'accueil atteint cinq-six ans et que la moitié des intervenants en centres jeunesse auront pris leur retraite dans les quatre prochaines années, **le recrutement de nouvelles ressources d'accueil en milieu familial s'avère problématique** tant les postulants sont rares. Comme en France, cette situation résulte, pour l'essentiel, d'une image sociale peu

⁵⁷ 384 chefs de service et intervenants des services de l'évaluation-orientation, de l'application des mesures et des ressources/adoption ont été sondés.

valorisée, de l'alourdissement des difficultés des enfants placés ou de l'insuffisance de la compensation financière⁵⁸.

Il demeure par ailleurs de **fortes inégalités territoriales** dans l'application de la LPJ, avec le paradoxe que les régions les moins bien pourvues en intervenants et en moyens sont souvent celles où les besoins sont les plus criants : ainsi, et malgré la publication d'un premier rapport accablant publié sur le sujet en 2007⁵⁹, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) continue d'alerter sur la situation préoccupante des enfants de la communauté autochtone du Nunavik⁶⁰. « *Tout en reconnaissant l'ampleur des efforts et des changements organisationnels observés au cours des dernières années* », la commission rappelle que **30 % des jeunes Inuits font l'objet d'un signalement auprès du DPJ** - soit six fois plus que la moyenne provinciale - et qu'entre 2006 et 2009, les signalements d'enfants en danger ont augmenté de 110 % dans les villages de la baie d'Hudson et de 57 % du côté de la baie d'Ungava⁶¹. Outre la difficulté à recruter et à maintenir des intervenants dans le Grand Nord, la pénurie de logements exacerbe tous les problèmes sociaux.

Enfin, **les contraintes budgétaires ne permettent pas toujours la mise à disposition de services adéquats aux parents et aux enfants.**

- **Une application parfois jugée excessive de la LPJ**

Tout en reconnaissant les bienfaits de la législation québécoise ainsi que la qualité générale des intervenants en protection de la jeunesse, le docteur Gilles Julien, fondateur de la pédiatrie sociale⁶² au Québec, déplore que la LPJ soit parfois appliquée avec excès et que, faute d'outils d'accompagnement suffisants permettant de privilégier l'autorité parentale, **l'on s'oriente encore trop souvent vers le retrait du milieu familial.**

Il convient donc non seulement de retenir une approche dynamique des capacités parentales - un mauvais parent peut devenir un bon parent dès lors qu'il est accompagné et responsabilisé - et de **privilégier le recours à la famille**

⁵⁸ Cf. le rapport « *Familles d'accueil et intervention jeunesse : analyse de la politique de placement en ressource de type familial* » (groupe de travail sur la politique de placement en famille d'accueil, mai 2000).

⁵⁹ Nunavik. *Enquête portant sur les services de protection de la jeunesse dans la baie d'Ungava et la baie d'Hudson. Rapport, conclusions d'enquête et recommandations* (avril 2007).

⁶⁰ Le Nunavik, territoire situé au nord du Québec, compte onze mille habitants répartis dans quatorze villages, dont sept situés sur chacune des baies de l'Ungava et de l'Hudson. Plus de la moitié des habitants sont âgés de moins de dix-huit ans.

⁶¹ Nunavik. *Rapport de suivi des recommandations de l'enquête portant sur les services de protection de la jeunesse dans la baie d'Ungava et la baie d'Hudson* (juin 2010).

⁶² Approche selon laquelle le développement harmonieux de l'enfant s'appuie sur l'interaction entre ses différentes composantes (physique, intellectuel, émotionnel et spirituel) et ses milieux de vie. La pédiatrie sociale en communauté développe un modèle d'intervention interdisciplinaire, intersectoriel et mobilisateur associant enfants, parents, famille élargie et ressources du milieu communautaire.

élargie et aux ressources de la communauté, à commencer par les centres de pédiatrie sociale⁶³.

Parce qu'une décision de placement dans les cas de négligence résulte d'une appréciation très subjective et est parfois empreinte de jugement de valeur, le docteur Gilles Julien préconise par ailleurs qu'elle ne soit **pas le fait d'un seul intervenant de la protection jeunesse** mais qu'elle fasse l'objet d'une réflexion plus collégiale, associant services du DPJ et ressources communautaires⁶⁴.

• **Répondre à la problématique des « vides de services »**

Au sein de l'offre de services dispensés aux jeunes en difficulté et à leurs familles, on distingue les « *services de première ligne* » - services sociaux généraux et certains services particuliers s'adressant à l'ensemble de la population, dispensés par la centaine de **centres de santé et de services sociaux (CSSS)** et les organismes communautaires - et les « *services de deuxième ligne* » - services spécialisés mis en œuvre par les **centres jeunesse (CJ)**, à destination des enfants dont le développement ou la sécurité peut être ou est compromise - au titre de la LPJ - ainsi qu'aux jeunes contrevenants - au titre de la LSPJA.

Or, à la lecture du rapport de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ)⁶⁵, il apparaît que « *la continuité de services entre les centres jeunesse et les CSSS pour les jeunes en difficulté et leurs parents n'est pas toujours assurée et cela malgré les réformes consécutives du réseau de la santé et des services sociaux* » visant précisément à ajuster les responsabilités entre ces différents intervenants.

Le rapport pointe particulièrement la **persistance de problèmes de collaboration entre les CSSS et les DPJ** ; ainsi, il est encore trop fréquent que, faute de coordination, les enfants et les familles orientés vers les CSSS à l'issue de l'intervention du DPJ se retrouvent dans des « *vides de service* » de nature à démobiliser les parents en raison d'attentes trop longues. Soulignant que cette situation « *accentue les risques de récurrence des signalements d'enfants entraînant ainsi des coûts sociaux importants* », la commission en appelle donc aux agences de la santé et des services sociaux pour soutenir les établissements dans la conclusion d'ententes de services.

⁶³ Ces centres ont une double vocation : dispenser des services là où ils manquent et intégrer des services lorsqu'il est possible de faire appel aux ressources déjà existantes au sein de la communauté. En réunissant les principaux intervenants offrant des services spécifiques (petite enfance, centres de santé et de services sociaux, école, centres jeunesse, hôpitaux, etc.), ils souhaitent faciliter le partage de l'information quant à l'évaluation des besoins de l'enfant et augmenter les chances de réussite des interventions auprès de ce dernier.

⁶⁴ Organismes communautaires (ou milieu communautaire) : personnes morales à but non lucratif, gérées par un conseil d'administration composé majoritairement d'utilisateurs des services ou de membres de la communauté qu'elle dessert ; on compte environ huit mille organismes actifs intervenant principalement dans le champ de la santé, des services sociaux ou de l'éducation et expérimentant des pratiques alternatives à celles généralement mises en œuvre par le réseau institutionnel.

⁶⁵ Qui a désormais pour mandat, depuis la révision de la LPJ en 2006, d'examiner la mise en œuvre de la loi (art. 156.1) (Rapport déposé à l'Assemblée nationale du Québec, 24 mars 2011).

● **S'assurer du caractère exceptionnel de l'hébergement en unité d'encadrement intensif**

Depuis 2006, le recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif pour les jeunes dont le comportement engendre un risque sérieux de danger pour eux-mêmes ou pour autrui est encore plus strictement balisé (art. 11.1.1)⁶⁶.

Or, si la CDPDJ constate, conformément à l'objectif du législateur, « une réduction significative du nombre d'unités (...) ainsi qu'une diminution progressive du nombre d'hébergements », elle déplore que les informations qui lui sont transmises soient encore trop lacunaires pour lui permettre de s'assurer du respect effectif des droits des enfants⁶⁷ et que trop peu de centres jeunesse offrent à la fois des activités de réadaptation, des périodes de scolarisation et un accompagnement soutenu et personnalisé. Elle note enfin que « la situation des jeunes filles hébergées exige une solution qui tienne compte de leurs besoins spécifiques ».

B. UNE POLITIQUE PÉNALE ADAPTÉE AUX JEUNES CONTREVENANTS

1. Un recours privilégié aux mesures et sanctions extrajudiciaires

Depuis 1982, les poursuites pénales à destination des jeunes contrevenants sont régies par la **loi sur le système de justice pénale pour les adolescents** (LSPJA), loi fédérale mais administrée dans chaque province⁶⁸. Au Québec, c'est une même formation juridictionnelle, la Chambre de la jeunesse⁶⁹, qui est compétente en matière de justice criminelle et pénale pour adolescents, de protection de la jeunesse et d'adoption interne et internationale.

⁶⁶ Avec, notamment, l'obligation faite à l'établissement d'aviser la CDPDJ (art. 63 de la LPJ), la possibilité pour le jeune et ses parents de contester devant le tribunal la décision prise par le directeur de l'établissement de recourir à ce type d'hébergement (art. 74.2 e) et, enfin, l'inscription dans la loi que cette option, tout comme une mesure d'isolement d'un jeune, ne peut jamais être utilisée à titre de mesure disciplinaire (art. 10).

⁶⁷ Ni l'âge ni le sexe des enfants hébergés ne lui sont actuellement accessibles ; la commission recommande donc de modifier l'article 63 de la LPJ afin d'y inclure les informations suivantes : date de naissance, sexe, origine ethnique ou appartenance à une communauté autochtone, contexte légal, motif ayant justifié l'orientation en unité d'encadrement intensif, comportements problématiques, facteurs de vulnérabilité, dates de début, de fin et de révision de la décision et recommandation associée, fonction de la personne qui prend la décision et nom de l'unité d'origine où est hébergé le jeune.

⁶⁸ La LSPJA s'applique aux adolescents qui, au moment de l'infraction, sont âgés de douze à dix-sept ans inclus.

⁶⁹ Avec les formations civile et criminelle et pénale, elle compose les trois chambres de la Cour du Québec, au sein de laquelle siègent deux cent soixante-dix juges. La chambre de la jeunesse s'adresse aux parents et enfants mineurs en protection de la jeunesse, aux victimes et contrevenants âgés de douze à dix-huit ans en matière de justice pénale pour les adolescents et, s'agissant des dossiers d'adoption, aux parents et enfants mineurs voire, dans certains cas, majeurs.

Conformément à l'esprit de la loi, **la voie des mesures et sanctions extrajudiciaires est privilégiée à chaque stade de la procédure** : une fois l'infraction signalée et après enquête, le policier peut ainsi, au lieu de recommander l'engagement de poursuites pénales, ne prendre aucune mesure à l'égard de l'adolescent, lui donner un simple avertissement ou le renvoyer, s'il y consent, à un programme ou à un organisme communautaire susceptible de l'aider à ne plus commettre d'infractions.

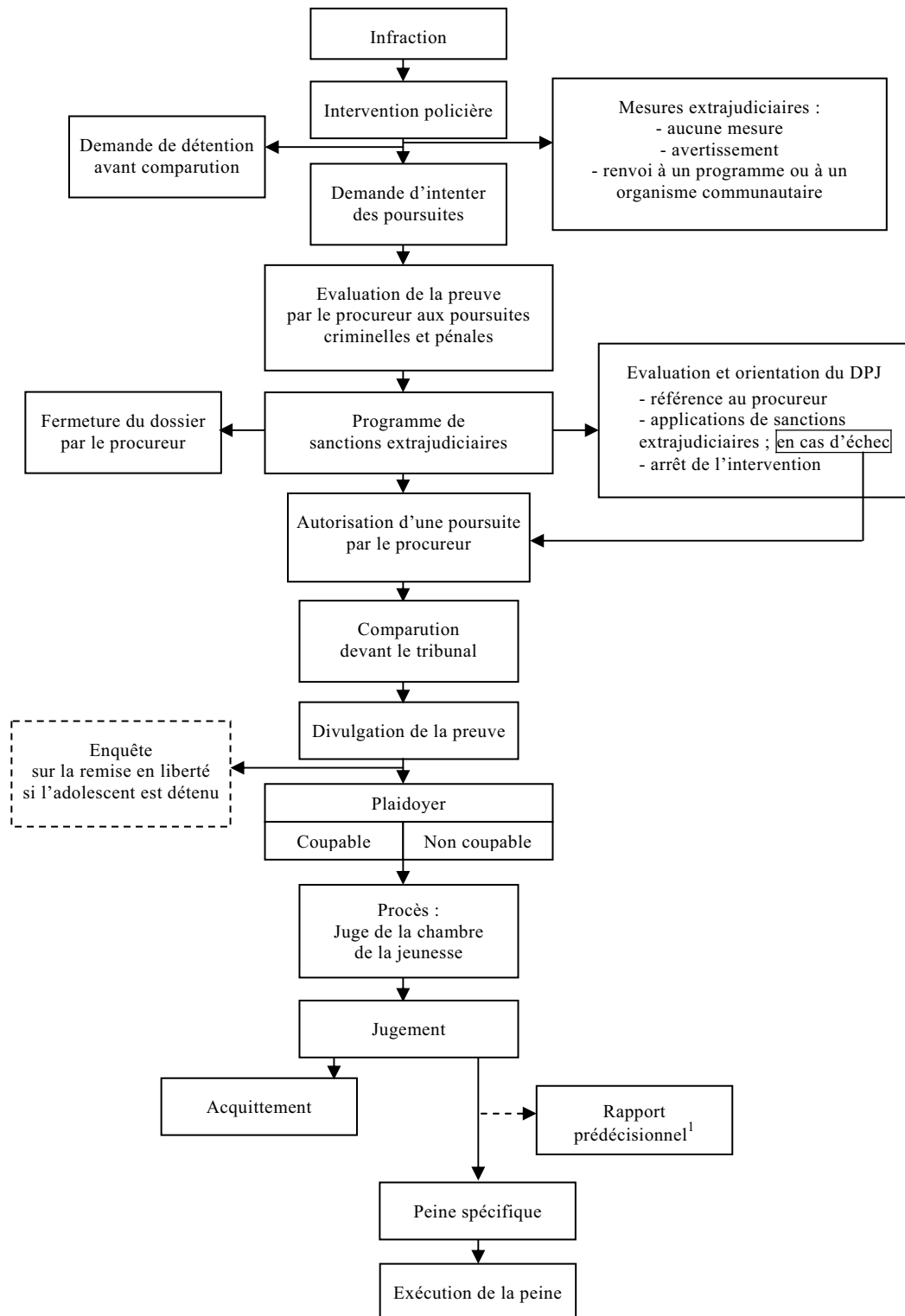
A contrario, si le policier estime qu'il y a lieu d'intenter des poursuites, le dossier est alors transmis au procureur aux poursuites criminelles et pénales qui décide, après évaluation de la preuve et **en vertu du programme de sanctions extrajudiciaires**, d'adresser l'adolescent au DPJ⁷⁰ ou d'organiser sa comparution devant le tribunal.

Dans la première hypothèse, les services du DPJ procèdent à une évaluation psychosociale du jeune contrevenant et peuvent l'orienter, s'ils jugent que la non-judiciarisation est la réponse la mieux adaptée à sa situation, vers une sanction extrajudiciaire⁷¹ : exécution de travaux communautaires, atelier de développement des habiletés sociales ou encore séance de médiation avec la victime (*cf. infra*).

⁷⁰ Qui est, au Québec, le directeur provincial compétent en matière de sanctions extrajudiciaires.

⁷¹ 60 % environ des dossiers transmis sont retenus pour application du programme, 25 % sont renvoyés au procureur pour comparution devant le tribunal, les cas restants étant classés sans suite après une forme de rappel à la loi.

L'application de la loi sur le système de justice pénale pour les adolescents au Québec



¹ Rapport, obligatoire dans certains cas, rédigé par le DPJ et ayant pour but de dresser un portrait de la situation de l'adolescent afin de permettre au tribunal de prononcer une peine conforme aux principes de la loi. A des fins de simplification, le graphique ci-dessus ne fait pas état des étapes spécifiques aux cas d'assujettissement à une peine pour adulte.

La préférence pour la non-judiciarisation **ne confine pas pour autant au laxisme dans les dossiers les plus graves** : ainsi, le procureur aux poursuites criminelles et pénales peut exceptionnellement demander au tribunal qu'une peine applicable aux adultes soit prononcée à l'égard d'un adolescent déclaré coupable d'un acte criminel passible d'une peine d'emprisonnement de plus de deux ans, dès lors qu'il était âgé d'au moins quatorze ans au moment des faits.

Enfin, des peines spécifiques peuvent être imposées à l'adolescent reconnu coupable, parmi lesquelles la réalisation d'un travail bénévole au profit de la collectivité, une période de probation avec ou sans suivi, un programme d'assistance et de surveillance intensives, un placement en milieu ouvert ou fermé⁷² ou encore une amende.

2. Encadrer et responsabiliser les auteurs d'infractions

Lorsqu'une mesure ou une sanction extrajudiciaire est mise en œuvre, interviennent les **organismes de justice alternative (OJA)**. Ceux-ci appuient et encadrent l'adolescent dans l'accomplissement des obligations imposées par la mesure à laquelle il participe ou par la sanction qui lui est prescrite, en collaboration avec les services du DPJ.

Les organismes de justice alternative (OJA)

Apparus au Québec en 1979 à titre expérimental à partir des travaux de l'École de criminologie de Montréal, les organismes de justice alternative (OJA) sont le fruit d'une critique des pratiques pénales antérieures, trop centrées sur une approche strictement répressive ; ils s'inscrivent dans un courant de non-judiciarisation et de décriminalisation des actes commis par les jeunes délinquants dont le Gouvernement fédéral s'est inspiré lors de l'élaboration, en 1982, de la loi sur les jeunes contrevenants.

Après avoir connu un développement rapide dans le milieu des années 1980 - sept cents adolescents confiés en 1985, neuf mille en 1987 -, l'activité des trente-sept organismes est stable depuis 2002 - avec en moyenne douze mille jeunes suivis chaque année - du fait de la baisse de la population adolescente.

Mettant en œuvre les concepts de médiation pénale et de justice réparatrice, les OJA substituent à la formule classique « répondre au mal par le mal » la logique plus vertueuse « répondre au mal par le fait de faire le bien » et privilégient le recours à la médiation.

Sur le plan national, la représentation des OJA est assurée, depuis 1989, par le Regroupement des organismes de justice alternative du Québec (Rojaq) qui joue également un rôle de conseil, d'offreur de services et de diffuseur des bonnes pratiques.

⁷² Une ordonnance de placement et de surveillance différée peut également être prononcée.

Dans leurs pratiques, les OJA recourent en particulier aux techniques de médiation. Dès lors que l'accord de chaque partie est recueilli, la médiation vise d'abord, à travers la confrontation physique entre le jeune contrevenant et sa victime, à obtenir **l'adhésion et la prise de conscience** du premier tout en organisant **une première forme de réparation** au bénéfice de la seconde.

Elle est aussi l'occasion de **convenir du mode de dédommagement de la victime**, les mesures de réparation pouvant prendre la forme d'excuses verbales ou écrites, d'un travail bénévole en sa faveur (ménage, tonte de pelouse, etc.) ou d'une compensation financière en réparation du préjudice subi. La réussite d'une médiation est en tous les cas fortement conditionnée à la préparation qui l'a précédée, le rôle du médiateur étant décisif.

Bien que peu d'études soient disponibles sur le sujet, il apparaît que les adolescents ayant participé à une séance de médiation récidivent moins que les autres et que **le taux de récidive diminue de 9 % à 29 % en fonction des mesures extrajudiciaires décidées**⁷³.

⁷³ Source : Regroupement des organismes de justice alternative du Québec (Rojaq). *Les programmes de médiation s'adressent du reste autant à des primo-délinquants qu'à des récidivistes.*

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 29 juin 2011 sous la présidence de Muguette Dini, présidente, la commission entend une communication de celle-ci sur la politique familiale et la protection de l'enfance au Québec.

Muguette Dini, présidente. - En septembre dernier, une délégation de la commission, que j'ai eu l'honneur de conduire et dont Brigitte Bout, Alain Gournac, Claire-Lise Champion, Christiane Demontès et Isabelle Pasquet étaient membres, s'est rendue à Québec puis à Montréal. Nous voulions étudier, sur place, la politique familiale provinciale, réputée généreuse, et le système de protection de l'enfance, que l'on disait efficace.

Les nombreux entretiens et visites que nous avons conduits nous ont amenés à la conclusion que l'exemple québécois pourrait utilement nourrir nos réflexions sur l'avenir de nos politiques de soutien aux familles comme d'aide à l'enfance en danger.

En matière de politique familiale, le Québec a fait le choix, en 1997, d'investir massivement en direction des familles, avec pour objectif de répondre à un double défi :

- rompre avec la spirale d'un déclin démographique annoncé : chute des naissances d'un tiers sur la décennie 1990, érosion continue de l'indice de fécondité, tombé à 1,36 enfant par femme en 1987 ;

- s'adapter à la diversité croissante des modèles familiaux et faciliter, en particulier, la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale.

Trois mesures phares ont été retenues : simplifier et majorer les prestations monétaires en faveur des familles ; subventionner le développement d'un réseau de garde à contribution minimale pour les parents ; créer, de toutes pièces, un régime d'assurance parentale propre à la province, pour un effort budgétaire global de l'ordre de 6,5 milliards de dollars canadiens (soit près de 4,6 milliards d'euros) en 2009 - 10 milliards de dollars avec les prestations fédérales - et un niveau de dépenses publiques rapporté au Pib qui place désormais la province dans le peloton de tête de l'OCDE (3,2 % contre 3 % en France en 2005).

D'abord, le « soutien aux enfants » : bien que prenant la forme d'un crédit d'impôt annuel remboursable, cette prestation monétaire est largement comparable à nos allocations familiales : il est non imposable et comprend une prestation universelle, variable suivant le nombre d'enfants. Mais il s'en distingue par le fait que les droits sont ouverts dès le premier enfant et, surtout, que s'y ajoute une composante variable, modulée selon le revenu familial. Ainsi, le soutien aux enfants s'échelonne, pour un premier enfant, de 619 à 2 204 \$ sur l'année ; des majorations sont également prévues à compter du quatrième enfant, pour les familles monoparentales ainsi que pour les enfants handicapés.

D'autres prestations monétaires peuvent venir le compléter, qu'il s'agisse d'aides spécifiques - subventions ponctuelles aux naissances multiples, détaxation de produits courants (couches, biberons, etc.) entre autres -, de la « prime au travail » - équivalent de notre prime pour l'emploi - qui tient compte de la composition familiale, ou des prestations monétaires fédérales à destination des familles ;

Ensuite, les services de garde à tarif réduit : constatant que le manque de solutions de garde constituait l'un des freins majeurs à la réalisation du désir d'enfants, le Gouvernement québécois a misé, dès 1997, sur le développement accéléré d'un réseau de garde à contribution réduite - 5 \$ puis 7 \$ par jour à la charge des parents, soit moins de 14 % du coût réel du service - pour un coût budgétaire global évalué, en 2009, à 2,4 milliards de dollars.

Le nombre de places disponibles est ainsi passé de moins de 79 000 en 1997 à plus de 211 000 au 30 juin 2010, pour un objectif porté à 235 000 d'ici à la fin de l'actuelle législature, en 2013. Surtout, et contrairement à la pratique française qui fait varier les tarifs de garde collective en fonction du revenu familial, ces tarifs réduits sont accessibles à tous les parents d'enfants de moins de cinq ans, quels que soient leurs revenus, ce qui, au passage, ne désincite pas les mères, comme c'est hélas trop souvent le cas, à la reprise d'activité.

Les services de garde à contribution réduite sont dispensés dans trois types de structures bien distincts :

- les centres de la petite enfance (CPE), organismes parapublics à but non lucratif associant les parents à leur gestion selon un modèle coopératif - pour un total de 80 000 places environ ;

- les garderies subventionnées, entreprises privées principalement à but lucratif - pour un peu plus de 39 000 places ;

- et l'équivalent de nos assistantes maternelles, les quinze mille « responsables d'un service de garde en milieu familial », offrant un peu plus de 91 000 places. Précisons qu'ils peuvent accueillir de six à neuf enfants - dont deux à quatre enfants de moins de dix-huit mois - selon qu'ils sont seuls ou assistés d'un autre adulte, et qu'ils sont placés sous la supervision de bureaux coordonnateurs chargés du respect des normes de sécurité et de qualité applicables en la matière.

Malgré ces efforts, on estime qu'il faudrait créer environ quarante mille places à tarif réduit supplémentaires pour répondre aux besoins, ce qui explique le doublement des capacités d'accueil en garderie non subventionnée sur les cinq dernières années - pour un peu moins de 13 000 places. Du reste, la combinaison de trois dispositifs, l'un provincial - le crédit d'impôt remboursable pour frais de garde -, les deux autres fédéraux - prestation universelle pour la garde d'enfants et déduction pour frais de garde - a pour effet de réduire très largement le coût net de la garde non subventionnée pour le porter, dans certains cas, à un niveau voisin de celui des tarifs réduits.

Enfin, le régime québécois d'assurance parentale (RQAP) : entré en vigueur en 2006 en remplacement du volet « congé parental » du régime d'assurance emploi fédéral, le RQAP offre désormais les prestations les plus généreuses du pays, avec pour objectif de favoriser la conciliation travail-famille mais aussi de répondre à la pénurie de main d'œuvre résultant du vieillissement de la population. Accessible aux parents dont les revenus annuels du travail sont compris entre 2 000 et 62 500 dollars, le régime prévoit :

- le versement de prestations de maternité et de paternité, respectivement réservées à la mère et au père ;

- et de prestations parentales, partageables entre les deux membres du couple.

Le total peut atteindre jusqu'à 75 % du revenu hebdomadaire moyen.

Il se caractérise également par sa souplesse puisque les parents peuvent opter entre deux régimes distincts :

- dans le « régime de base », choisi par les deux tiers des prestataires, les taux de remplacement varient de 55 % à 70 %. Le congé dure alors au minimum dix-huit semaines pour la mère, auxquelles s'ajoutent trente deux semaines partageables : si le couple s'accorde pour attribuer à la mère la totalité des semaines de prestations parentales, elle aura donc cinquante semaines de congé ; à l'inverse, si les parents choisissent d'affecter au père toutes les semaines partageables, celui-ci bénéficiera alors de trente-sept semaines de prestations ;

- dans le « régime particulier », le taux de remplacement est plus élevé (75 %) mais la durée maximale de congé parental moindre - quinze semaines minimum pour la mère et vingt-cinq partageables, soit un maximum de quarante semaines pour la mère selon la répartition retenue pour les semaines parentales.

En autorisant le partage des prestations parentales et en leur ouvrant des droits exclusifs, le RQAP encourage ainsi fortement les pères à participer activement aux premières semaines de l'enfant.

Au total, la mise en œuvre de ces trois piliers - soutien aux enfants, garde à tarif réduit et assurance parentale - a produit des résultats probants :

- une inversion des principaux indicateurs démographiques : sur la dernière décennie, le Québec a connu la plus longue période de croissance des naissances depuis le « baby-boom » de l'après-guerre (88 300 naissances en 2010, soit 22,6 % de plus qu'en l'an 2000) et l'indice de fécondité est remonté à 1,73 enfant par femme, chiffre le plus élevé depuis 1977, avec à la clé une reprise de l'accroissement naturel de la population ;

- une hausse continue du revenu disponible des familles avec enfants - jusqu'à 43 % dans le cas d'une famille avec deux enfants disposant de 15 000 \$ de revenus d'activité ;

- une présence accrue des femmes sur le marché du travail, avec un taux d'emploi des femmes âgées de vingt-cinq à quarante-quatre ans (79 %) désormais supérieur d'un point à la moyenne canadienne ;

- enfin, une place croissante des pères dans la vie de famille : plus de 75 % d'entre eux utilisent les droits aux congés qui leur sont ouverts à la naissance d'un enfant.

Cependant, la politique familiale québécoise est, en quelque sorte, victime de son succès :

- sous l'effet de la hausse des naissances, le développement, bien que rapide, du réseau de garde à tarif réduit peine à suivre la hausse de la demande, à la fois quantitativement et qualitativement : comme en France, il est en particulier difficile de satisfaire les besoins de garde à des horaires atypiques, alors même que les formes de travail à horaires décalés progressent ;

- de la même façon, la hausse ininterrompue des prestations versées par le RQAP depuis sa création pèse sur l'équilibre financier du régime et oblige à relever, chaque année depuis quatre ans, le niveau des cotisations acquittées par les salariés et les employeurs, pour résorber à terme un déficit cumulé estimé à 902 millions de dollars au plus haut (2014) ; en attendant, les difficultés de trésorerie sont couvertes par des prêts à taux préférentiel accordés par le Gouvernement ;

- enfin, la province est confrontée, comme partout, à une contrainte budgétaire forte (lors de notre visite : 3,2 milliards de dollars de déficit attendu en 2009-2010, pour un budget total de 67 milliards).

En matière de protection de l'enfance, le Québec fait figure de précurseur depuis l'adoption de sa loi sur la protection de la jeunesse (LPJ) en 1977 et de ses révisions successives.

Fondée sur le principe de l'antériorité de l'intervention sociale sur le recours au juge, la LPJ vise à concilier respect de l'autorité parentale et préservation de l'intérêt de l'enfant. Ainsi le directeur de la protection de la jeunesse (DPJ) n'intervient que lorsqu'il y a compromission, ou menace de compromission, de la sécurité ou du développement de l'enfant.

Tout au long du processus, intervenants sociaux et judiciaires doivent s'assurer du respect des droits de l'enfant comme de la primauté de la responsabilité parentale, agir avec diligence et garantir la participation active de l'enfant et de ses parents, avec pour horizon le maintien de l'enfant dans son milieu familial ou, à défaut, l'établissement d'un projet de vie stable. Chaque fois que possible, des ententes sont conclues avec les parents sur la mise en œuvre de mesures volontaires et même après l'intervention du juge, une approche consensuelle est privilégiée - au travers, notamment, de conférences de règlement à l'amiable.

Si ces concepts ont, depuis, été largement exportés, le Québec se distingue encore par l'introduction, en 2006, de délais maximaux de placement, au-delà desquels une solution de vie pérenne pour l'enfant doit avoir été trouvée, afin d'éviter les effets dévastateurs d'allers-retours permanents entre famille biologique et famille(s) d'accueil.

Parce qu'il est établi que plus l'enfant est jeune, plus il convient d'agir vite, cette durée maximale d'hébergement est modulée suivant l'âge de l'enfant : elle est fixée à douze mois s'il est âgé de moins de deux ans, dix-huit mois s'il est âgé de deux à cinq ans et vingt-quatre mois au-delà. A l'expiration de ce délai, et seulement si un retour dans la famille n'est pas possible, le tribunal doit rendre une décision visant à assurer un milieu de vie stable à l'enfant de façon permanente.

Dans tous les cas, l'application de cette date butoir, loin d'être une clause-couperet, est laissée à l'entière appréciation du juge. Ce dernier peut y déroger lorsque le retour de l'enfant dans sa famille est envisagé à court terme, dans l'intérêt de l'enfant ou pour des motifs sérieux, notamment dans le cas où les services sociaux et de santé aux parents n'auraient pas été rendus.

En pratique, le DPJ élabore simultanément, dès le début de l'intervention, deux projets de vie, l'un privilégié - le plus souvent, maintien ou retour dans le milieu familial -, l'autre alternatif - solution de repli n'advenant que par défaut, lorsque des motifs cliniques ou judiciaires s'opposent à l'autre.

Au total, les effets de la LPJ s'avèrent largement positifs : en privilégiant l'intervention en milieu parental, on a constaté une baisse des deux tiers du nombre des placements - de 30 000 au milieu des années 70, à 11 000 en 2009 - alors que le nombre des signalements faisait plus que doubler - 30 000 en 1980 puis 70 000 en 2009. En outre, depuis l'instauration de délais maximaux de placement, les enfants vivent globalement moins d'instabilité : moins de placements, changements de milieu de vie moindres et recours accru à la famille élargie ou aux personnes « significatives ».

En dépit de ces succès incontestables, certaines difficultés subsistent : comme en France, le recrutement de nouvelles familles d'accueil s'avère problématique tant les postulants sont rares. Il demeure par ailleurs de fortes inégalités territoriales dans l'application de la LPJ, les intervenants et les moyens manquant là où les besoins sont les plus criants : c'est notamment le cas de la communauté inuite du Nunavik, à l'extrême nord de la province. Enfin, la continuité du suivi des enfants entre les différents intervenants - en particulier les centres de santé et de services sociaux et les centres jeunesse - mériterait encore d'être améliorée afin d'éviter les « vides de services ».

En matière de justice pénale pour adolescents, enfin, les solutions retenues méritent également toute notre attention.

Depuis l'adoption, en 1982, de la loi sur le système de justice pénale pour les adolescents (LSPJA) - législation fédérale mais administrée dans chaque province -, la voie des mesures et sanctions extrajudiciaires est

privilégiée à chaque stade de la procédure : après l'intervention policière d'abord et s'il n'y a pas lieu d'engager des poursuites pénales, l'adolescent peut être orienté vers un programme ou un organisme communautaire susceptible de l'aider à ne plus commettre d'infractions ; à l'inverse, si une procédure judiciaire est engagée, le procureur peut toujours décider d'adresser le jeune contrevenant au DPJ qui pourra choisir de lui appliquer un programme de sanctions extrajudiciaires : travaux d'intérêt général, séance de médiation avec la victime, etc.

Pour autant, la préférence pour la non-judiciarisation ne confine pas au laxisme dans les cas les plus graves : ainsi le procureur peut exceptionnellement requérir l'application d'une peine pour adulte à l'égard d'un adolescent déclaré coupable d'un acte criminel passible d'une peine d'emprisonnement de plus de deux ans, dès lors qu'il était âgé d'au moins quatorze ans au moment des faits.

Enfin, l'accent est mis tant sur la responsabilisation des auteurs d'infractions que sur la recherche d'une participation accrue des victimes au processus de réparation : en organisant la confrontation physique entre le jeune contrevenant et sa victime, le recours à la médiation autorise en particulier l'adhésion et la prise de conscience du premier et permet de convenir du mode de dédommagement de la seconde.

Au total, la mise en œuvre de ces mesures extrajudiciaires a permis, selon les organismes de justice alternative qui la conduisent, de réduire le taux de récidive des mineurs délinquants.

Après ce bref tour d'horizon, je souhaite vous exposer, mes chers collègues, les quelques propositions sur lesquelles la mission invite à la réflexion :

- le système québécois d'aide financière aux familles ayant permis d'accroître le soutien aux familles les moins aisées et aux classes moyennes, peut-être pourrions-nous nous en inspirer pour créer une part additionnelle d'allocations familiales, modulée en fonction du revenu, en complément de la part universelle actuellement versée à l'ensemble des familles, quel que soit leur revenu.

Pour tenir compte des contraintes budgétaires actuelles, ce supplément pourrait être financé par l'extinction de certains avantages fiscaux : suppression progressive de la demi-part fiscale supplémentaire accordée à tout parent célibataire, divorcé ou veuf, sans enfant à charge, qui a élevé seul un enfant, voire réforme de la règle du quotient familial. A niveau égal de dépenses de la collectivité en faveur des familles, cette dernière réforme conduirait non seulement à une redistribution forte des familles aisées vers celles à revenus faibles ou moyens mais renforcerait aussi la lisibilité et la cohérence d'ensemble de notre politique familiale ;

- il s'agirait ensuite de réfléchir à l'attribution d'allocations familiales dès le premier enfant comme cela existe déjà pour les agents de la fonction publique avec le supplément familial de traitement, à un montant certes minime (2,29 euros au 1^{er} juillet 2010) ;

- en matière de garde d'enfants, nous pourrions aussi envisager l'institution d'un tarif de garde universel, indépendant du revenu familial, afin d'élargir les choix d'un mode de garde pour tous les parents ; comme les précédentes, cette proposition pourrait être financée par redéploiement des économies produites par la remise à plat de certains dispositifs fiscaux ; du reste, si un tel tarif universel était étendu non seulement aux modes de garde collective, mais aussi à la garde d'enfants à domicile, les avantages fiscaux pour l'emploi d'une personne à domicile pourraient également être réorientés vers le financement du dispositif ;

- enfin, il conviendrait d'étudier l'introduction, dans la législation française, de délais maximaux de placement des enfants en danger, établis en fonction de leur âge, au-delà desquels une solution de vie stable devrait avoir été trouvée. Comme au Québec, l'application de cette règle serait conditionnée à l'accompagnement effectif des parents et, dans tous les cas, laissée à l'appréciation du juge qui pourrait toujours y déroger à raison de circonstances particulières.

Je veux, pour finir, souligner l'accueil très chaleureux qui nous a été réservé par nos hôtes québécois ainsi que la parfaite information qu'ils ont su nous procurer. Je crois ne pas trahir le sentiment des autres membres de la délégation en disant tout le plaisir que nous avons eu à participer à cette mission !

Christiane Demontès. - Je vous remercie de ce rapport très complet, dans lequel je me retrouve presque intégralement et dont je partage l'ensemble des propositions. Je souhaite simplement insister sur la double dimension de la politique familiale québécoise telle que je l'ai perçue : il s'agit tout à la fois d'une véritable politique parentale, et non exclusivement d'aide aux mères, et d'une politique axée sur le retour à l'emploi et la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale. Les parents y sont considérés en tant que tels, mais aussi en tant qu'acteurs indispensables au bon fonctionnement de l'économie.

Concernant la protection de l'enfance, j'y ai vu, comme vous, des éléments intéressants mais aussi d'autres plus inquiétants : ainsi la séparation définitive entre l'enfant et ses parents intervient parfois de façon très rapide et, à mon sens, sans doute trop abrupte.

Je dois vous dire, enfin, tout le plaisir que j'ai eu à participer à cette mission et à rencontrer des interlocuteurs intéressants et particulièrement disponibles pour répondre à nos interrogations.

Muguette Dini, présidente. - Je précise, s'agissant des propositions que j'ai évoquées, qu'il s'agit uniquement de pistes de réflexion.

Isabelle Pasquet. - Comme Christiane Demontès, j'ai aussi été frappée par le fait que la politique d'accueil de la petite enfance était tournée vers le retour à l'emploi, en particulier des femmes, et qu'elle impliquait les mères comme les pères. Au-delà de la conciliation travail-famille, cette politique est aussi marquée par le souci permanent du bon développement de l'enfant.

Quant à la protection de l'enfance, je partage les mêmes inquiétudes sur la coupure, parfois un peu brutale, avec les parents même si certaines des mesures présentées sont intéressantes.

Enfin, j'ai aussi particulièrement apprécié les échanges avec nos interlocuteurs québécois ...

Muguette Dini, présidente. - ... qui étaient à la fois rigoureux et chaleureux !

Brigitte Bout. - A mon tour, je vous remercie de cette mission ; comme mes collègues, j'ai été marquée par l'accent porté sur la famille, plutôt que sur les seules mères, ainsi que par la préservation d'une ambiance la plus familiale possible dans les structures d'accueil visitées - je pense aux projets « L'Escargot » et « l'Explorateur » accueillant des enfants présentant des troubles de l'attachement. Essayons de faire aussi bien chez nous !

Muguette Dini, présidente. - En matière de protection de l'enfance, les décisions peuvent certes paraître un peu radicales, elles n'en méritent pas moins d'être étudiées en détail. Il n'est qu'à voir, pour s'en convaincre, dans notre système, les dégâts causés aux enfants par les ballottements permanents d'une famille d'accueil à l'autre et à l'issue de retours infructueux dans leur famille biologique. Il est par ailleurs des environnements familiaux plus néfastes que bénéfiques pour le bon développement de l'enfant ...

En outre, la coupure avec la famille, dans le système québécois, est loin d'être immédiate et deux projets de vie - dont le maintien ou le retour dans la famille - sont élaborés concurremment. Enfin, la décision du retrait de l'enfant appartient toujours au juge, étant précisé que les juges pour enfants québécois sont obligatoirement recrutés parmi des avocats expérimentés et déjà connaisseurs du terrain pour l'avoir pratiqué pendant au moins dix ans. Tel n'est pas le cas pour les juges aux affaires familiales français qui sont souvent tout juste issus de l'école de la magistrature et peu au fait des réalités de terrain.

Isabelle Pasquet. - Ce qui est le plus traumatisant pour les enfants, c'est la séparation brutale d'avec les parents. S'agissant de la protection de l'enfance, il n'existe sans doute pas de solutions idéales mais plutôt une gestion au cas par cas. Ce qui distingue les pratiques québécoise et française en la matière, c'est avant tout une différence de culture qui rend difficile l'importation, à droit constant, des règles de l'un vers l'autre, et réciproquement.

Muguette Dini, présidente. - Notre système est, à mon sens, performant pour ce qui relève de la détection des enfants en danger mais défaillant dès lors qu'il est question de protéger l'enfant et de lui trouver un projet de vie stable.

René Teulade. - *Pour m'être rendu au Québec il y a une vingtaine d'années, j'avais été frappé, à l'époque, par la rapidité avec laquelle les travaux d'intérêt général étaient mis en œuvre après la constatation de l'incivilité, sans pour cela avoir à multiplier les procédures judiciaires et en associant les acteurs locaux. A mon retour, j'ai pu constater, dans ma commune, que c'était loin d'être aussi facile !*

Muguette Dini, présidente. - *Le système québécois est toujours aussi réactif.*

André Lardeux. - *Vous nous avez indiqué que les assistantes maternelles peuvent accueillir de six à neuf enfants selon qu'elles sont elles-mêmes assistées ou non, mais quelles sont les capacités maximales d'accueil en garde collective ?*

Muguette Dini, présidente. - *S'agissant des centres de la petite enfance, la loi détermine, pour l'essentiel, un effectif minimal de personnel encadrant en fonction de l'âge des enfants accueillis simultanément : ainsi une personne au moins doit être présente pour cinq enfants âgés de moins de dix-huit mois, huit enfants de dix-huit mois à quatre ans, dix enfants de quatre à cinq ans ou vingt enfants de plus de cinq ans.*

André Lardeux. - *Concernant les propositions sur lesquelles vous invitez à la réflexion, je suis, pour ma part, très défavorable à l'attribution d'allocations familiales dès le premier enfant car cela reviendrait, de fait, à créer une allocation pour enfant seul ; en outre, l'efficacité d'une telle mesure serait, du point de vue du bénéfice social, pratiquement nulle et, sur le plan de l'incitation démographique, totalement inexistante.*

Quant à l'idée d'une part additionnelle d'allocations familiales variable selon le revenu, il s'agit là d'un vieux serpent de mer dont je suis convaincu qu'in fine, les catégories intermédiaires seraient les principales victimes. Il convient plutôt, à mon sens, de maintenir des prestations familiales universelles tout en améliorant les dispositifs sociaux en faveur des familles à faible revenu.

Yves Daudigny. - *Aujourd'hui tous les enfants ouvrent droit aux mêmes prestations mais seulement à la condition qu'ils soient au moins deux ! Or, chacun connaît la situation d'enfants uniques dans une famille aux ressources particulièrement modestes qui, parce qu'étant seuls, ne bénéficient de rien.*

S'agissant de la modulation des allocations familiales en fonction du revenu parental, on touche effectivement à un sujet tabou qui renvoie à une distinction de fond : en vertu des principes arrêtés en 1945 pour notre système de protection sociale, l'on ne tient pas compte des revenus pour attribuer les prestations, qu'il soit question de santé ou d'aide aux familles ; à l'inverse, la logique de l'aide sociale consiste à verser des allocations en fonction du niveau des ressources, tandis que des dispositifs plus récents - l'allocation personnalisée d'autonomie (Apa) par exemple - combinent droits universels et modulation de leur montant selon le revenu.

De ce point de vue, la piste de réflexion suggérée ici est très habile puisqu'elle consiste à maintenir, à leur niveau actuel, les prestations universelles mais en introduisant une part additionnelle variable, ce qui rétablirait un minimum de justice dans le système. Certes, les familles très aisées sont largement minoritaires mais comment justifier, les concernant, qu'elles touchent le même montant que toutes les autres ?

Guy Fischer. - *Il est toujours intéressant d'étudier les expériences étrangères pour les confronter aux nôtres ; je partage les propos tenus par Isabelle Pasquet et ajouterai, concernant l'attribution d'allocations familiales dès le premier enfant, qu'il s'agit d'un amendement régulièrement déposé par notre groupe !*

Concernant la demi-part fiscale supplémentaire accordée aux parents isolés, il me semblait que sa suppression progressive avait d'ores et déjà été décidée ...

Muguette Dini, présidente. - *C'est en partie exact : à compter de l'imposition des revenus de l'année 2009, cette demi-part n'est plus attribuée qu'aux parents isolés qui ont effectivement élevé seuls un enfant pendant au moins cinq ans ; l'extinction progressive du dispositif d'ici à 2012 ne vise que les parents ne remplissant pas cette condition.*

En matière de justice pénale pour adolescents, j'ajoute que l'organisation rapide d'une confrontation entre l'auteur des faits et sa victime semble réduire sensiblement le taux de récidive.

Raymonde Le Texier. - *La pratique de la médiation, en présence d'un médiateur ou d'un juge, était autrefois courante dans les maisons de la justice et du droit tant que l'on disposait de subventions pour la mettre en œuvre ... Et lorsqu'il apparaissait qu'à l'issue de cette confrontation, l'agresseur n'avait pas pris conscience de la gravité des faits, il était alors orienté vers un magistrat. En plus d'incarner la victime, on évite ainsi d'avoir à attendre dix-huit ou vingt-quatre mois avant d'être présenté au juge des enfants après un premier délit, naturellement suivi par d'autres commis entre temps.*

S'agissant de la protection de l'enfance, je partage les remarques de la présidente sur ces enfants ballotés d'une structure d'accueil à l'autre, au motif notamment qu'il conviendrait qu'à chaque âge corresponde un type de placement, voire qu'il importe que l'enfant ne s'attache pas trop ! Or, si on ne s'attache pas, on ne grandit pas.

Enfin, lorsqu'il est question de durée maximale d'hébergement avant la fixation d'un cadre de vie stable pour l'enfant, ne vise-t-on que les placements en structure collective ?

Muguette Dini, présidente. - *Sont concernés tous les types de placements, auprès d'une personne significative, de la famille élargie, d'une famille d'accueil, etc.*

Brigitte Bout. - Lors de notre mission, on nous a parlé, à demi-mots, de la situation de la communauté inuite du Nunavik et des difficultés particulières auxquelles elle était confrontée.

Muguette Dini, présidente. - Pour m'y être rendue, il est vrai que les problèmes d'alcool et de violence intra-familiale y sont très fréquents ; du fait de l'éparpillement des communautés villageoises, il est cependant très difficile d'assurer une présence suffisante des intervenants sociaux.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

ANNEXE 1

Programme de la délégation de la commission des affaires sociales au Québec (6 - 14 septembre 2010)

Lundi 6 septembre	
16 h 10	Départ de l'aéroport Roissy Charles de Gaulle
17 h 30 ⁷⁴	Arrivée à l'aéroport Montréal-Trudeau
19 h	Départ de l'aéroport Montréal-Trudeau
19 h 49	Arrivée à l'aéroport international de Québec

Mardi 7 septembre	
9 h - 12 h	Centre Jeunesse de Québec Jacques Laforest, directeur général du Centre jeunesse de Québec, Chantal Maltais, directrice des jeunes et des familles, Marie Jacob et Annie-Eve Girard, conseillère au ministère de la santé et des services sociaux <i>Thèmes : présentation des centres jeunesse, de la loi sur la protection de la jeunesse et de l'entente multisectorielle relative aux enfants victimes d'abus sexuels, de mauvais traitements physiques ou d'une absence de soins menaçant leur santé physique</i>
12 h - 13 h 45	Déjeuner
14 h - 16 h 30	Ministère de la famille et des aînés Line Bérubé, sous-ministre adjointe aux politiques, Lynda Fortin, directrice de la recherche et du développement des politiques, Céline Lamy, Economiste et Karine Kouamé, conseillère en affaires internationales et intergouvernementales <i>Thème : présentation des lignes directrices de la politique familiale et politique familiale comparée</i>
16 h 45	Conseil de la famille et de l'enfance Marie Réheume, présidente, et Isabelle Bitauveau, secrétaire générale <i>Thèmes : présentation de la politique familiale et rôle du Conseil de la famille et de l'enfance</i>
18 h 55	Dîner à l' Assemblée nationale du Québec , offert par la Délégation de l'Assemblée nationale pour les relations avec le Sénat français (DANRSF)

⁷⁴ Heure locale : le décalage avec la France est de six heures.

Mercredi 8 septembre	
<i>9 h</i>	Visite de l' Assemblée nationale du Québec
<i>9 h 30</i>	Première séance de travail à l' Assemblée nationale du Québec Vincent Auclair, député de Vimont, et René Gauvreau, député de Groulx <i>Thème : présentation du système de protection de l'enfance</i>
<i>12 h</i>	Déjeuner offert par la DANRSF
<i>14 h</i>	Deuxième séance de travail à l' Assemblée nationale du Québec Vincent Auclair, député de Vimont, et René Gauvreau, député de Groulx <i>Thème : présentation des politiques familiales</i>
<i>19 h</i>	Dîner à l'invitation de la Consule générale de France à Québec

Jeudi 9 septembre	
<i>9 h - 10 h 30</i>	Chambre de la jeunesse de la Cour du Québec Claude Boulanger, juge en chef et Mario Tremblay, juge en chef associé à la Cour <i>Thèmes : application de la loi sur la protection de la jeunesse</i>
<i>11 h - 12 h 30</i>	Conseil de gestion de l'assurance parentale Geneviève Bouchard, présidente-directrice générale, Brigitte Thériault, secrétaire générale, et Roger Robitaille, directeur général opérationnel <i>Thèmes : présentation des règles et de la solution d'affaires du régime québécois d'assurance parentale (RQAP)</i>
<i>12 h 30 - 14 h</i>	Déjeuner
<i>14 h - 18 h</i>	Transfert vers Montréal

Vendredi 10 septembre	
<i>9 h - 11 h</i>	Direction Générale du centre de jeunesse de la Montérégie Camille Picard, directeur général, Denis Adam, directeur général adjoint, Sonia Gilbert, directrice de la protection de la jeunesse, et Suzanne Lepage, directrice des services aux jeunes et à leurs familles <i>Thèmes : présentation des centres jeunesse, de l'application de la loi sur la protection de la jeunesse et du projet France-Québec</i>
<i>11 h - 12 h</i>	Visite de deux structures d'accueil : l'Escargot (troubles de l'attachement pour les enfants de moins de six ans) et l'Explorateur (troubles de l'attachement pour les enfants âgés de six ans à douze ans)
<i>12 h - 13 h 30</i>	Déjeuner offert par la Direction générale du centre de jeunesse de la Montérégie
<i>14 h - 15 h 30</i>	Rencontre avec le Docteur Gilles Julien, fondateur de la pédiatrie sociale au Québec

15 h 30	Regroupement des organismes de justice alternative du Québec (Rojaq) Serge Charbonneau, directeur <i>Thème : présentation des organismes de justice alternative et du Rojaq</i>
---------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Lundi 13 septembre

10 h 30 - 12 h	Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse Sylvie Godin, vice-présidente, responsable du mandat jeunesse, et Claire Bernard, conseillère juridique <i>Thèmes : présentation des droits de l'enfant et du mandat jeunesse de la commission</i>
12 h 30 - 14 h	Déjeuner offert par le consul général de France à Montréal
14 h 30 - 15 h	Entretien avec Yolande James, ministre de la famille et des aînés
15 h - 16 h	Direction générale des services de garde éducatifs à l'enfance Jacques Robert, sous-ministre adjoint <i>Thème : Présentation du développement des places à contribution réduite en services de garde</i>
19 h 50	Départ de l'aéroport Montréal-Trudeau

Mardi 14 septembre

8 h 35 ⁷⁵	Arrivée à l'aéroport Roissy Charles de Gaulle
----------------------	-----------------------------------------------

⁷⁵ Heure de Paris.

ANNEXE 2

Comptes rendus des entretiens

**Jacques Laforest, directeur général du Centre jeunesse de Québec,
Chantal Maltais, directrice des jeunes et des familles,
Marie Jacob et Annie-Eve Girard, conseillères
au Ministère de la santé et des services sociaux
(7 septembre 2010)**

Présentation des centres jeunesse du Québec (par Jacques Laforest)

C'est le ministère de la santé et des services sociaux, par le biais de la Direction des jeunes et de leur famille, qui oriente et définit les paramètres de l'offre de services qui sera dispensée aux jeunes en difficulté et à leur famille.

Parmi ceux-ci, on distingue les « services de première ligne » - services sociaux généraux et certains services particuliers s'adressant à l'ensemble de la population, dispensés par la centaine de centres de santé et de services sociaux (CSSS) et les organismes communautaires - et les « services de deuxième ligne » - services spécialisés mis en œuvre par les centres jeunesse (CJ), à destination des jeunes dont la situation peut être ou est compromise en regard de leur développement et de leur sécurité (LPJ) ainsi qu'aux jeunes contrevenants (LSJPA).

Couvrant l'ensemble des grandes régions du Québec, les seize centres jeunesse sont des organismes parapublics à vocation régionale intervenant jour et nuit avec pour particularité, s'agissant des deux CJ de Montréal et de Québec, d'être également des instituts universitaires, contribuant à ce titre à la formation des professionnels, à la réalisation de recherches sociales à l'évaluation des technologies et des modes d'intervention auprès des jeunes en difficulté et de leur famille ainsi qu'au développement des pratiques de pointe et au transfert des connaissances.

La primauté à la responsabilité parentale étant consacrée, le système de protection n'intervient qu'au titre d'une mesure d'exception, les CJ étant régis par trois lois⁷⁶ qui en définissent le statut, la mission, le mandat et les obligations. Ainsi, ils assurent une mission de protection de l'enfance et de la jeunesse et de réadaptation pour jeunes en difficulté⁷⁷.

⁷⁶ Il s'agit des lois sur les services de santé et les services sociaux (LSSSS) - qui en définit l'organisation générale - sur la protection de la jeunesse (LPJ) - loi spécifique, administrée uniquement par les CJ - et sur le système de justice pénale pour les adolescents (LSJPA) - loi fédérale mais administrée dans chaque province.

⁷⁷ Missions résumées dans la formule : « Permettre aux jeunes en difficulté ainsi qu'à leur famille de se reprendre en main afin de retrouver un mieux-être sur le plan personnel, familial ou social ».

Les CJ employaient, au 31 mars 2010, 13 865 personnes, dont 70 % affectés aux services cliniques (intervention psychosociale et de réadaptation⁷⁸), entre 5 % et 10 % de gestionnaires et entre 20 % et 25 % d'employés de bureau ou de services auxiliaires.

En 2007-2008, 105 000 enfants - soit un peu plus de 2 % des enfants québécois - ont fait l'objet d'une intervention des CJ, dont 70 % au titre de la LPJ, 15 % en vertu de la LSSSS et 15 % sur le fondement de la LSJPA, et 12 000 interventions ont nécessité le retrait temporaire ou permanent du milieu familial⁷⁹.

Parmi les 70 000 cas signalés au directeur de la protection de la jeunesse (DPJ), la moitié environ a été retenue pour évaluation et la situation d'un peu plus de 10 000 enfants *a in fine* été jugée compromise au sens de la LPJ⁸⁰.

Les motifs de signalement sont assez stables suivant les années : 63 % à raison de situations de négligence, 21 % pour des troubles de comportement, 11 % pour abus physiques, 4 % pour abus sexuels et 1 % à la suite d'un abandon. Les enfants de moins de cinq ans représentent près de 20 % des signalements, ceux âgés entre six et treize ans près de 40 % et ceux entre quatorze et dix-sept ans les 40 % restants.

S'agissant de l'application de la LSJPA, sept cents jeunes contrevenants ont fait l'objet d'une peine de mise sous garde ouverte ou fermée, les autres situations évaluées - soit trois mille enfants ayant commis dix mille délits au sens du code criminel - étant traitées dans la collectivité (probation, programme de développement des habiletés sociales, déjudiciarisation, travaux réparatoires, etc.).

En outre, les CJ ont, en 2008, procédé à près de trois cents adoptions québécoises, quatre cents adoptions internationales, mille recherches d'antécédents sociobiologiques et un peu plus de mille retrouvailles.

Quant aux familles aidées, la moitié d'entre elles ont un revenu annuel inférieur au seuil de pauvreté et bénéficient de la sécurité du revenu, près de la moitié sont monoparentales, près de 40 % des parents ont été eux-mêmes victimes de mauvais traitements, 25 % des parents ont un problème de toxicomanie, 25 % vivent une situation de violence conjugale et près de 20 % présentent des problèmes de santé mentale.

Les programmes des CJ se déclinent, notamment, en interventions auprès des familles présentant une problématique de négligence ou des jeunes ayant des troubles de l'attachement, en actions de réadaptation en internat, en foyer de groupe ou par le travail, ou de qualification des jeunes afin d'accroître leur autonomie.

Ils s'inscrivent dans des approches diverses (bio-psycho-sociale, systémique, centrée sur les solutions, psycho-éducative, cognitivo-comportementale, thérapie de la réalité ou médiation en contexte de protection) et mobilisent des services spécialisés (thérapie, expertise, médiation, intervention en centre de jour, intervention spécialisée en

⁷⁸ *Travailleurs sociaux professionnels, psychologues, psycho-éducateurs, éducateurs spécialisés, criminologues, infirmiers.*

⁷⁹ *3 000 enfants ont fait l'objet d'une mesure de placement en centre de réadaptation et en ressource intermédiaire, 600 ont été placés en foyer de groupe et 7 000 en ressource de type familial (famille d'accueil), 2 000 enfants ont été confiés à un tiers significatif et 150 autres placés dans d'autres types de ressources.*

⁸⁰ *Dont 75 % portées à l'attention du tribunal de la jeunesse et 25 % ayant l'objet de mesures consensuelles.*

santé mentale, clinique d'attachement, etc.), en application de protocoles, de guides et d'outils d'évaluation et d'interventions normés⁸¹.

En réponse à **Alain Gournac** qui l'interrogeait sur les liens entre les CJ et l'école s'agissant notamment du signalement de l'absentéisme scolaire ainsi que sur les mesures de réparation prévues pour les jeunes délinquants, Jacques Laforest, directeur général, a indiqué qu'il existe un protocole d'intervention avec le ministère de l'éducation et que les CJ travaillent au niveau local avec les commissions scolaires, tant au niveau des signalements que de la mise en œuvre des services rendus aux enfants lorsque ceux-ci sont toujours scolarisés. En outre, la LSPJA a prévu des programmes spécifiques de travaux communautaires à destination des jeunes contrevenants qui peuvent être confiés aux municipalités.

A **Claire-Lise Champion** qui souhaitait connaître la proportion d'enfants déscolarisés et les critères présidant au choix de la déjudiciarisation, Jacques Laforest, directeur général, a confirmé que la rupture de scolarité constitue l'un des motifs essentiels de signalements - de l'ordre de 90 % des cas - jusqu'à l'âge de la fin de l'obligation scolaire. L'option des mesures volontaires est par ailleurs retenue lorsque la disponibilité et la capacité des parents sont jugées suffisantes, la judiciarisation restant logiquement privilégiée dans les cas d'abus physiques ou sexuels.

Si l'homologation, l'évaluation et le suivi des familles d'accueil font par ailleurs l'objet d'un encadrement strict, ces familles sont assujetties, en cas de signalement d'un enfant placé auprès d'elles, aux mêmes dispositions que les autres familles : il s'agit tout à la fois de se prémunir contre les dénonciations calomnieuses et de privilégier la stabilité des enfants placés en modulant la réponse à apporter - retrait du père de la famille d'accueil si celui-ci est en cause ou d'un enfant seulement, par exemple. Enfin, la professionnalisation des familles d'accueil est en cours.

En réponse à **Muguette Dini**, présidente, et **Claire-Lise Champion** qui l'interrogeaient sur les effectifs et sur l'état d'esprit général des intervenants sociaux, Jacques Laforest, directeur général, a considéré que leur nombre est suffisant pour répondre aux situations en urgence et rappelé que la mise en place de la LPJ et sa révision en 2006 ont suscité des débats importants parmi les intervenants entre primauté de la famille naturelle et intérêt supérieur de l'enfant. Ceux-ci semblent globalement en phase avec le choix clairement opéré par le Gouvernement de privilégier l'intérêt de l'enfant mais font état des difficultés à appliquer une loi devenue particulièrement pointue.

A **Muguette Dini**, présidente, qui souhaitait savoir comment les communautés culturelles autochtones sont envisagées dans l'application de la loi, Chantal Maltais, directrice, a rappelé que l'identité culturelle est une donnée dont il est tenu compte dans chaque intervention, l'optique restant d'accompagner la famille et l'enfant vers une situation apaisée.

⁸¹ *Cadre de référence projet de vie, politique et guide sur les outils cliniques, politiques sur la continuité des services, l'amélioration continue de la qualité des services, politique et guide d'intervention sur les fugues et non-retours de sortie, guide de pratique pour l'intervention dans le cadre de l'application de la LSJPA, guide sur le retrait et le placement, protocole d'intervention auprès des jeunes suicidaires, histoire socio-familiale, intervention concernant le bien-être des enfants (ICBE), système de soutien à la pratique (SSP), cadre de référence sur le plan d'intervention et plan de services individualisés (PIPSI).*

Présentation de la loi sur la protection de la jeunesse (par Marie Jacob)

● Adoptée le 19 décembre 1977, la LPJ est entrée en vigueur le 15 janvier 1979. Outre qu'elle reconnaît l'enfant comme sujet de droit et lui accorde des droits spécifiques, la loi pose le principe de l'antériorité de l'intervention sociale, à l'opposé de la judiciarisation automatique des situations qui avait cours jusqu'alors.

Elle introduit, ce faisant, la figure délibérément personnalisée du directeur de la protection de la jeunesse (DPJ) et le partage des responsabilités entre réseaux social et judiciaire. Toute intervention d'autorité doit être fondée sur des motifs prévus dans la loi et la révision régulière des mesures prises est obligatoire. Depuis son adoption, la LPJ a été modifiée à plusieurs reprises, en 1984, 1994 et 2006.

Elle s'applique à un enfant⁸² dont la sécurité ou le développement est considéré comme compromis (art. 2) à raison d'une situation d'abandon, de négligence, de mauvais traitements psychologiques, d'abus physiques ou sexuels ou de troubles sérieux du comportement (art. 38), ou peut être compromis à la suite d'une fugue, d'une situation d'absentéisme scolaire ou de délaissement après un placement (art. 38.1), l'intervention du DPJ ayant pour but de mettre fin à la situation et d'éviter qu'elle ne se reproduise (art. 2.3).

La LPJ se fonde sur plusieurs principes : l'intérêt de l'enfant et le respect de ses droits (art. 3), la primauté de la responsabilité parentale (art. 2.2) - y compris lorsque l'enfant est placé, seul un juge pouvant retirer l'autorité parentale -, la participation active de l'enfant et de ses parents (art. 2.3) - encore accrue en 2006 -, le maintien de l'enfant dans son milieu familial ainsi que la continuité des soins et la stabilité des liens et des conditions de vie (art. 4), la participation de la communauté (art. 2.3), l'importance d'agir avec diligence (art. 2.4) - ajouté en 1994 -, le respect des personnes et de leurs droits et la prise en considération des caractéristiques des communautés culturelles et des communautés autochtones (art. 2.4).

Parce que le signalement est la pierre angulaire de la LPJ, le signalant est doublement protégé, par la garantie de la confidentialité d'abord, par l'immunité dont il bénéficie ensuite, dès lors qu'il est de bonne foi. Dès réception du signalement, et si la situation l'exige, le DPJ peut décider de mesures de protection immédiate, qui ne peuvent toutefois être prolongées au-delà de quarante-huit heures qu'avec l'accord du juge.

Après que le traitement du signalement a permis de s'assurer qu'une des situations visées à l'article 38 est en cause, le DPJ vérifie notamment, au cours de son évaluation, la crédibilité du déclarant, la matérialité des faits, la vulnérabilité de l'enfant ou le niveau des compétences parentales. A l'issue de cette enquête, et seulement si la sécurité ou le développement de l'enfant sont effectivement compromis, l'on s'oriente soit vers des mesures volontaires, établies après entente avec les parents (art. 54), soit vers la voie judiciaire⁸³. Le DPJ a alors la responsabilité du suivi de l'application des mesures, un intervenant extérieur devant participer à la révision ultérieure obligatoire des mesures mises en œuvre⁸⁴.

● Plusieurs modifications substantielles de la LPJ sont intervenues en 2006. Ainsi, le principe du maintien de l'enfant dans son milieu familial et, lorsqu'il est placé, de la continuité des soins et la stabilité des liens et des conditions de vie (art. 4 LPJ) sont clarifiés : si, malgré les efforts faits pour maintenir l'enfant dans sa famille, le retrait est inévitable, il faut privilégier un placement auprès de personnes significatives et impliquer

⁸² L'enfant étant défini comme une personne âgée de moins de dix-huit ans (art. 1 c).

⁸³ Depuis 2006, une entente sur des mesures volontaires est possible même après l'intervention du juge.

⁸⁴ Qui peut aussi avoir lieu à la demande des parents.

étroitement les parents. De plus, si le retour dans la famille est impossible, un milieu de vie stable doit lui être assuré de façon permanente.

Mais c'est surtout l'introduction d'une durée maximale d'hébergement⁸⁵, modulée en fonction de l'âge de l'enfant (art. 53.0.1 et 91.1), qui a fait l'objet des débats les plus vifs. Elle est fixée à douze mois si l'enfant est âgé de moins de deux ans, dix-huit mois si l'enfant est âgé de deux ans à cinq ans et vingt-quatre mois au-delà. A l'expiration du délai, obligation est alors faite au tribunal de rendre une décision visant à assurer un milieu de vie stable à l'enfant de façon permanente, sauf dans certaines situations précisées dans la LPJ⁸⁶.

De fait, l'expérience a démontré que les allers-retours permanents entre famille biologique et famille d'accueil sont très déstabilisants pour les enfants et qu'en l'absence de date-butoir, peu de parents s'amendent véritablement. En outre, le nombre de placements annuels a considérablement diminué - trente mille au milieu des années 1970, contre dix mille aujourd'hui - malgré la hausse des signalements et de la population car l'intervention en milieu familial reste privilégiée.

La mise en place de ce délai ayant fait craindre qu'un nombre croissant de placements n'aboutisse à l'adoption de l'enfant, le législateur rappelle l'obligation, pour le DPJ comme pour les familles concernées, de mettre à profit cette période pour autoriser le retour de l'enfant dans son milieu d'origine.

Depuis 2006, la révision des mesures est aussi plus fréquente en cas de placement, le droit des parents de recevoir des services sociaux et de santé adéquats est affirmé (art. 8), une évaluation périodique⁸⁷ de l'impact de la LPJ sur la stabilité et les conditions de vie des enfants - mesurant en particulier l'effet de la durée maximale - doit être déposée à l'Assemblée nationale et des recommandations de modification de la législation proposées, le cas échéant (art. 156.2).

Il est aussi prévu que toute intervention privilégiée, lorsque les circonstances sont appropriées, les moyens permettant à l'enfant et à ses parents de participer activement à la prise de décision et au choix des mesures qui les concernent (art. 2.3 *b* et 51), le droit, pour chacun d'entre eux, d'être accompagnés et assistés étant reconnu (art. 8).

Plusieurs mesures visant à favoriser les ententes entre les parties ont été introduites : allongement de vingt-quatre à quarante-huit heures de la durée maximale d'une mesure de protection immédiate (art. 46), possibilité de convenir d'une entente provisoire pendant l'évaluation (art. 47.1 à 47.5), possibilité pour un juge de tenir une conférence de règlement à l'amiable (art. 85 de la LPJ et 151.14 à 151.23 du code de procédure civile), possibilité de convenir d'un projet d'entente à tout moment de la procédure judiciaire (art. 73.3), suppression du nombre limite d'ententes sur mesures volontaires à l'intérieur du délai de deux ans (art. 53), possibilité de poursuivre des mesures de protection sur base volontaire à la suite d'une ordonnance judiciaire (art. 92.1), introduction d'une procédure de révision accélérée des ordonnances judiciaires sans devoir se présenter au tribunal (art. 95).

Afin de s'assurer du caractère exceptionnel de l'intervention d'autorité de l'Etat dans la vie des familles, les motifs de compromission visés à l'article 38 ont été redéfinis en fonction des conséquences pour les enfants, les mauvais traitements psychologiques étant formellement reconnus. Sont aussi énumérés dans la loi les facteurs devant appuyer toute décision (art. 38.2) : la nature, la gravité, la chronicité et la fréquence des faits ; l'âge et les

⁸⁵ *Auparavant, la loi ne visait que le principe de la diligence de l'intervention.*

⁸⁶ *Notamment lorsque l'intérêt de l'enfant l'exige ou si des services n'ont pas été rendus aux parents (art. 91.1).*

⁸⁷ *La première fois à l'issue d'un délai de trois ans, puis tous les cinq ans ; le premier rapport a été déposé le 20 octobre 2010.*

caractéristiques personnelles de l'enfant ; la capacité et la volonté des parents de corriger la situation ; enfin, les ressources du milieu pour venir en aide à l'enfant et à ses parents.

Toujours dans cet objectif, des précisions ont été apportées aux responsabilités du DPJ et des autres ressources du milieu⁸⁸.

Des règles strictes sont également fixées pour concilier protection des enfants et respect de la vie privée, dont l'obligation pour les établissements de communiquer au DPJ un renseignement confidentiel contenu au dossier d'un enfant, d'un parent ou d'un tiers mis en cause par le signalement (art. 35.4)⁸⁹. De façon plus générale, est affirmée la possibilité, pour le DPJ, de consulter, pour tous les motifs de compromission (art. 36), le dossier d'un enfant ou celui d'un parent ou d'un tiers mis en cause par le signalement, avec l'autorisation du tribunal, ainsi que de divulguer des renseignements confidentiels pour assurer la protection d'un enfant, aux autorités d'autres services de protection de la jeunesse à l'extérieur du Québec (art. 72.6) ou à un établissement ou un à organisme lorsqu'un enfant est victime d'abus sexuels, d'abus physiques ou de négligence grave (art. 72.7).

Outre la constitution d'un registre sur les enfants ayant fait l'objet d'un signalement, les délais de conservation des dossiers tenus par le DPJ sont allongés (art. 37.1 à 37.4) et la diffusion par les médias d'une information permettant d'identifier un enfant ou ses parents est expressément interdite (art. 11.2.1).

La modernisation de la procédure judiciaire a aussi été recherchée, qu'il s'agisse de simplifier et d'assouplir les règles applicables⁹⁰ ou d'élargir la gamme des mesures de protection pouvant être décidées par le tribunal⁹¹ et, surtout, un délai maximal de soixante jours à l'intérieur duquel le tribunal doit rendre un jugement est posé (art. 90).

Dernière modification substantielle introduite en 2006, le recours exceptionnel à l'hébergement dans une unité d'encadrement intensif est encore plus strictement balisé (art. 11.1.1), avec notamment l'obligation faite à l'établissement d'aviser la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (art. 63), la possibilité pour le jeune et ses parents de contester devant le tribunal la décision prise par le directeur de l'établissement de recourir à ce type d'hébergement (art. 74.2 e) et, enfin, l'inscription dans la loi que cette option, tout comme une mesure d'isolement d'un jeune, ne peut jamais être utilisée à titre de mesure disciplinaire (art. 10).

⁸⁸ Entre autres, renforcement de l'obligation des établissements et des organismes de donner des services aux enfants dont la situation est prise en charge par le DPJ (art. 55 et 92), élargissement de l'obligation du DPJ d'informer et de diriger l'enfant et ses parents vers d'autres ressources du milieu, avec leur consentement, lorsqu'ils ont besoin d'aide et que le DPJ n'intervient pas ou n'intervient plus (art. 45.1, 50, 57.2, et 70.2).

⁸⁹ Sous réserve que le renseignement soit en lien avec le motif de compromission et qu'il puisse, le cas échéant, permettre au DPJ de retenir le signalement ou de décider si la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis.

⁹⁰ Possibilité pour le tribunal de tenir une conférence préparatoire (art. 76.2), possibilité de tenir une seule enquête commune lorsque plusieurs enfants issus d'un même parent sont concernés (art. 73.1), plus grande souplesse des règles pour permettre le témoignage d'un enfant et pour corroborer la déclaration d'un enfant inapte à témoigner (art. 85.1 et 85.2), possibilité de recourir à tout moyen technologique disponible pour entendre et juger certaines demandes (art. 74.0.1), clarification des règles concernant la reconnaissance d'autres personnes que l'enfant et les parents comme « parties » ou « personnes intéressées » (art. 81).

⁹¹ Par exemple, obligation pour l'enfant de fréquenter un milieu de garde ou de participer à un programme visant l'apprentissage et l'autonomie, détermination d'une période de retour progressif de l'enfant dans son milieu familial ou social (art. 91).

Présentation de l'Entente multisectorielle relative aux enfants victimes d'abus sexuels, de mauvais traitements physiques ou d'une absence de soins menaçant leur santé physique (par Annie-Eve Girard)

On recense environ soixante-dix mille signalements d'enfants en danger par an au Québec, soit entre 1 % et 2 % du million et demi d'enfants de la province, étant entendu qu'il peut y avoir plus d'un signalement par enfant.

Conclue en 2001 entre cinq ministères - santé et services sociaux, justice, sécurité publique, éducation, loisirs et sports, et famille et enfance - et associant d'autres organismes nationaux ou locaux, l'« entente multi » consiste en l'engagement d'agir en concertation dans les situations mettant en cause des enfants victimes d'abus sexuels, de mauvais traitements physiques ou d'une négligence grave lorsqu'il existe un motif raisonnable de croire que la sécurité ou le développement de ces enfants est compromis et qu'un crime a été commis à leur endroit. Elle vise, pour l'essentiel, à faciliter la transmission de l'information pertinente, éviter la multiplication des interventions et agir au plus vite.

L'application de l'entente débute quand l'un des partenaires constate ou présume que l'enfant est menacé et que la situation est portée à la connaissance du DPJ ou de la police ; elle s'achève quand les mesures de protection de l'enfant ou s'appliquant à la personne abusive sont décidées. En tous les cas, c'est le DPJ qui assure un rôle de coordonnateur de l'entente et ce, même si le signalement de l'enfant n'est pas retenu.

L'intervention se déroule alors en cinq étapes : une fois le signalement d'une situation d'abus reçu par le DPJ, est instaurée une liaison et une planification des actions entre tous les intervenants - DPJ, policier, substitut du procureur général⁹². Il s'en suit une phase d'enquête et d'évaluation, avec mise en commun des informations recueillies, qui fonde la prise de décision - chacun des partenaires conservant son pouvoir de décision et sa responsabilité ; enfin, l'action est mise en œuvre et les autres intervenants sont tenus informés de son déroulement et des résultats atteints.

Si un premier bilan de l'entente effectué en 2006 a montré une amélioration significative du niveau de concertation, de collaboration et de communication entre partenaires et que l'entente a permis *in fine* d'assurer une meilleure continuité des interventions auprès des enfants victimes, les besoins en formation des intervenants sur son application, notamment du côté de l'éducation, restent importants.

⁹² Etant précisé qu'un policier doit toujours être de garde pour recueillir ce type de faits et qu'une telle situation doit être attribuée sous un délai de vingt-quatre heures à un intervenant jeunesse.

**Line Bérubé, sous-ministre adjointe aux politiques,
Lynda Fortin, directrice de la recherche et du développement des politiques,
Céline Lamy, économiste, et Karine Kouamé, conseillère en affaires internationales
et intergouvernementales, Ministère de la famille et des aînés
(7 septembre 2010)**

Aux origines de la politique familiale, la « Révolution tranquille » à l'œuvre à partir du début des années 1960 est marquée notamment par la transformation de la société et des familles québécoises : généralisation des unions libres - un couple sur trois avec enfant aujourd'hui -, hausse fulgurante du nombre des divorces - 10 % en 1960, 52 % de nos jours - et multiplication corrélative des familles recomposées, présence massive des femmes sur le marché du travail - une sur trois seulement dans les années 1970 contre plus de 80 % aujourd'hui -, etc.

Face aux besoins nouveaux des familles, le Gouvernement a d'abord consulté les organismes communautaires en vue de la rédaction d'un Livre vert (1984) puis adopté un Énoncé d'orientation (1987) pour fixer les aspects financiers du soutien aux familles, avant de déposer le Livre blanc (1997) à l'origine de la politique familiale actuelle et de créer, à la même date, un ministère dédié à la famille et à l'enfance.

Parmi les valeurs guidant cette politique figurent l'égalité des chances pour tous les enfants, l'égalité entre les femmes et les hommes, le respect de la diversité des réalités familiales et des parcours de vie - la politique familiale n'ayant pas pour objet d'inciter à adopter un mode de vie plutôt qu'un autre -, et la solidarité intergénérationnelle.

Tout en réaffirmant la responsabilité première des parents dans la réponse aux besoins de leurs enfants, le soutien de l'État est rendu nécessaire par l'érosion continue du taux de natalité à partir de la décennie 1960, jusqu'au creux des années 2000 : constatant que le désir d'enfant parmi les couples ne se traduisait qu'imparfaitement dans les chiffres des naissances - 2,2 enfants souhaités dans les enquêtes contre 1,5 enfant effectivement né -, le Gouvernement a donc cherché à favoriser la réalisation du désir d'enfant. La politique familiale a aussi eu pour objectifs de favoriser le développement optimal des enfants et la conciliation travail-familles-études, d'appuyer les initiatives communautaires venant en soutien des familles, de reconnaître et de valoriser la diversité des familles et de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, en visant particulièrement les familles vulnérables.

● Premier axe d'intervention, l'aide financière accordée aux familles se décline, pour l'essentiel, en trois mesures structurantes : le soutien aux enfants, la prime au travail et le crédit d'impôt remboursable pour frais de garde. Comparable aux allocations familiales en ce qu'il s'agit d'une mesure universelle dont le montant varie suivant le nombre d'enfants, le soutien aux enfants s'en distingue cependant par le fait qu'il est versé chaque trimestre sous la forme d'un crédit d'impôt remboursable et, surtout, qu'il est versé dès le premier enfant et modulé selon le revenu des familles⁹³. L'allocation est du reste plus élevée pour le premier enfant, majorée à compter du quatrième enfant et un supplément est versé pour les familles monoparentales et les familles avec un enfant handicapé.

⁹³ De 442 euros à 1 575 euros par an pour un enfant selon les revenus.

Autre aide financière aux familles, la prime au travail se présente aussi sous la forme d'un crédit d'impôt, éventuellement versable par anticipation, visant à maintenir une incitation financière à l'activité pour les familles à faibles revenus. Elle peut atteindre jusqu'à 2 130 euros par an pour une famille biparentale et 1 600 euros par an pour une famille monoparentale.

Quant au crédit d'impôt remboursable pour frais de garde, il a pour objet de compenser les coûts d'une garde à plein tarif en raison du manque de places de garde à contribution réduite. Ainsi, il permet de rendre comparable le coût net de la garde à plein tarif d'un enfant de moins de sept ans avec celui d'une place à 7 \$ par jour pour les familles ayant un revenu annuel familial de moins de 125 000 \$ et peut aussi être versé par anticipation.

S'y ajoutent encore quelques mesures spécifiques telles que les aides au logement, la détaxation des couches et des produits d'allaitement, l'aide financière pour les naissances multiples - 6 000 \$ pour des triplés, 8 000 \$ pour des quadruplés et 2 000 \$ supplémentaires pour chaque naissance multiple additionnelle - ou les prestations spéciales au titre de l'aide de dernier recours. Au total, les familles à faible revenu auront connu, entre 2003 et 2009, une hausse considérable de leur revenu disponible grâce à ces aides financières - jusqu'à 43 % de revenu disponible supplémentaire pour un couple avec deux enfants et un revenu annuel du travail aux alentours de 20 000 \$.

- Deuxième axe d'intervention, les services de garde éducatifs à contribution réduite ont pour objectif d'accueillir les enfants et de répondre à leurs besoins, d'en assurer le bien-être, la santé et la sécurité, de contribuer à leur socialisation et de faciliter leur entrée à l'école et, enfin, d'apporter un appui aux parents en leur permettant de concilier responsabilités familiales et professionnelles. Trois types de milieux offrent ces services : les centres de la petite enfance (CPE) - pour 38 % des places -, les garderies subventionnées - 18 % des places - et les responsables d'un service de garde en milieu familial - l'équivalent de nos assistantes maternelles (44 % des places disponibles).

Au nombre d'un millier environ, les CPE sont des structures associatives sans but lucratif gérés directement par les parents tandis que les garderies subventionnées correspondent à des organismes privés, généralement à but lucratif, agréés par le ministère de la famille, chacun de ces milieux accueillant quatre-vingts enfants par installation. Quant à la garde en milieu familial, la capacité d'accueil varie de six enfants pour un responsable à neuf pour deux assistantes⁹⁴.

211 000 places à contribution réduite étaient disponibles en septembre 2011, pour un objectif de 220 000 places fin 2011, ce qui ne suffit pas à couvrir tous les besoins : tous milieux de garde confondus, 53 % des enfants en âge préscolaire peuvent en bénéficier, les parents dont les demandes sont insatisfaites - pas de place ou pas dans le milieu souhaité - s'inscrivant sur listes d'attente. Les services de garde ont par ailleurs l'obligation d'adopter un programme éducatif - 75 % des CPE et 44 % des garderies ayant choisi celui développé par le ministère en 1997 et révisé en 2007, les autres ayant opté pour leur propre programme.

- Troisième axe d'intervention, le régime québécois d'assurance parentale (RQAP) s'est substitué, en 2006, au volet « congé parental » du régime d'assurance salariale fédéral et combine deux régimes : un régime de base accordant jusqu'à cinquante-cinq semaines de congé parental avec un taux de remplacement variant de 55 % à 70 % du salaire, ou un régime particulier limitant le congé à quarante-trois semaines mais portant le taux de remplacement à 75 %, dans la limite d'un plafond de l'ordre de 60 000 \$.

⁹⁴ Y compris le ou les enfants du responsable âgé(s) de moins de neuf ans.

Quatre types de prestations sont assurées : selon le régime choisi, entre quinze et dix-huit semaines de congé maternité, trois à cinq semaines de congé paternité non transférables à la mère - 45 % des nouveaux prestataires sont des pères -, vingt-cinq semaines de congé parental dans les deux régimes, partagés entre la mère et le père, et un congé d'adoption selon les mêmes règles. 1,2 milliard de dollars sont consacrés annuellement à ce régime, autofinancé par les contributions des employeurs et des salariés. Au vu des enquêtes, les bénéficiaires le jugent globalement accessible, flexible et généreux.

La conciliation travail-famille constitue un objectif majeur de la politique familiale au Québec et s'inscrit dans la politique gouvernementale pour l'égalité entre les femmes et les hommes. Dans ce cadre, le ministère de la famille soutient financièrement les milieux de travail pour faciliter la conciliation - flexibilité des horaires, recours au télétravail, installation de CPE en entreprise, etc.

Enfin, le ministère appuie les initiatives communautaires en faveur des familles - dont les haltes-garderies communautaires - et apporte un soutien financier et technique aux municipalités désireuses d'élaborer une politique familiale spécifique.

Si l'on raisonne en termes de politique familiale comparée, on constate qu'au cours des dernières décennies, la plupart des pays industrialisés ont mis en place ou renforcé leurs mécanismes de soutien aux familles. S'agissant des allocations familiales, deux approches sont observées, l'une universelle - un même montant pour toutes les familles, modèle retenu notamment dans les pays nordiques et d'Europe de l'ouest -, l'autre modulée selon le revenu familial avec un seuil - le cas dans les pays d'Europe méridionale - ; de ce point de vue, le Québec se situe à mi-chemin, avec une allocation universelle mais dont le montant varie en fonction des revenus.

Concernant les services de garde, le Québec se démarque des autres provinces canadiennes par la densité de son réseau public - plus de 211 040 places - et par le caractère universel du système de garde à contribution réduite. Comparé aux 7 \$ par jour du programme et aux 2,2 % du revenu mobilisé par les familles québécoises pour assumer le coût de la garde d'enfants, les parents des autres provinces payent en moyenne 31 \$ par jour, soit 12,7 % de leur revenu⁹⁵.

Quant aux congés parentaux, s'il existe dans la plupart des pays des congés maternité et paternité payés et parfois un congé parental partageable entre les parents, ils sont souvent moins longs qu'au Québec.

Au total, en 2009, les dépenses publiques en faveur des familles sont estimées à 3,3 % du Pib - dépenses provinciales et fédérales confondues -, ce qui rapproche le Québec des pays européens de tête et le distingue des États-Unis et du reste du Canada⁹⁶. Ces mesures généreuses ont d'ores et déjà permis d'augmenter la natalité et la fécondité, le nombre de naissance passant de 72 000 par an au milieu des années 2000 à 89 000 par an aujourd'hui et l'indice synthétique de fécondité de 1,45 à 1,73 enfant par femme.

L'effet sur la présence des femmes sur le marché du travail est aussi notable puisque le taux d'emploi des femmes âgées de vingt-cinq ans à quarante-quatre ans a rejoint puis dépassé celui des Canadiennes, les femmes occupant par ailleurs davantage d'emplois à temps plein.

⁹⁵ Pour un couple avec deux enfants et un revenu familial égal au revenu médian en 2008 (11,4 % en Ontario, 11,5 % en Colombie britannique).

⁹⁶ Dépenses publiques pour les familles en pourcentage du Pib (2005, OCDE) : France 3,8 ; Royaume-Uni 3,6 ; Danemark et Suède 3,2, Allemagne 3,0, États-Unis 1,3 et Canada 1,1, la moyenne des pays de l'OCDE s'établissant à 2,3.

Enfin, on note une amélioration significative du revenu disponible des parents et la réduction corrélative de la pauvreté des enfants - 15,8 % d'enfants pauvres en 2000, 7,3 % en 2007.

En réponse à **Muguette Dini**, présidente, qui souhaitait savoir comment le prix de journée en CPE est fixé, Line Bérubé, sous-ministre adjointe, a indiqué que celui-ci fait l'objet d'un calcul très complexe pour s'établir actuellement autour de 50 \$ par jour, dont 7 \$ demandés aux parents, les 43 \$ restants étant versés par le ministère de la famille. Le programme des places à contribution réduite est donc particulièrement onéreux, d'où la difficulté à créer de nouvelles places. Si chaque structure est par ailleurs responsable de sa liste d'attente, elles sont invitées, comme les parents, à s'inscrire auprès de guichets régionaux uniques mais seules 40 % des prestataires de services le font effectivement.

**Marie Réheume, présidente, et Isabelle Bitauveau, secrétaire générale,
Conseil de la famille et de l'enfance
(7 septembre 2010)**

Créé en 1988 - soit un an après la mise en place d'une première politique familiale explicite au Québec - et ainsi dénommé depuis 1997, le Conseil de la famille et de l'enfance est destiné à orienter les programmes gouvernementaux en faveur des familles au travers des différentes études qu'il conduit. Il est composé de quinze personnes issues de la société civile et se veut un lieu d'échanges, de recherche et d'analyse.

La politique familiale a d'abord eu pour objectif de répondre à la chute du taux de fécondité, celui-ci s'établissant à 1,4 enfant par femme dès le début des années 1960. Elle est également confrontée, depuis plusieurs décennies, à l'amplification de la diversité familiale, à la mouvance croissante des liens conjugaux ainsi qu'à l'allongement de la vie et à la présence des femmes sur le marché du travail.

Si les premières mesures adoptées ont permis une hausse spectaculaire du taux de natalité ainsi qu'un maintien en emploi des jeunes parents - montrant ainsi le lien entre politique familiale et lutte contre la pauvreté -, le conseil invite à la plus grande prudence avant d'envisager toute modification de la législation actuelle, les trois politiques publiques visées étant encore relativement jeunes, afin de ne pas en perdre les premiers bénéficiaires.

1. Les services de garde éducatifs à l'enfance

Les services de garde éducatifs à l'enfance sont confrontés à plusieurs difficultés :

- le manque récurrent de places à contribution réduite, alors même que certains économistes soulignent que le coût brut de ces programmes doit être diminué, pour une moitié environ, du surcroît de recettes fiscales produit par la participation de ces jeunes mères au marché du travail ;

- l'insatisfaction des besoins de garde à des horaires atypiques, alors que les formes de travail à horaires atypiques se développent ;

- une interrogation plus générale sur la qualité des services et le coût budgétaire du réseau.

2. Le régime d'assurance parentale

Entré en vigueur en janvier 2006, ce régime vise à favoriser la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, tout en répondant à la raréfaction de la main d'œuvre disponible du fait du vieillissement de la population. Le fait qu'une part de l'assurance parentale soit réservée aux pères témoigne au passage de la place croissante dévolue aux pères dans la vie des très jeunes enfants.

3. Le soutien aux enfants

Ce soutien, qui prend la forme d'un crédit d'impôt remboursable, a bénéficié à 96 % des enfants âgés de dix-sept ans et moins.

Au total, le conseil juge que ces trois grandes mesures constituent une combinaison équilibrée de services et de soutien financier à destination de l'ensemble des

familles, même si le financement et la qualité des services de garde peuvent toujours être améliorés.

Quant aux axes de développement futurs de la politique familiale, il y a sans doute à chercher du côté du lien parent/enfant comme facteur de cohésion sociale et de stabilité familiale : au-delà de la mouvance des unions, qui se forment et se dissolvent, c'est aujourd'hui l'enfant qui fait la famille.

Il est par ailleurs essentiel d'accompagner les familles dans toutes les phases de transition - début de la vie de couple, arrivée d'un enfant, rupture d'une union conjugale, etc. Ainsi, alors que les services psychosociaux s'orientent logiquement vers les familles les plus en difficulté, le besoin d'avoir accès, lors de ces périodes charnières, à un soutien et à une information adaptés, notamment en matière de sexualité, s'exprime largement.

En réponse à **Christiane Demontès** et **Claire-Lise Campion** qui l'interrogeaient sur le rôle du conseil auprès des autorités gouvernementales et sur sa composition, Marie Réheume, présidente, a précisé que le conseil est composé de quinze personnalités qualifiées et que les nominations - pour un mandat de trois ans, renouvelable une fois⁹⁷ - doivent être avalisées en conseil des ministres ; il dispose par ailleurs d'une équipe permanente de dix personnes, dont cinq analystes.

Le conseil a deux mandats principaux :

- il rend des avis, à la demande du ministre - par exemple sur la publicité de la politique familiale -, ou en s'autosaisissant d'une question ;

- il présente chaque année son rapport sur la situation des familles, après une série de consultations en régions.

Enfin, il assure un rôle de représentation devant les commissions parlementaires.

A **Muguette Dini**, présidente, qui évoquait le concept d'une « école des parents » pour aider ceux d'entre eux qui se trouvent démunis face à des enfants difficiles, Marie Réheume, présidente, a indiqué que les actuelles « maisons de la famille », supposées soutenir l'ensemble des parents, connaissent un sous-financement chronique qui les contraint à se concentrer sur les enfants de moins de cinq ans et sur des catégories ciblées de la population.

Or, toutes les familles connaissent des périodes de transition difficiles et les parents sont de plus en plus isolés face à leurs enfants ; ainsi, l'organisation du ramassage scolaire raréfie les occasions de partager son expérience avec d'autres parents comme ce peut être le cas, en France, à la sortie des écoles. Un encadrement renforcé à la sortie de la maternité serait également souhaitable, d'autant que les mères, qui préfèrent le plus souvent conserver leur congé pour être présentes lors des premiers mois de leur enfant, sont dans un état de fatigue avancé à la naissance.

Le conseil souligne par ailleurs qu'à vouloir mener des politiques trop ciblées vers les familles les plus en difficulté, l'on risque de stigmatiser les lieux d'accueil aux yeux des « bons » parents. Il reste que le développement des services de garde a mobilisé des ressources budgétaires importantes qui sont dès lors moins disponibles pour le soutien aux familles en milieu communautaire.

Enfin, un projet de loi proposant la disparition du conseil a été déposé et le ministre de la famille envisage d'organiser des Assises annuelles de la famille.

⁹⁷ Cinq ans pour le président du conseil.

**Vincent Auclair, député de Vimont,
et René Gauvreau, député de Groulx,
Assemblée nationale du Québec
(8 septembre 2010)**

Le système de protection de la jeunesse au Québec (présenté par René Gauvreau)

La protection de l'enfance est régie à la fois par des lois provinciales - dont la loi sur la protection de la jeunesse (LPJ) québécoise - et fédérales - comme la loi sur le système de justice pénale pour les adolescents (LSJPA). En vertu de cette dernière, il appartient aux directeurs de la protection de la jeunesse (DPJ) de veiller au respect des sentences et, surtout, à la réhabilitation des jeunes contrevenants, en cherchant notamment à les responsabiliser par la recherche d'une sentence négociée avec la victime.

Adoptée en 1977 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1979, la LPJ n'a longtemps pas eu d'équivalent dans le monde ; elle a depuis fait l'objet de plusieurs modifications dont les principales sont intervenues en 1984, 1994 et 2007, notamment pour fixer un délai maximal au cours duquel les parents dont les enfants sont placés pourront s'amender et définir la notion de « projet de vie stable ». Ainsi, aux termes de l'article 91-1, une mesure d'hébergement de l'enfant au sein d'une famille d'accueil ne peut excéder un an lorsqu'il est âgé de moins de deux ans⁹⁸, la situation de l'enfant étant systématiquement révisée tous les six mois pour éviter le prolongement indu du placement.

Posée par l'article 39, la stricte confidentialité de l'identité du signalant demeure la règle malgré plusieurs tentatives judiciaires contraires ; les signalements proviennent, pour 40 % d'entre eux, des écoles, puis des proches et du voisinage, la situation de négligence parentale étant la plus fréquemment évoquée, devant les abus physiques⁹⁹.

Après une première enquête de terrain destinée à écarter les signalements abusifs, il est procédé à une évaluation qui conclut soit au classement du dossier - néanmoins conservé en archive pendant un an -, soit à la compromission de la sécurité ou du développement de l'enfant ; sont alors proposées, dans 40 % environ des cas, des mesures volontaires aux parents (formations pour les nouveaux parents, ateliers de gestion de la colère, cures de désintoxication, etc.) mises en œuvre pendant une année au plus ; dans les autres cas, le procureur de la direction de la protection de la jeunesse entame une procédure judiciairisée et le DPJ peut prendre, pour une durée maximale de quarante-huit heures¹⁰⁰, des mesures de protection immédiate, dont le retrait immédiat de l'enfant de sa famille.

Le tribunal, lorsqu'il est convaincu que la situation de l'enfant est compromise, rend toute une série d'ordonnances dont, par exemple, le retrait de certains attributs de l'autorité parentale confiés, le cas échéant, à la famille d'accueil (depuis 2007).

⁹⁸ Dix-huit mois si l'enfant est âgé de deux à cinq ans et vingt-quatre mois s'il est âgé de six ans et plus.

⁹⁹ L'article 38 énumère l'ensemble des situations où la sécurité et le développement de l'enfant sont compromis : abandon, négligence, mauvais traitements psychologiques, abus sexuels ou physiques ou lorsque l'enfant présente des troubles du comportement sérieux.

¹⁰⁰ Qui peut être prolongée pour cinq jours ouvrables lorsque le tribunal, à qui le DPJ doit s'adresser, constate la nécessité de maintenir la mesure de protection.

En réponse à **Claire-Lise Champion** qui faisait remarquer que le retrait de l'autorité parentale est rarement retenu en France, dans l'idée que les parents puissent continuer à l'exercer, *a minima*, en prévision du retour de l'enfant, René Gauvreau, député, a indiqué qu'il s'agit là d'une mesure de bon sens¹⁰¹ et qu'il appartient au juge de la moduler en fonction des situations.

A **Alain Gournac**, René Gauvreau a précisé qu'il n'est pas rare que les enfants, une fois revenus dans leur famille, gardent un contact avec leur famille d'accueil et que les parents, en particulier les plus jeunes, peuvent parfois n'être d'excellents parents qu'à temps partiel, ce qui autorise par exemple des retours dans la famille le temps du week-end et la responsabilisation progressive des parents par la supervision des devoirs. En outre, aux termes de l'article 91-1, le placement peut être interrompu avant l'expiration du délai d'un an et la situation de l'enfant révisée à tout moment à sa demande ou à celle de ses parents, du DPJ ou de toute partie à l'instance (art. 95).

Puis **Claire-Lise Champion** a évoqué l'accueil séquentiel ou par alternance, expérimenté dans certains départements français, qui permet à l'enfant de ne pas quitter sa famille tout en étant pris en charge, et regretté que l'on n'accompagne pas suffisamment les parents ; enfin, elle a jugé essentielle la fixation, par l'article 91-1, d'un délai maximal pour les mesures d'hébergement temporaire.

René Gauvreau a indiqué qu'une telle fixation incite les parents à se prendre en charge, aidés en cela par les services qui leur sont offerts par le DPJ¹⁰², et qu'elle n'aboutit pas à un nombre d'adoptions plus important.

En réponse à **Muguette Dini**, présidente, qui faisait référence à l'expérience passée de René Gauvreau au poste de procureur de la DPJ, ce dernier est convenu que les transmissions d'information d'une province à l'autre sont parfois trop lentes, du fait notamment de la nécessité d'obtenir une autorisation judiciaire dès lors qu'il s'agit de données confidentielles, et que les procureurs n'ont hélas que trop peu de temps à consacrer à chaque dossier : pendant trois ans, c'est en moyenne une vingtaine de dossiers qu'il a eu à traiter alors que l'on considère qu'un procureur devrait étudier un dossier aussi longtemps qu'il le plaide...

En matière de justice pénale pour les mineurs, le fait que la sentence puisse être négociée entre la victime et son auteur permet incontestablement de réduire le taux de récidive, la rencontre en face à face avec sa victime produisant une gêne le plus souvent réparatrice. Il existe par ailleurs des « mesures de rechange »¹⁰³ par lesquelles le jeune contrevenant, ayant admis son délit, consent à rencontrer un intervenant social ou à accomplir des travaux communautaires ; cette solution a pour avantage d'éviter la création d'un dossier judiciaire et de responsabiliser l'intéressé, pour un taux de récidive quasi nul.

A **Claire-Lise Champion** qui souhaitait connaître la teneur des débats ayant précédé l'adoption, en 2007, d'un délai maximal pour l'application des mesures d'hébergement, René Gauvreau a rappelé qu'il arrivait précédemment qu'un enfant soit placé jusqu'à sa majorité, ce qui n'est désormais plus possible. Les parents disposent dès lors d'un agenda clair pour s'amender, étant entendu que l'application de l'article 91-1 n'est pas automatique mais pragmatique, le juge pouvant en particulier ordonner le prolongement du placement lorsque les services de soutien aux parents¹⁰⁴ n'ont pas été rendus.

¹⁰¹ Citant en cela une épidémie de méningite, en 1992, à la suite de laquelle cent onze requêtes ont dû être formulées devant le tribunal pour autoriser la vaccination d'autant d'enfants placés dont on ne parvenait pas à joindre les parents.

¹⁰² Soulignant en cela le fait que les parents sont accompagnés tout au long du processus.

¹⁰³ Proposables pour tout premier délit.

¹⁰⁴ Dont le droit à l'accompagnement est reconnu à l'article 8 de la LPJ.

La réalité budgétaire de la protection de la jeunesse étant la même au Québec qu'en France, certains services, en santé mentale par exemple, font parfois défaut. Le recrutement de nouvelles familles d'accueil, dont la moyenne d'âge atteint cinquante-six ans, s'avère, en outre, de plus en plus difficile et 50 % des intervenants en centres jeunesse auront pris leur retraite d'ici à quatre ans.

Au total, la LPJ est une législation très ambitieuse mais il demeure, pour sa pleine application, de fortes inégalités territoriales, avec le paradoxe que les régions les moins bien pourvues en intervenants et en moyens sont souvent celles au plus fort taux de natalité.

En réponse à **Muguette Dini**, présidente, qui expliquait le découragement de certains intervenants par le fait que le retour dans la famille pour le week-end, décidé par le juge, annule parfois le travail de toute la semaine, René Gauvreau a indiqué qu'il s'agit là de la dichotomie fondamentale de la protection de la jeunesse, dont le premier mandat consiste à résorber une situation familiale difficile tout en ayant pour objectif le retour, à terme, de l'enfant dans sa famille.

Claire-Lise Champion a regretté que l'on n'ait pas davantage recours, en France, à la famille élargie, et que la présence d'un avocat auprès de l'enfant, contrairement au Québec, ne soit pas systématique¹⁰⁵.

Organisée par les articles 70-1 et suivants, la tutelle de la LPJ autorise par ailleurs le DPJ à demander au tribunal, dans l'intérêt de l'enfant, la désignation d'un tuteur - lui-même, la famille d'accueil ou toute autre personne qu'il recommanderait - avec pour inconvénient de fermer le dossier de la protection de la jeunesse et de faire cesser les services rendus à la famille, et pour horizon éventuel l'engagement d'une procédure d'adoption simple¹⁰⁶.

A **Alain Gournac** qui faisait part de son étonnement face à l'appréciation de l'intérêt de l'enfant dans certaines décisions de justice, René Gauvreau a rappelé toute la difficulté à définir cet intérêt, notamment dans sa composante culturelle.

Les difficultés de recrutement des familles d'accueil s'expliquent d'abord par la faible attractivité des salaires en comparaison de ceux des familles relevant des centres de la petite enfance, ainsi que par l'implication permanente à laquelle ce travail oblige. En outre, certaines familles s'y engagent dans l'espoir, souvent vain, de pouvoir adopter plus rapidement un enfant par ce biais que dans le cadre d'une adoption classique - sept à huit ans d'attente en moyenne pour un enfant québécois. Il n'existe plus d'orphelinat au Québec, à l'exception des seules « pouponnières » pour les bébés nés sous X, et l'adoption internationale est relativement bien organisée dans la province.

Les politiques familiales au Québec (présentées par Vincent Auclair)

Depuis 1997 et la création des services de garderie subventionnés, le développement des politiques familiales, qui transcende du reste les clivages partisans, a considérablement amélioré le sort des familles. Outre le subventionnement des places à contribution réduite - initialement fixées à 5 \$ par jour et aujourd'hui à 7 \$ -, ces politiques visent principalement les congés parentaux et le soutien aux enfants, assimilable aux allocations familiales.

¹⁰⁵ *Le Conseil général de l'Essonne a cependant conclu un accord avec le barreau du département afin que chaque enfant, victime ou auteur, puisse bénéficier de l'assistance d'un avocat.*

¹⁰⁶ *Etant entendu que la procédure d'adoption n'est jamais engagée lorsqu'il y a risque d'échec, afin d'éviter l'impact négatif considérable que cette situation provoquerait pour l'enfant comme pour la famille d'accueil.*

L'objectif clairement affiché visait à lutter contre le vieillissement accélérée de la population : avec l'arrivée à l'âge de la retraite des baby-boomers, il y aura en 2013 plus de départs en retraite que d'entrées sur le marché du travail et, dès 2017, deux actifs pour un retraité ; il s'ensuit également une hausse continue des dépenses de santé - qui absorbent 45 % du budget de la province (21 % pour l'éducation, 17 % pour le service de la dette).

Avec l'apport du budget fédéral, ce sont au total dix milliards de dollars qui sont investis chaque année en faveur des familles. Réintroduit en 2003-2004 après que la mise en place du programme de garderie subventionnée et la crise économique et budgétaire majeure de l'époque a conduit en 1997-1998 à sa suppression, le soutien aux enfants, attribué dès le premier enfant et qui varie suivant les revenus, bénéficie aujourd'hui à 900 000 familles québécoises et à près d'un million d'enfants.

Il existe trois types de services de garde¹⁰⁷ : les centres petite enfance (CPE) gérés selon une approche coopérative par un conseil d'administration composé de citoyens ; des services similaires aux CPE, répondant aux mêmes normes mais relevant du secteur privé bien que subventionnés par la province ; et, enfin, des services de garde en milieu familial, avec un maximum de six enfants par gestionnaire ou de neuf pour deux éducatrices. Outre les 7 \$ par jour payés par les parents, l'Etat verse autour de 42 \$ par jour et par enfant aux CPE, 36 \$ pour les centres privés et de 24 à 26 \$ pour l'accueil en milieu familial, pour un coût global de 2,2 milliards de dollars par an.

Par comparaison, l'Ontario ne dispose pas de services de garde subventionnée et dans la région de Toronto, le coût de la garde atteint pour les familles 50 \$ à 60 \$ par jour et par enfant. Il existe cependant un crédit d'impôt minorant le coût pour les parents mais qui a l'inconvénient de n'être versé qu'une fois par an et qui contraint les parents à avancer la totalité de la somme. A l'opposé, le Québec a fait le choix de supporter directement la dépense, se privant au passage d'un crédit d'impôt fédéral. En 2008, la province a cependant mis en place un crédit d'impôt, versé à compter du 1^{er} janvier 2011 tous les mois et auquel le niveau fédéral contribue - mais toujours sous la forme d'une subvention annuelle -, ce qui ramène le coût d'une place en service non subventionné autour de 35 \$ par jour et par enfant.

Il reste que les 200 000 places subventionnées disponibles ne suffisent pas à couvrir les besoins, le nombre de places manquantes étant estimé à 40 000.

Quant au soutien aux enfants, il s'agit d'une allocation universelle et non imposable réévaluée chaque année, généreuse pour les plus faibles revenus et d'un montant proportionnellement plus important pour le premier enfant¹⁰⁸. En 2009, le soutien aux familles était compris entre 608 \$ et 2 166 \$ pour un couple avec enfant, et entre 2 291 \$ et aux alentours de 6 000 \$ pour un couple avec quatre enfants.

Les politiques familiales ont eu un impact important sur la présence des femmes sur le marché du travail puisque la proportion de femmes âgées de vingt-cinq à quarante-quatre ans en activité est passée de 45 % en 1976 à 80 % aujourd'hui.

Précédemment géré au niveau fédéral dans le cadre de l'assurance chômage, le régime d'assurance parentale, qui relève depuis 2005 du niveau provincial, a été profondément réformé au bénéfice des nouveaux parents : alors qu'ils avaient auparavant le choix entre un congé parental de cinquante-deux semaines non rémunéré ou d'une assurance parentale limitée à vingt-six semaines, l'allocation peut désormais être versée jusqu'à cinquante-cinq semaines et est ouverte aux travailleurs autonomes, près des trois quarts des pères utilisant par ailleurs la totalité des semaines allouées.

¹⁰⁷ Avec un effectif maximal de quatre-vingts enfants par installation.

¹⁰⁸ Assorti, le cas échéant, d'un montant additionnel pour les familles monoparentales ou en cas de présence d'un enfant handicapé.

Les effets de ces politiques sont spectaculaires : depuis 1997, le taux de natalité a été porté de 1,37 enfant par femme à 1,73 et l'on estime que la population totale aura crû de 800 000 personnes d'ici à 2031 sous l'effet de ce nouveau baby-boom, soit une hausse de 10 %. Combinée au renouveau de la politique d'immigration - 35 000 arrivées en 2003 contre 55 000 aujourd'hui, dont 80 % environ sont choisis sur des critères linguistiques, culturels, professionnels, etc. -, cette croissance démographique contribuera à réduire la pression sur les régimes de retraite.

S'il constitue un choix coûteux pour une province de huit millions d'habitants, le renouveau de la politique familiale québécoise était indispensable car sans cela, les tensions entre jeunes générations et baby-boomers n'auraient cessé de croître et le déséquilibre des fonds de pension actuariels de s'accroître.

René Gauvreau a ajouté que le développement des services de garde, en permettant le retour des mères sur le marché du travail, constitue un investissement rentable pour le Gouvernement et que l'extension du congé parental, en favorisant le bon développement de l'enfant au contact de ses parents, prévient aussi les éventuels conflits relationnels.

En réponse à **Muguette Dini**, présidente, Vincent Auclair a précisé que l'Etat prélève, pour le financement de l'assurance parentale, une cotisation obligatoire assise sur les salaires¹⁰⁹, au taux de 0,506 % pour la part salarié, 0,708 % pour la part employeur et 0,9 % pour les travailleurs autonomes.

A **Alain Gournac**, qui faisait remarquer que le Québec avait déjà mis en place, en 1988, une prime à la naissance dès le premier enfant, Vincent Auclair a indiqué que celle-ci a eu un faible impact sur la natalité et qu'elle a été supprimée en 1997 concomitamment au développement des services de garde subventionnés, avant d'être réintroduite en 2003. Dans les années 1950, le Gouvernement accordait même une terre à toute famille ayant un douzième enfant.

A l'opposé des solutions retenues en France - allocations familiales versées indépendamment des ressources et modulation des tarifs de crèche en fonction des revenus -, le choix a été fait d'offrir des places de garde subventionnées quels que soient les revenus du couple afin d'éliminer la garde d'enfants non déclarée. Reste que l'accroissement des places disponibles en CPE se heurte au manque de terrains disponibles, en ville, pour la création de nouvelles installations et que les parents privilégient toujours ces places au détriment du milieu familial, même si des bureaux coordonnateurs ont été créés pour centraliser les demandes.

En réponse à **Claire-Lise Campion** qui s'interrogeait sur l'existence de systèmes de garde au sein des entreprises, Vincent Auclair a rappelé que les CPE se développent au sein de l'entreprise, le Gouvernement ayant d'ailleurs bonifié les montants versés afin de favoriser la création de nouvelles installations, même si le grand défi reste de répondre aux horaires atypiques.

A ce sujet, **Christiane Demontès** a rappelé l'examen en cours, en France, de la proposition de loi autorisant la création de maisons d'assistants maternels dans un lieu extérieur à leur domicile, le cas échéant mis à disposition par la commune, qui permettent d'accueillir jusqu'à seize enfants sous la surveillance de quatre assistantes maternelles tout en élargissant les horaires d'ouverture. Celles-ci font cependant l'objet de certaines critiques, qu'il s'agisse de l'application jugée inopportune des ratios applicables à la garde familiale (soit quatre enfants par assistante contre trois précédemment) alors qu'il s'agit d'une garde collective (de six à neuf enfants par personne selon l'âge des enfants) ou de la dégradation supposée de la qualité de l'accueil.

¹⁰⁹ Ou sur le revenu annuel pour les travailleurs autonomes.

Il reste qu'il s'agit d'un instrument intéressant pour développer l'offre à un coût raisonnable et répondre aux formes de travail atypique, en particulier en milieu rural et dans les petites collectivités, alors que les coûts de fonctionnement importants et la rigueur des normes applicables freinent la création de nouvelles structures.

Après qu'**Alain Gournac** a indiqué que l'absence de solutions de garde conduit parfois les parents à recourir au travail dissimulé et qu'une crèche peut accueillir un maximum de soixante enfants¹¹⁰, **Muguette Dini**, présidente, a précisé que les présidents de conseils généraux, qui délivrent les agréments, peuvent très bien ne l'accorder que pour trois enfants, ce qui limiterait la capacité d'accueil de la maison à douze enfants. Autres avantages : les maisons autorisent le partage d'expérience entre assistantes, rassurent les parents et limitent la participation des collectivités à la seule mise à disposition de locaux.

Vincent Auclair est convenu de la difficulté à concilier respect du ratio d'enfants par éducatrice et hausse de l'amplitude horaire, les crèches pouvant accueillir un maximum de quatre-vingts enfants au Québec.

Puis **Christiane Demontès** a évoqué l'existence, depuis 2000, de relais d'assistantes maternelles (Ram) financés par la caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf) afin de répondre à l'isolement des assistantes maternelles comme au déficit de socialisation des enfants, et de jouer le rôle d'interface entre l'employeur et l'employé pour les questions d'ordre administratif. Outre la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) qui laisse aux parents le choix du mode de garde, il existe en outre un mécanisme de défiscalisation pour l'emploi d'assistantes maternelles à domicile.

Après que Vincent Auclair a prôné une stricte réglementation des éventuels reventes de permis d'accueil d'une installation privée à l'autre - une place en garderie ayant une valeur économique considérable -, René Gauvreau, député, a rappelé les difficultés à créer des CPE : recherche de subventions, respect de normes contraignantes, qui plus est différentes d'une municipalité à l'autre, en matière de sécurité et d'aménagement des bâtiments, et lourdeurs du modèle coopératif.

En réponse à **Muguette Dini**, présidente, Vincent Auclair a indiqué que l'allocation versée aux éducatrices en milieu familial augmentera probablement, celles-ci s'étant désormais regroupées en syndicat. Certaines structures privées ont parfois exigé des parents, par le passé, des sommes additionnelles supérieures aux 7 \$ par jour pour les heures de garde additionnelles mais ces tarifs sont aujourd'hui balisés (2,5 \$ maximum par heure supplémentaire et 2,5 \$ pour le déjeuner).

L'objectif à terme consiste à parvenir à un développement harmonieux des différents modes de garde - 30 % en CPE, 30 % dans le privé et 40 % en milieu familial -, en privilégiant transitoirement le développement des CPE et du secteur privé qui ne peuvent faire face à la demande au détriment du milieu familial, qui dispose à l'inverse de surcapacités. Avec une moyenne de 88 000 naissances par an, on estime qu'environ 40 000 places de garde manquent actuellement, les parents recourant soit à des modes de garde familiaux, soit au bénéfice de l'assurance parentale pendant la première année.

Puis **Muguette Dini**, présidente, **Claire-Lise Champion** et **Alain Gournac** ont souligné la difficulté, pour les parents - qui contribuent en fonction de leurs revenus - comme pour les communes, d'assumer la charge financière de la garde d'enfants.

Enfin, Vincent Auclair a fait état de la situation préoccupante des populations inuites, désormais sédentarisées, qui souffrent de problèmes de santé spécifiques, dont l'obésité, et parmi lesquelles les cas d'abus physiques ou sexuels des enfants restent plus fréquents.

¹¹⁰ Avec une tolérance de 10 % supplémentaire pour permettre une plus grande amplitude horaire d'ouverture.

**Claude Boulanger, juge en chef adjoint à la Chambre de la jeunesse,
et Mario Tremblay, juge en chef associé, Cour du Québec**
(9 septembre 2010)

La Cour du Québec est composée de deux cent soixante-dix juges, répartis en trois chambres : civile, criminelle et pénale et de la jeunesse, cette dernière étant compétente en matière d'adoption interne et internationale, de protection de la jeunesse et de justice criminelle et pénale pour les adolescents.

Contrairement aux dossiers civils ou criminels, librement accessibles à tous, les dossiers « jeunesse » sont enregistrés au greffe spécial de la jeunesse et uniquement consultables par les parties ainsi que les journalistes, sous réserve du strict respect de l'anonymat des personnes en cause¹¹¹.

Lorsque le directeur de la protection de la jeunesse (DPJ) conclut à la compromission de la sécurité ou du développement de l'enfant et que des mesures volontaires ne peuvent être mises en place, il procède à la judiciarisation du dossier en déposant à la Cour une « requête en protection ». Une fois la compromission effectivement déclarée, le tribunal autorise la mise en œuvre de mesures de protection ; ainsi, dès le signalement d'un abus physique ou sexuel, une plainte est déposée contre la personne suspectée, l'enfant est retiré de son milieu¹¹² et conduit, le cas échéant, en centre hospitalier afin qu'un rapport médical soit ensuite produit devant le tribunal.

Durant toute la procédure, les parents sont tenus informés et invités à se présenter devant le tribunal. Ils peuvent être représentés par un avocat, de même que les enfants le sont dans la quasi-totalité des cas. Si le juge a compétence pour décider du type de placement de l'enfant - famille d'accueil, personnes signifiantes, etc. -, c'est le DPJ qui désigne la famille d'accueil, sans être en principe lié par la recommandation éventuelle du tribunal.

Depuis l'instauration de délais maximaux de placement dans la loi sur la protection de la jeunesse (LPJ), le juge émet une ordonnance pour un temps fixe qui connaît cependant des exceptions dès lors qu'il est établi que le DPJ n'a pas offert les services adaptés pour permettre aux parents de mettre fin à la situation de compromission.

Afin d'éviter la judiciarisation systématique des dossiers, le DPJ peut signer une entente avec les parents ; les procédures de règlement à l'amiable se développent également depuis une dizaine d'années, avec le concours d'un juge mais dans un cadre beaucoup plus informel - pas d'assermentation, pas de robe pour le magistrat, etc¹¹³.

En matière pénale, c'est le « directeur des poursuites criminelles et pénales », avocat indépendant du ministère de la justice, qui représente le public. Lorsque la

¹¹¹ *Parents et enfants mineurs en protection de la jeunesse, victimes et contrevenants âgés de douze à dix-huit ans en matière de justice pénale pour les adolescents et, s'agissant des dossiers d'adoption, parents et enfants mineurs voire, dans certains cas, majeurs.*

¹¹² *A l'initiative du DPJ pour une durée maximale de quarante-huit heures, seul le tribunal pouvant autoriser le retrait au-delà de ce délai.*

¹¹³ *Ces procédures de conciliation à l'amiable aboutissent à la résolution du dossier dans la très grande majorité des cas puisque 88 % d'entre elles ne sont pas révisées judiciairement.*

maltraitance est susceptible de condamnation pénale, les deux procédures - l'une en protection de la jeunesse, l'autre pénale - sont conduites parallèlement.

A l'expiration du délai d'application des mesures de protection, la loi prévoit que le juge qui les a initialement prononcées intervient à nouveau, ce qui assure de sa bonne connaissance du dossier mais fait qu'il est sans doute plus difficile, pour les parents, de regagner en crédibilité auprès du même interlocuteur.

Pour certaines infractions, une rencontre est organisée entre la victime, avec son accord, et l'auteur des faits, afin de responsabiliser ce dernier.

En cas de contestation d'une décision rendue par la chambre de la jeunesse, l'appel doit être porté devant la Cour supérieure du district judiciaire où la décision a été rendue ou devant la Cour d'appel pour certaines infractions pénales. L'appel n'est en principe pas suspensif : le jugement de première instance s'applique tant que l'appel n'est pas prononcé, sauf dans les cas exceptionnels où la cour saisie modifie la décision initiale, à la demande d'une partie, dès sa saisine.

**Geneviève Bouchard, présidente-directrice générale,
Brigitte Thériault, secrétaire générale,
et Roger Robitaille, directeur général opérationnel,
Conseil de gestion de l'assurance parentale
(9 septembre 2010)**

Présentation du régime québécois d'assurance parentale

Si la loi sur l'assurance parentale (LAP) a été adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale du Québec en 2001, il a fallu attendre la signature, en 2005, d'une entente entre les gouvernements provincial et fédéral et la modification consécutive de la LAP pour que le régime québécois d'assurance parentale (RQAP) entre effectivement en vigueur le 1^{er} janvier 2006.

En assurant un revenu de remplacement et une sécurité financière aux nouveaux parents, le régime favorise non seulement la conciliation travail-famille et le maintien du lien d'emploi mais participe plus généralement de l'adaptation de l'économie québécoise aux réalités nouvelles du marché du travail pour atténuer les pénuries de main d'œuvre résultant du vieillissement de la population, l'objectif étant de concilier développement social et prospérité économique.

Les parents peuvent opter, au choix, entre deux régimes distincts, l'un dit « régime de base », retenu par les deux tiers des prestataires et qui autorise des taux de remplacement variant de 55 % à 70 %, l'autre dit « régime particulier », avec un taux de remplacement plus élevé (75 %) mais une durée maximale de congé moindre. Toute personne qui travaille, qu'elle soit salariée ou travailleur autonome, y est admissible pourvu que son revenu brut annuel soit compris entre 2 000 \$ et 62 500 \$.

En outre, des prestations de paternité - non transférables - sont spécifiquement versées aux pères et les trois quarts d'entre eux les utilisent désormais.

Comparé au régime fédéral d'assurance emploi (RAE), le RQAP apparaît globalement plus généreux : quinze semaines (à 75 % du dernier salaire) ou dix-huit semaines (à 70 %) ¹¹⁴ de congés maternité contre quinze semaines (à 55 %) dans le RAE ; sept semaines (à 70 %) et vingt-cinq semaines (à 55 %) ou vingt-cinq semaines (à 75 %) de prestations parentales partageables contre trente-cinq semaines (à 55 %) ; de plus, les prestations de paternité - trois semaines (à 75 %) ou cinq semaines (à 70 %) - n'existent pas dans le RAE, le revenu maximum assurable y est moins élevé (43 200 \$ contre 62 500 \$) et un délai de carence de deux semaines y est prévu avant le versement des prestations.

Dans les faits, 96 % des droits ouverts sont utilisés - 98 % au titre du régime de base et 91 % pour le régime particulier - et 85 % des travailleurs y cotisent. Le RQAP s'adresse principalement aux personnes âgées de vingt ans à quarante-quatre ans et aux classes moyennes : ainsi, la moyenne d'âge des prestataires est de trente-deux ans et leur revenu annuel moyen de 40 000 \$.

Chargé de gérer le RQAP, le conseil de gestion, organisme gouvernemental autonome, assure la perception des cotisations, le paiement des prestations, administre, en

¹¹⁴ Selon le régime, de base ou particulier, choisi.

qualité de fiduciaire, le fonds d'assurance parentale¹¹⁵, produit des études et recherches, donne son avis au ministre et adopte et soumet au Gouvernement pour approbation les règlements du régime (application de la LAP et fixation des taux de cotisation). Il est administré par un conseil d'administration composé de huit membres nommés par le Gouvernement, majoritairement représentatifs des cotisants, et d'un membre représentant le ministère de l'emploi et de la solidarité sociale (Mess).

Pour répondre au déséquilibre observé entre les prestations servies et les cotisations recouvrées, le niveau des cotisations, payées aux 5/12^e par les salariés et aux 7/12^e par les employeurs, a été relevé chaque année depuis quatre ans, ce qui devrait permettre de retrouver l'équilibre annuel en 2012 et de résorber le déficit cumulé dans les sept ans. Au salaire québécois annuel moyen (40 000 \$), le taux de cotisation d'un travailleur au RQAP s'établit ainsi à 0,537 %, soit 202,40 \$ par an, étant précisé que le Gouvernement fédéral consent dans ce cas une ristourne de cotisation au RAE de 0,370 %, soit 148 \$, ce qui ramène le coût net de l'adhésion au RQAP à 54,40 \$ par an.

Même si aucune étude n'a encore établi de corrélation directe avec la mise en place du RQAP, il reste que depuis sa création, le taux d'activité des Québécoises a encore progressé pour s'établir à 84,4 % des femmes âgées de vingt-cinq ans à quarante-quatre ans, au-dessus de la moyenne du Canada (82,4 %) ; on observe également une progression importante du taux de participation des pères au régime, passée de 57 % en 2006 à 75 % en 2009, soit le plus élevé du pays (11 % en moyenne). Enfin, bien que n'ayant pas de visée nataliste *stricto sensu*, le RQAP participe d'un environnement favorable aux familles qui explique la hausse des naissances (+ 16 %, contre + 9,8 % dans l'ensemble des autres provinces) et de l'indice synthétique de fécondité (1,56 en 2005, 1,73 en 2009).

Présentation de la « solution d'affaires » du RQAP

Pour sa gestion administrative, le RQAP recourt à l'expertise existante du Mess et à des ressources extérieures, dont le Centre de services partagés du Québec, notamment pour le développement informatique ; il procède à des échanges de renseignements auprès de ministères et organismes tant provinciaux que fédéraux afin d'assurer l'exactitude des données et de simplifier les démarches des clients¹¹⁶.

Cette simplification passe surtout par l'adoption d'une procédure totalement numérisée et automatisée qui en fait la première prestation gouvernementale de services en ligne, jusqu'au versement possible des prestations par dépôt électronique¹¹⁷, ce qui a par ailleurs permis de réduire les coûts de gestion à 1,6 % du volume des prestations servies (1,65 milliard de \$ en 2009, pour 204 958 prestataires). Grâce à ses solutions, 82,6 % des demandes sont traitées en moins de quatorze jours.

Les clients ont à leur disposition une solution multicanale et personnalisée - web (qui représente 58,4 % des demandes transmises), service de réponse vocale interactive, téléphone¹¹⁸ et courrier -, le centre de service à la clientèle étant réparti en quatre services des opérations, situés dans trois régions administratives. Selon l'enquête de satisfaction conduite en 2009, 99 % des usagers se disent satisfaits (35 %) ou très satisfaits (64 %) du service rendu.

¹¹⁵ Dont les produits sont gérés par la Caisse de dépôt et placement du Québec.

¹¹⁶ L'autorisation du client est cependant requise, dès la déclaration de naissance auprès de l'état civil, pour permettre ces échanges d'informations.

¹¹⁷ 89 % des clients ont choisi le versement de la prestation par ce biais, les 11 % restant préférant le paiement par chèque.

¹¹⁸ Accueil téléphonique ouvert soixante-quatorze heures par semaine.

**Camille Picard, directeur général, Denis Adam, directeur général adjoint,
Sonia Gilbert, directrice de la protection de la jeunesse,
et Suzanne Lepage, directrice des services aux jeunes et à leurs familles,
Direction générale du centre jeunesse de la Montérégie
(10 septembre 2010)**

Chacune des seize régions administratives du Québec dispose d'un centre jeunesse (CJ), à l'exception de Montréal qui en a deux - un francophone, l'autre anglophone, qui dessert toute la clientèle anglophone de la province. Parmi ceux-ci, le CJ de la Montérégie, avec ses 17 000 enfants et familles suivis, ses 1 800 employés, un budget de 150 millions de dollars et ses vingt-six points de service, est le plus important.

A l'image des services en santé qui se déclinent en deux niveaux - les médecins de famille en première ligne, les hôpitaux et les spécialistes en seconde ligne -, la première ligne est assurée, pour les services à l'enfance, par les centres de services sociaux¹¹⁹ et la seconde par les CJ, services spécialisés.

En réponse à **Muguette Dini**, présidente, Camille Picard, directeur général, a indiqué que si la France et le Québec sont confrontés aux mêmes situations en matière de protection de la jeunesse, des différences de pratiques et de valeurs existent, la pratique québécoise se distinguant en particulier par son caractère plus interventionniste.

Sonia Gilbert, directrice, a ajouté que la Belgique fait partie des pays qui se sont inspirés de la loi sur la protection de la jeunesse (LPJ) en vigueur au Québec depuis 1979 et révisée en 2006 afin, notamment, de réduire les délais de placement et d'élaborer un projet de vie stable pour les enfants. En fonction de la nature du signalement, l'intervention est classée selon trois niveaux d'urgence codés : intervention immédiate (code 1), dans les vingt-quatre heures (code 2) ou dans les quatre jours (code 3).

Pour apprécier la nécessité d'une intervention, le DPJ se fonde sur une grille de lecture combinant quatre éléments : la gravité des faits ; la vulnérabilité de l'enfant ; les capacités parentales et les ressources du milieu, le questionnement sur chacun des points étant plus ou moins long selon l'urgence présumée de l'intervention¹²⁰. En cas de doute sur la crédibilité du signalant, qui est du reste parfois anonyme, les équipes du DPJ se rendent systématiquement sur place.

En tout état de cause, c'est toujours le concept de compromission de la sécurité ou du développement de l'enfant qui guide les actions du DPJ. Celui-ci se décline en divers cas d'abus et de négligences parentales, le motif d'abus psychique ayant été ajouté en 2007 pour autoriser expressément l'intervention auprès de l'enfant en cas d'aliénation parentale, de conflit de garde légale ou de violences conjugales dont il serait la victime psychique collatérale¹²¹.

¹¹⁹ Dont le mandat s'étend à la santé et aux services sociaux, dont les services à l'enfance.

¹²⁰ Un logiciel d'intelligence artificielle a par ailleurs été développé afin de garantir l'application systématique de cette grille d'analyse par tout intervenant. Les services peuvent aussi accéder, depuis 2007, au registre provincial des signalements.

¹²¹ Auparavant, l'application de la LPJ dans ces cas ressortissait d'une acception extensive du concept de négligence.

Ainsi, l'intervention du DPJ est à la fois potentiellement très large et très cadrée afin de garantir que l'immixtion de l'Etat dans la vie des familles est légitime, l'objectif étant d'assurer tant la protection des droits de la jeunesse que celle du citoyen et des droits de la personne.

A **Muguette Dini**, présidente, qui lui demandait si le Québec a mis en place un numéro d'appel spécifique pour les enfants en danger, Sonia Gilbert, directrice, a répondu qu'il y avait un numéro unique, le 911¹²², que les enfants connaissent, même si, dans la plupart des cas de maltraitance physique, les enfants choisissent plutôt d'en parler à un adulte significatif.

L'objectif de la loi étant de responsabiliser les parents, la judiciarisation des situations n'est retenue qu'en cas d'absence de reconnaissance des faits ou de participation des parents, soit dans environ 40 % des cas, l'intervention du juge pouvant toujours être décidée *a posteriori* en cours de procédure. Des conférences de règlement à l'amiable, où le juge quitte sa robe, sont aussi possibles même si la culture de la médiation reste encore insuffisamment développée dans le monde judiciaire, notamment du côté de la défense.

L'application des mesures de protection dure en moyenne deux ans ; elle fait l'objet d'une révision régulière intervenant *a minima* tous les ans, voire tous les six mois pour les enfants en bas âge et qui peut être anticipée selon les cas, les parents et l'enfant étant présents à chacune des révisions. Cette application s'inscrit, du reste, dans la continuité de l'évaluation initiale puisque parents et intervenants sont invités à participer à une « table d'orientation » au cours de laquelle sont arrêtées les mesures à mettre en œuvre dans le cadre d'un projet très individualisé.

Parmi les intervenants des CJ figurent des travailleurs sociaux, des psycho-éducateurs, des psychologues, des criminologues, des techniciens en assistance sociale, etc., et l'on recourt parfois à des ressources extérieures telles que les médecins spécialistes, notamment. La formation des personnels est constamment réorientée en fonction des derniers développements de la recherche et l'on est sans doute plus directif et prescriptif dans les pratiques attendues des intervenants qu'en France.

Abordant le projet France-Québec, Denis Adam, directeur général adjoint, a indiqué que celui-ci est né de la signature, en octobre 2008, d'un protocole de coopération sur la mobilité des travailleurs dans plusieurs secteurs d'activité, dont les services sociaux. Les centres jeunesse de trois régions - Gaspésie, Québec et la Montérégie - ont été invitées à rencontrer leurs collègues de quatre instituts régionaux du travail social (IRTS) français - Lorraine, Poitou-Charentes, Bretagne et ... -, l'objectif étant, à terme, de généraliser ce partenariat à l'ensemble des régions québécoises et françaises.

Bien que 10 % des situations soient suivies en même temps au titre de la LPJ et de la justice pénale pour adolescents, les équipes d'intervenants sont distinctes. A l'occasion du premier délit, on découvre d'ailleurs souvent que les contrevenants sont d'abord des victimes en protection de la jeunesse.

Après avoir loué la façon dont on cherche, au Québec, à valoriser le parent et à lui redonner confiance, **Claire-Lise Champion** a regretté qu'en France, l'on ait encore trop tendance à exclure le parent défaillant du processus, ce qui conduit parfois à placer des adolescents en familles d'accueil successives jusqu'à leur majorité.

Camille Picard, directeur général, a ajouté que le modèle français de prise en charge reste très médical alors qu'au Québec, le médecin vient en appui de l'équipe d'intervenants sociaux et qu'il s'agit de ne pas déclasser le parent. Il est par ailleurs obligatoire de mesurer régulièrement la satisfaction des parents et des enfants.

¹²² Qui renvoie au standard de la police, lequel les oriente alors vers un intervenant jeunesse.

Sur ce point, **Claire-Lise Champion** a indiqué que le département de l'Essonne a conduit une telle enquête de satisfaction auprès des familles et des jeunes ressortissants de l'aide sociale à l'enfance mais qu'il s'agit là d'une pratique très innovante.

En conclusion, Camille Picard, directeur général, a rappelé les débats importants qui ont présidé à l'implantation, dans la loi, des délais maximaux de placement. Il s'agit tout à la fois d'investir sur le parent et sur l'enfant.

Docteur Gilles Julien, fondateur de la pédiatrie sociale au Québec
(10 septembre 2010)

Sur la totalité des enfants pris en charge par le docteur Julien, une moitié environ est envoyée par la Direction de la protection de la jeunesse (DPJ), l'autre moitié étant référée par les écoles, le voisinage, les centres locaux de services communautaires (CLSC), etc¹²³.

La pédiatrie sociale consiste en une approche de proximité et vise à couvrir la trajectoire de l'enfant de zéro à quatorze ans afin de prévenir ou de réparer, en collaboration avec la DPJ, les dégâts résultant des négligences ou des abus dont il a pu être victime. Or, il importe de rappeler que la protection de l'enfant ne relève pas uniquement de la loi sur la protection de la jeunesse (LPJ) qui est une loi d'exception : elle n'intervient que lorsque la sécurité ou le développement de l'enfant sont compromis. Il convient avant tout de mobiliser les communautés entendues au sens large - voisinage, quartier, école, milieu associatif - d'où proviennent d'ailleurs la majorité des signalements de négligences.

Dans le cadre de cette approche, le parent est un partenaire essentiel, le premier responsable de l'enfant mais il n'en est pas le seul ; la pédiatrie sociale fait alors intervenir des plans de soutien individualisés - accès à l'école¹²⁴, prévention de la négligence, etc.

A **Muguette Dini**, présidente, qui l'interrogeait sur la durée moyenne de passage des enfants, le docteur Julien a précisé que celle-ci est très variable et que l'intervention est plus ou moins intensive selon les périodes, mais qu'un dossier n'est jamais véritablement fermé. Le centre de pédiatrie sociale se veut être un espace de référence, par ailleurs très lié à un quartier¹²⁵, l'objectif étant qu'à terme, il existe un centre par communauté vulnérable, soit de l'ordre de deux-cent centres sur l'ensemble de la province.

Si la LPJ est un modèle, son application est parfois excessive malgré la présence de très bons intervenants au sein des DPJ et des centres jeunesse. Ces derniers, faute d'outils d'accompagnement suffisants permettant de privilégier l'autorité parentale, pénalisent souvent le parent en choisissant de placer l'enfant dans la perspective, le cas échéant, d'une adoption, alors même que le parent pourrait devenir capable de l'élever par la suite, ce qui pose un problème éthique.

Il conviendrait donc, dans la mise en œuvre de la LPJ, de faire davantage participer la communauté et de privilégier les solutions locales au travers, par exemple, d'une médiation pour remobiliser les familles élargies. Il reste cependant difficile de développer des partenariats avec la DPJ afin d'intégrer cette dimension au sein de la protection de l'enfance. Quant au signalement des enfants dès l'accouchement, il constitue déjà un bris de confiance pour le parent, raison pour laquelle la fondation lui préfère l'opération « bébés kangourous » consistant à solidifier les liens d'attachement entre les bébés et leurs parents.

¹²³ Le niveau de signalements diffère selon les quartiers, en fonction de la culture de la communauté.

¹²⁴ Un enfant pris en charge sur trois n'est pas prêt à être scolarisé à cinq ans en raison de carences ou de troubles du développement.

¹²⁵ L'idéal étant qu'un enfant puisse se rendre à pied au centre.

Une décision de placement dans les cas de négligence résultant par ailleurs d'une appréciation très subjective¹²⁶, il serait souhaitable qu'elle ne soit pas le fait d'un seul intervenant de la DPJ mais qu'y soit également associée la communauté d'appartenance de la famille¹²⁷. Il n'a en outre jamais été fait la preuve que l'Etat soit un meilleur parent que le parent moyen et de nombreux enfants qui sortent, à leur majorité, des centres jeunesse ne sont pas autonomes.

Les juges eux-mêmes déplorent d'avoir à prononcer une décision de placement sur la base d'une seule opinion, parfois empreinte de jugements de valeur, alors que les centres de pédiatrie sociale pourraient être le lieu d'une information partagée et offrent l'expertise de terrain qui fait trop souvent défaut.

En réponse à **Muguette Dini**, présidente, le docteur Julien a indiqué qu'en dehors d'une subvention publique de 700 000 \$, le financement de la fondation fait quasi exclusivement appel aux dons du public et des entreprises, par le biais de fondations privées encouragées par des avantages fiscaux ou *via* l'abondement des dons de leurs salariés.

¹²⁶ *Au contraire des situations d'abus physiques ou sexuels.*

¹²⁷ *Le docteur Julien a pris pour exemple le cas de trois enfants enlevés à leur famille par la DPJ à raison de l'insalubrité du logement et dont le retour est intervenu à la suite du simple ménage du domicile, ce qui produit des traumatismes inutiles pour les enfants.*

**Serge Charbonneau, directeur du Regroupement des organismes
de justice alternative du Québec (Rojaq)**
(10 septembre 2010)

Apparus au Québec en 1979 à titre expérimental, les organismes de justice alternative (OJA) sont le fruit d'une critique des pratiques pénales antérieures, trop centrées sur une approche strictement répressive ; ils s'inscrivent dans un courant de non-judiciarisation et de décriminalisation des actes commis par les jeunes délinquants dont le Gouvernement fédéral s'est inspiré lors de l'élaboration, en 1982, de la loi sur les jeunes contrevenants : un ensemble de mesures non judiciaires, faisant appel à la médiation, est désormais prévu pour répondre à ces situations.

Après avoir connu un développement rapide dans le milieu des années 1980 - 700 adolescents confiés en 1985, 9 000 en 1987 -, l'activité des OJA est stable depuis 2002 - 12 000 jeunes suivis cette année-là - du fait de la baisse de la population adolescente.

Créé en 1989, le Regroupement des organismes de justice alternative du Québec (Rojaq) assure la représentation des trente-sept OJA et joue auprès d'eux un rôle de conseil, d'offreur de services et de diffuseur des bonnes pratiques.

Mettant en œuvre les concepts de médiation pénale et de justice réparatrice, les OJA substituent à la formule classique : « répondre au mal par le mal » une logique plus vertueuse : « répondre au mal par le fait de faire le bien ». Précédée d'une longue préparation, la médiation vise à confronter physiquement le jeune contrevenant et sa victime afin d'obtenir l'adhésion et la prise de conscience du premier, tout en organisant une première forme de réparation au bénéfice du second.

Lorsqu'un adolescent commet une infraction, son dossier est adressé au procureur de la Couronne qui peut soit l'orienter vers la DPJ, soit, pour les infractions plus lourdes et à sa discrétion, choisir de judiciariser la suite de la procédure ou de l'envoyer vers les centres jeunesse : ceux-ci contactent alors l'adolescent et procèdent à son évaluation afin de déterminer si la non-judiciarisation du dossier est bien adaptée¹²⁸. L'adolescent peut se voir appliquer une série de sanctions extrajudiciaires mises en œuvre par les OJA, le recours à la médiation n'intervenant qu'avec l'accord de la victime.

En réponse à **Muguette Dini**, présidente, qui lui demandait si le recours à la justice alternative a permis une régression de la récidive, Serge Charbonneau, directeur, a indiqué que si les études sur le sujet sont peu nombreuses, il apparaît que les adolescents ayant participé à une médiation récidivent moins que les autres et que le taux de récidive diminue de 9 % à 29 % en fonction des mesures non judiciaires décidées. Les programmes de médiation s'adressent du reste autant à des primo-délinquants qu'à des récidivistes et c'est le médiateur qui s'assure de la bonne réalisation de la réparation. Enfin, 13 % des adolescents suivis sont des filles.

¹²⁸ 60 % environ des dossiers transmis sont retenus, 25 % sont renvoyés dans la voie pénale, les cas restants étant classés sans suite après une forme de rappel à la loi.

A **Christiane Demontès** qui souhaitait savoir comment les premiers OJA ont été créés, Serge Charbonneau, directeur, a précisé que c'est l'école de criminologie de Montréal qui a été à l'origine du mouvement.

Enfin, le Rojaq réfléchit actuellement à la possibilité de délivrer lui-même des formations en médiation, la demande de professionnalisation et de standardisation du métier étant forte.

**Sylvie Godin, vice-présidente, responsable du mandat jeunesse,
et Claire Bernard, conseillère juridique de la Commission des droits de la personne
et des droits de la jeunesse (CDPDJ)**
(13 septembre 2010)

La commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) a pour rôle d'assurer la protection de l'intérêt de l'enfant et le respect de ses droits.

Ceux-ci se déclinent, au niveau provincial, à travers la Charte des droits et libertés de la personne du Québec, les codes civil et de procédure civile du Québec ainsi que les lois sur la protection de la jeunesse, les services de santé et les services sociaux, les services éducatifs à l'enfance, l'instruction publique, les normes du travail et, enfin, les aspects civils de l'enlèvement international et interprovincial d'enfants.

Quant aux droits posés par la législation fédérale, ceux-ci figurent au sein de la Charte canadienne des droits et libertés, du code criminel et des lois sur le système de justice pénale pour les adolescents (LSJPA), la prestation universelle pour la garde d'enfants, le divorce, les Indiens et l'immigration et la protection des réfugiés.

Depuis 1995 et la fusion des deux commissions dédiées préexistantes, la CDPDJ remplit une double mission : elle veille d'abord au respect de la Charte des droits et libertés de la personne qui énumère une série de droits et libertés fondamentaux - dont le droit de l'enfant à la protection¹²⁹ -, un droit à l'égalité et à la non-discrimination, ainsi que des droits politiques, judiciaires et économiques et sociaux¹³⁰.

Elle veille ensuite à la protection de l'intérêt de l'enfant et au respect des droits spécifiques qui lui sont reconnus par la LPJ et par la LSJPA : l'enfant étant reconnu comme un sujet de droit, il dispose du droit d'être informé, d'être entendu, de participer à la décision et d'être représenté par un avocat.

Dotée d'un statut indépendant, la commission est composée de treize membres - trois à temps plein, dix à temps partiel, dont un président et deux vice-présidents, l'un d'entre eux étant responsable du mandat jeunesse - nommés, sur proposition du Premier ministre, par un vote à la majorité des deux tiers par l'Assemblée nationale du Québec, pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois. Elle emploie 164 employés et dispose de dix bureaux en régions.

Outre un rôle d'information et d'éducation aux droits de l'enfant, de coopération avec les organisations et de consultations publiques, la commission délivre auprès des employeurs et des organismes publics un service-conseil en matière d'« accommodement

¹²⁹ « Tout enfant a droit à la protection, à la sécurité et à l'attention que ses parents ou les personnes qui en tiennent lieu peuvent lui donner » (art. 39 de la charte), droit non opposable directement mais qui donne une assise quasi-constitutionnelle à la LPJ.

¹³⁰ Adoptée en 1975, la charte reconnaît ainsi le droit à l'instruction publique gratuite, le droit des parents à assurer l'éducation morale et religieuse des enfants, le droit des minorités à la vie culturelle, etc.

raisonnable »¹³¹. Elle traite des plaintes individuelles, organise des règlements à l'amiable, procède à des enquêtes de sa propre initiative, émet des recommandations, peut saisir le tribunal et assurer, le cas échéant, la représentation judiciaire des plaignants.

Ainsi, sur les 2 774 appels reçus lors de l'exercice 2009-2010 en matière de droits de l'enfant, la plupart sont traités par la médiation ; lorsque la plainte est recevable (129 dossiers entre le 1^{er} avril 2009 et le 31 mars 2010) et que la commission conclut, à l'issue de son enquête, à la lésion effective des droits, elle émet des recommandations au ministre concerné ou à l'établissement visé, sans toutefois disposer d'un pouvoir de mise en demeure. Pour trois des cas traités actuellement, le tribunal a été saisi, la commission étant alors partie civile d'office.

La commission ne dispose cependant pas d'une compétence générale dans le champ des droits de l'enfant puisque son pouvoir d'enquête se limite aux seuls droits reconnus par la LPJ - et seulement lorsque le tribunal n'a pas déjà été saisi - et par la LSJPA, ainsi qu'aux cas de discrimination et d'exploitation d'un enfant handicapé.

Enfin, la commission procède à l'analyse systématique de la législation au regard des droits qu'elle défend, produit des études et recherches et un rapport sur la mise en application de la LPJ et contribue aux rapports soumis aux organes internationaux de surveillance des droits.

Il reste que l'indépendance budgétaire de la commission n'est pas assurée puisque son budget, fixé à 10 millions de dollars, relève de l'enveloppe du ministère de la justice, au contraire de celui du Défenseur du citoyen qui relève directement de l'Assemblée nationale. En outre, le paysage institutionnel de la défense des droits reste confus, ce qui peut conduire à ce que des situations d'enfants en danger soient mal signalées. A rebours de la fusion opérée en 1995 entre la commission des droits de la personne et celle des droits de la jeunesse, qui ne respectait pas l'individualité de chacun des mandats, une piste de réforme consisterait à recréer une entité « défense des droits de la jeunesse » au sein de la commission.

¹³¹ Cette notion juridique, tirée de la jurisprudence canadienne, vise à assouplir l'application d'une norme en faveur d'une personne menacée de discrimination en raison de particularités individuelles protégées par la loi ; elle a fait l'objet de nombreuses controverses qui ont justifié la création, en 2007, de la Commission Bouchard-Taylor, destinée à examiner les questions liées aux accommodements raisonnables consentis sur des bases culturelles ou religieuses au Québec. Son rapport a été rendu public le 22 mai 2008.

**Yolande James, ministre de la famille et des aînés,
et Jacques Robert, sous-ministre adjoint
à la Direction générale des services de garde éducatifs à l'enfance
(13 septembre 2010)**

Devant la faiblesse du taux de natalité de la province, le Québec a développé, en l'espace de dix ans et dans un contexte de diversification des formes familiales et d'insertion croissante des femmes dans le monde du travail, un « panier de services » destiné à soutenir les familles :

- un service de garde à contribution réduite (7 \$ par jour), pour un total de 220 000 places subventionnées d'ici à quelques mois, ainsi qu'un crédit d'impôt pour les services de garde ;
- un congé parental extrêmement généreux, destiné à permettre aux mères, comme aux pères, de concilier travail et vie familiale ;
- enfin, un soutien aux enfants, modulé en fonction du revenu familial.

Après avoir rappelé le manque de places de crèches en France, **Muguette Dini**, présidente, a considéré que si la détection des enfants en danger est relativement satisfaisante dans notre pays, tel n'est sans doute pas le cas de la prise en charge de ces enfants, le plus souvent ballottés d'une famille d'accueil à l'autre ; par ailleurs, la loi française pose que le milieu familial reste le meilleur cadre de vie pour ces enfants, alors que cela n'est pas toujours vrai.

A cet égard, Yolande James, ministre, a rappelé qu'à l'occasion de la révision de la loi sur la protection de la jeunesse (LPJ) s'est tenu le même débat au Québec : s'il est évidemment souhaitable d'accompagner les familles et de privilégier le maintien des enfants auprès de leurs parents, il convient, lorsque cette la situation n'est manifestement plus tenable, de se concentrer sur le « projet de vie » de l'enfant.

S'agissant du manque de places, le Québec est, en quelque sorte, victime du succès de sa politique familiale¹³², le mini baby-boom auquel elle a conduit créant une pression croissante sur les réseaux de garde. Dans le cadre des places à 7 \$, la collectivité prend à sa charge la totalité du coût restant, ce qu'il faut considérer comme un investissement sur l'avenir. Il reste que depuis 1997, le réseau de services de garde à contribution réduite et de garderies s'est considérablement développé, avec pour objectif d'atteindre les 235 000 places d'ici à la fin du mandat.

Le prochain défi consistera à inciter les entreprises à favoriser davantage la conciliation entre travail et vie de famille, le retour sur investissement en termes de productivité et de bien-être des salariés n'étant plus à démontrer.

Puis Jacques Robert, sous-ministre adjoint, a ajouté que le crédit d'impôt varie en fonction des revenus dans la limite d'un plafond. Il y actuellement 12 526 places non subventionnées, ce qui reste encore marginal malgré un doublement en l'espace de cinq ans. Le crédit d'impôt intéresse non seulement les entreprises mais aussi les associations, qui peuvent le préférer à l'attente d'une subvention.

¹³² « La Presse », journal québécois, a ainsi pu titrer : « Le Québec, le paradis des familles ».

En réponse à Muguette Dini, présidente, qui souhaitait savoir comment les entreprises privées à but lucratif peuvent faire des bénéfiques dans le cadre des places à 7 \$ pour lesquelles l'Etat leur verse un complément, Jacques Robert, sous-ministre adjoint, a précisé que les frais de gestion des centres de la petite enfance (CPE) sont généralement plus élevés qu'en garderie, en raison notamment de la nécessité de disposer d'un conseil d'administration et de la présence d'un personnel plus important.

Certaines associations cherchent aujourd'hui à optimiser le modèle de gestion des CPE, par exemple en augmentant le nombre d'installations gérées par un même centre afin de mutualiser les personnels de direction, incités en cela par le fait que la subvention versée aux CPE fait l'objet d'une indexation annuelle qui évolue moins vite que la hausse des coûts. Il reste que, sous l'effet notamment de la loi sur l'égalité salariale, les salaires ont beaucoup augmenté au cours des dernières années dans les services de garde, par ailleurs fortement syndiqués, et qui bénéficient en outre d'autres avantages non monétaires - six semaines de congés payés contre deux en moyenne pour l'ensemble de la province.

L'objectif poursuivi reste de réduire progressivement l'écart entre les coûts des CPE et ceux des garderies.

Présentation du développement des places à contribution réduite en services de garde (par Jacques Robert)

Avec le soutien aux enfants et l'assurance parentale, les services de garde à contribution réduite constituent l'un des trois principaux investissements gouvernementaux en faveur des familles. Ce programme vise tout à la fois à faciliter la conciliation des responsabilités professionnelles et familiales et l'accès des parents au marché du travail, à améliorer l'égalité des chances pour les enfants ainsi qu'à réduire le recours au travail dissimulé.

Le réseau se décline en trois types de prestataires de services : les centres de la petite enfance (CPE), les garderies et les responsables d'un service de garde (RSG) en milieu familial.

On compte 981 CPE - répartis en 1 376 installations, pour un total de 80 168 places. Ce sont organismes à but non lucratif, gérés par un conseil d'administration composé aux deux tiers de parents usagers du service, qui offrent en moyenne une soixantaine de places - et accueillent au plus quatre-vingts enfants par installation - dont nécessairement des places à 7 \$.

Les garderies subventionnées, au nombre de 626 pour 39 265 places - s'en distinguent en ce qu'il s'agit d'entreprises principalement à but lucratif et que les parents y sont seulement associés par le biais d'un comité consultatif réuni au moins quatre fois par an.

Le ministère s'assure que les titulaires de permis de garde, subventionnés ou non, respectent l'ensemble des prescriptions applicables en matière de sécurité, d'aménagement, de programmes éducatifs et de qualification des personnels, réceptionne et traite les plaintes éventuelles, apporte son soutien aux structures et administre les subventions versées.

Quant aux quinze mille responsables en milieu familial - pour 91 607 places -, ils peuvent accueillir à domicile jusqu'à six enfants - et neuf lorsqu'ils sont assistés - sous la supervision des 165 bureaux coordonnateurs mis en place en 2006¹³³, chargés de les reconnaître - et, le cas échéant, de les suspendre ou de les révoquer -, de répartir les places à contribution réduite, d'administrer les subventions, de vérifier le respect des normes, de traiter les plaintes et d'apporter un soutien pédagogique. S'il s'agit du mode de garde qui a

¹³³ *Qui sont, dans leur très grande majorité, des CPE par ailleurs.*

le plus progressé depuis 1997, c'est d'abord parce qu'il a permis de répondre au manque de places en installation et non parce que les parents préfèrent y recourir.

Au 30 juin 2010, 211 040 places à contribution réduite étaient ainsi disponibles, l'objectif étant d'atteindre les 220 000 places d'ici avril 2011, et 12 000 places non subventionnées.