# LA PAUVRETÉ DANS L'ENFANCE : VERS UN AVENIR MEILLEUR

Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie

Présidente
L'honorable Lorna Marsden
Vice-présidente
L'honorable Brenda Robertson

Deuxième session
Trente-quatrième Parlement

Janvier 1991

En vente au Canada par l'entremise des

Librairies associées
et autres libraires

ou par la poste auprès du

Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

N° de catalogue XC28-342/1-01
ISBN 0-660-56449-1

# LA PAUVRETÉ DANS L'ENFANCE : VERS UN AVENIR MEILLEUR

## Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie

**Présidente**
**L'honorable Lorna Marsden**
**Vice-présidente**
**L'honorable Brenda Robertson**

**Deuxième session**
**Trente-quatrième Parlement**

**Janvier 1991**

# MEMBRES

*Présidente*: L'honorable sénateur Lorna Marsden

*Vice-présidente*: L'honorable sénateur Brenda Robertson

et

Les honorables sénateurs

Jack Austin, P.C.
Peter Bosa
Paul David
Philippe Gigantès
Jacques Hébert
Michael Kirby
Thérèse Lavoie-Roux
*Allan MacEachen, P.C.
(*ou* Royce Frith)
Lorna Marsden
Jack Marshall
*Lowell Murray, P.C.
(*ou* William Doody)
Brenda Robertson
Noel A. Kinsella
Norbert Thériault

**Membres d'office*

Remarque: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bonnell, Cochrane, Doyle, Haidasz, Rossiter, Spivak et Tremblay ont aussi participé aux travaux du Comité.

# ORDRES DE RENVOI

**Extrait des procès-verbaux du Sénat du mercredi 21 juin 1989 :**

L'honorable sénateur Marsden propose, appuyé par l'honorable sénateur Turner,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie soit autorisé à examiner le lien qui existe entre la pauvreté de l'enfance et certains problèmes sociaux aigus et coûteux qui se manifestent à l'âge adulte et les mesures susceptibles d'atténuer ces problèmes; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 31 décembre 1989.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

**Extrait des procès-verbaux du Sénat du 20 décembre 1989 :**

Suivant l'Ordre du jour, le Sénat aborde l'étude du dixième rapport du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie (date du rapport final sur l'étude sur la pauvreté de l'enfance reportée), présenté au Sénat le 19 décembre 1989.

Après débat,
L'honorable sénateur Marsden propose, appuyé par l'honorable sénateur Watt, que le rapport soit adopté.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

**Extrait des procès-verbaux du Sénat du 27 juin 1990 :**

L'honorable sénateur Marsden propose, appuyé par l'honorable sénateur Leblanc (*Saurel*),

Que l'ordre de renvoi du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie du 20 décembre 1989, concernant la pauvreté dans l'enfance, soit modifié en retranchant les mots «29 juin 1990» et en les remplaçant par les mots «31 octobre 1990».

La motion, mise aux voix, est adoptée.

**Extrait des procès-verbaux du Sénat du 29 janvier 1991 :**

L'honorable sénateur Robertson propose, appuyé par l'honorable sénateur Comeau,

Avec la permission du Sénat et nonobstant l'article 45(1)a) du Règlement,

Que nonobstant l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 20 décembre 1989 et l'ordre de renvoi du 27 juin 1990, le Comité permanent des Affaires sociales, des sciences et de la technologie qui a été autorisé à poursuivre son étude sur la pauvreté dans l'enfance au Canada, soit habilité à présenter son rapport au plus tard le jeudi 28 mars 1991.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Gordon Barnhart
*Greffier du Sénat*

# RAPPORT DU COMITÉ

Le JEUDI 31 janvier 1991

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a l'honneur de déposer son

## VINGT-TROISIÈME RAPPORT

Votre Comité, autorisé à étudier et à faire rapport sur le lien qui existe entre la pauvreté de l'enfance et certains problèmes sociaux aigus et coûteux qui se manifestent à l'âge adulte et les mesures susceptibles d'atténuer ces problèmes, a, conformément à son ordre de renvoi du mercredi 21 juin 1989, entrepris cet examen et présente maintenant son rapport final intitulé *La pauvreté dans l'enfance: vers un avenir meilleur*.

Respectueusement vôtre,

*Le président*
LORNA MARSDEN

# REMERCIEMENTS

Le Comité tient à remercier M^mes^ Sandra Harder et Joan Vance, attachées de recherche à la Bibliothèque du Parlement, pour le travail de recherche effectué pour ce rapport. Le Comité remercie également M. Ken Battle, M. Richard Shillington et M. David P. Ross, consultants extérieurs, M^me^ Patricia MacDonald, administrateur de la recherche rattachée au Centre parlementaire, ainsi que M. Serge Pelletier, le greffier du Comité.

# TABLE DES MATIÈRES

# LA PAUVRETÉ DANS L'ENFANCE : VERS UN AVENIR MEILLEUR

## CHAPITRE I : MANDAT DU COMITÉ

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a derrière lui une longue tradition de recherche sur les problèmes des enfants canadiens. En 1980, présidé par le sénateur Lorne Bonnell, le Comité publiait son rapport *L'enfant en péril*. Ce document étudiait la relation entre les événements vécus dans l'enfance et le comportement criminel. Par la suite, sous la présidence du sénateur Arthur Tremblay, le Comité publia trois rapports: *Analyse des prestations pour enfants et des prestations aux familles au Canada: document de travail*, en 1985; *Les prestations pour enfants: Proposition d'un supplément de revenu familial garanti*, en 1987; et *La garde des enfants*, en 1988.

Dans un discours au Sénat le 17 mai 1988, la sénatrice Robertson avait attiré l'attention sur la catastrophe humaine et économique que constitue la pauvreté des enfants. Elle se disait déterminée à mener une étude qui ne soit pas une simple énumération des séquelles du dénuement mais qui proposerait des solutions véritables. Devant l'ampleur de l'entreprise, elle déclarait :

> ... tous les gouvernements se sont toujours préoccupés d'éliminer la pauvreté. Les moyens dont nous disposons pour l'éliminer sont insuffisants. Sans la recherche appropriée et sans les données nécessaires, nos efforts ne pourront porter que sur les manifestations de la pauvreté et non pas sur ses causes.[1]

Le 7 juin 1988, le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie nommait un sous-comité, présidé par la sénatrice Brenda Robertson, afin de mener une étude et de présenter un rapport sur le lien entre la pauvreté dans l'enfance et certains problèmes sociaux particulièrement coûteux de l'âge adulte, ainsi que sur les mesures qui pourraient atténuer ces problèmes. Le 21 juin 1989, le Comité obtenait du Sénat l'autorisation de poursuivre son étude sur la pauvreté dans l'enfance.

Un Rapport provisoire, intitulé *La pauvreté dans l'enfance et les problèmes sociaux à l'âge adulte*, (cité ci-après comme le *Rapport provisoire*), fut déposé le 19 décembre 1989. Ce rapport qualifie la pauvreté dans l'enfance de problème social très grave, exigeant une attention immédiate. Poursuivant son étude en 1990, le Comité a:

1) évalué de façon plus fouillée le coût social et économique de la pauvreté dans l'enfance; et

2) proposé des solutions au problème de la pauvreté des enfants au Canada.

Le présent rapport recommande d'autres changements aux prestations pour les enfants et les familles, et il préconise une intervention à deux volets. Le Comité considère, en effet, qu'on ne réglera le problème de la pauvreté des enfants au Canada qu'en soutenant les revenus, d'un côté, et en fournissant des services, de l'autre.

---

[1] Débats du Sénat, 17 mai 1988, p. 3408.

# CHAPITRE II : RÉALITÉ INQUIÉTANTE, UN ENFANT SUR SIX VIT DANS LA PAUVRETÉ AU CANADA

Les médias ne cessent de nous projeter les images accablantes des ravages de la pauvreté et de la famine parmi les enfants de l'Inde, d'Afrique et d'Amérique du Sud. Ces réalités nous inspirent des sentiments de douleur, de compassion et de culpabilité, qui débouchent souvent sur des gestes humanitaires concrets. Or, si les Canadiens sont relativement bien informés de la misère qui sévit à l'étranger, ils ont moins conscience, par contre, de la fréquence et de l'ampleur de la pauvreté chez les enfants du Canada.[2] Cela peut tenir en partie au fait qu'on associe la pauvreté à certaines images frappantes : ventres ballonnés, visages creusés, yeux enfoncés et corps squelettiques. Dans la mesure où la pauvreté des enfants se présente sous des traits différents au Canada, la gravité du problème peut y échapper à notre conscience. En 1975, un rapport du Conseil national du bien-être social décrivait ce que signifiait la pauvreté pour un enfant au Canada :

> «Naître pauvre, c'est avoir toute votre vie une santé plus chancelante que celle des riches. Naître pauvre veut dire que vos chances de terminer votre éducation secondaire sont réduites et que la probabilité que vous fassiez des études universitaires est infime. Naître pauvre augmente vos chances qu'étant adolescent on vous jugera 'délinquant' et qu'on vous mettra en 'maison de correction'. Quand on est pauvre les jeux sont faits : on devra lutter pour monter, toute sa vie. Naître pauvre est injuste pour un enfant.»[3]

## A. Comment mesurer la pauvreté des enfants au Canada

La définition et l'ampleur de la pauvreté au Canada, comme ailleurs, restent très imprécises. Il existe plusieurs étalons de mesure de la pauvreté, notamment les seuils de faible revenu de Statistique Canada, les seuils de revenu du Conseil canadien de développement social, les seuils de pauvreté du comité du Sénat (d'après le rapport publié en 1971 par le comité présidé par le sénateur David Croll, rapport remis à jour annuellement), divers pourcentages d'assistance sociale provinciale et les directives du Dispensaire diététique de Montréal. Cependant, les seuils de faible revenu de Statistique Canada sont les mesures les plus utilisées au pays. Statistique Canada n'en parle pas comme de seuils de pauvreté mais indique que les personnes vivant sous ces niveaux de revenu peuvent être dites vivant dans des «conditions précaires». La plupart des analystes en politique sociale considèrent ces niveaux établis par Statistique Canada comme des seuils de pauvreté.

Le calcul des seuils de faible revenu comporte une estimation du pourcentage du revenu brut[4] que la famille canadienne moyenne consacre à la nourriture, au vêtement et au logement. Statistique

---

(2) Aux fins du présent rapport, on considérera comme pauvre tout enfant qui vit dans une famille dont le revenu est égal ou inférieur aux seuils de faible revenu établis par Statistique Canada. Pour cet organisme, une famille est dite à faible revenu si elle consacre plus de 58,5 p. 100 de son revenu à la nourriture, au logement et au vêtement. Les seuils de faible revenu varient selon la taille de la famille et l'endroit où elle réside, et ils sont mis à jour chaque année pour tenir compte des changements du coût de la vie mesuré au moyen de l'indice des prix à la consommation. En 1988, le seuil de faible revenu était de 23 539 $ pour une famille de quatre personnes dans un grand centre urbain (de 500 000 habitants ou plus), et de 17 316 $ pour une famille semblable vivant en milieu rural.

(3) *Les enfants pauvres* : Rapport du Conseil national du bien-être social, Ottawa, mars 1975.

(4) Pour calculer le revenu brut, Statistique Canada tient compte des salaires avant retenues à la source, du revenu net tiré d'un emploi indépendant, des revenus de placement, des transferts de l'État, des allocations de formation, des rentes privées, des bourses d'études et des pensions alimentaires.

Canada augmente ce montant de 20 p. cent, afin d'obtenir un chiffre qui corresponde au niveau identifié comme le seuil de faible revenu.

À la base de l'estimation du pourcentage de revenu brut consacré aux besoins courants, se trouvent les enquêtes sur les dépenses des familles, menées épisodiquement par Statistique Canada. Les années où il n'y a pas d'enquêtes, l'organisme fédéral ajuste ses seuils de faible revenu selon les changements de l'indice des prix à la consommation.

Pour établir plus précisément les seuils de faible revenu, les statisticiens tiennent compte de la taille de la famille et de sa situation géographique (urbaine ou rurale). La distinction rurale/urbaine est raffinée encore par la dimension de la communauté: plus celle-ci est grande, plus les seuils seront élevés. Statistique Canada a abouti de la sorte à 35 seuils de faible revenu. Mais certains problèmes demeurent.

L'utilisation des enquêtes sur les dépenses des familles, comme base de calcul des seuils de faible revenu, est problématique parce qu'elle exclut certains groupes de population: les habitants des Territoires, ceux et celles qui vivent en institutions et dans les réserves amérindiennes, ainsi que les membres des Forces armées. De même, les données sur le revenu qui peuvent servir de comparaison avec les seuils de faible revenu, pour évaluer le nombre de gens dans telle ou telle catégorie de revenu, sont tirées des enquêtes annuelles sur les finances des consommateurs, lesquelles font aussi abstraction des groupes de population précités. En conséquence, les chiffres publiés couramment sur la pauvreté excluent les populations pauvres des Territoires et des réserves autochtones.

Une autre source d'erreurs vient du fait que les seuils de faible revenu utilisés correspondent à différentes années d'enquêtes sur les dépenses des familles: 1968, 1978 ou 1986. De nombreux analystes de politique sociale se servent de la base de données de 1986 pour calculer le nombre d'enfants pauvres au Canada. Cependant, Statistique Canada et Santé et Bien-être social Canada continuent d'utiliser la base de données de 1978. Selon les *Données de base sur la pauvreté*, en se servant des chiffres entièrement révisés de 1986 plutôt que de ceux de 1978, on obtient 118 000 familles et 121 000 personnes indépendantes de plus dans la catégorie des faibles revenus. Le nombre d'enfants pauvres varie aussi selon l'âge adopté pour définir les enfants et selon qu'on inclut ou non les jeunes autochtones dans le total.

En se servant de la base de 1978, on arrive en 1988 à un chiffre d'environ 875 000 enfants en situation de pauvreté (à l'exception des groupes mentionnés plus haut).[5] Avec la base de 1986, par contre, on aboutit, toujours en 1988, à quelque 913 000 enfants pauvres de moins de 16 ans; si on ajoute les adolescents de 16 et 17 ans habitant avec leurs parents, ainsi que les enfants vivant dans les réserves, on arrive à un chiffre dépassant le million: autour de 1,1 million.[6] C'est pourquoi, après chaque chiffre mentionné dans le présent rapport, on indique entre parenthèses la base de données dont il provient.

---

[5] Santé et Bien-être social Canada, *Enfants du Canada, enfants du monde* : mémoire national du Canada pour le Sommet mondial sur l'enfance, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1990.

[6] David P. Ross et Richard Shillington, *Données de base sur la pauvreté*, Conseil canadien du développement social, Ottawa, 1989. Voir aussi: Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, *La pauvreté dans l'enfance et les problèmes sociaux à l'âge adulte, Rapport provisoire*, décembre 1989, p.3.

Malgré les difficultés techniques qui se posent pour évaluer précisément le nombre d'enfants pauvres au Canada, on ne peut nier qu'un nombre significatif d'enfants canadiens (un sur six)[7] vivent dans des conditions qui les désavantagent grandement sur le plan social, physique et émotionnel, à court et à long terme. Il est temps que les Canadiens et leurs gouvernements se penchent sérieusement sur cette réalité.

## B. Comparaisons internationales

La pauvreté enfantine au Canada est demeurée relativement stable (autour de 16 p. 100) ces dernières années. Parmi les pays industrialisés, le Canada n'a cependant guère de quoi se glorifier en ce qui concerne les mesures prises pour assurer le bien-être de ses enfants. Il faut dire que toute comparaison internationale doit être faite avec précaution. Comme le laissent entendre les auteurs des *Données de base sur la pauvreté*, la rareté des informations disponibles et l'incompatibilité des données et des définitions posent de sérieuses contraintes.

Une étude luxembourgeoise (Luxembourg Income Study), notamment, utilise une mesure de pauvreté relative. On calcule, dans un pays donné, le nombre de foyers dont le revenu disponible (après impôt et paiements de transferts) s'élève à moins de la moitié du revenu moyen disponible par foyer dans ce même pays. Cela fournit une mesure plus uniformisée, qui permet les comparaisons entre divers pays. Selon cette methode, le taux de pauvreté des enfants canadiens, à 16 p. 100 environ, est demeuré plus bas au cours des années que celui des États-Unis, qui s'établit à environ 20 p. 100. Cependant, en comparaison d'autres pays industrialisés, et particulièrement les pays scandinaves, le tableau n'est pas aussi encourageant; car la Norvège et la Suède affichent des taux de 5,6 et 5,2 respectivement.[8]

Les États-Unis et l'Australie ont publié récemment des rapports sur la pauvreté dans l'enfance.[9] Ces documents brossent des tableaux remarquablement similaires des effets néfastes de la pauvreté. Dans ces pays, de même qu'au Canada, les enfants pauvres éprouvent bien des privations. La recherche et l'expérience mettent en évidence une forte corrélation entre le grand nombre de ces privations et les problèmes sociaux de l'âge adulte, tels que chômage, maladie, invalidité physique et mentale, analphabétisme et délinquance.

## C. Pauvreté, faible scolarité et emplois peu lucratifs

Trop souvent, qui est pauvre enfant l'est aussi adulte. Cet engrenage est en partie attribuable aux taux d'abandon scolaire des enfants et adolescents pauvres. A l'aide des données courantes de Statistique Canada, une étude réalisée pour notre Comité estime qu'au cours des vingt prochaines années,

---

(7) Délibérations du Comité sénatorial permanenat des affaires sociales des sciences et de la technologie (ci-après Délibérations), 3 avril 1990, fascicule 20, p. 22.

(8) Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, *Rapport provisoire*, p. 6; Ross et Shillington (1989), *Données de base sur la pauvreté*, p. 85.

(9) National Center for Children in Poverty, *Five Million Children: A Statistical Profile of Our Poorest Young Citizens*, School of Public Health, Columbia University, New York, 1990; Don Edgard, David Keane et Peter McDonald, *Child Poverty*, Allen and Unwin, Sydney, Australie, 1989.

environ 187 000 élèves abandonneront l'école en raison de leur dénuement (voir Annexe 1, *La pauvreté chez les enfants et les mauvais résultats scolaires: coûts économiques et conséquences pour la société).*

Un tel décrochage scolaire pourrait coûter à l'État 620 millions de dollars en prestations d'assurance chômage, et 710 millions en aide sociale, estime-t-on. Par ailleurs, si ce décrochage n'avait pas lieu, les recettes de l'impôt sur le revenu fédéral et provincial augmenteraient de 7,2 milliards de dollars et les taxes à la consommation de 1,15 milliard. Enfin, les études indiquent que les revenus seraient supérieurs de 23 milliards de dollars, si les jeunes «décrocheurs» pour raison de pauvreté avaient atteint un niveau moyen d'éducation.

A cause de leur scolarisation limitée, les enfants pauvres n'ont que de piètres perspectives d'emploi. Nous savons aujourd'hui que les emplois rémunérés au salaire minimum ne rapportent qu'une fraction du revenu nécessaire aux conditions de vie même les plus frugales. Car le salaire minimum, qui équivalait à 81 p. 100 du seuil de la pauvreté en 1975 (selon la base de données de 1968) ne représentait plus que 42,4 p. 100 de ce seuil en 1990 (base de 1986).[10]

Comme l'affirmait une étude menée récemment aux États-Unis, où le problème des enfants pauvres se pose en termes encore plus aigus qu'au Canada, il est «à notre portée» de briser ce cercle vicieux.[11] Nombre de témoins nous ont parlé d'interventions efficaces, non déshonorantes et praticables dans des conditions qui laissent quelque latitude aux familles. Sachant que ces interventions sont possibles et connaissant, par ailleurs, les dommages et les souffrances, individuels et collectifs, qu'entraîne la pauvreté dans l'enfance, il nous apparaît inconcevable de ne rien faire pour régler le problème. Les experts en sciences sociales et économiques ne cessent de sonner l'alarme: le Canada ne pourra plus prospérer et soutenir longtemps la concurrence mondiale si près d'un sixième de ses enfants continuent à grandir dans l'indigence et dans des conditions qui mettent gravement en péril leurs chances de devenir des citoyens heureux et productifs.

De même, comme l'indiquent les récents développements dans la prévention du crime, si nous voulons vivre dans des collectivités plus sûres et plus saines, nous ne pouvons nous permettre d'ignorer les problèmes que connaissent les jeune délinquants potentiels, sinon nous devrons en souffrir les conséquences. Les jeunes dans le besoin sont plus exposés à ce risque que les autres. Les enfants sont l'avenir de toute société. Il ne saurait y avoir de meilleur placement pour l'avenir du Canada qu'en investissant dans nos enfants pauvres. Il répugne à notre Comité, de même qu'aux nombreux témoins qui ont comparu devant nous, de justifier seulement par des motifs de gros sous ou de profit économique la nécessité d'éliminer la pauvreté des enfants. Mais s'il le faut, les chiffres sont assez éloquents: ils peuvent parler pour les enfants pauvres, qui ne le peuvent guère. Le présent rapport entend donc ajouter une voix supplémentaire à celles qui défendent déjà les citoyens les plus démunis et les plus vulnérables du Canada.

---

[10] Conseil canadien de développement social, Mémoire au Comité, 2 mars 1990, p. 8.
[11] Schorr, L. *Within our Reach: Breaking the Cycle of Disadvantages*, Doubleday, Toronto, 1988.

## CHAPITRE III: LA PAUVRETÉ DANS L'ENFANCE AU CANADA

Comme on le voit, dresser un tableau de la pauvreté dans l'enfance au Canada n'est guère facile ni plaisant. La tâche se complique encore à cause des différences et variations régionales, et à cause des conditions de vie particulières des enfants autochtones. En gardant ces faits à l'esprit, nous mettrons en relief ici la condition des enfants pauvres au Canada. Un section distincte traite spécifiquement des enfants autochtones.

Les données ne manquent pas sur les conditions de vie des enfants pauvres, conditions qui sont le lot quotidien d'un enfant sur six au Canada. Le nombre d'enfants nécessiteux a diminué au cours des années soixante-dix, pour augmenter de nouveau au cours de la récession du début des années quatre-vingt et atteindre un sommet en 1984, avec 1 154 000, soit 20,1 p. 100 de tous les enfants (base de 1978). Heureusement, il est de nouveau en recul (913 000, soit 16,1 p. 100 d'enfants pauvres en 1988 — selon la base de 1986 — ou 875 000, soit 15,4 p. 100, selon la base de 1978); mais il reste encore supérieur à ce qu'il était (14,8 p. 100, selon la base de 1978) avant la récession de 1980.[12] La pauvreté enfantine marque en outre des différences notables d'une province à l'autre, puisqu'elle est, par exemple, de 22,6 p. 100 en Saskatchewan et de 20,7 p. 100 à Terre-Neuve, contre seulement 11,9 p. 100 en Ontario.[13]

Entre tous, le sort des enfants de familles monoparentales est le plus inquiétant. Les Données de base sur la pauvreté constatent qu'en 1986, si la majorité des enfants pauvres au Canada vivent encore dans des familles biparentales, les taux de pauvreté des enfants de familles monoparentales, surtout celles ayant une femme à leur tête, et de familles biparentales dirigées par une personne de moins de 24 ans, sont particulièrement élevés.[14] En 1986, 56,1 p. 100 des familles monoparentales dirigées par une femme étaient pauvres (base de 1978). Les mères seules à faible revenu étaient beaucoup plus jeunes que les autres et moins susceptibles d'occuper un emploi.[15]

Les familles monoparentales dirigées par un homme affichaient en 1988 un taux de pauvreté de 22,8 p. 100 (base de 1978). La même année (et toujours à partir des données de 1978), 30,2 p. 100 des familles dont le chef avait 24 ans ou moins étaient pauvres.[16] C'est l'instruction qui fait ici la différence, selon les *Données de base sur la pauvreté*. Car parmi ces jeunes chefs de familles démunies, la proportion de ceux qui ont suivi des études postsecondaires est nettement moindre que chez les chefs de familles non démunies du même âge.

---

(12) Mémoire au Comité du Conseil national du bien-être social, p. 2.

(13) Joan Vance, *La pauvreté au Canada*, Bulletin d'actualité, 88-14F, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, 12 décembre 1989.

(14) David P. Ross et Richard Shillington, Conseil canadien du développement social, Ottawa, 1989, p. 47-49 (cité ci-après comme les *Données de base sur la pauvreté*).

(15) Ross et Shillington (1989), *Données de base sur la pauvreté*, p. 44.

(16) Ibid., p. 44.

Il y a eu, ces dernières années, diminution du nombre d'enfants vivant dans des familles de «travailleurs pauvres»[17], de 42,7 p. 100 en 1979 à 37,4 p. 100 en 1986 (base de 1978). Cependant, on a constaté une augmentation du nombre de ceux qui vivent dans des familles dont les adultes ne travaillent pas et qu'on désigne par l'expression «autres familles pauvres». En 1979, 57,3 p. 100 des enfants pauvres vivaient dans ces «autres familles pauvres», et leur pourcentage était passé à 62,6 p. 100 en 1986 (base de 1978).

Selon les *Données de base sur la pauvreté*, 86 p. 100 des enfants de ces familles pauvres appartenaient à des familles monoparentales ayant une femme à leur tête. La plupart d'entre elles touchaient une aide sociale au titre du Régime d'assistance du Canada (RAC). Santé et Bien-être social Canada estime, sur la base des données communiquées par les provinces pour le mois de mars 1989, qu'environ 680 000 enfants font partie de familles aidées socialement. Une étude ontarienne sur l'enfance indique que, dans cette province du moins, les enfants des familles recevant l'aide sociale du RAC sont nettement plus susceptibles de connaître des conditions de vie préjudiciables à leur développement et à leur bien-être que les enfants de familles laborieuses pauvres.[18]

Dans quelles conditions matérielles vivent les enfants pauvres? Sans vouloir nier les différences indubitables qui peuvent exister entre familles démunies au Canada, on est frappé de voir à quel point les conditions de pauvreté des enfants se ressemblent. Les enfants nécessiteux sont plus susceptibles de vivre dans des logements vétustes ou d'éprouver ce que l'on qualifie souvent de «besoin impérieux de logement». La Société canadienne d'hypothèques et de logement signale que, sur les trois millions de ménages canadiens comptant des enfants de moins de 16 ans, près de 11 p. 100 vivent dans de telles conditions.[19]

Que signifie, concrètement, un «besoin impérieux de logement»? Il s'agit de ménages qui doivent consacrer une partie excessive de leur revenu au logement. On a cité au Comité de nombreux cas de ménages dont 50 p. 100, ou même 70 p. 100, du revenu est accaparé par le logement. Ce problème est crucial dans de grandes agglomérations comme Toronto, Vancouver, Edmonton et Calgary. Quand la famille a la chance de ne débourser qu'entre 30 et 35 p. 100 de son revenu pour le logement, celui-ci laisse souvent à désirer. Les incommodités peuvent être de divers ordres: piètre chauffage, manque d'eau chaude, mauvaise ventilation, insécurité, et notamment manque d'espace de jeu pour les enfants.

Le «besoin impérieux de logement» peut également signifier que la famille vit dans un complexe de logements subventionnés, avec tous les problèmes de délinquance et de vandalisme que l'on y rencontre et qui créent un milieu dans lequel les enfants pauvres sont plus exposés aux difficultés de santé, de développement et autres.

---

(17) On considère comme «travailleurs pauvres», au sein d'un ménage, la ou les personnes qui ont accumulé au moins 49 semaines de travail rémunéré à plein temps, au cours de l'année, et qui ont moins de 65 ans. Dans les foyers qui ne comprennent qu'un seul travailleur salarié, la règle veut que cette personne soit sur le marché du travail durant toute l'année. Là où se trouvent deux adultes salariés, il suffit d'une accumulation de temps de travail équivalant à 49 semaines. Cette définition exclut tout revenu gagné par des enfants à charge.

(18) Dan Offord *et al.*, *Ontario Child Health Study*, réalisée par McMaster University et Chedoke McMaster Hospital, en collaboration avec Statistique Canada, Hamilton, Ontario, 1985.

(19) Société canadienne d'hypothèques et de logement, Division de la recherche, *An Assessment of the Number of Children Living in Housing in Core Housing Need 1988*, mars 1989.

Comment se nourrissent les enfants démunis? L'Association canadienne des banques alimentaires estimait, dans son bulletin *Hunger Count* de mars 1989, que les enfants sont deux fois plus susceptibles que les adultes de requérir une assistance alimentaire. Les enfants de moins de 18 ans constituaient 40 p. 100 des 378 000 personnes qui fréquentaient les banques alimentaires chaque mois (151 000 enfants).[20] Ces chiffres donnent à penser que beaucoup d'enfants pauvres sont mal nourris et que certains d'entre eux, contraints de sauter des repas ou de survivre avec des aliments élémentaires comme le riz, les pâtes et le pain, souffrent littéralement de faim.

Les facteurs de risque multiple, que l'on rencontre plus fréquemment chez les enfants démunis, et particulièrement ceux de familles rivées à la pauvreté dans des quartiers où la misère se concentre, sont fréquemment déclencheurs de problèmes sociaux à l'âge adulte. Diverses études ont montré[21] le risque accru de déficit de poids à la naissance, de mauvaise alimentation, de troubles du développement, de difficultés scolaires, de délinquance juvénile et de sévices chez les enfants pauvres. Des recherches ont aussi fait la preuve que l'exposition comparativement plus élevée de ces enfants aux facteurs de risque multiple explique le lien entre la pauvreté pendant l'enfance et les problèmes de l'âge adulte, tels que chômage, maladie et invalidité physique et mentale, analphabétisme et délinquance.

On a rappelé au Comité que les enfants pauvres sont les fils et les filles d'adultes démunis et qu'on ne peut, de ce fait, isoler la pauvreté dans l'enfance de son contexte familial. Ce dénuement résulte en partie de la détérioration des conditions économiques des familles canadiennes. Des témoins ont indiqué au Comité que, contrairement à une idée répandue, la majorité des enfants pauvres vivent avec leurs deux parents, lesquels peuvent être petits salariés, chômeurs, sous-employés, malades ou handicapés. De nombreuses familles canadiennes ne seraient démunies qu'à cause de la présence de leurs enfants. Les hausses d'impôt et les réductions de prestations sociales ces dernières années, la pénurie de services de garde accessibles et bon marché, le peu d'instruction, le manque d'accès à la formation et au recyclage professionnel et le montant excessif des loyers: tous ces facteurs mettent quantité de familles à rude épreuve.

Plusieurs témoins ont évoqué le nombre croissant de familles à revenu faible et moyen qui ont de plus en plus de mal à joindre les deux bouts. Les auteurs de l'étude *Données de base sur la pauvreté* distinguent ainsi les «quasi-pauvres», dont le revenu n'est que de 10 à 20 p. 100 supérieur aux seuils de faible revenu de Statistique Canada et dont le niveau de vie n'est guère différent de celui des pauvres. Les recherches et témoignages de divers témoins indiquent qu'un bon nombre parmi ceux qui se maintiennent juste au-dessus du seuil de la pauvreté n'y parviennent que grâce à l'existence de deux salaires dans le ménage. Les familles monoparentales, privées d'un deuxième salaire, ne peuvent de ce fait éviter de plonger dans le dénuement.

---

[20] Hungerwatch Program, Association canadienne des banques alimentaires, *Canadian Hunger Count 1989*, Toronto, novembre 1989. Cette étude comportait des enquêtes spéciales effectuées par les banques alimentaires de 65 villes canadiennes, couvrant 907 programmes de restauration et de fourniture de nourriture d'urgence. Ces enquêtes ont permis le comptage direct des personnes recevant des bons de nourriture dans des régions comptant ensemble plus de la moitié de la population du pays.

[21] S.K. Escalona, «Babies at Double Hazard: Early Development of Infants at Biological and Social Risk», *Pediatrics*, vol. 70, nº 5, novembre 1982; A.W. Myres et D. Kroetsh, «The Influence of Family Income on Food Consumption Patterns and Nutrient Intake in Canada», *The Canadian Journal of Public Health*, vol. 69, 1978; Direction des services à l'enfance, ministère des Services communautaires et sociaux de l'Ontario (avec l'assistance de David P. Ross), *Low Income and Child Development: A Case for Prevention Strategies*, A Background Paper for the Ontario Social Assistance Review, juin 1987; David Farrington, *Early Precursors of High Rate Offending*, communication à la conférence sur la délinquance de la famille, université Harvard, 1985; M.A. Strauss et R.J. Gelles, «Societal Change in Family Violence from 1975 to 1985 as Revealed in Two National Surveys», *Journal of Marriage and the Family*, vol. 48, 1986.

## A. La pauvreté des enfants autochtones

Tout tableau de la pauvreté des enfants au Canada serait incomplet sans un examen des conditions de vie des jeunes autochtones. Comme l'indique le présent rapport, les estimations actuelles sur la pauvreté des enfants ne disent pas toute l'étendue de cette pauvreté au Canada, parce qu'elles ne comprennent pas de données sur le milieu autochtone. Depuis la Confédération, le bilan canadien à l'égard des peuples autochtones, en général, et des enfants autochtones, en particulier, n'est guère brillant. Une étude commandée par la Fondation Laidlaw a fait ressortir que 51 p. 100 de tous les enfants autochtones sont démunis, ce chiffre ne différant guère selon qu'ils résident ou non dans une réserve.[22] Le taux élevé de pauvreté chez les enfants autochtones reflète le fait que la pauvreté est plus répandue, en général, chez les autochtones que dans le reste de la population canadienne.[23] Selon le recensement de 1986, près de 85 p. 100 de toutes les familles amérindiennes ont un revenu inférieur à 10 000 $, comme les porte-parole de l'Assemblée des Premières nations en ont témoigné devant le Comité.[24]

Tout éloquents qu'ils soient, ces chiffres ne sauraient à eux seuls décrire la réalité de la pauvreté autochtone. On a fourni au Comité un résumé des faits qui dévoile dans une bonne mesure l'étendue de cette misère. Il s'agit d'un dénuement qui commence à la naissance et se répercute sur toute la vie.

A la naissance, le petit autochtone a une espérance de vie de huit ans inférieure à la moyenne des non-aborigènes canadiens. Chez les enfants en bas âge, la mortalité au cours de la première année y est quatre fois supérieure à la moyenne nationale et le taux de mortalité infantile deux fois plus élevé. Les enfants autochtones risquent aussi davantage de mourir par accident entre un an et 19 ans: 73 p. 100 des décès y sont attribuables à une cause accidentelle, à comparer à la moyenne nationale de 56 p. 100. Enfin, un autochtone, à 19 ans accomplis, est six fois plus susceptible qu'un autre jeune Canadien d'avoir perdu un ou une amie de son âge par suicide.[25]

Le logement est aussi un problème majeur dans le cas des enfants autochtones. Selon l'Assemblée des Premières nations (APN), près de 60 p. 100 des logements autochtones ne comportent pas d'eau courante, d'égout ou d'installations sanitaires. En outre, les jeunes Amérindiens sont beaucoup plus susceptibles de grandir dans des logements surpeuplés. En 1986, le pourcentage de logements surpeuplés dans les réserves était onze fois supérieur à celui des collectivités voisines. Enfin, 38 p. 100 des logements autochtones dans les réserves n'ont pas le chauffage central; la proportion est d'environ 5 p. 100 pour l'ensemble du Canada.[26]

Les enfants autochtones sont beaucoup plus sujets que les autres à connaître les services canadiens d'aide à l'enfance. Comme le mentionne le document *The National Inquiry Into First Nations' Child Care* de l'APN, jusque dans les années quatre-vingt des milliers d'enfants indiens ont été placés dans des foyers d'accueil et des établissements ou confiés à des parents adoptifs.[27] En 1987, le pourcentage

---

(22) E. Richard Shillington, *Estimates of the Extent of Native Child Poverty: Census 1986*, (recherche entreprise pour la Fondation Laidlaw, 6 février 1990).
(23) *Ibid.*
(24) Délibérations, 6 mars 1990, fascicule 16, p. 43.
(25) Délibérations, 6 mars 1990, fascicule 16, p. 43.
(26) Délibérations, 6 mars 1990, fascicule 16, p. 43.
(27) Assemblée des Premières nations, *National Inquiry into First Nations Child Care*, Ottawa, Ontario, 1989.

des jeunes Amérindiens ainsi «placés» était quatre fois plus élevé que celui des autres enfants canadiens, soit 3,2 p. 100 contre 0,8 p. 100.

Le même document souligne les facteurs de risque multiple associés à cette pauvreté, facteurs qui prédisposent les enfants autochtones aux problèmes sociaux de l'âge adulte. L'alcoolisme et la toxicomanie, de même que les sévices physiques et sexuels, sont monnaie courante dans le milieu ambiant de nombreux jeunes autochtones pauvres; ils sont souvent associés à des difficultés de vie à l'âge adulte :

> Une enquête dans la bande Coldwater, en Colombie-Britannique, a révélé 497 cas de sévices physiques et sexuels et 49 cas d'inceste. Nous savons que les victimes de tels actes parviennent à l'âge adulte en concentrant toute leur énergie sur la maîtrise ou la dénégation de la douleur qu'ils ont ressentie. Les victimes de l'inceste, en particulier, souffrent d'une perte débilitante d'estime de soi et sont plus susceptibles de développer des tendances à l'autodestruction. Toutes les victimes de violence familiale ne deviennent pas elles-mêmes des parents tortionnaires. Mais plusieurs parents qui se livrent à des abus ont eux-mêmes souffert, enfants, aux mains de parents qui avaient eux-mêmes subi des sévices dans les établissements où on les avait envoyés. Ils ont acquis des modes de comportement qu'il leur faut désapprendre.[28]

Comparées aux familles canadiennes en général, les familles indiennes reçoivent l'aide sociale en plus grand nombre. De fait, les témoins de l'APN ont indiqué que les enfants et adultes indiens qui touchent l'aide sociale au titre du RAC (290 000) sont plus nombreux que l'ensemble des assistés sociaux dans les quatre provinces de l'Atlantique (201 000).[29] Ils ont aussi affirmé que les fonds d'aide sociale que les autochtones reçoivent couramment pourraient être mieux employés si on leur donnait plus de latitude pour les gérer eux-mêmes:

> ...étant donné que nous ne voulons pas être des assistés jusqu'à la fin des temps, il est important que les autochtones puissent utiliser l'argent de l'assistance sociale pour créer des possibilités pour leur peuple.[30]

Le Comité estime que l'on doit prêter attention à ces préoccupations. Il invite instamment le gouvernement fédéral à chercher, en collaboration avec les autochtones, les moyen d'accorder à ces derniers une plus grande latitude dans la gestion des fonds d'aide sociale.

L'APN nous a exhorté à prendre en considération l'indigence des enfants autochtones et surtout les effets à long terme de la pauvreté sur la vie et l'avenir de ces enfants. Ils ont demandé la collaboration de notre Comité à cet égard[31], affirmant que:

> La meilleure façon de régler les problèmes sociaux de nos communautés est de fournir à notre peuple des ressources adéquates pour qu'il subvienne à ses propres besoins, d'une façon conforme à ses propres aspirations et à son mode de vie... l'assistance sociale ne permettra pas de remédier à la pauvreté (des autochtones).[32]

---

(28) Assemblée des Premières nations, 1989, p. 17.
(29) Délibérations, 6 mars 1990, fascicule 16, p. 43.
(30) Délibérations, 6 mars 1990, fascicule 16, p. 49.
(31) Délibérations, 6 mars 1990, fascicule 16, p. 42.
(32) Délibérations, 6 mars 1990, fascicule 16, p. 44.

Il faut, selon eux, trouver des solutions de remplacement à l'aide sociale en milieu autochtone. Le Comité est de cet avis. L'assistance sociale constitue une nécessité évidente, dans l'immédiat, mais on doit viser à en réduire l'importance dans la vie des autochtones.

**B. Peut-on résoudre le problème de la pauvreté des enfants?**

Assurément, la réponse à cette question ne peut être que oui. Toutefois, étant donné les nombreux facteurs qui contribuent au problème, il n'existe pas de solution simple, toute faite. Nous savons que le fait de grandir dans le besoin expose les enfants à un certain nombre de risques, dont une mauvaise alimentation, une mauvaise santé physique et mentale, des difficultés scolaires et une propension au décrochage scolaire, à la délinquance juvénile et à une série de troubles du comportement, tels que l'introversion et l'agressivité. La recherche sur le développement infantile montre que la prévention profite tout aussi bien à la société qu'aux enfants. Voici ce qu'en dit le Conseil canadien des enfants et de la jeunesse :

> Si nous aidons tous les enfants au moyen de programmes de prévention primaire, tels que les soins de santé prénatals et post-natals, les services de garde d'enfants de qualité, le soutien et l'information des parents, nous pouvons contribuer à leur développement optimal. On pourra peut-être ainsi régler les problèmes avant qu'ils ne deviennent trop graves et coûteux.[33]

L'action préventive suppose à la fois qu'on assure un revenu approprié aux familles avec enfants et qu'on adopte une conception de la prestation des services qui soit à la mesure de la diversité de leurs besoins. Il faut donc agir sur deux plans : soutien financier et prestation de services. Le Comité considère qu'il est possible, à court terme, de vaincre la pauvreté des enfants par une refonte du régime de soutien du revenu et par des services appropriés. A plus long terme, il faut reconnaître que l'élimination de la pauvreté chez les enfants exige une gestion, une évaluation et des ajustements continus.

---

[33] *Safer Tomorows Begin Today*, Ottawa, 1989, p. 1.

## CHAPITRE IV : DES REVENUS ET DES SERVICES, UNE DOUBLE NÉCESSITÉ

Les témoignages devant le Comité ont fait ressortir que les familles démunies ne possèdent pas de ressources suffisantes pour élever et nourrir leurs enfants. C'est pourquoi il importe de leur assurer en premier lieu des revenus. Mais il est clair également que le revenu, seul, ne suffit pas. Le docteur Dan Offord, responsable de l'étude sur la santé des enfants en Ontario, a mentionné au Comité :

> Il est clair que des réformes économiques sont nécessaires. Il est clair aussi que les enfants pauvres ont besoin de plus que cela, qu'ils vont rester des laissés-pour-compte, peu importe ce que nous faisons pour augmenter le niveau de revenu... il faut à la fois des réformes économiques et des programmes non économiques pouvant remédier aux manques dont souffrent ces enfants.[34]

Il convient donc, en sus de programmes économiques destinés à améliorer les ressources des ménages avec enfants, de mettre en œuvre des programmes de services. Les objectifs de ces derniers doivent comporter des logements abordables et décents, des services intégrés et appropriés, disponibles de manière continue au long de l'enfance, soit: programmes de soins prénatals, de garde d'enfants, d'alimentation, d'éducation, de loisirs et de besoins spéciaux.

Les programmes, d'ordre économique ou non, doivent être adaptés. C'est dire qu'ils ne doivent pas stigmatiser les enfants et leurs familles et leur créer de nouveaux problèmes. Ce n'est pas toujours le cas des programmes actuels. Ceux qui critiquent le Régime d'assistance du Canada, par exemple, soulignent l'espèce d'infamie attachée au fait de vivre de l'aide sociale[35]. Les témoignages des participants à l'étude sur la santé des enfants ontariens indiquent que l'opprobre de l'assistance sociale entraîne une plus grande fréquence de problèmes sociaux à l'âge juvénile et adulte chez les enfants des familles assistées. Des effets analogues, comme la propension à la délinquance juvénile, sont observés chez les enfants de familles vivant dans des logements subventionnés par les chercheurs cités dans notre *Rapport provisoire*. Des témoins ont soutenu que des programmes de prestations familiales s'adressant à toutes les familles avec enfants permettraient d'éviter cette éventualité.

L'éradication de la pauvreté infantile et familiale exige des stratégies à court et à long terme. L'action à long terme nécessitera des modifications structurelles de la société canadienne, qui auront pour effets de minimiser et prévenir le dénuement. Ces changements supposent qu'on redistribue les responsabilités et les avantages entre les nantis et ceux qui le sont moins, qu'on définisse une stratégie de la main-d'œuvre et qu'on prenne en considération les obligations entre générations des adultes sans enfants à l'égard de ceux qui en ont.

A court terme, des mesures seront nécessaires pour soutenir la capacité des familles à satisfaire leurs besoins jusqu'à ce que les effets de l'action à long terme se fassent sentir. C'est pourquoi les stratégies à court et à long terme doivent s'enclencher simultanément et sans délai. L'élimination de la pauvreté chez les enfants se fera nécessairement par étapes, à mesure que les programmes touchant les revenus et les services deviendront plus préventifs que curatifs.

Pour s'attaquer au problème de la pauvreté des enfants, il faut accepter au départ que la solution passe par des dépenses sociales. Les programmes touchant le revenu sont de compétence fédérale,

---

[34] Délibérations, 20 mars 1990, fascicule 18, page 22-23.
[35] Délibérations, 3 avril 1990, fascicule 20, p. 35-36.

tandis que les services sont principalement du ressort des provinces et des municipalités. Ce partage exige qu'on accorde la plus haute priorité aux communications inter-gouvernementales. Les coûts seront élevés à court terme. Mais les informations fournies dans ce rapport et les estimations produites à l'Annexe I déjà citée, et à l'Annexe II, sous le titre *La réforme des prestations pour enfants*, indiquent clairement que les coûts immédiats seront compensés par les avantages humains et économiques que rapportera à long terme le recul de la pauvreté chez les enfants.

Pour bien gérer la pauvreté enfantine, il faut savoir qu'avec l'évolution structurelle de l'économie, la pauvreté augmente ou diminue dans divers groupes sociaux. Certains groupes sont particulièrement vulnérables, dont les personnes âgées (les femmes surtout), les mères seules et leurs enfants. On a enregistré des progrès encourageants dans la lutte contre l'indigence des personnes âgées. Ainsi, le taux de pauvreté des ménages dirigés par une personne de 65 ans ou plus est tombé de 21,9 p. 100 en 1979 à 9,5 p. 100 en 1986 (base de 1978).[36] Le fait qu'il reste si élevé chez les personnes âgées célibataires (38,8 p. 100 en 1988, avec la base de 1978)[37] montre que, malgré l'amélioration du régime de retraite, notamment avec le supplément de revenu garanti versé aux personnes âgées à faible revenu et le développement des régimes de retraite du Canada et du Québec, il reste encore beaucoup à faire. Mais même si la pauvreté chez les aînés continue d'exiger une vigilance continue, on peut dire désormais qu'on a obtenu des résultats majeurs dans la lutte pour la réduire. Il nous faut maintenant faire de même pour nos enfants.

## RECOMMANDATIONS

1. **Nous recommandons que le gouvernement fédéral fasse sien l'objectif de réduire substantiellement la pauvreté des enfants au pays. A cette fin, nous proposons qu'il prenne l'initiative en mettant en œuvre, conjointement avec les autres niveaux de gouvernement et la population en général, des stratégies propres à répondre aux besoins des enfants vivant dans la pauvreté au Canada.**

2. **Nous recommandons de convoquer, dans les douze prochains mois, une conférence nationale où seraient représentés tous les niveaux de gouvernement et la population en général, afin de dégager des solutions conjointes au problème de la pauvreté dans l'enfance au Canada.**

Si le présent rapport porte sur la gravité de la pauvreté chez les enfants à travers le pays, il entend aussi souligner la diversité des situations d'un groupe social à l'autre, et notamment la condition spéciale des enfants autochtones.

Le 1er octobre dernier, les membres du Comité ont été encouragés d'apprendre que le ministre fédéral de la Santé et du Bien-être social aurait la responsabilité de soumettre au Cabinet des recommandations, suite à la Déclaration et au Plan d'action entérinés par le Canada lors du Sommet mondial sur l'enfance à New York. Ils sont aussi réconfortés par le fait que le ministère de la Santé et du Bien-être social élaborera de nouveaux mécanismes pour fournir la coordination et la cohérence voulues dans les domaines touchant l'enfance. Devant ces nouvelles perspectives:

---

[36] Ross et Shillington (1989), *Données de base sur la pauvreté*, p. 44. Santé et Bien-être social Canada, 1990, *Répercussions des bas revenus pour les personnes et les unités familiales*, Données inédites.

[37] Santé et Bien-être Canada, 1990, données non publiées.

**3. Nous recommandons que le ministre désormais chargé des questions de l'enfance accorde la plus haute priorité aux problèmes des enfants autochtones. Nous recommandons donc que le ministère dégage des crédits substantiels à cet effet, et qu'il entreprenne des consultations avec les organisations autochtones appropriées afin d'évaluer les besoins des enfants autochtones au Canada et d'établir un plan d'action pour combler ces besoins.**

3. Nous recommandons que le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social du Canada, 1985, *Représentation*

[illegible]

# CHAPITRE V : LES REVENUS

Les conditions de vie des enfants démunis comportent un ensemble complexe de facteurs de risque qui contribuent à créer des problèmes à l'âge adulte. Mais, dans presque tous les cas, c'est le manque de moyens financiers qui prédomine. Les sources de revenu dont peuvent disposer les familles pauvres sont principalement le travail et les paiements de transfert de l'État (soutien du revenu). Ces derniers viennent des programmes de soutien du revenu, comme les allocations familiales, ou par l'entremise du système fiscal, comme le crédit d'impôt pour enfants.

## A. L'emploi

Les recherches entreprises et les témoignages entendus associent nettement la pauvreté des enfants à la situation professionnelle des parents.[38] M. Robert Glossup, de l'Institut Vanier de la famille, a souligné la hausse sensible du nombre d'enfants démunis par suite de la récession du début des années quatre-vingt, période où le taux de chômage était élevé.

### *1. La recherche de niveaux plus élevés d'emploi.*

Comme l'ont mentionné plusieurs témoins, la volonté canadienne de pratiquer une politique de plein emploi a fléchi considérablement au cours des six dernières années. On a vu se produire un changement de valeurs en ce qui concerne le rôle et les devoirs prioritaires de l'État, plus particulièrement sur le plan de l'emploi. La volonté de réduire le déficit, d'éponger la dette nationale et de renforcer la capacité de concurrence internationale du Canada puise ses racines dans l'idéologie qui veut limiter l'intervention de l'État et les dépenses publiques en faveur du libre jeu du marché. Un témoin a résumé ainsi cette tendance :

> En deux mots, l'entreprise privée et le gouvernement ont cherché à remplacer la politique libérale de l'après-guerre, fondée sur les théories économiques de J.M. Keynes, par une politique conservatrice axée sur l'individualisme et le marché privé dans lequel le rôle du gouvernement consiste principalement à assurer la stabilité des marchés, et surtout du marché monétaire. Ce changement dans la conception du rôle du gouvernement s'est traduit par une dégradation constante des programmes sociaux depuis 15 ans, ce qui a eu des conséquences particulièrement désastreuses pour les enfants.[39]

En admettant que le plein emploi demeure utopique, on constate que la proportion des sans-emploi au Canada n'a pas dépassé 7 p. 100 jusqu'à la fin des années soixante-dix ou début des années quatre-vingt, où le chômage s'est mis à grimper en flèche.[40] En dépit d'un recul modeste du nombre de sans-emploi ces dernières années, la comparaison du taux de chômage canadien avec celui des pays de l'Organisation de cooopération et de développement économiques (OCDE) ne nous est pas favorable. Le taux de chômage canadien est resté «constamment supérieur, tout au long des années quatre-vingt, tant à la moyenne de l'OCDE qu'à la moyenne des sept grands pays industrialisés».[41]

---

(38) Délibérations, 3 avril 1990, fascicule 20, p. 29.
(39) Délibérations, 6 mars 1990, fascicule 16, p. 24.
(40) Délibérations, 6 mars 1990, fascicule 16, p. 26.
(41) Conseil économique du Canada, *Patrimoines*, 26e exposé annuel, 1989, ministère des Approvisionnements et Services, Ottawa, p. 38.

On a fait remarquer au Comité que le ministre Michael Wilson, dans son budget le plus récent, avait déclaré que le taux de chômage devrait probablement atteindre 8,5 p. 100 ou plus pour mater l'inflation.[42] Des témoins ont signalé que cette orientation gouvernementale ne pouvait manquer de faire grimper la proportion des adultes et enfants pauvres au Canada. Pour éviter cette misère, il faudra mettre en œuvre des programmes d'emploi qui permettront à tous les Canadiens de gagner assez d'argent pour leurs besoins.

### 2. *Le marché du travail canadien : travailler et rester pauvre*

Plusieurs témoins ont signalé qu'il convient d'examiner la nature des emplois créés ces dernières années, dans le contexte de la pauvreté des enfants. De nombreux travailleurs qui ont des enfants à charge se retrouvent dans des emplois peu lucratifs. La plus grande partie des emplois créés l'ont été dans les catégories professionnelles suivantes : gestion, administration et professions connexes; médecine et santé; distribution et services. Ces quatre catégories ont représenté 97 p. 100 du plus d'un demi-million de nouveaux emplois créés de 1981 à 1986.[43]

Malgré la croissance du nombre d'emplois, le Conseil économique du Canada a constaté que les revenus de 1987 étaient inférieurs de 2 p. 100 à leur niveau de 1977. Cette tendance s'accompagne de la diminution en nombre absolu intervenue dans les catégories d'emploi des secteurs industriels et des ressources. Ces emplois de «cols bleus» sont en recul, confirmant la crainte que le marché canadien du travail engendre une plus grande polarisation des emplois et des richesses. Cette tendance, révélée par le Conseil économique du Canada et citée par plusieurs témoins, est celle d'un «rétrécissement par le milieu» du marché du travail dans notre pays. La récente création d'emplois se caractérise, en effet, par la diminution du pourcentage des salariés moyens (passé de 47,4 p. 100 de la population active, en 1967, à 21,5 p. 100 en 1986) et par l'expansion des catégories de faibles et hauts revenus.[44]

Les emplois dans le secteur des services et de la distribution au détail, qui ont représenté 74 p. 100 du total créé entre 1977 et 1987, sont généralement peu qualifiés, mal rémunérés, non syndiqués, hautement vulnérables aux fluctuations économiques et souvent saisonniers ou à temps partiel. On fait souvent valoir que ces emplois n'offrent pas la gamme des avantages sociaux, ni le degré de stabilité nécessaire pour assurer aux individus et à leur famille une sécurité matérielle élémentaire. Ces données font écho à la constatation que, pour maints Canadiens, le fait de travailler ne met pas nécessairement un terme à la pauvreté ou au délabrement. Des chiffres comme ceux du Conseil économique confirment le fait que les salaires ne suivent pas le rythme des dépenses.

Nous avons déjà vu que le mécanisme de compensation le plus courant en ce cas, pour les ménages, consiste à se procurer un deuxième salaire, souvent féminin. Toutefois, les représentants de la Fédération canadienne des enseignantes et enseignants ont indiqué que les ménages pauvres sont aussi amenés à faire appel au travail des enfants :

> En tant qu'enseignante, j'ai toujours déploré de voir mes élèves — et je viens juste de quitter une école — se précipiter chez eux parce qu'ils doivent garder des enfants ou travailler chez MacDonald : je parle d'écoliers de 6e et de 7e années. D'autres travaillent dans des boîtes de nuit jusqu'à

---

(42) Délibérations, 20 mars 1990, fascicule 18, p. 37.
(43) Conseil économique du Canada, 1989, p. 37.
(44) Conseil économique du Canada, 1989, p. 37.

3 heures du matin et veulent que personne ne le sache parce que leur famille perdrait cette source de revenu.[45]

Les statistiques nationales sont d'importants indices des changements actuels de l'économie canadienne, mais le Conseil économique nous prévient qu'elles cachent aussi un certain nombre de différences régionales à travers le pays. Sur la base des chiffres dessaisonalisés de septembre 1990, la région atlantique continue d'enregistrer un taux de chômage au-dessus du 10 p. 100, avec un minimum de 11 p. 100 en Nouvelle-Écosse et un maximum de 16,9 p. 100 à Terre-Neuve. Le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard, pour leur part, enregistrent des taux de 12,3 p. 100 et de 13,5 p. 100 respectivement. Par comparaison, l'Ontario affichait un chômage de 6,4 p. 100 en 1989.[46]

Nos témoins ont fait ressortir que, de même que tous les emplois ne sont pas «créés égaux», les employés marginaux, les chômeurs et les travailleurs pauvres ne forment pas un groupe homogène. De fait, a-t-on dit au Comité, il faut distinguer les divers groupes qui composent cette population et examiner leurs problèmes cruciaux, spécialement dans le contexte de solutions axées sur l'emploi. Parmi les chômeurs ou les travailleurs pauvres, les femmes et les autochtones exigent une attention particulière.

### 3. *Les besoins particuliers*

#### a. *Les femmes*

Comme l'a signalé le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, les femmes continuent de gagner beaucoup moins que les hommes et d'être surreprésentées dans les emplois mal rémunérés, hautement vulnérables aux fluctuations économiques, non syndiqués et à temps partiel. Il en résulte que les femmes connaissent un taux de pauvreté notablement plus élevé. Ainsi, en 1986, le taux de pauvreté des femmes adultes était nettement supérieur à celui des hommes, avec 16 p. 100 contre 11,7 p. 100 respectivement.[47] Entre le début des années soixante-dix et le milieu des années quatre-vingt, la proportion de la population féminine démunie est passée de 45,6 p. 100 (base de données de 1969) à presque 60 p. 100 (base de 1978).[48] Le fait qu'elles conservent la responsabilité de l'éducation des enfants, la multiplication des divorces et la hausse relativement récente du nombre de mères seules, tout cela montre assez que les femmes ont des besoins particuliers en fait d'emploi et en fait de solutions axées à la fois sur l'emploi et sur la nécessité de soulager la pauvreté des enfants.[49]

La pénurie de bonnes garderies à prix abordable, au Canada, est considérée par plusieurs témoins comme un obstacle majeur pour les parents, particulièrement les femmes, qui veulent se hisser au-dessus du seuil de la pauvreté. Le Conseil canadien du développement social déclarait, dans son mémoire au Comité :

> Peut-être la plus grande barrière à l'activité professionnelle est le manque d'options abordables, accessibles et flexibles pour la garde des enfants auxquelles pourraient recourir les familles à revenu

---

[45] Délibérations, 20 mars 1990, fascicule 18, p. 63.
[46] Statistique Canada, Catalogue no 71-001, 1990.
[47] Morley Gunderson et Leon Muszynski, *Vivre ou survivre?*, Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, Ottawa, 1990, p. 7.
[48] Ibid., p. 8.
[49] Délibérations, 10 avril 1990, fascicule 21, p. 8.

faible et modéré. Or, c'est là un impératif si les familles monoparentales et biparentales veulent trouver et occuper un emploi. Le rapport *Transition** a conclu que la pénurie de garderies est le principal obstacle à l'autonomie des familles monoparentales bénéficiant de l'aide sociale.

Le mémoire poursuivait :

> L'absence de garderies contraint maints parents à faible revenu à recourir à des solutions laissant à désirer pour faire garder leurs enfants, tandis que d'autres abandonnent toute idée de travail à l'extérieur et restent au foyer pour s'occuper de leurs enfants, avec les graves conséquences économiques qui peuvent en résulter.[50]

Des témoins ont fait valoir que la déduction pour frais de garde d'enfants, telle qu'elle existe aujourd'hui, est une mesure rétrograde car elle représente une économie d'impôt plus importante pour les familles à revenu élevé que pour celles à faible revenu. Par exemple :

> Un parent ayant un revenu imposable de plus de 55 000 $ demandant une déduction de 2 000 $ économisera en moyenne 1 209 $ d'impôt sur le revenu fédéral et provincial, alors qu'un parent ayant un revenu imposable inférieur à 27 500 $ n'économisera que 527 $ d'impôt sur le revenu fédéral et provincial pour une déduction de même montant. Les familles pauvres sans revenu imposable ne retirent aucun avantage de ce programme.[51]

Autre problème associé à la garde des enfants et cité par un certain nombre de témoins: les salaires des employés de garderies sont généralement inférieurs au seuil de la pauvreté. Le Comité reconnaît que ces salariés sont de juridiction provinciale, mais il se sent obligé de souligner l'importance d'une réévaluation de ces salaires au niveau provincial. Il convient de les rehausser conformément à la valeur que la société attribue au travail de garderie, afin d'y attirer et retenir un personnel qualifié, avec un revenu décent.[52]

**RECOMMANDATION**

**4. Nous recommandons que le gouvernement fédéral, en coopération avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, établisse dans les meilleurs délais une politique nationale de garde d'enfants comportant une gamme de formules optionnelles de garde.**

*b. Les autochtones*

Selon le Rapport annuel 1989 de la Commission canadienne des droits de la personne, la relation des autochtones avec le marché du travail est particulièrement troublante. Les chiffres montrent qu'ils sont énormément sous-représentés dans la population active du Canada. En dépit de la Loi sur l'équité en matière d'emploi (adoptée en août 1986), leur pourcentage dans la population active est passé, entre 1987 et 1988, de 0,66 à 0,77 p. 100 seulement. A ce rythme de progression, le rapport prévoit que les

---

* Rapport du Comité d'examen de l'aide sociale de l'Ontario, George Thomson, président, rédigé pour le ministère des Services communautaires et sociaux de l'Ontario, Toronto, septembre 1988.

(50) *«A National Strategy to End Child Poverty in Canada»*, 2 mars 1990, p. 6.

(51) Conseil canadien de développement social, Mémoire au Comité, 2 mars 1990, p. 7.

(52) Social Planning and Research Council of British Columbia, Mémoire au Comité, 20 mars 1990, p. 4.

autochtones n'auront qu'en 2010 une présence sur le marché du travail proportionnelle à leur population (2,1 p. 100). Quant aux femmes autochtones, elles ont vu leur représentation dans la population active (en proportion de tous les autochtones) reculer au cours de la même période.[53]

Il n'est pas étonnant de constater une forte corrélation entre les taux de pauvreté et de chômage des autochtones. Près de 75 p. 100 des familles autochtones comptant moins de 26 semaines d'emploi vivent près ou en dessous du seuil de pauvreté, contre 40 à 50 p. 100 chez les non-autochtones.[54] Le taux de pauvreté des familles autochtones varie de 56 p. 100 au Nouveau-Brunswick à 32 p. 100 au Québec.[55]

*c. L'équité en matière d'emploi*

La Loi sur l'équité en matière d'emploi est l'un des mécanismes possibles pour combattre l'inégalité sur le marché du travail dont souffrent les femmes, les autochtones, les handicapés et d'autres groupes minoritaires. Cette loi a donc ici une importance stratégique. Divers témoins ont souligné que les solutions à la pauvreté des enfants devront nécessairement comporter des remèdes concrets à la pauvreté de ces groupes.[56] A cet égard, le respect de l'équité en matière d'emploi et de salaire est la condition sine qua non d'amélioration de la situation de ces groupes et de leurs enfants.

La Loi contraint toute société privée ou d'État, relevant de la compétence fédérale et comptant 100 employés ou plus, à prendre des mesures pour assurer l'égalité et à soumettre à ce sujet des rapports annuels réglementaires. Selon des témoins, il faudrait rendre cette loi encore plus coercitive, dans sa portée et dans ses mécanismes de surveillance et de déclaration.[57] Car le manque de ressources pour enquêter vite et bien à la suite des plaintes la rendrait éventuellement inefficace.

La Loi doit être révisée en 1991. Sur la foi des témoignages qu'il a reçus, le Comité exhorte le gouvernement fédéral à réfléchir aux avantages à long terme que présenterait l'accès des femmes à de meilleurs emplois et à de meilleurs revenus. Toute disposition qui renforcerait cette loi contribuerait à un recul de la pauvreté des enfants.

Divers témoins ont parlé de la nécessité de relever le salaire minimum, payé aux «travailleurs pauvres». Le salaire minimum actuel ne procure pas un revenu suffisant pour prévenir le dénuement, même chez ceux qui travaillent à temps plein. Certains évaluaient qu'en 1990, un salaire minimum d'environ 6,85 $ serait nécessaire pour hausser le revenu du travailleur pauvre au niveau du seuil de pauvreté,[58] et un salaire de 7,50 $ pour lui redonner un pouvoir d'achat équivalant à celui du salaire minimum du milieu des années soixante-dix.[59]

En 1975, un travailleur rémunéré au salaire minimum travaillant à temps plein, qui assumait la charge d'un conjoint et d'un enfant dans une grande ville, gagnait 81 p. 100 du seuil de la pauvreté fixé par

---

(53) *Rapport 1989 de la Commission canadienne des droits de la personne*, ministère des Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1990, p. 16.
(54) Délibérations, 27 mars 1990, fascicule 19, p. 19.
(55) E. Richard Shillington, 1990, p. 5.
(56) Délibérations, 10 avril 1990, fascicule 21, p. 8.
(57) Mémoire au Comité du Conseil national du bien-être social, p. 36.
(58) Conseil canadien du développement social, Mémoire au Comité, 2 mars 1990, p. 8.
(59) Social Planning Council and Research Council of British Columbia, Mémoire au Comité, 20 mars 1990, p. 3.

Statistique Canada. En 1990, ce même travailleur ne gagnait plus que 42,4 p. 100 du seuil de la pauvreté. De fait, même si les deux conjoints travaillaient à temps plein au salaire minimum, ils ne gagneraient ensemble que 84,8 p. 100 du revenu équivalent au seuil de la pauvreté.[60]

Le tableau 4 ci-dessous, tiré de l'Annexe I du présent rapport, montre les écarts considérables qui existent entre le salaire annuel minimum et le seuil de pauvreté dans chaque province. Le salaire minimum à plein temps qui se rapproche le plus du seuil de la pauvreté est à l'Ile-du-Prince-Édouard, où un travailleur peut gagner jusqu'au 59,3 p. 100 de ce seuil. Le plus grand écart, par ailleurs, se trouve au niveau fédéral où le salaire minimum n'équivaut qu'à 41,2 p. 100 du seuil de pauvreté. Puisque les *Données de base sur la pauvreté* indiquent que 37,4 p. 100 des enfants pauvres à charge vivaient au sein de familles de travailleurs pauvres en 1986,[61] il est impérieux de s'attaquer au problème du salaire minimum.

**TABLEAU 4**

**COMPARAISON DU REVENU TIRÉ DU SALAIRE MINIMUM AVEC LE SEUIL DE PAUVRETÉ POUR UN PARENT AVEC UN ENFANT, 1990**

| Juridiction | Salaire minimum | Revenu annuel tiré du salaire minimum | Seuil de pauvreté | Revenu exprimé en % du seuil de pauvreté |
|---|---|---|---|---|
| Fédéral | 4,00 | 7 904 | 19 200 | 41,2 |
| Terre-Neuve | 4,25 | 8 398 | 16 900 | 49,7 |
| I.-du-P.-É | 4,50 | 8 892 | 15 000 | 59,3 |
| Nouvelle-Écosse | 4,50 | 8 892 | 16 900 | 52,6 |
| Nouveau-Brunswick | 4,50 | 8 892 | 16 900 | 52,6 |
| Québec | 5,00 | 9 880 | 19 200 | 51,5 |
| Ontario | 5,00 | 9 880 | 19 200 | 51,5 |
| Manitoba | 4,70 | 9 287 | 19 200 | 48,4 |
| Saskatchewan | 4,75 | 9 386 | 16 900 | 55,5 |
| Alberta | 4,50 | 8 892 | 19 200 | 46,3 |
| C.-B. | 5,00 | 9 880 | 19 200 | 51,5 |

Remarque : Salaire minimum en vigueur au 1er avril 1990. Le revenu tiré du salaire minimum est fondé sur une semaine de travail de 38 heures et sur 52 semaines de travail. Le seuil de pauvreté correspond au seuil de faible revenu évalué par Statistique Canada pour la plus grande ville de chaque province.

Le professeur Allan Moscovitch a déclaré, dans son mémoire au Comité :

> Il faut donner des emplois aux parents des enfants démunis, des emplois rapportant un salaire suffisant pour que la famille puisse dépasser le seuil de la pauvreté. Les montants des salaires minimums,

[60] Conseil canadien de développement social, Mémoire au Comité, 2 mars 1990, p. 8.
[61] Ross et Shillington, Ottawa, 1989, p. 50.

comme ceux de l'aide sociale, sont fixés par chaque province et territoire sans débat public et sans référence au niveau de vie ou à l'évolution du coût de la vie. Le problème du montant ne se pose pas qu'à l'égard de l'aide sociale, il convient de l'aborder directement sur le plan du salaire minimum. Bien que celui-ci relève de la compétence de chaque province et territoire, le gouvernement fédéral est en mesure de montrer la voie par le biais du salaire minimum qu'il fixe pour ses fonctionnaires et pour les employés des entreprises qui font affaire avec l'administration fédérale.[62]

## RECOMMANDATIONS

**5. Nous recommandons de porter le salaire minimum fédéral à un niveau équivalant au seuil de pauvreté calculé par Statistique Canada pour une personne, quel que soit son lieu de résidence au Canada. Une fois ce niveau atteint, le salaire minimum devrait être pleinement indexé sur le coût de la vie.**

**6. Nous recommandons d'appliquer le nouveau salaire minimum fédéral à tous les programmes et contrats financés ou cofinancés par le gouvernement fédéral.**

Par ailleurs, l'emploi à temps partiel constitue un autre sujet de préoccupations. Car les familles dont le chef travaille à temps partiel sont cinq fois plus susceptibles de connaître le dénuement que celles dont le chef travaille à temps plein.[63]

Dans ce contexte, il est clair que la majeure partie des programmes actuels de soutien du revenu comme l'assurance-chômage et l'assistance sociale devrait servir à aider les personnes qui sont capables, avec une formation appropriée, de réintégrer le plus tôt possible la main-d'œuvre salariée à plein temps.

**7. Nous recommandons que les programmes actuels de soutien du revenu fassent preuve de plus de souplesse, de sorte que les bénéficiaires qui veulent se recycler ou améliorer leur formation pour augmenter leurs chances d'emploi ne soient pas pénalisés par une diminution d'aide sociale et de services complémentaires, comme la gratuité des médicaments sur ordonnance, etc.**

Le Comité pense que les meilleurs moyens d'éliminer les sources de pauvreté dans l'enfance consistent à freiner la baisse de valeur du salaire minimum et à encourager la formation professionnelle en vue de la création d'emplois à long terme.

## B. Les transferts de l'État (soutien du revenu)

Les témoins semblaient s'accorder pour dire que des programmes gouvernementaux de soutien du revenu resteraient nécessaires pour éliminer la pauvreté des enfants, même une fois réalisés le plein emploi, l'égalité en matière d'emploi, la hausse des salaires minimums et l'accessibilité universelle à la garde d'enfants. Dans son mémoire au Comité, le Social Planning and Research Council de la Colombie-Britannique, en a donné certaines raisons :

---

(62) Mémoire au Comité, 6 mars 1990, p. 67.

(63) Joan Vance, *La pauvreté du Canada*, Bulletin d'actualité 88-14F, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, 12 décembre 1989, p. 5.

> Les fluctuations de l'économie de marché, de même que les circonstances propres à chaque individu, feront que toutes les familles ne disposeront pas d'un revenu suffisant. Par exemple, quelqu'un travaillant à temps plein peut voir ses heures réduites en période de restructuration économique d'une entreprise. Un autre exemple serait l'évolution de la situation familiale, telle que maladie soudaine, grossesse ou divorce. Tous les rapports sur la pauvreté montrent à l'évidence que les familles à un seul soutien sont plus nombreuses à connaître le dénuement.[64]

Le gouvernement fédéral possède trois programmes de redistribution des revenus dont bénéficient les familles pauvres avec enfants : les allocations familiales, le crédit d'impôt remboursable pour enfants et le Régime d'assistance du Canada (RAC). Les allocations familiales sont versées à toutes les familles comptant des enfants. Le crédit d'impôt pour enfants, administré par le biais du système d'impôt sur le revenu, offre un revenu complémentaire aux familles à revenu faible et moyen, et le RAC est destiné aux familles «nécessiteuses».

### *1. Les allocations familiales*

Le Programme des allocations familiales vit le jour en 1944 et les premières prestations furent versées aux parents en 1945. Ainsi qu'on peut le lire à l'Annexe II, une combinaison de motifs politiques et économiques avait présidé à son introduction. Dans une large mesure, cependant, le programme procédait du fait reconnu que les salaires ne tenaient pas compte de la taille de la famille et de ce qu'il en coûte d'élever des enfants. Le rapport de 1987 de notre Comité, intitulé *Les prestations pour enfants : Proposition d'un supplément de revenu familial garanti*, affirmait :

> Étant donné que les allocations familiales sont assimilées à un revenu imposable, ce programme contribue, par définition, à la redistribution des ressources, en ce sens que les familles les plus pauvres touchent des prestations nettes par enfant plus importantes. Cet effet de redistribution est tout de même relativement modeste et le programme reste fondamentalement de nature universelle. Sa principale caractéristique est de n'aider que les familles qui ont des enfants, et non celles qui n'en ont pas. Il confère ainsi au régime fiscal un certain degré d'équité horizontale. En outre, on en est venu à considérer les allocations familiales comme une mesure symbolique destinée à aider toutes les familles à défrayer les coûts liés à l'éducation des enfants, quelle que soit leur situation financière.[65]

Les provinces peuvent faire varier le montant que le gouvernement fédéral paie à leurs administrés, selon l'âge ou le nombre des enfants d'une famille, ou les deux. L'Alberta et le Québec ont choisi cette option. Le montant des allocations familiales, en 1990, est de 33,33 $ par mois et par enfant à charge de moins de 18 ans. De 1974 à 1982, les allocations familiales ont augmenté en général en même temps que l'indice des prix à la consommation. Cependant, en janvier 1976, les allocations ont été gelées à leur niveau de 1975 pour un an, puis indexées de nouveau en 1977. En 1978, les prestations ont été «restructurées» et les revenus réduits en conséquence de six dollars par mois pour chaque enfant. En 1979, les prestations se trouvèrent encore réduites avec l'introduction du crédit d'impôt pour enfants. De 1983 à 1984, l'indexation tombait aussi sous le coup de la réduction de 5 et 6 p. 100, conformément à la politique fédérale de restrictions financières. Enfin, en 1986, on désindexait partiellement les allocations familiales. Cette désindexation partielle signifie que les allocations sont maintenant indexées sur le taux d'inflation annuel moins 3 p. 100. Si l'indexation intégrale avait été établie en 1986, les allocations familiales s'élèveraient aujourd'hui à environ 38,58 $ par enfant par mois,

---

[64] Mémoire au Comité, 20 mars 1990, p. 4.

[65] Rapport du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, juin 1987, p. 8-9.

plutôt qu'à 33,33 $. On estime que d'ici à 1995, dix années d'inflation auront amené les allocations familiales à 35,65 $ seulement, alors que l'indexation complète les aurait haussées à 47,75 $.[66]

Selon le Conseil national du bien-être social, la récupération fiscale prévue grèvera lourdement les allocations familiales, à longue échéance.[67] On veut notamment imposer les allocations familiales au taux de 15 p. 100 pour chaque dollar de revenu supérieur à 50 000 $. Et quand le revenu d'un des parents atteindrait 55 240 $, une famille avec deux enfants perdrait la totalité de ses allocations. Vu la politique de désindexation partielle, ce seuil devrait s'abaisser progressivement avec le temps et toucher de ce fait un nombre croissant de familles. En 1995, par exemple, on estime qu'il serait tombé à 41 886 $ en dollars constants de 1990.[68]

### 2. *Le crédit d'impôt remboursable pour enfants*

Le crédit d'impôt remboursable pour enfants, instauré en 1979, est conçu comme une aide supplémentaire pour les familles à revenu moyen. Tout parent ou tuteur touchant les allocations familiales peut demander ce crédit remboursable dans sa déclaration d'impôt. L'admissibilité est fonction du revenu familial annuel net, et les prestations varient selon le montant de ce revenu et le nombre d'enfants admissibles. Dans le cas des familles ayant un revenu imposable, le crédit réduit le montant de l'impôt à payer. Quant aux familles dont l'impôt est inférieur au montant du crédit, ou qui ne paient aucun impôt sur le revenu, le gouvernement fédéral leur verse un montant global non imposable. Le crédit d'impôt remboursable pour enfants est la seule prestation fédérale pour enfants qui soit uniforme dans tout le pays.

En 1989, ce crédit se montait à 565 $ par enfant admissible. Il était payable intégralement aux familles dont le revenu annuel net n'atteignait pas 24 769 $. A cela s'ajoutait un crédit supplémentaire de 200 $ au titre des enfants âgés de moins de sept ans. Mais comme les allocations familiales, le crédit d'impôt remboursable pour enfants a fait l'objet d'une désindexation partielle. Ainsi donc, l'aide aux familles à revenu faible et moyen se détériore au fil du temps. A long terme, la valeur du crédit continuera à diminuer, de même que le seuil de revenu y donnant droit, si bien que les familles à revenu faible et moyen seront de moins en moins nombreuses à le toucher. Cette évolution sème le doute dans nos esprits sur les objectifs de cette prestation, qui devait servir à lutter contre la pauvreté et à redistribuer les revenus. Ainsi qu'on peut le voir à l'Annexe II, une famille avec deux enfants (dont l'un a moins de sept ans et l'autre plus) et un revenu de 24 769 $ touche la prestation maximale de 1 353 $. Or, on estime qu'en 1995, la prestation maximale sera tombée à 1 102 $ et ne sera plus versée qu'aux familles gagnant moins de 20 184 $.[69]

Des témoins se sont dits préoccupés par les répercussions de la désindexation partielle et de la récupération fiscale des allocations familiales. Le Conseil canadien de développement social a déclaré notamment:

---

(66) Ken Battle, *Réforme des prestations pour enfants*, rapport rédigé pour le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, juillet 1990, p. 5. A noter que ces chiffres sont exprimés en dollars courants et non constants.

(67) Conseil national du bien-être social, *Le budget de 1989 et la politique sociale*, ministère des Approvisionnements et Services, 1989.

(68) Ken Battle, *Réforme des prestations pour enfants*, 1990, p. 5.

(69) Ken Battle, *Réforme des prestations pour enfants*, 1990, p. 8.

> Depuis 1984, le gouvernement fédéral a quelque peu amélioré le système des prestations pour enfants. Il a remplacé la déduction d'impôt au titre des enfants par un crédit non remboursable et accru le crédit d'impôt remboursable pour enfants. Toutefois, d'autres changements vont en sens contraire. Le gouvernement fédéral a doublé la déduction pour frais de garde d'enfant, laquelle est régressive (la portant d'un maximum de 2 000 $ à 4 000 $ pour un enfant de moins de six ans), introduit la récupération fiscale des allocations familiales dans le cas des parents ayant un revenu net supérieur à 50 000 $, et partiellement désindexé les prestations pour enfants, ce qui érode leur valeur au fil du temps.[70]

Il est clair que les revenus du travail, augmentés des allocations familiales et du crédit d'impôt remboursable, ne suffisent pas à de nombreuses familles qui ont des enfants à charge. Les familles sont donc amenées à se tourner de plus en plus vers les prestations du RAC, considérées généralement comme le «dernier recours». Comme nous l'avons déjà noté, près de 680 000 enfants vivent dans des familles qui bénéficient de l'aide sociale. Les *Données de base sur la pauvreté* mentionnent que le pourcentage des «autres familles pauvres» (celles dont les adultes sont inactifs) est en hausse et que 62,6 p. 100 des enfants à charge démunis y vivent. En outre, 86 p. 100 de ces enfants appartiennent à une famille monoparentale dirigée par une femme.[71]

### *3. Le Régime d'assistance du Canada*

Le Régime d'assistance du Canada (RAC) constitue le fondement législatif de ce que nous connaissons sous le nom d'«aide sociale». Introduit en 1966, il visait à regrouper divers régimes répondant à des besoins spécifiques (chômage, âge, invalidité) sous un système d'aide sociale plus global. Le RAC assure un revenu minimum aux Canadiens dans le besoin, quelle que soit la cause de leur indigence. Le Conseil national du bien-être social a qualifié ce système de «filet de sécurité» :

> Il (le filet de sécurité) entre en jeu lorsque les autres sources de revenu, comme l'épargne personnelle, sont presque épuisées; lorsque des particuliers ne sont pas admissibles aux bénéfices d'autres programmes; lorsqu'il faut des revenus supplémentaires pour faire face à des besoins urgents ou spéciaux.[72]

Les gouvernements fédéral et provinciaux se partagent à égalité le coût des postes fondamentaux de dépenses tels que la nourriture, le logement, l'habillement, les services publics, les fournitures domestiques, les soins de santé, les transports et les nécessités individuelles (soins personnels et corporels, loisirs). Chaque province décide du montant qu'elle alloue aux divers postes de dépenses et, partant, du montant total de l'aide.

Les programmes d'aide sociale du RAC varient beaucoup d'une région à l'autre. Toutefois, la plupart des provinces appliquent un programme d'aide sociale aux personnes qui ont besoin d'aide à long terme (par exemple, les «inemployables» pour cause d'invalidité) et aux personnes sans emploi, mais considérées comme capables de travailler.

Le principal critère d'admissibilité à tous les programmes d'aide sociale est le «besoin». On le détermine par un «examen des besoins» qui tient compte des nécessités budgétaires de la personne,

---

(70) Mémoire au Comité, 2 mars 1990, p. 12.

(71) Ross et Shillington, Ottawa, 1989, p. 50.

(72) *Le bien-être social au Canada : Un filet de sécurité troué*, Conseil national du bien-être social, Ottawa, novembre 1987, p. 1.

ainsi que des ressources dont elle dispose pour satisfaire ces besoins. Certains biens et revenus personnels ne sont pas inclus dans le calcul des ressources.

Des témoins ont relevé un certain nombre de raisons pour lesquelles le RAC n'a pas réussi à instaurer un filet de sécurité sociale approprié pour tous les Canadiens. La principale est l'insuffisance du revenu que le Régime assure aux prestataires partout au pays.

Le professeur Moscovitch a fait remarquer que, si le préambule du RAC précise bien que les prestations doivent être adéquates, cette adéquation, par contre, n'est définie par nulle législation ni administration fédérale ou provinciale:

> Il existe des barèmes de taux dans chaque province diversement reliés au taux de pauvreté dans chaque région, mais nulle part la nature de cette relation n'est-elle publiquement énoncée. Il n'existe non plus aucun semblant d'uniformité des taux entre les régions du pays. Ce qui importe le plus dans le contexte de la pauvreté des enfants, c'est que nulle famille avec enfants qui dépend de l'aide sociale ne parvient à un niveau de revenu brut avant impôt supérieur au seuil de la pauvreté de Statistique Canada.[73]

De même, on peut lire dans la seule étude disponible actuellement sur le réseau complexe de régimes provinciaux qui constitue le «système d'aide sociale» canadien :

> Les mots manquent pour décrire l'effet dévastateur de taux d'aide sociale d'une insuffisance abyssale. Nulle relation écrite ne peut même effleurer les dégâts physiques et les cicatrices psychologiques engendrés par la vie à un niveau de dénuement inférieur aux normes jugées absolument minimales pour la subsistance élémentaire.[74]

Les témoins s'inquiètent également de la tendance de certains prestataires de l'aide sociale à tomber dans le «piège de l'assistance», qui confine plusieurs générations de certaines familles dans une vie d'indigence. Selon certains, cela serait dû, en partie du moins, aux règles d'admissibilité et aux restrictions sur les biens que peuvent posséder les bénéficiaires du RAC. On peut arguer, à cet égard, que le peu de biens qu'un prestataire est autorisé à posséder pour avoir droit aux prestations garantit que seuls les «plus pauvres d'entre les pauvres» touchent l'aide sociale, et uniquement lorsqu'ils ont épuisé tous les autres moyens de subsistance.[75] Et ainsi, selon cet argument, on réduit grandement les chances de ces personnes de s'arracher un jour à l'indigence.

Autre sujet de préoccupation: la faible possibilité laissée aux assistés de s'affranchir de l'aide publique en gardant le revenu d'un travail. Certains témoins estiment que le taux élevé de récupération fiscale sur les gains d'un assisté décourage les prestataires de compléter leur revenu et de se libérer de la pauvreté par le travail. Voici ce qu'en dit la National Coalition on Child Poverty :

> La dépendance pendant une longue période à l'égard de l'aide sociale peut être aussi débilitante qu'elle est utile. Un grand nombre des désincitations à s'affranchir de l'aide sociale sont inhérentes au système lui-même (telles la réduction des chèques d'aide mensuels d'un montant équivalent au revenu gagné, calcul du montant de l'aide mensuelle par déduction des allocations familiales). Toutes les mesures qui encouragent et facilitent l'initiative de la part des assistés (par ex., garde d'enfants,

---

(73) Mémoire au Comité, 6 mars 1990, p. 5.
(74) Conseil national du bien-être social, novembre 1987, p. 82.
(75) Social Planning and Research of British Columbia, Mémoire au Comité, 20 mars 1990, p. 5.

programmes d'incitation à la formation, complément d'aide, etc.) sont indispensables si l'on veut que les parents puissent tirer parti des programmes visant à réduire leur dépendance.[76]

On commence à inventorier les mauvais effets de l'assistance sociale chez les enfants. Ainsi, une enquête sur la santé des enfants ontariens a comparé la fréquence de maladie chez les enfants assistés et non assistés de quatre à seize ans. On constate que les premiers sont deux fois plus susceptibles de souffrir de troubles psychiatriques, d'éprouver des difficultés scolaires et de fumer. De plus, ils sont 1,5 fois plus nombreux à présenter des problèmes chroniques de santé et peu enclins à participer aux activités parascolaires.[77]

On n'a pas réussi à déterminer précisément pour quelle raison la situation d'assisté, en tant que forme distincte de pauvreté, exerce une influence négative sur les enfants. Parmi les explications possibles figurent l'opprobre associé à l'aide sociale par suite de l'attitude de la société à l'égard des assistés, ainsi que les méthodes inquisitrices de vérification du revenu des prestataires. On connaît la forte corrélation entre pauvreté, d'une part, et troubles psychiatriques et difficultés scolaires, d'autre part; mais il existe en outre une corrélation indépendante (abstraction faite du revenu) entre la situation d'assisté social et cet ensemble de problèmes.[78]

Le Comité d'examen de l'aide sociale de l'Ontario en a tiré la constatation suivante :

> Nous pensons que l'on peut raisonnablement conclure que l'explication réside en partie dans la flétrissure durable produite par l'état d'assisté, qui marque également les enfants. Le public tend à voir d'un meilleur œil les travailleurs démunis que les bénéficiaires de l'aide sociale. Ces attitudes, bien entendu, ne différencient pas les adultes et les enfants.[79]

Devant cet état de fait, le Comité d'examen de l'aide sociale de l'Ontario a recommandé de soustraire entièrement les enfants au système d'aide sociale et de faire appel à un autre programme pour répondre à leurs besoins matériels.

Nos témoins ont été unanimes à dire que le système actuel de soutien du revenu des familles pauvres avec enfants est inadapté et, dans certains cas même, néfaste. [Voir Recommandation 7, p. 23.] Le rapport publié par notre Comité en juin 1987, *Les prestations pour enfants : Proposition d'un supplément de revenu familial garanti*, jugeait notre régime fiscal et notre régime de sécurité sociale injustes, en raison du déséquilibre qui existe entre les prestations que nous offrons à nos enfants et les avantages concédés à d'autres secteurs de notre société.[80] En 1990, cette iniquité subsiste toujours.

Il paraît évident que pour abolir la pauvreté chez les enfants, il faut trouver un moyen plus efficace, moins inquisiteur et moins culpabilisant de distribuer l'aide sociale. Ainsi qu'on l'a vu plus haut, la solution à long terme au dénuement des enfants devra faire appel à une combinaison de services et

---

(76) Mémoire au Comité, 3 avril, p. 10.

(77) Dan Offord et Michael H. Boyle, *Morbidity Among Welfare Children in Ontario*, mémoire au Comité d'examen de l'aide sociale de l'Ontario, 12 décembre 1987.

(78) Direction des services à l'enfance, ministre des Services communautaires et sociaux de l'Ontario (avec l'aide de David P. Ross), *Low Income and Child Developement: A Case for Prevention Strategies*, document de travail pour l'examen de l'aide sociale de l'Ontario, juin 1987 (cité ci-après comme Rapport du MSSC).

(79) *Transition*, Rapport du Comité d'examen de l'aide sociale en Ontario, rédigé pour le ministre des Services sociaux et communautaires de l'Ontario, Toronto, Imprimerie de la Reine pour l'Ontario, septembre 1988, p. 115.

(80) Sénat du Canada, Ottawa, p. 39.

de soutien du revenu, mis en œuvre simultanément et avec vérification continue de leur efficacité. Il importe de souligner que les programmes de soutien du revenu que nous proposons plus loin sont nécessaires, mais non suffisants. Le lecteur ne devra pas oublier que les programmes d'aide matérielle ci-dessous ne sont que l'un des deux volets de l'action que nous-mêmes, d'accord en cela avec les témoins, envisageons pour remédier à la pauvreté des enfants. Nous traitons du second volet, les solutions axées sur les services, dans un chapitre ultérieur du présent rapport.

## C. Options de soutien du revenu: l'incidence des changements récents

Les programmes de soutien du revenu en vigueur à l'heure actuelle (allocations familiales, crédit d'impôt remboursable pour enfants et Régime d'assistance publique du Canada) sont en train de perdre de leur efficacité comme instruments de lutte contre la pauvreté. En effet, une étude jointe au rapport (Annexe II) fait un examen approfondi de l'incidence des changements intervenus dans le système depuis 1984 sur différents types de familles avec des niveaux de revenu différents, en comparant l'«ancien» système de prestations pour enfants, tel qu'il existait en 1984 (allocations familiales, exemption d'impôt au titre des enfants, crédit d'impôt remboursable pour enfants et déduction pour frais de garde d'enfants) avec le «nouveau» système tel qu'il existera en 1994 (allocations familiales avec disposition de récupération, crédit d'impôt non remboursable pour enfants, crédit d'impôt remboursable pour enfants et déduction pour frais de garde d'enfants, avec désindexation partielle). Le choix de 1994 se justifie pour faire ressortir les effets que quatre années d'inflation auront eus sur le système partiellement désindexé. Les prévisions ont été établies pour une «famille modèle» comprenant un enfant de moins de sept ans et un autre plus âgé. Les calculs portent sur trois catégories de familles: à soutien unique, à deux soutiens et monoparentales.

### *1. Familles à soutien unique*

Chez les couples où un seul conjoint touche un revenu, il ressort que toutes les familles, sauf les plus pauvres, subiront une baisse de prestations au cours des prochaines années. Même la famille assistée pauvre (qui n'a aucun revenu de travail mais qui bénéficie d'allocations familiales et du crédit d'impôt remboursable pour enfants), la seule qui verra ses prestations pour enfants augmenter, ne constatera qu'une très légère amélioration (41 $ de plus), comparativement aux niveaux de 1984. La famille de travailleurs pauvres (gagnant 20 000 $ en 1990 et bénéficiant d'allocations familiales, et de crédits d'impôt pour enfants remboursable et non remboursable) perdra 241 $ sur la période projetée de 10 ans, la part des prestations (sur l'ensemble du revenu) passant de 10,4 p. 100 en 1984 à 7,8 p. 100 en 1994. Toujours avec le même régime, la famille à revenu moyen (gagnant 40 000 $ et bénéficiant d'allocations familiales et de crédits d'impôt pour enfants remboursable et non remboursable) verra elle aussi ses prestations fléchir sensiblement. Celles-ci passeront, en effet, de 2 066 $, soit 5,2 p. 100 de son revenu en 1984, à 806 $, ou 1,7 p. 100 de son revenu, en 1994. Quant à la famille à revenu élevé (gagnant 100 000 $ et bénéficiant d'allocations familiales et du crédit d'impôt non remboursable pour enfants), ses prestations tomberont de 1 408 $ en 1984, soit 1,4 p. 100 de son revenu, à 180 $, soit 0,2 p. 100 de son revenu, en 1994.

*2. Familles à deux soutiens*

L'étude fait aussi ressortir l'incidence qu'auront ces changements sur les familles à deux revenus et sur les familles monoparentales. Les résultats sont assez semblables. Les plus gros perdants, chez les familles où les deux conjoints touchent un revenu, sont les familles à revenu moyen (gagnant 55 000 $). En effet, leurs prestations diminueront de 45 p. 100, passant de 2 312 $, soit 4,2 p. 100 de leur revenu, en 1984, à 1 272 $, soit 2,4 p. 100 de leur revenu, en 1994.

*3. Familles monoparentales*

Du côté monoparental, la famille du travailleur pauvre (gagnant 15 000 $ et bénéficiant de l'équivalent de l'exemption de personne mariée, de la déduction des frais de garde pour l'enfant le plus jeune, du régime des allocations familiales et du crédit d'impôt remboursable pour enfants) subit une réduction de prestations sur dix ans. Celles-ci passent de 3 046 $, ou 20,3 p. 100 du revenu en 1984, à 2 862 $, ou 19,7 p. 100 du revenu, en 1994. Quant aux familles monoparentales à revenu moyen (gagnant 25 000 $, auxquels viennent s'ajouter les mêmes prestations que celles dont bénéficie la famille du travailleur pauvre monoparentale), elles voient leurs prestations, qui se chiffraient à 3 184 $ en 1984 (12,7 p. 100 de leur revenu) régresser à 2 413 $ en 1994 (10 p. 100 de leur revenu).

Ces réductions montrent jusqu'à quel point les changements apportés aujourd'hui aux prestations pour enfants auront une incidence négative à long terme. Particulièrement lourds à cet effet seront le projet de récupération fiscale et le passage de la pleine indexation à une désindexation partielle. Ces changements ont déjà gravement miné les objectifs traditionnels des prestations pour enfants, et les changements à venir laissent présager une érosion encore plus marquée.

**D. Propositions de solutions de rechange**

En tenant compte de tous ces facteurs et de l'importance de fournir un revenu supplémentaire aux familles avec enfants, le Comité envisage deux solutions de rechange: des prestations sélectives ou une option mixte. Si l'une ou l'autre de ces propositions était adoptée, la situation des familles avec enfants changerait pour le mieux et le système, qui est de plus en plus complexe et inefficace, s'en trouverait simplifié. Nos deux propositions se distinguent dans la mesure où elles visent certaines familles seulement (les plus nécessiteuses), au lieu d'adopter une approche plus universelle. La deuxième formule exigerait de nouveaux crédits (environ 500 millions de dollars), tandis que la première serait sans incidence budgétaire.

*1. L'option des prestations sélectives*

Se fondant sur les dépenses actuelles en prestations pour enfants et en programmes d'aide destinés aux familles avec enfants, l'étude publiée à l'Annexe II établit des versements globaux d'environ 5,7 milliards de dollars en 1990. Il ressort cependant qu'en 1991, le système fédéral de prestations pour enfants distribuera près de 1,7 milliard de dollars de moins qu'il ne l'aurait fait sous l'ancien régime (avant 1985). Rappelons que ce total comprend l'ensemble des prestations pour enfants existantes ainsi que les sommes consacrées aux enfants dans le cadre actuel du Régime d'assistance publique du Canada.

Avec l'option des prestations sélectives, les prestations pour enfants seraient remplacées par un seul crédit d'impôt remboursable pour enfants. Les familles gagnant moins de 16 500 $ recevraient 3 075 $ par enfant. Au delà de ce seuil, on prélèverait sur ce montant 25 p. 100 de chaque dollar de revenu supplémentaire. Cette formule s'appuie sur le régime consolidé de prestations pour enfants recommandé par le Comité d'examen de l'aide sociale de l'Ontario, en 1988. Comme le montre le tableau J à l'Annexe II, aucun montant ne serait versé aux familles biparentales de deux enfants dont le revenu dépasse les 41 100 $.

L'absence d'une composante universelle (pas d'allocations familiales) dans cette proposition signifie que les familles qui disposent d'un revenu supérieur à 41 100 $ ne recevraient aucune compensation pour l'argent qu'elles doivent dépenser pour élever leurs enfants. Cela reviendrait à abandonner le principe, établi de longue date, qui veut que l'on assure une certaine équité sur le plan financier entre les ménages avec ou sans enfants, quel que soit le revenu. Autre facteur important ici, on reconnaît que le revenu moyen des familles canadiennes en 1990 s'élève à environ 45 000 $. Or, le seuil de revenu utilisé pour décider de l'admissibilité à l'ensemble des prestations est bien en-deçà de ce chiffre.

### *2. L'option mixte : prestations sélectives avec composante universelle*

L'option précédente est une formule «sans incidence budgétaire», mais le Comité a examiné aussi une option qui suppose de nouveaux crédits. Il serait opportun de rappeler ici que des recherches menées pour le Comité ont révélé que, de 1986 à 1991, près de 3,5 milliards de dollars auront été retirés du régime des prestations pour enfants. Les représentants du Child Poverty Action Group l'ont d'ailleurs signalé :

> Le retrait des prestations aux familles à revenu faible et moyen n'a pas débouché sur un soutien accru pour les pauvres du pays... Entre 1984 et 1988..., la richesse réelle en dollars constants s'est accrue de 15 p. 100, mais les prestations pour enfants versées aux familles pauvres n'ont augmenté que de 6,6 p. 100. Par conséquent, l'on retire ces prestations des familles à revenu faible et moyen, mais l'on ne redistribue pas la très grande richesse du pays aux familles nécessiteuses, alors que c'était là le motif invoqué au départ pour justifier la suppression de ces prestations.[81]

L'option des prestations mixtes que nous avons étudiée prévoit la redistribution d'une fraction du montant retiré de l'enveloppe des prestations pour enfants : environ 500 millions de dollars.

Cette option s'aligne essentiellement sur le même principe que les prestations sélectives, en ce sens qu'elle prévoit combiner les prestations existantes et les convertir en un crédit d'impôt remboursable pour enfants. Avec l'option mixte, le crédit s'élèverait à 2 775 $ et le seuil pour la récupération fiscale et le taux de récupération (16 600 $ et 25 p. 100, respectivement) seraient les mêmes qu'avec les prestations sélectives.

Ce qui différencie surtout cette option de la précédente, c'est qu'on y prévoit le maintien des allocations familiales pour toutes les familles avec enfants, quel que soit leur revenu. La dépense supplémentaire de 500 millions de dollars conserverait au régime son taux actuel, qui correspond à environ 400 $ par enfant par an. Cette option ne tient pas compte de la récupération projetée pour les

---

[81] Délibérations, 10 avril 1990, fascicule 21, p. 46.

allocations familiales, mais elle postule que celles-ci seront imposées au même titre que les revenus ordinaires.

### *3. Évaluation des options*

De façon manifeste, les deux options simplifient le système actuel de prestations pour enfants, en se fondant sur la nécessité d'augmenter le soutien assuré aux familles avec enfants. De même, en récupérant l'argent consacré aux enfants en vertu du Régime d'assistance publique du Canada et en le transférant à un crédit d'impôt remboursable pour enfants, les deux options soustraient les enfants à l'assistance sociale. Comme le souligne le rapport final du Comité d'examen de l'aide sociale de l'Ontario, pareille mesure marquerait un pas en avant dans la réforme du bien-être social. Sous le système actuel, en effet, les assistés sociaux voient leurs revenus accuser un grand recul (avec la perte des prestations pour enfants) dès qu'ils commencent à travailler. Le fait d'offrir aux familles de travailleurs pauvres des prestations semblables à celles de l'aide sociale supprimera la «désincitation à travailler» et facilitera la transition du «bien-être» à la vie active.

Avec les prestations sélectives comme avec les mixtes, les familles assistées pauvres toucheraient les mêmes prestations pour enfants. Sous l'option mixte, ces familles recevraient toutefois 100 dollars de plus (2 775 $ en crédit d'impôt remboursable pour enfants, et 400 $ en allocations familiales). Par ailleurs, les familles assistées ne perdraient rien par rapport à ce que leur offre le régime actuel. Le Tableau J de l'Annexe II compare chacune des deux options avec le régime actuel. Les deux auraient pour effet d'augmenter notablement les prestations des familles de travailleurs pauvres et des familles à revenu faible et moyen. Par exemple, avec l'option mixte, une famille à deux soutiens gagnant 20 000 $ toucherait 5 064 $. Sous le système actuel, la même famille ne reçoit que 2 153 $.

De fait, les changements qu'entraînerait l'une ou l'autre de ces options donneraient lieu à des augmentations considérables pour les familles canadiennes. La principale différence est qu'une seule option prévoit le maintien des prestations pour toutes les familles avec enfants, quel que soit le niveau de revenu. Différents arguments sont avancés pour ou contre l'universalité des allocations familiales.

Ceux qui s'y opposent prétendent que les conditions économiques ne permettent plus cet idéal qui tient davantage de l'utopie que du réalisme. Dans le même ordre d'idées, ils disent que l'argent consacré au maintien d'un régime universel serait utilisé à meilleur escient s'il était distribué aux familles dans le besoin, en vertu d'un régime de prestations mieux ciblé. D'autres maintiennent que l'argent destiné aux allocations familiales pourrait financer la pleine indexation des crédits d'impôt remboursables pour enfants. Il est impossible de savoir dans quelle mesure ces différentes théories deviendraient réalité si l'on choisissait une option de prestations uniquement sélectives.

De leur côté, les tenants de l'universalité avancent, entre autres arguments, que des programmes sociaux universels ont toujours été la pierre angulaire de la politique sociale canadienne, les fondations sur lesquelles reposent des programmes sociaux plus sélectifs. Le Conseil national du bien-être social l'explique ainsi :

> Tous les Canadiens bénéficient de certains programmes universels à un moment donné au cours de leur vie. Laisser tomber le principe de l'universalité au sein d'un régime aussi prestigieux que celui des allocations familiales affaiblirait la base même du système canadien de sécurité sociale. Avec les

années, les contribuables appuieraient de moins en moins les dépenses sociales, et les gens qui doivent s'adresser à des programmes sélectifs pour obtenir une aide financière en souffriraient.[82]

Selon d'autres, les programmes sociaux universels favorisent chez les Canadiens un sentiment d'unité, d'appartenance à une même communauté; et l'abandon de ce principe, qui a été entériné dans les orientations politiques, serait un sujet de divisions et de diatribes :

> Une des conséquences de l'érosion des prestations versées aux familles à revenu faible et moyen — et c'est ce qui est prévu au programme, c'est que cela divise les gens et crée des conditions qui ne soient intéressantes ni pour les pauvres ni pour les personnes à revenu modeste ou moyen...lorsqu'un gouvernement commence à s'attaquer aux prestations prévues pour les familles à revenu modeste et moyen, il fait intervenir la lutte des classes dans le système des politiques sociales et empêche les deux groupes d'en tirer quoi que ce soit. Si le ciblage fonctionnait, alors l'assistance sociale serait la forme de paiement la plus généreuse au pays. Mais, historiquement, elle ne l'est pas, car l'assistance sociale ne s'appuie sur aucun fondement politique.[83]

Les partisans des allocations familiales apprécient tout particulièrement ce régime parce qu'il distribue de l'argent directement aux femmes. Et bien que le montant ne puisse être qualifié de considérable, les défenseurs des allocations prétendent que la définition du terme «considérable» est relative. Le fait que les femmes pauvres et les travailleuses pauvres aient pu jusqu'ici compter sur un chèque mensuel leur a donné une certaine indépendance, aussi limitée soit-elle. D'aucuns disent que même au sein des familles à revenu moyen ou élevé, les femmes n'ont, dans certains cas, aucune emprise sur l'argent du ménage; elles peuvent alors bénéficier au moins du chèque mensuel d'allocations familiales.[84]

Il faut souligner de plus que, même si les allocations familiales sont égales pour tous, le régime fiscal fait que les familles pauvres reçoivent, en fin de compte, plus que les familles à revenu moyen et bien plus encore que les familles aisées, qui en bénéficient le moins. Car les allocations familiales sont traitées comme des revenus et imposées en conséquence. Comme l'explique l'Annexe II, une famille de travailleurs pauvres qui ne paie aucun impôt sur le revenu touche le montant maximal, tandis qu'une famille de travailleurs pauvres à soutien unique, avec un revenu de 20 000 $, conserve 74 p. 100 des prestations qu'elle touche, soit 295 $ sur le paiement par enfant de 400 $. Une famille à revenu moyen disposant d'un revenu de 50 000 $ ne conserve que 60 p. 100 des allocations, soit 239 $ par enfant, tandis qu'une famille à revenu élevé ne peut garder que 55 p. 100 des prestations reçues, soit 220 $ par enfant. Il ressort, à la lumière de ces chiffres, que même si les allocations sont qualifiées d'universelles, elles ne le sont plus dans les faits après impôt.

De toute façon, quelle que soit l'option retenue, il faudra l'indexer pleinement pour qu'elle soit efficace à long terme. Comme nous l'avons vu, l'indexation partielle a gravement miné l'efficacité des programmes actuels de prestations pour enfants. Pour que les programmes de soutien du revenu ne soient pas de vains instruments de lutte contre la pauvreté, il faudra rétablir la pleine indexation. Sinon, les prestations continueront de s'amenuiser jusqu'à devenir insignifiantes.

---

(82) Conseil national du Bien-être social, *Les allocations familiales : un régime à repenser?*, ministère des Approvisionnements et Services, Ottawa, 1983.

(83) Délibérations, 10 avril 1990, fascicule 21, p. 50.

(84) Conseil national du bien-être social, 1983, *Les allocations familiales.*

**RECOMMANDATION**

**8. Nous recommandons que le gouvernement fédéral examine attentivement les options de soutien du revenu que des experts ont élaborées pour le Comité à partir de modèles statistiques (voir l'Annexe II), et qu'il adopte:**

**a) des prestations nationales pour enfants, comprenant le montant prévu au titre des allocations familiales (aux taux actuels, mais pleinement indexées et sans récupération fiscale). Ce régime serait financé par les économies réalisées avec la suppression du crédit d'impôt non remboursable pour enfants, par les fonds du Régime d'assistance publique du Canada prévus pour les enfants et par de nouveaux crédits de 500 millions de dollars;**

**OU**

**b) un crédit d'impôt remboursable amélioré (et pleinement indexé) qui s'adresserait aux familles pauvres avec enfants. Il serait financé à même l'argent économisé par la suppression des allocations familiales et du crédit d'impôt non remboursable pour enfants, auquel viendraient s'ajouter des fonds issus de l'actuel crédit d'impôt remboursable pour enfants et des sommes dégagées du Régime canadien d'assistance publique.**

Le Comité est conscient que la mise en œuvre de l'une ou l'autre de ces options nécessitera l'adhésion des provinces, qui devront accepter de maintenir aux niveaux actuels leur participation fiscale au Régime d'assistance du Canada; et cela comprend le maintien des services actuels du RAC.

**9. Nous recommandons que les gouvernements fédéral et provinciaux concluent un accord pour que les niveaux actuels de soutien du revenu assurés par les provinces en vertu du RAC soient maintenus et assujettis à un taux d'indexation comparable à celui qui s'applique à d'autres secteurs d'aide financés par le RAC.**

# CHAPITRE VI : LES OPTIONS DU CÔTÉ DES SERVICES

Dans le présent rapport et dans le *Rapport provisoire*, nous avons plusieurs fois souligné que la pauvreté des enfants au Canada exige une approche à double volet, si l'on veut atténuer le problème à court terme et le résoudre à long terme. Prises isolément, des mesures en matière de revenu et d'emploi n'iront pas assez loin pour corriger les effets de la pauvreté dans l'enfance, pas plus qu'elles n'amèneront les changements qu'il faut à long terme. Comme l'a dit un témoin, il est impérieux que les Canadiens comprennent l'envergure et la profondeur des réformes qui s'imposent :

> Ce serait induire le public en erreur que de lui dire qu'une ou deux mesures ponctuelles permettraient de résoudre à peu près le problème. Nous devons tirer des leçons de cette expérience. On avait dit aux Américains qu'avec des programmes comme «Bon Départ» et en concentrant des prestations supplémentaires sur certaines collectivités en particulier, on éliminerait la pauvreté. L'expérience américaine a échoué pour diverses raisons. Elle ne pouvait réussir. Elle était politiquement indéfendable et elle a sombré après six ans.[85]

De nombreux témoins, forts de leur expérience de la lutte contre la pauvreté en général et contre celle des enfants en particulier, ont parlé du besoin d'offrir des services. Ils ont souligné qu'il faut offrir ces services en tandem avec des réformes de niveau macro-économique, dans le domaine de l'emploi et des revenus. À ce propos, d'aucuns ont affirmé que la meilleure prestation de services possible devrait être conçue et élaborée à partir des principes les mieux fondés du développement de l'enfant[86] et de la nécessité reconnue de coopération entre les paliers fédéral, provincial et municipal[87] ainsi qu'entre les ministères.[88] Pareille approche permettrait d'éviter les problèmes de fragmentation et de double emploi, qui accompagnent la mosaïque de services qui existe à l'heure actuelle.

Une façon d'aborder la question est de la considérer selon ce qu'un témoin appelle «l'optique des chances d'accomplissement». Cette approche consiste essentiellement à «faire en sorte que chaque enfant puisse cheminer, depuis la gestation, en passant par l'enfance et l'adolescence, jusqu'à un statut d'adulte positif»[89]. Elle suppose qu'on reconnaisse que les enfants ont besoin d'une vaste gamme de services. Elle sous-entend en outre que la nature des services peut varier d'un enfant à l'autre, au long de son développement, selon divers facteurs comme le sexe, le patrimoine culturel et l'environnement communautaire. Un témoin a souligné la nécessité de prévoir des services intégrés :

> ... les écoles sont importantes mais ne peuvent faire tout le travail elles-mêmes; les services professionnels sont importants mais ils ne suffisent pas, et même les écoles et les services professionnels ensemble ne suffisent pas...il faut édifier une chaîne continue conjuguant mesures de soutien du revenu et initiatives de développement communautaire...[90]

Il importe de garder à l'esprit ce principe général d'une chaîne continue de services intégrés, lors de l'élaboration et de la prestation des services décrits ci-dessous.

---

(85) Délibérations, 27 mars 1990, fascicule 19, p. 24.
(86) Délibérations, 27 mars 1990, fascicule 19, p. 13.
(87) Délibérations, 27 mars 1990, fascicule 19, p. 20.
(88) Délibérations, 20 mars 1990, fascicule 18, p. 18.
(89) Délibérations, 27 mars 1990, fascicule 19, p. 17.
(90) Délibérations, 27 mars 1990, fascicule 19, p. 22.

## A. Santé et alimentation

Les enfants pauvres risquent davantage d'être en mauvaise santé que les enfants de familles à revenu plus élevé. Le taux de mortalité infantile est près de deux fois plus élevé chez les pauvres que chez les riches.[91] L'Association médicale canadienne constate qu'en milieu pauvre, le taux de mortalité infantile résultant de maladies infectieuses est 2,5 fois plus élevé que la moyenne nationale et les décès accidentels, deux fois plus nombreux.[92]

L'insuffisance de poids à la naissance, principale cause de mortalité infantile et prodrome de mauvaise santé dans l'enfance et à l'âge adulte, est aussi plus fréquente en milieu pauvre. L'Association médicale ontarienne a relevé plusieurs facteurs qui y contribuent, dont la mauvaise alimentation et la consommation de cigarettes chez les adolescentes et les femmes célibataires pauvres.[93] Plusieurs témoins ont insisté sur l'importance d'une saine alimentation pour les femmes enceintes ou qui allaitent. On sait, par exemple, que les enfants nés de familles pauvres pèsent généralement de 200 à 300 grammes de moins que les bébés des milieux favorisés.[94]

L'insuffisance pondérale rend l'enfant plus vulnérable à une série de problèmes dans l'enfance et plus tard dans la vie. D'autre part, la mortalité périnatale est beaucoup plus forte chez les bébés de poids insuffisant à la naissance. Chez les enfants dont le poids à la naissance est inférieur à 2,5 kilogrammes, le taux de mortalité dans le premier mois est 40 fois supérieur à celui des enfants nés à terme et pesant davantage.[95]

À plus long terme, ces enfants risquent beaucoup plus de souffrir de déficiences mentales, de handicaps physiques, de retards de développement et de problèmes neuromoteurs.[96]

D'autre part, les soins qu'exigent les nouveau-nés de poids insuffisant coûtent cher.[97] Les frais hospitaliers, par exemple, varient de 9 500 $ à 60 000 $ pour les bébés trop légers, comparativement à environ 5 500 $ pour les bébés normaux.[98]

La prévention de l'insuffisance pondérale à la naissance doit faire partie de la lutte contre la pauvreté dans l'enfance. Parmi les initiatives prises dans ce sens et qui ont donné de bons résultats, mentionnons certains programmes de distribution de suppléments nutritifs aux femmes enceintes (vitamines, lait, œufs et jus d'orange).[99]

---

[91] Russell Wilkins, Owen Adams et Anna Brancker, *Changes in Mortality by Income in Urban Canada from 1971 to 1986: Diminishing Absolute Differences, Persistence of Relative Inequality*, Division de la politique de santé, Santé et Bien-être Canada et Division de la santé, Statistique Canada, Ottawa, juin 1989 (données présentées à la Conférence des sous-ministres de la Santé du gouvernement fédéral, des provinces et des territoires).

[92] Leslie Fruman, «Growing Up Poor: Disadvantaged in Every Way», *Toronto Star*, 29 septembre 1987.

[93] Mémoire au Comité d'examen de l'aide sociale de l'Ontario, 9 janvier 1987.

[94] Délibérations, 27 mars 1990, fascicule 19, p. 27.

[95] Délibérations, 3 avril 1990, fascicule 20, p. 8.

[96] Délibérations, 27 mars 1990, fascicule 19, p. 27.

[97] Délibérations, 3 avril 1990, fascicule 20, p. 11.

[98] Délibérations, 3 avril 1990, fascicule 20.

[99] Délibérations, 27 mars 1990, fascicule 19, p. 32.

**RECOMMANDATION**

**10. Nous recommandons la mise en œuvre progressive, au cours des cinq prochaines années, d'une campagne nationale axée sur l'éducation prénatale et sur la prévention et le soin des grossesses à risque élevé, surtout chez les adolescentes.**

Rendre les allocations familiales disponibles dès la grossesse serait une mesure qui permettrait l'accès à des soins de santé plus tôt et l'achat de suppléments nutritifs. En France, les femmes reçoivent des allocations mensuelles à partir du cinquième mois de grossesse et jusqu'à ce que le nourrisson atteigne quatre mois, sans égard au revenu familial. Quand le bébé a quatre mois accomplis, le revenu familial est évalué et l'allocation est prolongée ou ajustée en conséquence. Un programme analogue a permis de réduire la mortalité infantile en Finlande dans les années trente. Aujourd'hui, l'allocation finlandaise ne s'applique pas si la future mère ne se rend pas dans une clinique avant le cinquième mois de grossesse.[100]

**RECOMMANDATION**

**11. Le Comité recommande de verser des allocations familiales aux futures mères dès le cinquième mois de grossesse, après confirmation médicale, et sous condition de contrôles réguliers de santé prénatale ou d'assistance régulière aux cours prénatals offerts par la communauté.**

Des témoins ont fait remarquer que ces programmes de distribution de suppléments nutritifs à certaines mères, plus particulièrement les adolescentes et les jeunes, ne devraient pas entraver la promotion et la mise en œuvre de programmes visant à empêcher les grossesses non désirées. L'un d'eux a même dit, dans le cadre d'une discussion sur la prévention de l'insuffisance pondérale :

> ...un enfant désiré a de meilleures chances que celui qui ne l'est pas. Autrement dit, les grossesses qui sont vraiment voulues, et non pas simplement accidentelles, pourraient être un moyen efficace de résoudre le problème du faible poids à la naissance.[101]

Tout laisse croire qu'un appui soutenu aux agences et organismes non gouvernementaux qui offrent une information sûre et accessible sur la planification des naissances et la contraception, contribuera à la lutte contre la pauvreté dans l'enfance. Le Comité estime qu'il faut fournir à ces services l'appui financier nécessaire à leur survie et à leur efficacité.

Outre la question de l'insuffisance pondérale à la naissance, le Comité a été saisi d'un certain nombre d'autres problèmes et préoccupations liés à l'alimentation. Celle-ci est souvent perçue comme un dossier de santé plutôt que d'affaires sociales. Or, pareil cloisonnement masque le fait que «des facteurs comme l'éducation, la capacité de lire et d'écrire, le logement, les transports, le soutien social et la situation économique, entre autres, exercent une influence profonde sur le comportement nutritionnel de l'individu ou de la famille».[102]

---

(100) Informations obtenues des ambassades de France et de Finlande.
(101) Délibérations, 3 avril 1990, fascicule 20, p. 19.
(102) Délibérations, 10 avril 1990, fascicule 21, p. 23.

Le lien entre revenu et alimentation est évident. Sur la foi de certains témoignages, il appert que dans les familles démunies le budget alimentaire est souvent puisé à même le budget «fourre-tout». Autrement dit, les dépenses non alimentaires qui surviennent sont financées par l'enveloppe alimentation, ce qui signifie que les besoins nutritifs se trouvent souvent sacrifiés, par la force des choses.[103]

Comme plusieurs témoins l'ont fait ressortir, ces insuffisances du budget alimentaire sont particulièrement graves pour les assistés sociaux. Les allocations pour la nourriture et le vêtement sont loin d'être suffisantes. En Nouvelle-Écosse, par exemple, les assistés sociaux recevraient un montant équivalent à 60 p. 100 de ce qu'il en coûte pour acheter les produits alimentaires prévus dans le panier de la ménagère d'Agriculture Canada.[104]

Les établissements d'enseignement secondaire et post-secondaire offrent, depuis de nombreuses années, des services alimentaires aux étudiants. Très souvent, ces services proposent des repas nutritifs et bon marché. Des témoins ont affirmé qu'en offrant des services semblables dans les écoles élémentaires, on pourrait pallier la fréquente insuffisance des allocations alimentaires.[105]

Le Comité sait que de nombreux programmes alimentaires à l'école sont en vigueur à travers le pays. Ces programmes réussissent fort bien, pour la plupart, autant sur le plan éducatif que sur celui de la lutte à la pauvreté. Leur double vocation procède de leur volonté de lier l'apport de nourriture (déjeuner et dîner, ainsi que collations nutritives) avec l'éducation à l'alimentation et à la santé chez les écoliers. Une telle perspective mobilise les écoliers, les enseignants, les parents et la collectivité en général dans un projet commun, qui vise à la fois à prévenir et à atténuer les problèmes associés à la pauvreté et à la malnutrition. Le Comité appuie l'expansion de programmes semblables, afin que les enfants aient accès, au sein du système d'éducation public, à du lait et à des repas subventionnés.

Ces dernières années, la faim est devenue un phénomène plus apparent au Canada, en partie à cause de la prolifération de banques alimentaires, de soupes populaires et d'autres services de distribution de nourriture aux personnes nécessiteuses. Certains de nos témoins ont dit craindre que ces services deviennent institutionnalisés dans notre société.

**RECOMMANDATION**

**12. Nous recommandons que le gouvernement fédéral alloue les ressources nécessaires pour étudier le rôle qui devrait revenir aux banques alimentaires et à d'autres organisations du même genre au Canada, y compris l'opportunité de convertir ces banques alimentaires en coopératives de consommateurs appartenant aux personnes à revenus modestes et gérés par eux, et l'opportunité de créer des centres de distribution de repas nutritifs aux écoliers.**

## B. L'éducation

Les rapports entre la pauvreté dans l'enfance et le niveau d'instruction méritent qu'on s'y penche tout particulièrement. L'étude sur la santé des enfants ontariens révèle que les enfants pauvres (définis

---

(103) Délibérations, 10 avril 1990, fascicule 21, p. 23-24.
(104) Délibérations, 10 avril 1990, fascicule 21, p. 25.
(105) *L'enfance, l'école et la pauvreté*, Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants, juin 1989.

comme membres de famille ayant un revenu inférieur à 10 000 $) risquent trois fois plus que les autres d'avoir de mauvais résultats scolaires (redoubler ou bien être inscrit à temps partiel ou à temps plein dans des classes d'éducation de l'enfance en difficulté).[106]

L'étude fait aussi ressortir que les difficultés à l'école varient selon le sexe. Chez les fillettes de six à onze ans dont la famille bénéficie de l'assistance sociale, 28 p. 100 ont de mauvais résultats scolaires, contre 6 p. 100 pour les filles des autres familles. On constate par ailleurs que les mauvais résultats scolaires sont beaucoup plus fréquents chez les filles que chez les garçons.[107]

Un document de recherche préparé pour le Comité souligne la nécessité d'offrir des services qui tiennent compte des problèmes des enfants pauvres à l'école.[108] Même si l'éducation est de compétence provinciale, le Comité se sent obligé de souligner l'importance des services éducatifs dans certains aspects de la lutte contre la pauvreté dans l'enfance. A cet égard, la Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants a posé des jalons importants avec son rapport intitulé *L'enfance, l'école et la pauvreté*.

## RECOMMANDATION

**13. Nous recommandons que l'étude de la Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants (*L'enfance, l'école et la pauvreté*) soit distribuée aux parlementaires fédéraux et provinciaux, et qu'elle serve de base de consultation et de discussion en prévision de la conférence nationale proposée sur la pauvreté dans l'enfance.**

Les programmes d'intervention dans la petite enfance contribuent à donner aux enfants pauvres un départ dans la vie qui les rapproche de leurs camarades plus favorisés. Parlant du cheminement qu'ils doivent suivre, un témoin a dit :

> ...grandir au Canada, c'est comme participer à une course. Tout le monde en est conscient. Il y a cependant deux aspects importants dans cette course. D'abord, elle doit être juste. Cela suppose que les services comme les soins prénatals, les garderies, etc. doivent être les mêmes pour tous les enfants de façon que tous aient une chance égale... Ensuite, il y a tout l'aspect relatif au sentiment de rejet que ressentent les perdants. Il faut donc, d'une part, s'assurer que la course est juste et, d'autre part, atténuer ce sentiment de rejet.[109]

Les enfants pauvres tirent avantage d'un accès précoce au système éducatif, tout comme de la participation à des programmes préscolaires et parascolaires de qualité qui sont offerts par l'école ou par la communauté. Selon l'étude sur la santé des enfants ontariens, la participation à ce genre de programmes offrent un «facteur de protection», qui tend à mettre les enfants pauvres à l'abri de certains problèmes inhérents aux familles marginales.[110]

---

(106) Délibérations, 20 mars 1990, fascicule 18, p. 11.
(107) Délibérations, 20 mars 1990, fascicule 18, p. 14.
(108) Ross, David P. et Richard Shillington. Voir Annexe 1.
(109) Délibérations, 20 mars 1990, fascicule 18, p. 20.
(110) Dan Offord *et al.*, *Ontario Child Health Study: Children at Risk*, Queen's Printer, Toronto. Cette étude révèle qu'il faudra pousser plus loin les recherches pour déterminer les rapports de cause à effet entre les facteurs de protection et l'amélioration des résultats scolaires et la réduction des troubles psychiatriques chez les enfants pauvres.

Voici ce qu'en dit le docteur Offord :

> En résumé, s'il y a un domaine au Canada où les enfants pauvres sont désavantagés, c'est bien celui des activités récréatives et de l'apprentissage d'un sport ou d'un art... s'il y a un groupe au Canada qui pourrait tirer parti des programmes mis en œuvre à l'extérieur des foyers, ce sont bien les enfants pauvres, mais ce sont au contraire eux qui en profitent le moins[111].

Ce témoignage laisse entendre qu'une coopération interprovinciale et interministérielle sera essentielle à l'établissement de pareils services. Le ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario s'est déjà engagé dans un vaste projet d'intervention précoce, mené dans quatre à six milieux défavorisés, représentant chacun un type de pauvreté. On compte suivre sur vingt ans le cheminement des enfants qui auront participé au programme. Cette étude peut être considérée comme un modèle qui intègre nombre de principes dont nous avons traité au début du présent chapitre. Le Comité estime qu'il s'agit d'un exemple à suivre. Il encourage d'autres provinces à étudier des moyens semblables d'offrir des services aux enfants pauvres.

## C. Troubles de comportement et délinquance juvénile

Les troubles de comportement (agressivité chronique et refus de respecter les règles établies) sont plus fréquents chez les enfants pauvres. Dans les familles pauvres, 4 p. 100 des parents rapportent des troubles de comportement, comparativement à 1,8 p. 100 dans les familles plus favorisées. Selon l'étude sur la santé des enfants ontariens, ces différences sont encore plus frappantes si l'on se fie aux rapports des enseignants. La probabilité est, en effet, sept fois plus grande qu'un enseignant identifie un trouble de comportement chez un enfant pauvre que chez un autre.[112] Les troubles de comportement sont au cœur du débat sur les liens qui existent entre la pauvreté dans l'enfance, la délinquance juvénile et le comportement criminel à l'âge adulte. Des études récentes, en Grande-Bretagne et aux États-Unis, ont montré que les comportements asociaux chez les adultes peuvent souvent se rattacher aux difficultés qu'ils ont éprouvées dans la petite enfance (entre un et cinq ans) — notamment l'inconséquence et la négligence des parents —, à leurs problèmes à l'école et à la pauvreté. Il en ressort aussi que les programmes d'éducation préscolaire s'avèrent très prometteurs face à ces difficultés.[113] Le Conseil canadien de l'enfance et de la jeunesse estime qu'il faut absolument consacrer plus d'énergie et de ressources à la recherche et à la mise sur pied de méthodes efficaces de prévention précoce :

> Si nous faisons fi des problèmes auxquels sont confrontés les enfants qui risquent de devenir des contrevenants, nous ne pourrons qu'en subir les conséquences. Si nous abandonnons ces enfants à leur existence marquée de promesses insatisfaites et de possibilités limitées, nous le paierons plus tard en argent, par l'aliénation de notre population et par des pertes de productivité et de créativité.

Des témoins ont insisté sur l'importance d'intégrer les programmes de soutien des parents et des enfants comme moyen de traiter les problèmes de comportement. L'indigence entrave la capacité des parents de bien encadrer la vie de leurs enfants et la leur. Des sentiments d'impuissance et d'incapacité

---

(111) Délibérations, 20 mars 1990, fascicule 18, p. 12.

(112) Délibérations, 20 mars 1990, fascicule 18, p. 10.

(113) Le Conseil canadien de l'enfance et de la jeunesse, *Pour des lendemains plus sûrs, agissons dès aujourd'hui*, Ottawa, 1989, p. 1.

érodent leur confiance et leur estime d'eux-mêmes, ce qui ne peut manquer d'avoir des conséquences à long terme pour toute la famille.

**RECOMMANDATION**

**14. Nous recommandons que Santé et Bien-être social Canada alloue les ressources nécessaires pour la création d'un fonds destiné à soutenir «l'auto-assistance dans la lutte contre la pauvreté». Les provinces seraient encouragées à se prévaloir de ce fonds; elles auraient la charge de coordonner et d'évaluer les demandes d'aide émanant des organisations locales. Une partie de l'argent serait réservée aux autochtones et aux besoins particuliers des mères seules. Le gouvernement fédéral veillerait à éviter le double emploi, évaluerait les projets et en ferait partager les résultats aux provinces et aux organisations.**

En outre, il y aurait lieu d'envisager sérieusement une plus grande intégration au système éducatif des services de soutien social pour les familles. Dans la mesure du possible, l'école du quartier pourrait à la fois servir de centre d'information et accueillir toute une gamme de programmes de soutien.

## D. Le logement

De nombreux témoins ont soulevé la question du logement, notamment son accessibilité, sa disponibilité et sa qualité.

Chaque jour au Canada, selon une étude réalisée par le Conseil canadien de développement social en 1987, au moins 10 000 personnes vivent dans des abris de secours. Chaque année, de 130 000 à 250 000 personnes font appel aux refuges d'urgence, et près de 20 p. 100 d'entre elles appartiennent à des familles qui comptent des enfants.[114]

Les familles qui dépendent d'abris de secours se retrouvent dans cette situation pour diverses raisons. Les difficultés économiques que connaissent les parents des enfants pauvres sont parmi les facteurs qui influencent le plus la qualité de vie des enfants. Les familles qui vivent au niveau du seuil de pauvreté, ou légèrement au-dessus, ont peine à supporter les coûts actuels du logement et peuvent être forcées de vivre dans des conditions qui compromettent gravement le mode de vie de leurs enfants. Le problème de l'accessibilité de l'habitation se trouve accru pour les familles qui dépendent de l'assistance sociale, et particulièrement pour les familles monoparentales (en grande majorité maternelles).

L'accessibilité joue un rôle majeur dans le choix du logement. Le prix des diverses formes d'habitation a monté en flèche ces dernières années. Ni le salaire minimum, ni les programmes de soutien du revenu n'ont emboîté le pas de cette augmentation. Cela signifie que le coût du logis grève considérablement les budgets domestiques, en particulier chez les familles pauvres, petits salariés ou bénéficiaires de l'aide sociale. De fait, il peut représenter de 40 à 60 p. 100 du budget de ces familles. Le problème est particulièrement aigu dans des grandes villes comme Toronto, Ottawa et Vancouver.[115]

---

(114) Conseil canadien de développement social, Mémoire au Comité, p. 10.
(115) Délibérations, 3 avril 1990, fascicule 20, p. 26.

L'un des problèmes des assistés sociaux est le grand écart qui existe entre les montants alloués pour le logement dans le calcul des taux d'aide sociale et le coût réel du logement. Un ancien administrateur du gouvernement régional d'Ottawa-Carleton a déclaré à cet égard :

> ... de plupart des assistés sociaux vivent dans des logements privés ... Environ 89 pour cent des résidents de la municipalité d'Ottawa-Carleton demeurent dans des logements privés...Étant donné l'augmentation des loyers, un grand nombre d'assistés sociaux consacrent au logement plus de 50 pour cent de leur revenu. Autrement dit, il ne leur reste que 50 pour cent d'un revenu très limité pour couvrir leurs autres dépenses...ce qui a pour conséquence le spectacle que vous voyez dans la rue...vers la fin du mois, quand les gens manquent d'argent, vous les voyez faire la queue (devant les banques d'alimentation).[116]

Ces problèmes ne sont pas propres aux assistés sociaux. Une étude basée sur les données de 1985 a trouvé une forte corrélation entre faible revenu et problèmes d'accessibilité au logement. Neuf foyers à très faible revenu sur dix dépensaient au moins 30 p. 100 de leur revenu pour l'habitation. Dans les foyers qui avaient des revenus inférieurs à 20 000 $ en 1985, les locataires étaient plus que les propriétaires susceptibles de consacrer 30 p. 100 ou plus de leur revenu au logement.[117]

Au sein de ce groupe, il y en a certains qui sont plus susceptibles que d'autres de connaître des problèmes d'accessibilité. Les familles monoparentales, les jeunes familles et les foyers à une personne, par exemple, rencontrent de plus grandes difficultés de logement, et ces problèmes sont plus aigus dans les villes. En 1986, 56 p. 100 des familles monoparentales maternelles habitant des villes consacraient plus de 30 p. 100 de leur revenu au logement, comparativement à 51 p. 100 en 1981. La situation est plus grave pour les jeunes familles. En 1986, 72 p. 100 des foyers identifiés à des personnes de 15 à 19 ans faisaient face à des problèmes d'accessibilité du logement, comparativement à 62 p. 100 en 1981. Parmi les foyers identifiés à des personnes de 20 à 24 ans, 46 p. 100 éprouvaient des difficultés analogues en 1986, contre 37 p. 100 cinq ans auparavant.

Mais il n'y a pas que l'accessibilité. On a aussi exposé devant le Comité les problèmes de conditions de logement et leurs effets éventuels sur les enfants; les rapports entre un logement inadéquat et l'état de santé et le dénuement des enfants; l'attention immédiate que la situation exige. Les enfants qui vivent dans des habitations mal chauffées, mal isolées et mal aérées courent plus de risques que les autres d'attraper des grippes, des infections et d'autres maladies plus graves. Le manque d'espace sûr et agréable pour jouer met aussi ces enfants en plus grand danger d'accidents et de blessures.

Une étude ontarienne (*Ontario Child Health Study*) a trouvé un rapport entre le logement et des problèmes de santé plus graves, tels que des désordres psychiatriques comprenant des troubles de comportement et de l'hyperactivité chez les enfants. Selon cette étude, les enfants habitant des logements sociaux ou subventionnés, particulièrement dans les grands immeubles, affichent un taux plus élevé de problèmes psychiatriques. Ces troubles touchent presque un tiers des enfants, surtout entre six et onze ans.[118]

Outre ces troubles psychiatriques, l'étude a découvert un plus grand risque de mauvais rendement scolaire chez les enfants habitant des logements subventionnés. Ce risque augmente fortement quand

---

[116] Délibérations, 6 mars 1990, fascicule 16, p. 31.
[117] Tom Bird, [Shelter Costs], *Canadian Social Trends*, n° 16, 1990, p. 9.
[118] Dr Dan Offord et al., *Ontario Child Health Study: Children At Risk*, Queens Printer, Toronto, 1990, p. 12.

l'enfant atteint le niveau secondaire, où il reçoit généralement une attention moins personnelle et où on s'attend à ce qu'il démontre plus de discipline devant les exigences du programme scolaire. Le pourcentage de ceux qui obtiennent de mauvais résultats scolaires entre 12 et 16 ans est de 42,2 p. 100, comparativement à 13,6 p. 100 pour les enfants de six à onze ans.[119]

Ces faits témoignent de l'incidence des problèmes de logement sur la vie des enfants pauvres et de leurs familles au Canada. Nombre de témoins y voient la nécessité de nouveaux engagements plus soutenus de l'État en faveur du logement. Selon eux, il faut combiner des mesures provisoires à court terme avec des orientations à long terme pour fournir un plus grand nombre de logements accessibles aux gens dans le besoin. On s'inquiète du fait que les données actuelles n'indiquent aucune tendance dans cette direction.

Il y a environ 9,5 millions d'unités de logement au Canada. Or, les logements sociaux ne comptent que pour 5 p. 100 du parc immobilier et pour 3,8 p. 100 seulement des mises en chantier.[120]

Le Comité a aussi appris que la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) a subi une réduction de 15 p. 100 de ses fonds destinés à de nouveaux logements sociaux en 1989-90 et 1990-91. Cela prive déjà 6 000 nouveaux foyers de l'aide de la SCHL (42 000 foyers en 1988-89, contre 36 000 en 1989-90).[121] Le Comité presse le gouvernement d'engager davantage de fonds dans les programmes de logement déjà établis.

En même temps que de nombreux témoignages venaient défendre la notion de logement accessible, on a prôné de nouvelles approches pour répondre aux besoins de logement. Il apparaît inopportun de compter sur de grands complexes d'habitation, étant donné l'abondance d'études qui montrent que de telles conditions de vie favorisent la multiplication des problèmes sociaux chez les enfants comme chez les adultes.

La SCHL administre couramment un programme de supplément de loyer, qui procède par entente entre un propriétaire et l'État. Ainsi, le propriétaire accepte de mettre un certain nombre d'unités de logement à la disposition du programme. L'entente fixe le loyer que le propriétaire recevra pour chaque unité, loyer basé sur les prix du marché pour des logements comparables dans la même communauté. La différence entre le loyer convenu et le paiement du locataire est alors subventionnée conjointement par la SCHL et la province (selon une échelle loyer/revenu).

Les problèmes que pose ce système ont été exposés par plusieurs témoins, qui ont mentionné notamment le stock limité des logements à loyers subventionnés dans la plupart des communautés. Le programme doit faire preuve de plus de souplesse.

## RECOMMANDATIONS

**15. Nous recommandons que le gouvernement fédéral envisage une solution de rechange au programme actuel de supplément de loyer administré par la SCHL, et que cette solution passe**

---

(119) Ibid., p. 12.
(120) Conseil canadien de développement social, Mémoire au Comité, p. 10.
(121) Délibérations, 6 mars 1990, fascicule 16, p. 19.

**par un régime supplétif à frais partagés, offerts directement aux foyers qui consacrent plus de 30 p. 100 de leurs revenus au logement, jusqu'à concurrence d'une limite donnée basée sur les coûts locaux d'un logement convenable.**

**16. Nous recommandons que le gouvernement fédéral augmente son soutien financier aux programmes qui visent à faciliter l'accès à la propriété aux Canadiens à revenu faible et moyen.**

Dans les mesures que le pays a déjà prises pour alléger le fardeau de la pauvreté, la plus grande attention a été donnée au logement. Des témoins estiment qu'il faut déployer la même volonté pour assurer des logements abordables aux familles canadiennes à revenu faible et moyen qui ont des enfants.

## CHAPITRE VII : CONCLUSIONS

En préparant nos rapports intermédiaire et final, nous avons entendu de nombreux experts et praticiens, parmi les plus éminents au Canada, dans le domaine de la pauvreté en général et de celle des enfants en particulier. Le paradoxe devant lequel nous nous trouvons au Canada est qu'en dépit de sa richesse, notre pays continue d'afficher des taux de pauvreté de l'enfance inacceptables. Cela rend encore plus nécessaire la concentration des efforts et des moyens pour réduire autant que possible l'ampleur de cette misère enfantine. Comme nous l'avons fait remarquer, les mesures précises et fructueuses qui ont été prises pour alléger la pauvreté des Canadiens âgés peut servir d'exemple pour nous rappeler que les solutions au problème sont «à notre portée». Qui veut peut.

Cependant, le fait que des solutions existent ne nous dispense pas de reconnaître la complexité du problème. Les témoins n'ont cessé de souligner les diverses dimensions et conséquences de la pauvreté dans l'enfance, qui peut aboutir notamment à maints problèmes sociaux à l'âge adulte. Devant cet état de fait, le Comité est convaincu que les solutions adoptées devront comporter simultanément des programmes de soutien du revenu et des programmes de services.

Nous croyons que des négociations fédérales-provinciales/territoriales, menées de façon judicieuse et novatrice, s'imposent pour mener à bien ce projet. Dans le présent rapport, nous nous sommes efforcés d'énoncer un ensemble de recommandations portant sur le rôle du gouvernement fédéral. Nous tenons cependant à souligner l'importance de la recommandation sur la tenue d'une conférence nationale pour trouver des solutions communes au problème de la pauvreté dans l'enfance. Nous voyons dans une telle conférence l'occasion pour tous les paliers de gouvernement, et pour la population en général, de communiquer et de participer ensemble à la préparation d'une offensive à long terme contre la pauvreté.

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

1. **Nous recommandons que le gouvernement fédéral fasse sien l'objectif de réduire substantiellement la pauvreté des enfants au pays. A cette fin, nous proposons qu'il prenne l'initiative en mettant en œuvre, conjointement avec les autres niveaux de gouvernement et la population en général, des stratégies propres à répondre aux besoins des enfants vivant dans la pauvreté au Canada. (p. 14)**

2. **Nous recommandons de convoquer, dans les douze prochains mois, une conférence nationale où seraient représentés tous les niveaux de gouvernement et la population en général, afin de dégager des solutions conjointes au problème de la pauvreté dans l'enfance au Canada. (p. 14)**

3. **Nous recommandons que le ministre désormais chargé des questions de l'enfance accorde la plus haute priorité aux problèmes des enfants autochtones. Nous recommandons donc que le ministère dégage des crédits substantiels à cet effet, et qu'il entreprenne des consultations avec les organisations autochtones appropriées afin d'évaluer les besoins des enfants autochtones au Canada et d'établir un plan d'action pour combler ces besoins. (p. 15)**

4. **Nous recommandons que le gouvernement fédéral, en coopération avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, établisse dans les meilleurs délais une politique nationale de garde d'enfants comportant une gamme de formules optionnelles de garde. (p. 20)**

5. **Nous recommandons de porter le salaire minimum fédéral à un niveau équivalant au seuil de la pauvreté calculé par Statistique Canada pour une personne, quel que soit son lieu de résidence au Canada. Une fois ce niveau atteint, le salaire minimum devrait être pleinement indexé sur le coût de la vie. (p. 23)**

6. **Nous recommandons d'appliquer le nouveau salaire minimum fédéral à tous les programmes et contrats financés ou cofinancés par le gouvernement fédéral. (p. 23)**

7. **Nous recommandons que les programmes actuels de soutien du revenu fassent preuve de plus de souplesse, de sorte que les bénéficiaires qui veulent se recycler ou améliorer leur formation pour augmenter leurs chances d'emploi ne soient pas pénalisés par une diminution d'aide sociale et de services complémentaires, comme la gratuité des médicaments sur ordonnance, etc. (p. 23)**

8. **Nous recommandons que le gouvernement fédéral examine attentivement les options de soutien du revenu que des experts ont élaborées pour le Comité à partir de modèles statistiques (voir l'Annexe II), et qu'il adopte:**

   **a) des prestations nationales pour enfants, comprenant le montant prévu au titre des allocations familiales (aux taux actuels, mais pleinement indexées et sans récupération fiscale). Ce régime serait financé par les économies réalisées avec la suppression du crédit d'impôt non remboursable pour enfants, par les fonds du Régime d'assistance publique du Canada prévus pour les enfants et par de nouveaux crédits de 500 millions de dollars;**

**OU**

b) un crédit d'impôt remboursable amélioré (et pleinement indexé) qui s'adresserait aux familles pauvres avec enfants. Il serait financé à même l'argent économisé par la suppression des allocations familiales et du crédit d'impôt non remboursable pour enfants, auquel viendraient s'ajouter des fonds issus de l'actuel crédit d'impôt remboursable pour enfants et des sommes dégagées du Régime canadien d'assistance publique. (p. 34)

9. Nous recommandons que les gouvernements fédéral et provinciaux concluent un accord pour que les niveaux actuels de soutien du revenu assurés par les provinces en vertu du RAC soient maintenus et assujettis à un taux d'indexation comparable à celui qui s'applique à d'autres secteurs d'aide financés par le RAC. (p. 34)

10. Nous recommandons la mise en œuvre progressive, au cours des cinq prochaines années, d'une campagne nationale axée sur l'éducation prénatale et sur la prévention et le soin des grossesses à risque élevé, surtout chez les adolescentes. (p. 37)

11. Le Comité recommande de verser des allocations familiales aux futures mères dès le cinquième mois de grossesse, après confirmation médicale, et sous condition de contrôles réguliers de santé prénatale ou d'assistance régulière aux cours prénatals offerts par la communauté. (p. 37)

12. Nous recommandons que le gouvernement fédéral alloue les ressources nécessaires pour étudier le rôle qui devrait revenir aux banques alimentaires et à d'autres organisations du même genre au Canada, y compris l'opportunité de convertir ces banques alimentaires en coopératives de consommateurs appartenant aux personnes à revenus modestes et gérés par eux, et l'opportunité de créer des centres de distribution de repas nutritifs aux écoliers. (p. 38)

13. Nous recommandons que l'étude de la Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants (*L'enfance, l'école et la pauvreté*) soit distribuée aux parlementaires fédéraux et provinciaux, et qu'elle serve de base de consultation et de discussion en prévision de la conférence nationale proposée sur la pauvreté dans l'enfance. (p. 39)

14. Nous recommandons que Santé et Bien-être social Canada alloue les ressources nécessaires pour la création d'un fonds destiné à soutenir «l'auto-assistance dans la lutte contre la pauvreté». Les provinces seraient encouragées à se prévaloir de ce fonds; elles auraient la charge de coordonner et d'évaluer les demandes d'aide émanant des organisations locales. Une partie de l'argent serait réservée aux autochtones et aux besoins particuliers des mères seules. Le gouvernement fédéral veillerait à éviter le double emploi, évaluerait les projets et en ferait partager les résultats aux provinces et aux organisations. (p. 41)

15. Nous recommandons que le gouvernement fédéral envisage une solution de rechange au programme actuel de supplément du loyer administré par la SCHL, et que cette solution passe par un régime supplétif à frais partagés, offerts directement aux foyers qui consacrent plus de 30 p. 100 de leurs revenus au logement, jusqu'à concurrence d'une limite donnée basée sur les coûts locaux d'un logement convenable. (p. 43)

**16. Nous recommandons que le gouvernement fédéral augmente son soutien financier aux programmes qui visent à faciliter l'accès à la propriété aux Canadiens à revenu faible et moyen. (p. 44)**

**LISTE DES TÉMOINS**

L'honorable Alan Redway
Ministre d'État (Habitation)

Le mardi 6 mars 1990
Fascicule 16

M. Alan Moscovitch
École de travail social
Université Carleton

Le mardi 6 mars 1990
Fascicule 16

M. Ovide William Mercredi
Chef régional (Manitoba)
Mme Karen Isaacs
Analyste politique
Assemblée des Premières nations

Le mardi 6 mars 1990
Fascicule 16

Mme Claudette Bradshaw
Directeur exécutif
Moncton Headstart Program

Le mardi 6 mars 1990
Fascicule 16

Mme Noreen Bell
Coordonnateur de projet, Campagne des femmes contre la pauvreté
Alberta Status of Women Action Committee

Le mardi 6 mars 1990
Fascicule 16

M. Robin Walker, président
Mme Marion Dewar, directeur exécutif
Mme Michelle Clarke, agent de recherche
Conseil canadien de l'enfance et de la jeunesse

Le mercredi 7 mars 1990
Fascicule 17

Mme Carol Russell
Coordonnateur, Conception de projets
Prévention primaire/Mesures d'intervention précoce

Direction des services à l'enfance
Ministère des services sociaux et communautaires (Ontario)

Le mercredi 7 mars 1990
Fascicule 17

M. Terrence Hunsley, directeur exécutif
M^me^ Melanie Hess, recherchiste
M. Jean-Bernard
Robichaud, principal associé en matière d'orientation
Conseil canadien de développement social

Le mercredi 7 mars 1990
Fascicule 17

M. Dan Brown, président-directeur général
M^me^ Denise Avard, vice-présidente,
Services de recherche et d'information
Institut canadien de la santé infantile

Le mercredi 7 mars 1990
Fascicule 17

M. Irving Waller
Département de criminologie
Université d'Ottawa

Le mercredi 7 mars 1990
Fascicule 17

M. Dan Offord
Département de psychiatrie
Université McMaster

Le mardi 20 mars 1990
Fascicule 18

M. Michael Goldberg
Directeur de recherche
British Columbia Social Planning and Research Council

Le mardi 20 mars 1990
Fascicule 18

M^me^ Kitty O'Callaghan, présidente
M^me^ Heather Jane Robertson, directrice, Services de perfectionnement
M. Stirling McDowell, secrétaire général
Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants

Le mardi 20 mars 1990
Fascicule 18

M. Nathan Gilbert, directeur exécutif
M. Bryan Hayday, président, Ontario Social Assistance Reform Network
M. Richard Volpe, Institute of Child Study, Université de Toronto
M. Marvyn Novick, Département des services communautaires, Institut Ryerson La Fondation Laidlaw

Le mardi 27 mars 1990
Fascicule 19

M^me^ Marie-Paule Duquette,
diététicienne
Dispensaire diététique de Montréal

Le mardi 27 mars 1990
Fascicule 19

M^me^ Denise Avard, vice-présidente, Recherche
M. Graham Chance, président
M^me^ Rebecca Last, directeur exécutif, Association canadienne de paralysie cérébrale
Coalition canadienne pour la prévention des troubles du développement

Le mardi 3 avril 1990
Fascicule 20

M. Trevor Williams, président-directeur général, Service à la famille Canada
M. Gerry Gaughan, conseil d'administration, Service à la famille Canada
M. Robert Glossof, coordonnateur, Programmes et recherche, Institut Vanier de la famille
Service à la famille Canada
Institut Vanier de la famille

Le mardi 3 avril 1990
Fascicule 20

M^me^ Glenda Simms, présidente
M^me^ Norma Logan, présidente du Comité du développement économique
M^me^ Elly Silverman, directrice de la recheche
M^me^ Joan Scott, analyste de la recherche
Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme

Le mardi 10 avril 1990
Fascicule 21

M^me^ Sandy Dyer, nutritionniste communautaire,
Service de la planification sociale de la Ville de Halifax
M^me^ Elizabeth Shears, Département des arts ménagers, Université Mount St. Vincent
Nova Scotia Nutrition Council

Le mardi 10 avril 1990
Fascicule 21

M^me^ Susan Piggot, présidente
M^me^ Brigitta Kitchen, coordonnateur de la politique
M. Marvyn Novick, coordonnateur de la politique
Child Poverty Action Group

Le mardi 10 avril 1990
Fascicule 21

Ken Battle
Conseil national de l'aide sociale

Le mardi 1^er^ mai 1990
Fascicule 22

David Ross et Richard Shillington
Conseillers auprès du Comité

Le mardi 1^er^ mai 1990
Fascicule 22

**LISTE DES MÉMOIRES**

L'honorable Alan Redway

M. Alan Moscovitch

Assemblée des Premières nations

Conseil canadien de l'enfance et de la jeunesse

Ministère des services sociaux et communautaires de l'Ontario

Conseil canadien de développement social

Institut canadien de la santé infantile

M. Irving Waller

M. Dan Offord

British Columbia Social Planning and Research Council

Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants

Fondation Laidlaw

Dispensaire diététique de Montréal

Coalition canadienne pour la prévention des troubles du développement

Service à la famille Canada Institut Vanier de la famille

Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme

Nova Scotia Nutrition Council

Child Poverty Action Group

Organisation nationale anti-pauvreté (lettre)

Edmonton Working Women

## LISTE DES MÉMOIRES

L'honorable Alan Redway

M. Alan Moscovitch

Assemblée des Premières nations

Conseil canadien de l'enfance et de la jeunesse

Ministère des services sociaux et communautaires de l'Ontario

Conseil canadien de développement social

Institut canadien de la santé infantile

M. Irving Waller

M. Dan Offord

British Columbia Social Planning and Research Council

Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants

Fondation Laidlaw

Dispensaire diététique de Montréal

Coalition canadienne pour la prévention des troubles de développement

Service à la famille Canada Institut Vanier de la famille

Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme

Nova Scotia Nutrition Council

Child Poverty Action Group

Organisation nationale anti-pauvreté (lettre)

Edmonton Working Women

# ANNEXE I

## LA PAUVRETÉ CHEZ LES ENFANTS ET LES MAUVAIS RÉSULTATS SCOLAIRES : COÛTS ÉCONOMIQUES ET CONSÉQUENCES POUR LA SOCIÉTÉ

Rapport soumis au Comité permanent du Sénat sur les affaires sociales, les sciences et la technologie par

David P. Ross et
Richard Shillington

Ottawa, mai 1990

# TABLE DES MATIÈRES

# TABLE DES MATIÈRES

## INTRODUCTION

La présente étude ne plaira pas à tous ceux qui se soucient de la lutte contre la pauvreté chez les enfants. En ne s'adressant qu'aux intérêts économiques des Canadiens, elle limite sa visée. Elle donne l'impression que les conséquences économiques pour le pays de la pauvreté chez les enfants sont la seule préoccupation importante. Mais tel n'est pas l'objectif visé par les auteurs ou par le Comité du Sénat. Nombre de problèmes et de conséquences sociales et humaines de la pauvreté chez les enfants sont traités dans le rapport final du Comité du Sénat, dont la présente étude ne constitue qu'un document d'appoint.

Cette étude nous a permis de constater qu'il fallait accorder plus d'attention au «coût» que représente pour l'économie canadienne la pauvreté chez les enfants, associée aux échecs scolaires, en particulier dans le contexte du vieillissement de la population. Si certains Canadiens s'aperçoivent que leur avenir économique et leur retraite sont menacés par la pauvreté endémique chez les enfants, ils seront peut-être portés à réagir. Par ailleurs, pour les nombreux Canadiens déjà épris de justice sociale, la présente étude (mises à part peut-être les parties I et II) ne sera sans doute que lieu commun.

Les enfants pauvres imposent à la société un coût élevé et qui dure le temps d'une vie, car ils réussissent mal à l'école, décrochent le plus souvent avant d'avoir terminé leurs études secondaires et sont condamnés aux emplois intermittents à faible productivité. La partie I de l'étude décrit les raisons de ce phénomène. On en relève deux principales : un milieu démuni qui ne peut répondre à de nombreux besoins et conduit à l'aliénation, ce qui n'offre pas une ambiance propice à l'apprentissage; et un mauvais état de santé physique et mentale résultant de la pauvreté et qui rend l'apprentissage difficile.

La partie II brosse un tableau du nombre et des caractéristiques des décrocheurs issus de familles à faible revenu, en s'attachant particulièrement aux antécédents et aux conditions de vie de leurs familles (un «décrocheur» est quelqu'un qui n'a pas terminé ses études secondaires). La partie III explore les conséquences économiques pour la société des mauvais résultats scolaires : vie à revenu et à productivité plus faibles, recours accru aux programmes publics de sécurité du revenu et contributions réduites à l'impôt et aux cotisations. La partie IV présente une évaluation des coûts économiques que la société devra assumer d'ici à l'an 2010 si les conditions de pauvreté chez les enfants ne s'améliorent pas radicalement. La partie V enfin explore les pressions supplémentaires exercées sur la main-d'oeuvre en raison du vieillissement de la population canadienne.

# I. LES RAISONS DE L'ÉCHEC SCOLAIRE DES ENFANTS PAUVRES

## *a) ENFANCE ET PAUVRETÉ AU CANADA*

Il est important de définir, au départ, ce qu'on entend par «pauvreté» au Canada dans les années 1990. Dans les sociétés industrialisées, la pauvreté se définit le plus souvent en rapport avec le niveau de vie dominant. Ainsi, la pauvreté est une carence — c'est-à-dire la privation d'un nombre défini minimum de biens et de services habituellement accessibles à la famille moyenne. La dépossession absolue — c'est-à-dire des conditions de vie qui présentent un risque de mort — est inhabituelle au Canada, bien que le nombre croissant de banques alimentaires et d'abris et la nécessité d'établir des programmes de repas à l'école témoignent de situations qui menacent des vies. Par ailleurs, on trouve dans certaines réserves autochtones des conditions de pauvreté absolue.

### *La mesure de la pauvreté*

La mesure de pauvreté la plus communément acceptée comme seuil de pauvreté national officiel au Canada est fondée sur l'ensemble des échelons de faible revenu utilisés par Statistique Canada pour évaluer chaque année le nombre de personnes vivant dans la pauvreté.[1] Bien que Statistique Canada évite soigneusement d'employer le mot «pauvreté», ses échelons de faible revenu sont conçus pour évaluer le niveau où le revenu serait si inférieur à celui d'une famille canadienne moyenne qu'on vivrait, en comparaison, dans la «gêne». Les valeurs des échelons de faible revenu des personnes vivant dans des grandes villes sont évalués comme suit en 1990:

| | |
|---|---|
| une personne | 14 000 $ |
| deux | 19 200 $ |
| trois | 24 200 $ |
| quatre | 27 900 $ |

et l'échelle continue jusqu'à une famille de sept personnes ou plus.

### *L'étendue de la pauvreté chez les enfants*

Le nombre précis d'enfants pauvres varie selon le seuil de pauvreté utilisé, selon l'âge limite employé et selon la prise en compte ou non des enfants autochtones vivant dans les réserves. Utilisant ses seuils de bas revenu les plus récents (1986), Statistique Canada a évalué qu'en 1988, 913 000 enfants à charge de moins de 16 ans vivaient dans la pauvreté. Cependant, ce chiffre ne comprend pas les enfants autochtones habitant les réserves. En s'appuyant sur les données du recensement de 1986, on évalue à environ 40 000 le nombre d'enfants autochtones en situation de pauvreté dans les réserves.

Par conséquent, le nombre total d'enfants de moins de 16 ans vivant dans la pauvreté en 1990 s'établit à environ 953 000. Lorsqu'on ajoute les enfants pauvres de 16 et 17 ans vivant avec leur famille, le total dépasse le million. En examinant ces tendances, le taux de pauvreté chez les enfants en 1973, 1980 et 1988 a été relativement stable, pour s'établir à environ 16 p. 100, mais les chiffres absolus sont légèrement en hausse.

Le tableau 1 présente le genre de famille où les enfants pauvres vivent et la condition d'emploi de leurs parents (ou des adultes qui en ont la garde).

## TABLEAU 1

## ENFANTS PAUVRES À CHARGE, 0-17 ANS
## GENRE DE FAMILLE ET EMPLOI FAMILIAL, 1986

| Caractéristique | Nombre ('000) | Répartition en pourcentage % |
|---|---|---|
| Total | 1 121 | 100,0 |
| **Genre de famille** | | |
| Couple avec enfants | 641 | 57,2 |
| Monoparentale (femme) | 402 | 35,9 |
| Monoparentale (homme) | 24 | 2,1 |
| Autres | 53 | 4,8 |
| **Emploi** | | |
| Toute l'année | 419 | 37,4 |
| Aucun, ou partie de l'année | 702 | 62,6 |

Source : David P. Ross et Richard Shillington, *Données de base sur la pauvreté, 1989*, CCSD, Ottawa, 1989, page 50.

La majorité des enfants pauvres vivent dans des familles biparentales (ou avec deux adultes). Cependant, les enfants qui sont à la charge de mères monoparentales sont surreprésentés parmi les pauvres. Les mères monoparentales forment moins de 10 p. 100 de toutes les familles canadiennes, mais ont la charge de 35,9 p. 100 de tous les enfants pauvres. En outre, la majorité des enfants pauvres vivent dans des familles où les adultes ne disposent pas d'un emploi à longueur d'année et comptent principalement sur les allocations de l'État, comme l'aide sociale, l'assurance-chômage et les prestations d'invalidité. Cependant, plus du tiers (37,4 p. 100) vivent dans des familles dont un ou deux parents ou adultes ont des revenus combinés tirés d'un emploi à l'année. Ces genres de familles sont couramment désignées comme les «travailleurs pauvres».

### *b) LA DÉGRADATION DU MILIEU AMBIANT*

Même si les seuils de faible revenu sont bas, ils ne représentent pas le revenu dont disposent la plupart des familles pauvres pour survivre. Au Canada, en effet, la majorité des familles pauvres se situent bien en deçà du seuil de faible revenu.

*L'écart de pauvreté*

Les évaluations détaillées des «écarts de pauvreté» (la somme d'argent nécessaire pour porter le revenu du ménage au seuil de pauvreté) des différents genres de ménages, et selon les provinces, sont présentées au tableau 2. Elles révèlent des manques à gagner importants par rapport au seuil de faible revenu ou pauvreté.

## TABLEAU 2

## ÉCART DE PAUVRETÉ MOYEN DES MÉNAGES, 1986

| Caractéristique | Montant de l'écart |
|---|---|
| Canada | 4 469$ |
| **Province** | |
| Terre-Neuve | 4 151 |
| Île-du-Prince-Édouard | 2 945 |
| Nouvelle-Écosse | 3 732 |
| Nouveau-Brunswick | 4 077 |
| Québec | 4 310 |
| Ontario | 4 532 |
| Manitoba | 5 076 |
| Saskatchewan | 5 132 |
| Alberta | 4 839 |
| Colombie-Britannique | 4 405 |
| **Genre de famille (sauf personnes âgées)** | |
| Couple avec enfant | 6 162 |
| Couple sans enfant | 4 349 |
| Monoparentale (femme) | 6 365 |
| Monoparentale (homme) | 5 698 |
| **Source de revenu (sauf personnes âgées)** | |
| Principalement salaires | 4 605 |
| Principalement transferts | 5 452 |

Source : Même que le tableau 1, page 53.

Les données indiquent que la situation géographique d'un enfant pauvre permet de déterminer le degré de pauvreté de sa famille. En moyenne au Canada, les familles pauvres ont des revenus inférieurs de 4 469 $ au seuil de pauvreté; c'est-à-dire qu'elles reçoivent environ 375 $ de moins par mois que le revenu équivalent au seuil de pauvreté. Cependant, cette somme varie considérablement selon la province de résidence de la famille : par exemple, l'écart de pauvreté est 1,7 fois plus élevé en Saskatchewan qu'à l'Île-du-Prince-Édouard.

Le genre de famille de l'enfant pauvre permet aussi de déterminer le manque à gagner pour atteindre le seuil de pauvreté. Ainsi, une famille monoparentale composée d'une femme et d'un enfant se trouve dans un écart de pauvreté supérieur de 203 $ à celui d'une famille de deux adultes et d'un enfant; et supérieur de 667 $ à celui d'une famille monoparentale dont le chef est un homme. La mère de famille monoparentale reçoit un revenu familial inférieur d'environ 530 $ par mois à celui équivalant au seuil de pauvreté.

Les enfants se retrouvent bien au-dessous du seuil de pauvreté (454 $ par mois en deçà) quand leurs familles ne comportent pas de personne âgée, n'ont pas d'emploi stable et ne bénéficient comme principale source de revenu que des allocations de l'État (aide sociale, assurance-chômage, prestations d'invalidité, etc.). Les enfants qui vivent dans des familles où il n'y a pas de personne âgée et où l'un ou les deux parents ont des revenus à l'année ne sont pas à l'abri de la pauvreté. En fait, les familles de ces enfants vivent légèrement mieux (70 $ de plus par mois) que les familles qui n'ont pas de revenu

provenant d'un emploi stable. Le tableau 2 montre que les familles de travailleurs pauvres (dont la source de revenu principal provient d'un salaire) ont des revenus moyens inférieurs de 4 605 $ au seuil de pauvreté.

*Le revenu tiré de l'aide sociale*

Les prestations d'aide sociale varient grandement d'une province à l'autre, mais la prestation moyenne nationale d'aide sociale en 1990 s'élève à 11 881 $ (990 $ par mois) pour une mère seule avec deux enfants, et à 13 649 $ (1 137 $ par mois) pour une famille de deux adultes et deux enfants. Les données du tableau 3 comparent les prestations d'aide sociale au seuil de pauvreté.

**TABLEAU 3**

**REVENU ANNUEL DE L'AIDE SOCIALE EXPRIMÉ EN POURCENTAGE DU SEUIL DE PAUVRETÉ, 1990**

| Province | Un adulte, deux enfants | Deux adultes, deux enfants |
|---|---|---|
| | % | % |
| Terre-Neuve | 47,7 | 45,5 |
| Île-du-Prince-Édouard | 68,0 | 66,9 |
| Nouvelle-Écosse | 57,4 | 57,8 |
| Nouveau-Brunswick | 42,5 | 38,5 |
| Québec | 42,2 | 44,1 |
| Ontario | 71,3 | 69,8 |
| Manitoba | 45,4 | 48,6 |
| Saskatchewan | 58,3 | 60,5 |
| Alberta | 48,2 | 49,0 |
| Colombie-Britannique | 48,1 | 46,8 |
| Moyenne nationale | 52,9 | 52,8 |

Remarque : Depuis que Statistique Canada adapte la valeur de son seuil de faible revenu à la taille de la collectivité, le seuil de la ville la plus importante de chaque province sert de seuil de pauvreté.

*La pauvreté et le salaire minimum*

Le tableau 4 présente les salaires minimum en vigueur et le revenu annuel qu'on peut en tirer par un travail à plein temps, en comparaison avec le seuil de pauvreté de Statistique Canada. Les résultats indiquent qu'un parent seul ayant la charge d'un enfant, travaillant à plein temps et à l'année au salaire minimum, gagne environ la moitié du revenu équivalant au seuil de pauvreté.

## TABLEAU 4
## COMPARAISON DU REVENU TIRÉ DU SALAIRE MINIMUM AVEC LE SEUIL DE PAUVRETÉ POUR UN PARENT AVEC UN ENFANT, 1990

| Juridiction | Salaire minimum | Revenu annuel tiré du salaire minimum | Seuil de pauvreté | Revenu exprimé en % du seuil de pauvreté |
|---|---|---|---|---|
| Fédéral | 4,00 | 7 904 | 19 200 | 41,2 |
| Terre-Neuve | 4,25 | 8 398 | 16 900 | 49,7 |
| Î.-du-P.-É. | 4,50 | 8 892 | 15 000 | 59,3 |
| Nouvelle-Écosse | 4,50 | 8 892 | 16 900 | 52,6 |
| Nouveau-Brunswick | 4,50 | 8 892 | 16 900 | 52,6 |
| Québec | 5,00 | 9 880 | 19 200 | 51,5 |
| Ontario | 5,00 | 9 880 | 19 200 | 51,5 |
| Manitoba | 4,70 | 9 287 | 19 200 | 48,4 |
| Saskatchewan | 4,75 | 9 386 | 16 900 | 55,5 |
| Alberta | 4,50 | 8 892 | 19 200 | 46,3 |
| C.-B. | 5,00 | 9 880 | 19 200 | 51,5 |

Remarque : Salaire minimum en vigueur au 1er avril 1990. Le revenu tiré du salaire minimum est fondé sur une semaine de travail de 38 heures et sur 52 semaines de travail. Le seuil de pauvreté correspond au seuil de faible revenu évalué par Statistique Canada pour la plus grande ville de chaque province.

On a souvent argué que le niveau du salaire minimum n'est pas étroitement relié à la pauvreté, parce que les travailleurs au salaire minimum sont de jeunes personnes à charge (des étudiants) ou apportent un revenu d'appoint à la famille (conjoint) et peuvent donc compter sur le soutien des autres membres du ménage. On ne sait pas exactement le nombre de familles pauvres qui dépendent exclusivement du salaire minimum pour le revenu tiré d'un emploi. Cependant, le tableau 1 indique que 37,4 p. 100 de tous les enfants pauvres vivent dans des familles où l'un des parents, ou les deux, travaillent à longueur d'année mais ont tout de même un revenu inférieur au seuil de pauvreté. On ne peut que supposer que la plupart de ces travailleurs adultes travaillent au salaire minimum ou à un salaire proche du salaire minimum.

En outre, une étude récente de Statistique Canada établit qu'en 1986, un million de travailleurs canadiens, soit 9 p. 100 de l'ensemble, ont gagné 4,00 $ de l'heure ou moins. La probabilité que ces travailleurs (dont 61 p. 100 étaient des femmes) recourent à l'aide sociale durant l'année était cinq fois plus élevée que pour les travailleurs payés au-dessus du salaire minimum.[3] Et comme l'aide sociale est accordée seulement à ceux qui sont dans la pauvreté (mesurée selon le revenu familial), les salariés au minimum qui apportent un revenu d'appoint à la famille ne sont pas admissibles. Par conséquent, dans l'ensemble de tous les travailleurs pauvres, il y en a un nombre disproportionné qui travaillent au salaire minimum sans bénéficier du revenu d'appoint d'autres membres de la famille.

### *c) LE LIEN ENTRE MILIEU PAUVRE ET ÉCHEC SCOLAIRE*

Ces chiffres sur l'écart de pauvreté, l'aide sociale et le salaire minimum mettent en lumière le dénuement dont souffrent les enfants des familles pauvres. Ces données sont résumées au tableau 5 pour faire ressortir le revenu quotidien dont chaque personne dispose dans trois types de familles: la famille

pauvre moyenne, la famille vivant de l'aide sociale et la famille dépendant d'un travailleur au salaire minimum. Les montants présentés au tableau 5 tiennent compte des prestations fédérales versées sous forme de crédit d'impôt pour enfants à charge, d'allocations familiales et de crédit remboursable sur les taxes de vente.

## TABLEAU 5

## MONTANT QUOTIDIEN DE REVENU DISPONIBLE PAR PERSONNE DANS LES FAMILLES PAUVRES AVANT ET APRÈS LES FRAIS DE LOGEMENT, SELON LE GENRE DE FAMILLE, 1990

| | Un adulte, deux enfants | | Deux adultes, deux enfants | |
|---|---|---|---|---|
| Genre | Total* | après logement** | Total* | après logement** |
| | $ | $ | $ | $ |
| Pauvre moyen*** | 14,80 | 10,40 | 11,35 | 8,10 |
| Aide sociale | 13,10 | 8,70 | 11,15 | 7,85 |
| Salaire minimum | 10,65 | 6,30 | 8,10 | 4,80 |

* Le montant total de revenu doit être rajusté légèrement à la hausse dans quelques provinces en raison des prestations provinciales pour enfant, et à la baisse pour les familles pauvres moyennes et au salaire minimum en raison du paiement des impôts sur le revenu. Ces rajustements ne modifieront pas radicalement les montants quotidiens présentés.

** Un montant de 400 $ par mois est estimé pour le coût moyen du logement.

*** Il s'agit d'une famille ayant un écart de pauvreté moyen selon le tableau 2. Le revenu de cette famille provient d'un revenu d'emploi et des transferts de gouvernement (y compris l'aide sociale).

Comme l'indique le tableau 5, selon le genre de pauvreté, une famille de quatre aura comme revenu «discrétionnaire» de 4,80 $ à 8,10 $ par jour par personne, une fois le logement payé (les familles pauvres moyennes et à salaire minimum devront également payer certains impôts sur le revenu). Agriculture Canada évalue le coût hebdomadaire d'un panier d'aliments nutritifs bon marché (sans gâteries) à 109,88 $ en 1990, pour une famille de quatre, et à 78,39 $ pour une famille de trois dirigée par une femme.[4] Ces montants, une fois étalés, représentent des dépenses quotidiennes de 3,92 $ et 3,73 $ par personne, respectivement pour une famille de quatre et de trois. Cela signifie que les familles de quatre inscrites au tableau 5 ne disposent plus alors que de 0,88 $ à 4,18 $ par personne par jour, selon la source de revenu de la famille.

Mais il y a d'autres dépenses essentielles que les familles doivent faire. Pour ne pas nous étendre inutilement, nous nous concentrerons sur la famille plus représentative de deux adultes, puisque ce genre de famille a à sa charge 57 p. 100 de tous les enfants pauvres au Canada.

## TABLEAU 6

## REVENU QUOTIDIEN MINIMUM ET DÉPENSES ESSENTIELLES PAR PERSONNE DANS LES FAMILLES PAUVRES DE QUATRE PERSONNES, 1990

| | | DÉPENSES QUOTIDIENNES | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Type** | **REVENU QUOTIDIEN** | **Loyer et services publics** | **Aliments** | **Vêtements** | **Dépenses du ménage et dépenses personnelles** | **SOLDE QUOTIDIEN** |
| Pauvre moyen | 11,35$ | 4,61 | 3,92 | 0,85 | 0,64 | +1,33 |
| Aide sociale | 11,15 | 4,61 | 3,92 | 0,85 | 0,64 | +1,13 |
| Salaire minimum | 8,10 | 4,61 | 3,92 | 0,85 | 0,64 | -1,92 |

Ces dépenses quotidiennes sont celles qui sont prescrites par le Département des services sociaux de la ville de Winnipeg pour les familles ayant droit à l'aide sociale.

Les dépenses présentées au tableau 6 constituent le minimum nécessaire pour maintenir un simple fonctionnement physique. Ce budget ne prévoit pas de superflus. Par exemple, les soins personnels ne comprennent que des articles comme les produits de rasage et les brosses à dent. L'entretien ménager ne tient pas compte des meubles, mais seulement des articles d'entretien comme le savon et les produits de nettoyage. Rien n'est prévu pour le téléphone, la radio, les transports, les journaux, les médicaments prescrits, les soins dentaires, les coûts de l'enseignement public ou l'assurance-incendie, ce que la plupart des Canadiens considéreraient comme des nécessités de base.

Le tableau 6 révèle à l'évidence qu'avec un solde quotidien de 1,33 $ par personne, une fois payés les frais nécessaires à la survie physique, le mode de vie de l'enfant pauvre moyen est sérieusement limité. Aucune marge de dépenses n'est permise. Que peut-on faire avec 1,33 $ quand les transports publics dans les villes canadiennes coûtent plus de 1 $, un film 4 $, l'accès à la piscine 1,25 $ (ce qui pourrait expliquer pourquoi le taux de noyade chez les enfants pauvres est trois fois plus élevé que chez les enfants non pauvres)[5], les leçons de musique 10 $ par séance, une visite au musée 1,50 $, un concert rock 15 $ et une revue de loisirs 2 $?

On voit qu'une allocation de 1,33 $ par jour ne peut assurer une quelconque forme de loisirs ou de stimulation à un enfant en croissance. Il en coûte au minimum 25 $ pour des chaussures de gymnastique, 50 $ pour des patins, 5 $ pour un cadeau d'anniversaire à un membre de la famille, 5 $ pour une danse à l'école, 55 $ pour une bicyclette d'occasion, 5 $ pour une excursion scolaire à une ferme environnementale, 10 $ pour un chandail supplémentaire, 75 $ pour des lunettes prescrites et 60 $ pour une obturation dentaire.

Il est en outre fort peu probable que les enfants pauvres puissent bénéficier de l'allocation maximale de 1,33 $ par jour que nous avons calculée. On peut présumer que les parents ont déjà entamé cette allocation pour payer d'autres nécessités comme les aliments, les meubles, les médicaments, l'assurance de l'appartement, le téléphone, les fournitures scolaires, les cadeaux de Noël et le transport.

De plus, comme l'indique le tableau 6, certaines familles travailleuses pauvres commencent la journée avec un déficit de 1,92 $ par personne. De toute évidence, ces familles n'ont même pas le strict minimum. C'est la dépense alimentaire qui risque alors le plus d'être réduite, et les enfants se retrouvent mal nourris. En Nouvelle-Écosse, le Conseil de la nutrition estimait en 1988 qu'une famille de quatre avait besoin de 423,76 $ par mois pour la nourriture seulement, mais à Truro, une famille dépendant de l'aide sociale ne recevait en tout que 270 $ pour la nourriture et les vêtements.[6]

Le manque à gagner pousse de nombreuses familles vers les banques alimentaires. Une enquête menée en 1989 sur les banques alimentaires de Winnipeg a révélé que sur les 4 800 personnes qui les fréquentaient en une semaine, 40 p. 100 étaient des enfants de moins de 12 ans.[7] En outre, un comité parlementaire provincial qui a étudié les banques alimentaires en Ontario a découvert que cette province en comptait 50, lesquelles nourrissaient 200 000 personnes par mois, dont 45 p. 100 d'enfants.[8] Dans ces milieux à faible revenu, il n'est pas surprenant de constater que les enfants sont en moins bonne santé, comme on le verra plus loin.

Le manque d'argent ne laisse aux enfants pauvres aucun choix ni possibilité quelconque. N'ayant pas les moyens de s'offrir des loisirs, des voyages, des sports, des vêtements, des soins personnels et même de la lecture, les enfants pauvres peuvent difficilement acquérir une bonne estime de soi, se sentir compétents, confiants, fiers et égaux face à leurs pairs. Ils ont peu de possibilités de loisirs ou de passe-temps qui puissent contribuer à un bon développement personnel. Devant la tristesse de cette vie, les enfants pauvres deviennent méfiants, et pratiquement tous, sauf les plus exceptionnels, souffrent d'un manque de sécurité. Ayant manqué de sécurité enfants, ils en manquent aussi une fois adultes.

Dans ce dénuement, il n'est pas surprenant de constater que le taux de décrochage scolaire est presque le double pour les enfants pauvres par rapport aux autres. Les familles pauvres peuvent rarement se payer le luxe d'une éducation publique qui devient de plus en plus chère, et les enfants pauvres sont constamment humiliés et rejetés parce qu'ils ne peuvent participer à des activités qui font de plus en plus partie de l'éducation publique. Ils butent toujours sur leur état de pauvreté. Se sentant coincés, ils peuvent devenir agressifs face à une situation qui les réduit à l'impuissance.

Au départ, les enfants pauvres pourront tenter de s'intégrer aux autres étudiants, mais avec le temps, ils se lasseront d'expliquer pourquoi ils ne peuvent participer aux mêmes activités que les autres. Peu à peu, ils se marginalisent, s'isolent et choisissent leurs amis parmi les autres enfants désavantagés avec qui ils se sentent plus à l'aise, moins sur la défensive. Cependant, ce groupe désavantagé mène un mode de vie différent, a moins d'expériences enrichissantes à partager, élabore une vision étroite de la vie et se fixe des attentes plus limitées et qui lui semblent plus réalistes. Chez ce groupe d'enfants pauvres, le désespoir se renforce et se propage. Bref, les enfants pauvres n'entretiennent plus les mêmes aspirations que les autres enfants, parce qu'ils s'aperçoivent de leurs handicaps et de leurs limites dans une société où les biens matériels comptent tant.

### *d) PAUVRETÉ, MAUVAISE SANTÉ ET ÉCHEC SCOLAIRE*

L'enfant issu d'une famille pauvre risque plus qu'un autre d'avoir des problèmes de santé mentale et physique, d'abord parce que sa mère s'est mal nourrie avant et pendant la grossesse, et ensuite parce que lui-même a été mal nourri après sa naissance. Le stress supplémentaire imposé aux familles qui luttent chaque jour pour répondre à leurs besoins est aussi un facteur qui conditionne le développement physique et mental de l'enfant pauvre, car une famille économiquement désavantagée est une famille

émotionnellement désavantagée. Les enfants en mauvaise santé ne seront pas capables d'obtenir les mêmes résultats scolaires que les enfants en bonne santé.

Le lien entre la pauvreté et la santé de l'enfant pauvre est bien établi.[9] En 1986, le taux de mortalité générale des moins de 20 ans au Canada était de 56 p. 100 plus élevé chez les enfants de familles pauvres que chez ceux de familles à revenu plus élevé. La mortalité infantile (première année de vie), au cours de la même année, était deux fois supérieure chez les pauvres.

Selon une étude nationale sur les handicaps des enfants (0 à 14 ans) vivant à la maison, les enfants pauvres étaient deux fois plus souvent frappés d'incapacité, mentale ou physique, que les enfants issus de familles à revenu élevé.[10] Dans le cas des handicaps sérieux seulement, le taux était 2,7 fois plus élevé chez les familles pauvres. Les chercheurs de Statistique Canada en ont conclu que le nombre d'enfants handicapés au Canada (vivant à la maison) pourrait être réduit d'environ 89 000 si la faiblesse du revenu n'était pas en cause.[11]

Les experts de la santé s'entendent pour affirmer que la cause principale de l'invalidité infantile est la faiblesse du poids à la naissance (moins de 2 500 g ou 5,5 lb) qui peut provoquer un certain nombre de problèmes de santé, notamment des handicaps dans le neuro-développement, des anomalies de naissance, des problèmes des voies respiratoires. Dans une étude nationale utilisant les données sur le revenu et les naissances en 1986, Statistique Canada a conclu que dans un contexte où les bébés de faible poids représentent environ 6 p. 100 de toutes les naissances, ce pourcentage variait de 5 p. 100 dans les familles mieux nanties à 7 p. 100 dans les familles les plus pauvres.[12] On a évalué que le seul facteur de la faiblesse du revenu avait contribué à la naissance d'environ 2 900 bébés de poids insuffisant en 1986.

Des études locales ont aussi fait la preuve du lien entre pauvreté et faible poids à la naissance. A Montréal, une étude comparative des bébés nés avec un poids réduit et dont les mères provenaient d'un échantillonnage varié de quartiers a révélé des taux de poids réduits deux fois plus élevés dans les milieux défavorisés que dans les milieux à revenu plus élevé.[13] Toujours au Québec, on a établi un lien étroit entre la faible scolarité de la mère et le poids réduit à la naissance. Il y a de fortes preuves statistiques reliant la faible scolarité au faible revenu. En 1985, chez les mères comptant moins de neuf années de scolarité, on constatait deux fois plus de bébés nés avec un poids réduit que chez les mères ayant une éducation de niveau universitaire.[14]

Chez les bébés de faible poids, il y a 40 fois plus de risques de mortalité néonatale (28 jours après la naissance) et cinq fois plus de risques de mortalité infantile (au cours de la première année). [15] Les anomalies congénitales se retrouvent deux fois plus souvent chez les bébés nés avec un poids réduit et les handicaps liés au neuro-développement y sont trois fois plus fréquents.[16] Le poids réduit à la naissance risque davantage de conduire à un QI plus bas, à des handicaps d'apprentissage, à des retards de développement et à la paralysie cérébrale.[17]

Le lien entre pauvreté, mauvaise nutrition et poids léger à la naissance a aussi été bien établi par une analyse menée à Montréal. A l'occasion d'une étude contrôlée des mères à faible revenu qui ont reçu des conseils de santé et de nutrition à une clinique de Montréal, on a montré qu'une meilleure alimentation donnée à leur deuxième enfant par les 500 mêmes mères a diminué de 50 p. 100 le nombre de bébés malingres.[18]

Même si l'on ne connaît pas d'études qui mettent en rapport direct le poids réduit à la naissance et le décrochage scolaire, les preuves présentées ci-dessus laissent fortement croire que les écoliers qui ont des problèmes de santé mentale et physique ainsi que des retards de développement, un QI plus bas et des handicaps d'apprentissage risquent de trouver leur expérience scolaire plus difficile, plus frustrante et moins enrichissante que les autres. Il est établi que les enfants en moins bonne santé sont plus souvent absents de l'école et risquent davantage d'accuser un retard. De plus, le manque régulier de nourriture saine et équilibrée prédispose mal l'enfant à être attentif en classe. Par conséquent, la tendance à quitter ce milieu inconfortable sera forte, d'autant plus que le manque d'argent pose des contraintes embarrassantes pour la participation aux activités scolaires.

Une grande enquête menée par le gouvernement de l'Ontario en 1983, auprès de 3 000 enfants d'âge scolaire, a fait nettement ressortir les rapports entre pauvreté et divers problèmes de comportement et de santé.[19] Certains de ces problèmes sont en relation directe avec le rendement scolaire. Le tableau 7 résume les principaux résultats de l'enquête.

Il y est démontré notamment que les enfants pauvres ont plus de problèmes de santé et de comportement (ils fument davantage, par exemple, ce qui mine leur santé). Presque le tiers (29,7 p 100) des enfants pauvres ont des mauvais résultats scolaires ou des problèmes chroniques de santé (30,1 p. 100). Ces résultats tendent à corroborer des études et hypothèses antérieures voulant que les enfants de familles pauvres aient moins de chance de bien s'adapter et de réussir à l'école et, par conséquent, qu'ils soient davantage tentés de décrocher.

**TABLEAU 7**

**RÉSULTATS DE L'ÉTUDE MENÉE EN ONTARIO SUR LA SANTÉ DES ENFANTS, 1983 : POURCENTAGE D'ENFANTS PAUVRES ET NON PAUVRES ÂGÉS DE 6 À 16 ANS, AYANT DIFFÉRENTS PROBLÈMES DE SANTÉ ET PROBLÈMES CONNEXES**

| | Condition du revenu familial | |
|---|---|---|
| **Caractéristique** | **Pauvre** | **Non pauvre** |
| | % | % |
| Troubles émotifs | 11,2 | 5,2 |
| Hyperactivité | 13,2 | 5,3 |
| Troubles de comportement | 16,9 | 4,8 |
| Fumeur régulier | 25,6 | 11,6 |
| Faible rendement scolaire | 29,7 | 13,3 |
| Problèmes chroniques de santé | 30,1 | 17,6 |

Source : Dan Offord, Mike Boyle et Yvonne Racine, *Ontario Child Health Study: Children at Risk*, juillet 1989; de même que le témoignage du docteur Offord au comité du Sénat, le 20 mars 1990.

### *e) CERTAINS COÛTS DE LA PAUVRETÉ PENDANT L'ENFANCE*

La pauvreté chez les enfants impose à la société des coûts dans au moins trois secteurs durant l'enfance même.

i) **Les coûts de santé directs** — Les frais médicaux et hospitaliers sont plus importants pour les nouveau-nés de faible poids. Au Québec (1984-1985), on a évalué que le séjour type en établissement

hospitalier sera de deux à huit fois plus long pour ces bébés. Les frais de ces séjours varient selon le poids à la naissance; ils sont de l'ordre de 9 500 $ à 60 000 $, comparativement à 5 500 $ pour un bébé de poids normal.[21]

ii) **Le rattrapage et l'éducation spéciale** — Bien qu'on ne puisse fournir d'estimations précises, la pauvreté occasionne des coûts supplémentaire d'éducation pour ces enfants qui, selon les faits établis, présentent des retards de développement, des handicaps d'apprentissage, de la paralysie cérébrale et des troubles émotifs et comportementaux. Ces coûts supplémentaires prennent la forme d'écoles spéciales dans certains secteurs; de salles de classe dotées d'équipements spéciaux; de frais de transport; d'enseignants ayant reçu une formation particulière; de conseillers et psychologues; de classes réduites, avec un rapport maître-élèves plus élevé.

iii) **Les autres soins dispensés aux enfants** — Il existe d'autres coûts importants non reliés directement à la santé ou à l'éducation. En 1986, on comptait 49 000 enfants pris en charge par le système d'aide sociale au pays. Une série d'enquêtes locales a établi que, selon la localité, ces enfants venaient de familles pauvres dans une proportion de 54 à 75 p. 100.[22] La situation est encore pire pour les enfants autochtones, car ils représentent 20 p. 100 de tous les enfants recevant des soins particuliers au Canada, bien qu'ils ne comptent que pour 2 p. 100 de la population enfantine canadienne.

La pauvreté accroît grandement la probabilité que des enfants aient besoin de soins particuliers coûteux. Au cours de l'exercice financier 1988-1989, le Programme d'assistance sociale a consacré 800 millions de dollars à des soins particuliers pour les enfants, soit environ 16 000 $ par enfant par année.[23] Ces chiffres comprennent les frais directs des soins nourriciers, des foyers pour groupes et des centres de traitement en résidence, mais ils excluent les frais d'administration des soins particuliers.

### *f) CONCLUSION*

Ce que nous avons fait ressortir ici ne représente qu'une partie des coûts associés à la pauvreté chez les enfants. Le fardeau économique le plus considérable, le plus constant et le plus difficile à réduire pour la société ne s'impose pas pendant l'enfance des enfants pauvres, mais lorsque ceux-ci deviennent adultes. Un des coûts les plus importants alors vient de la faible scolarité imputable au taux élevé de décrochage scolaire des enfants pauvres.

## II. L'ENFANCE PAUVRE ET LE DÉCROCHAGE SCOLAIRE

Nous donnerons ici une évaluation de l'étendue du décrochage scolaire, en montrant ses liens avec la pauvreté et brossant un tableau de la composition des familles de décrocheurs pauvres.

### *a) L'AMPLEUR DU DÉCROCHAGE AU CANADA*

Il n'a pas été possible de trouver des données statistiques à l'échelle nationale sur les décrocheurs. Cependant, on peut évaluer leur nombre en utilisant les données sur l'âge et l'éducation fournies par le recensement de 1986. La méthode utilisée consistait à examiner le groupe d'âge des 20-24 ans au Canada et à calculer le pourcentage parmi eux de ceux qui n'avaient pas terminé leurs études secondaires. Il s'élevait à 27,1 p. 100. Nous nous sommes donc servis de ce chiffre comme taux national de décrochage non rajusté. Cette proportion est d'ailleurs très proche de celle qu'ont donnée des études spéciales menées sur le décrochage en Ontario.[24]

Toutefois, un certain nombre de décrocheurs terminent leurs études secondaires plus tard. Selon deux enquêtes ontariennes, le pourcentage en serait de 14 à 18 p. 100.[25] Par conséquent, en calculant le coût de la pauvreté et du décrochage, nous avons appliqué un rajustement de 15 p. 100 pour tenir compte de ce «rattrapage» ultérieur. Ainsi, le taux national rajusté de décrochage s'établit à 23 p. 100.

Malheureusement, les données de recensement ne mettent pas en rapport le revenu familial et le décrochage. On ignore donc dans quelle proportion les décrocheurs scolaires proviennent de familles pauvres. Cependant, à l'aide d'une autre source de données, il est possible d'évaluer la probabilité de décrocheurs pauvres et non pauvres parmi les Canadiens de 16 et 17 ans vivant à la maison avec leur famille. Il en ressort qu'environ 45 p. 100 des enfants de familles pauvres risquent de décrocher au moment des études secondaires.

### *b) LE NOMBRE ET LA COMPOSITION DE DÉCROCHEURS ISSUS DE FAMILLES PAUVRES*

Comme nous l'avons mentionné, les données nationales sur le décrochage qui identifient les caractéristiques familiales des décrocheurs sont limitées. La meilleure source semble être l'enquête annuelle de Statistique Canada sur les finances des consommateurs.[26] Bien que cette enquête ne pose pas de questions directes sur la présence à l'école de tous les enfants d'âge scolaire, elle permet de déterminer le nombre de jeunes de 16 et de 17 ans vivant avec leurs familles et qui ne fréquentent pas l'école. L'enquête ne révèle pas le nombre d'enfants de 16 et 17 ans qui n'habitent pas avec leur famille et qui ont décroché; elle ne donne pas non plus de renseignements sur la scolarité des jeunes de 18 et 19 ans.

Bien que l'enquête n'offre pas une évaluation exacte du nombre de décrocheurs au Canada (en chiffres absolus), elle permet tout de même d'établir une comparaison relativement fiable du taux de décrochage chez les familles pauvres et chez les non-pauvres. Le regroupement des résultats des enquêtes annuelles sur une période de quatre ans (1982, 1984, 1986 et 1987) permet d'obtenir certains détails sur les caractéristiques des familles pauvres des décrocheurs scolaires de 16 et 17 ans.

## TABLEAU 8

## TAUX DE DÉCROCHAGE SCOLAIRE DES JEUNES ÂGÉS DE 16 ET 17 ANS ISSUS DE FAMILLES PAUVRES ET NON PAUVRES — RÉSULTATS REGROUPÉS POUR 1982, 1984, 1986 ET 1987

| Caractéristique | Pauvre | | Non pauvre | |
|---|---|---|---|---|
| | Taux | Répartition | Taux | Répartition |
| | % | % | % | % |
| **Canada** | **16,0** | **100** | **8,5** | **100** |
| **Taille de la communauté** | | | | |
| 100 000 habitants ou plus | 15,2 | 50,9 | 7,5 | 48,6 |
| Autres régions urbaines | 18,1 | 33,2 | 9,5 | 32,8 |
| Région urbaine | 15,5 | 15,8 | 9,7 | 18,6 |
| **Nbre de semaines travaillées*** | | | | |
| 0 — 48 semaines | 17,6 | 67,2 | 14,3 | 16,7 |
| 49 semaines et plus | 13,5 | 32,8 | 7,8 | 83,3 |
| **Genre de famille** | | | | |
| Couple/enfants | 14,9 | 46,2 | 7,6 | 74,0 |
| Femme/monoparentale | 14,8 | 34,3 | 11,5 | 10,3 |
| Autre | 23,2 | 19,4 | 12,9 | 15,7 |
| **Scolarité du chef de famille** | | | | |
| 0 — 8 ans | 21,5 | 50,7 | 15,0 | 42,8 |
| Plus de 8 ans | 12,8 | 49,3 | 6,4 | 57,2 |
| **Scolarité du conjoint** | | | | |
| 0 — 8 ans | 23,9 | 64,7 | 15,4 | 37,8 |
| Plus de 8 ans | 9,3 | 35,3 | 6,1 | 62,2 |
| **Aide sociale**** | | | | |
| Oui | 21,3 | 44,8 | 19,5 | 4,1 |
| Non | 13,3 | 55,2 | 8,3 | 95,9 |

* Total de semaines travaillées par un des adultes de la famille ou les deux.

** Lorsque la famille a reçu plus de la moitié de son revenu de l'aide sociale au cours de l'année.

Les familles pauvres ne constituent que 13 p. 100 des familles canadiennes avec enfants, mais elles produisent 23 p. 100 plus de décrocheurs âgés de 16 ou 17 ans. Le tableau 8 présente certaines des caractéristiques des familles de décrocheurs. Le *taux* de décrochage des enfants issus de familles pauvres (16,0 p. 100) est pratiquement le double de celui des enfants issus de familles non pauvres (8,5 p. 100). Deux caractéristiques sont associées au taux de décrochage particulièrement élevé chez les familles pauvres : le faible degré de scolarisation du chef de famille (21,5 p. 100) ou du conjoint (23,9 p. 100); et les revenus de la famille tirés de l'aide sociale (21,3 p. 100). Ces caractéristiques sont également associées au taux de décrochage plus élevé chez les familles non pauvres.

Pour ce qui est de la *répartition* de tous les décrocheurs pauvres du groupe d'âge 16/17 ans, le profil est quelque peu différent. Par exemple, même si le taux de décrochage des enfants pauvres est le plus

faible dans les grandes villes, il demeure qu'un peu plus de la moitié (50,9 p. 100) de tous les décrocheurs habitent les grandes villes. En outre, le taux de décrochage dans les familles qui comptent moins de 49 semaines d'emploi n'est pas beaucoup plus élevé que dans les familles qui ont un emploi à l'année, mais plus des deux tiers (67,2 p. 100) des décrocheurs proviennent de familles comptant moins de 49 semaines d'emploi. Le taux de décrochage dans les familles pauvres où le chef n'a qu'une instruction primaire dépasse de beaucoup celui des familles où le chef a davantage d'années de scolarité, mais près de la moitié des décrocheurs sont issus de ces familles plus scolarisées.

En chiffres absolus, les décrocheurs pauvres viennent en majeure partie des régions urbaines; ils vivent dans des familles qui accumulent moins de 49 semaines d'emploi par année, et lorsqu'ils habitent avec un couple adulte (dont au moins un est un parent), la scolarité du conjoint se limite à l'instruction primaire. En fait, l'éducation du conjoint chez les familles pauvres (qui traditionnellement, dans ces enquêtes, sera le plus souvent inscrit comme l'épouse) semble avoir une association plus forte avec le décrochage. Cette association prédomine (mais de façon moins marquée) dans les familles non pauvres.

Les résultats doivent être nuancés en ce qui concerne les familles monoparentales dont le chef est une femme. Le taux de décrochage (14,8 p. 100) dans ces familles pauvres est inférieur à la moyenne de toutes les familles pauvres. En outre, les familles monoparentales dirigées par une femme ne constituent que 8,3 p. 100 de toutes les familles canadiennes, mais elles fournissent plus du tiers (34,3 p. 100) de tous les décrocheurs pauvres. La raison pour laquelle ce taux relativement petit de décrochage et cette faible proportion de population produisent un nombre élevé de décrocheurs tient au fait que pendant les années 1980, environ 30 p. 100 de toutes les familles pauvres étaient dirigées par une mère monoparentale. Par conséquent, bien que ces familles ne constituent pas une forte proportion du total des familles canadiennes, elles sont largement surreprésentées chez les familles pauvres, et les familles pauvres de tous genres affichent des taux de décrochage plus élevés.

Il faut rappeler que ces données sur l'étendue et la composition des décrocheurs scolaires ne concernent que les jeunes de 16 ou 17 ans vivant toujours à la maison. À partir des données de recensement présentées plus haut, on a évalué que le taux de décrochage de tous les enfants d'âge scolaire est d'environ 27 p. 100. Par conséquent, le taux de décrochage chez les jeunes de 18, 19 et 20 ans doit être beaucoup plus élevé qu'il ne l'est chez les 16, 17 ans; mais il est impossible d'établir avec exactitude la composition de ces décrocheurs plus âgés. Devant l'absence de renseignements complémentaires ou de preuves et de données indiquant le contraire, on doit supposer que le profil de tous les décrocheurs ressemblerait plus ou moins à celui des jeunes de 16 et 17 ans.

## III. QUELQUES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES DU DÉCROCHAGE

La présente partie examine certains coûts directs du décrochage scolaire : baisse des revenus à vie et de la productivité; diminution des impôts et des cotisations; accroissement des prestations versées en vertu de certains programmes de sécurité du revenu.

### *a) LA BAISSE DES REVENUS À VIE ET DE LA PRODUCTIVITÉ*

Le tableau 9 indique un rapport étroit entre le degré de scolarité, l'emploi et le revenu. Le rapport est encore plus étroit pour les femmes que pour les hommes. En effet, le revenu à vie des femmes diplômées d'université est 3,5 fois plus élevé que celui des décrocheuses comptant moins de neuf années de scolarité. Chez les hommes, le coefficient de différence est de 2,4. Dans la plupart des provinces et pour la plupart des élèves, un diplôme de fin d'études secondaires représente 12 années de scolarité et le revenu à vie de ces personnes est aussi plus élevé que celui des décrocheurs. Il est 1,8 fois plus élevé pour les femmes, et 1,4 fois pour les hommes.

**TABLEAU 9**

**ÉVALUATION DU REVENU À VIE INDIVIDUEL ET ANNÉES PASSÉES EN DIVERSES SITUATIONS AU SEIN DE LA MAIN-D'OEUVRE, ENTRE 25 ET 65 ANS, PAR DEGRÉ DE SCOLARITÉ ET SEXE, DOLLARS 1990**

| | Scolarité | | |
|---|---|---|---|
| | **0-8 ans** | **12 ans** | **Diplôme** |
| **Hommes** | | | |
| Revenu | 100 000 $ | 1 500 000 $ | 2 600 000 $ |
| Années d'emploi | 27,6 | 33,6 | 35,0 |
| Années de chômage | 5,8 | 2,7 | 1,3 |
| Années exclues de la main-d'oeuvre | 6,6 | 3,6 | 3,7 |
| **Femmes** | | | |
| Revenu | 400 000 $ | 700 000 $ | 1 400 000 $ |
| Années d'emploi | 14,0 | 24,0 | 29,6 |
| Années de chômage | 2,8 | 2,3 | 1,9 |
| Années exclues de la main-d'oeuvre | 23,2 | 13,8 | 8,4 |

Source : Les calculs sont fondés sur la banque de données de simulation de politique sociale (modèle de Statistique Canada, BSSP/M). Cependant, les auteurs sont responsables de l'analyse. La BSSP/M est fondée sur la bande de microdonnées de l'Enquête sur les finances des consommateurs de 1986, l'Enquête sur les finances familiales de 1986 et les statistiques de Revenu Canada, Impôt de 1986. Les valeurs ont été rajustées pour les données non signalées et sont présentées en dollars 1990. Le fardeau fiscal est évalué en fonction du régime de l'impôt sur le revenu et de l'impôt à la consommation en vigueur en 1990.

Les données sur le revenu à vie traduisent également la valeur économique de la productivité du travailleur (production) dans une économie de marché. La science économique traditionnelle soutient que les gains des travailleurs sont étroitement reliés à leur contribution à la production économique.[27] Par conséquent, les chiffres du tableau 9 peuvent représenter *grosso modo* la contribution monétaire à la production économique du pays, tout en traduisant les différences de productivité selon les degrés de scolarité.[28]

On peut aussi examiner la productivité et la contribution économique en mettant en rapport le degré de scolarité et la place au sein de la main-d'oeuvre. En général, plus sa scolarité est élevée, plus une personne passe d'années à travailler et moins d'années à être en chômage ou à ne pas faire partie de la

main-d'oeuvre. Comme pour les données sur le revenu à vie, le degré de scolarité produit des différences plus importantes chez les femmes que chez les hommes. Cela est principalement attribuable au fait que les décrocheuses risquent plus que leurs homologues masculins d'être exclues complètement de la main-d'oeuvre. Une décrocheuse passe en moyenne 23,2 (58,0 p. 100) de ses 40 années de travail à l'extérieur de la main-d'oeuvre active, tandis qu'un décrocheur type n'en passe que 6,6 années (16,5 p. 100). Entre 25 et 65 ans, les femmes qui ont un diplôme universitaire travailleront 2,1 fois plus d'années que les décrocheuses. Chez les hommes, le coefficient de différence n'est que de 1,3 fois. Mais les hommes comme les femmes qui comptent moins de neuf années de scolarité passeront beaucoup plus de temps au chômage ou à l'extérieur de la main-d'oeuvre active que les personnes qui comptent 12 années de scolarité ou sont diplômées d'université.

Il importe de souligner que le fait d'être hors de la main-d'oeuvre active ne signifie pas que les personnes ne sont pas productives d'une autre façon, par exemple en élevant des enfants ou en travaillant comme bénévoles au sein de la collectivité. Cela signifie simplement que leur contribution monétaire directe à la production économique, mesurée par le produit intérieur brut (PIB), est égale à zéro.

### *b) LA DIMINUTION DES RECETTES PUBLIQUES*

Le tableau 10 montre que les décrocheurs contribuent au trésor public dans une moindre mesure que ceux qui possèdent un degré de scolarité plus élevé, et la différence est davantage marquée chez les femmes. L'homme moyen comptant moins de neuf années de scolarité versera en impôts fédéraux et provinciaux moins du tiers du montant que verse le diplômé universitaire moyen. Chez les femmes, la différence est beaucoup plus marquée, parce que la femme moyenne comptant moins de neuf années de scolarité passe plus de temps sans emploi que sa contrepartie masculine. Les impôts fédéraux et provinciaux ne représentent qu'un peu plus de 10 p. 100 de la somme versée par la diplômée universitaire.

La situation est quelque peu différente pour l'imposition plus régressive que constituent les taxes à la consommation (taxes d'accise et taxes de vente qui, proportionnellement, touchent davantage le pauvre que le riche). Le décrocheur moyen versera environ 60 p. 100 du montant d'un diplômé universitaire, et une décrocheuse environ 40 p. 100 du montant d'une diplômée.

**TABLEAU 10**

**ÉVALUATION DES COTISATIONS ET IMPÔTS À VIE INDIVIDUELS VERSÉS ENTRE 25 ET 65 ANS, PAR DEGRÉ DE SCOLARITÉ ET SEXE, DOLLARS 1990**

| | Scolarité | | |
|---|---|---|---|
| | **0-8 ans** | **12 ans** | **Diplôme** |
| **Hommes** | $ | $ | $ |
| Impôt sur le revenu fédéral | 133 000 | 220 000 | 447 000 |
| Taxes fédérales à la consommation | 56 000 | 66 000 | 93 000 |
| Impôt sur le revenu provincial | 92 000 | 134 000 | 281 000 |
| Taxes prov. à la consommation | 56 000 | 64 000 | 91 000 |
| Cotisations à l'AC | 14 000 | 19 000 | 22 000 |
| **Femmes** | $ | $ | $ |
| Impôt sur le revenu fédéral | 26 000 | 72 000 | 195 000 |
| Taxes fédérales à la consommation | 20 000 | 28 000 | 48 000 |
| Impôt sur le revenu provincial | 18 000 | 45 000 | 134 000 |
| Taxes prov. à la consommation | 19 000 | 28 000 | 48 000 |
| Cotisations à l'AC | 4 000 | 10 000 | 17 000 |

Source : Voir le tableau 9.

L'homme moyen comptant moins de neuf années de scolarité versera environ 14 000 $ au régime d'assurance-chômage sur une période de 40 ans de travail, contre 22 000 $ pour un diplômé universitaire. Pour une décrocheuse, la cotisation à vie à l'AC s'établit à 4 000 $ contre plus de quatre fois cette somme pour une diplômée universitaire (17 000 $).

### *c) L'ACCROISSEMENT DES PRESTATIONS DE LA SÉCURITÉ DU REVENU*

Les personnes qui ont moins de neuf années de scolarité recevront davantage d'argent de l'aide sociale et de l'assurance-chômage au cours de leurs quarante années de vie active. Le tableau 11 montre que chez les hommes comme chez les femmes, les décrocheurs recevront au delà de trois fois plus de prestations d'aide sociale que les diplômés universitaires. En fait, une scolarité de 12 années réduit sensiblement la dépendance de l'aide sociale.

**TABLEAU 11**

**ÉVALUATION DES PRESTATIONS DE SÉCURITÉ DU REVENU À VIE INDIVIDUELLES REÇUES ENTRE 25 ET 65 ANS, PAR DEGRÉ DE SCOLARITÉ ET SEXE, DOLLARS 1990**

| | Scolarité | | |
|---|---|---|---|
| | 0-8 ans | 12 ans | Diplôme |
| **Hommes** | $ | $ | $ |
| Aide sociale | 47 000 | 19 000 | 15 000 |
| Prestations d'AC | 60 000 | 30 000 | 14 000 |
| **Femmes** | | | |
| Aide sociale | 41 000 | 13 000 | 12 000 |
| Prestations d'AC | 21 000 | 21 000 | 20 000 |

Source : Voir tableau 9.

Chez les travailleurs, l'effet de la scolarité sur les prestations d'assurance-chômage est encore plus marqué. Les décrocheurs obtiennent quatre fois plus de prestations que les diplômés. Ceux qui comptent 12 années de scolarité dépendent moins de l'assurance-chômage, et moins encore des prestations d'aide sociale. Chez les femmes, la scolarité a peu d'effet sur les prestations d'assurance-chômage reçues à vie. Cela s'explique surtout par le fait que les femmes peu scolarisées risquent quatre fois plus que les hommes (tableau 9) d'être exclues de la main-d'oeuvre active et, par conséquent, de ne pas avoir cotisé à l'assurance-chômage.

## IV. CE QUE COÛTE À L'ÉCONOMIE LE DÉCROCHAGE DES ENFANTS PAUVRES

Nous venons d'évaluer l'effet à vie que les différents degrés de scolarité risquent d'avoir sur le revenu, l'emploi, les contributions aux recettes gouvernementales et le versement de certaines prestations de sécurité du revenu. Ces évaluations concernaient l'effet sur les particuliers et ne tenaient pas compte de la pauvreté. On nous a demandé d'aller un peu plus loin et d'évaluer la proportion de recettes et de revenus perdus, ainsi que l'accroissement des coûts publics attribuables au décrochage dû à la pauvreté; puis de calculer les coûts totaux de ce décrochage et de l'évaluer jusqu'à l'an 2010. Cette projection se justifie, parce que les coûts d'une faible scolarité sont cumulatifs et durent toute la vie. Lorsqu'une personne a décroché, son avenir au sein de la main-d'oeuvre et ses revenus futurs sont assez prévisibles.

On sait qu'extrapoler vingt ans à l'avance pose des problèmes. De nombreuses modifications peuvent survenir qu'on ne peut prévoir actuellement et qui invalideront les estimations. On doit donc ici s'attarder moins à la valeur absolue des chiffres qu'aux valeurs relatives associées aux différents degrés de scolarité. Cela signifie, par exemple, que l'évaluation des revenus à vie d'un scolarisé moyen sera moins fiable que la *différence* entre un revenu moyen et le revenu d'un décrocheur. Par conséquent, en interprétant ce qui suit, on doit mettre l'accent sur la grandeur relative et non absolue des estimations.

La première étape de cet exercice de projection et d'estimation consiste à évaluer la proportion des effets économiques du décrochage scolaire provoqué uniquement par la pauvreté. La deuxième étape

cherche à déterminer le nombre d'enfants pauvres qui devraient décrocher d'ici à l'an 2010. La combinaison des données des deux étapes permet d'obtenir une évaluation de certaines des conséquences économiques du décrochage scolaire des enfants pauvres pour la société.

Pour réaliser ce genre d'évaluation, il faut avancer une série d'hypothèses. Vu l'absence de données d'orientation, certaines de ces hypothèses sont affaire de jugement. Le cas échéant, on a tenté d'établir à la baisse les coûts du décrochage pour la société afin de produire une évaluation plus prudente.

La méthode d'évaluation est assez simple. On a postulé des proportions de décrochage de 27 p. 100 globalement et de 45 p. 100 pour les enfants pauvres, en se basant sur les données établies. Ces taux ont ensuite été réduits de 15 p. 100, soit le pourcentage de ceux qui obtiendront un diplôme d'études secondaires ultérieurement. On ne présume pas que tous les décrocheurs pauvres quitteront l'école uniquement à cause de leur pauvreté, puisque des écoliers non pauvres décrochent aussi. En s'appuyant sur la différence connue des taux de décrochage chez les enfants pauvres et non pauvres, on a évalué le nombre de décrocheurs en excluant les enfants pauvres. La différence entre ce chiffre et le nombre réel de décrocheurs chez tous les enfants représente le nombre de décrocheurs pour motif de pauvreté seulement. Il s'ensuit que même si 23 p. 100 de tous les décrocheurs sont pauvres, on ne peut raisonnablement attribuer à la pauvreté que 11 p. 100 de ces décrochages. Les autres auraient probablement décroché quelles que soient leurs conditions de revenu. La dernière hypothèse, bien étayée, veut que les hommes et les femmes décrochent en proportion à peu près égale.

Les projections démographiques de Statistique Canada ont servi à obtenir le nombre d'enfants qui devraient être dans le groupe d'âge des 15-19 ans entre 1990 et 2010. Le nombre réel de ce groupe d'âge du niveau secondaire variera de 362 000 à 380 000 par année, au cours des vingt prochaines années. En se fondant sur les hypothèses indiquées dans le paragraphe précédent, on a évalué à 11 000 par année le nombre de décrocheurs pour motif de pauvreté seulement. Sur vingt ans, le nombre de décrocheurs s'élèverait donc à 220 000; en tenant compte des 15 p. 100 qui termineront plus tard leurs études secondaires, on obtiendrait un total net de 187 000 décrocheurs.

Afin d'évaluer les coûts économiques imputables à ces 187 000 décrocheurs, il est nécessaire de prévoir le degré de scolarité que devrait raisonnablement atteindre ceux qui n'ont pas grandi dans des familles pauvres. C'est-à-dire, s'ils ne décrochaient pas, quels seraient leurs revenus à vie, leurs dossiers d'emploi, les impôts payés, les prestations de sécurité du revenu reçu, etc.?

A cette fin, on a supposé qu'ils atteindraient le degré moyen de scolarité des Canadiens non pauvres dans le groupe de référence des 25-34 ans (prendre un groupe de référence plus vieux au moment où l'on relève les normes d'éducation aurait établi un degré de scolarité trop faible pour les projections dans le futur). Le degré de scolarité moyen obtenu est légèrement supérieur à 13 années. Il s'agit du repère utilisé pour comparer le rendement économique des 187 000 décrocheurs prévus avec celui qu'ils auraient obtenu s'ils n'avaient pas décroché.[29] Les résultats sont présentés au tableau 12.

Le tableau 12 montre le revenu en dollars que les décrocheurs pour cause de pauvreté auraient probablement gagné s'ils avaient atteint le degré de scolarité moyen. Il est à noter que les deux premières colonnes qui concernent des individus sont en centaines et en milliers de dollars, tandis que les trois dernières colonnes se rapportant aux effets totaux sont en centaines de millions et en milliards de dollars. Dans les colonnes «Individu à vie», on peut voir notamment que les décrocheurs auraient augmenté leurs revenus à vie de 149 000 $ et réduit leur dépendance à l'égard des prestations

d'assurance-chômage de 6 600 $. En multipliant ces sommes individuelles par les 93 500 décrocheurs projetés de 1990 à 2010, on arrive à un total de 14 milliards de dollars qui pourraient être gagnés en revenus et à 620 millions de dollars qui pourraient être économisés en prestations d'assurance-chômage.

## TABLEAU 12

## ÉVALUATION DE CERTAINS GAINS ÉCONOMIQUES INDIVIDUELS ET TOTAUX RÉSULTANT DE L'ÉLIMINATION DU DÉCROCHAGE POUR CAUSE DE PAUVRETÉ POUR LA PÉRIODE 1990-2010, PAR SEXE, EN DOLLARS 1990

| | Individu à vie | | Total à vie | | Total à vie |
|---|---|---|---|---|---|
| | Homme | Femme | Homme | Femme | Combiné |
| | | | En millions de dollars | | |
| **Revenu** | 149 000 | 97 000 | 14 000 | 9 000 | 23 000 |
| **Impôt sur le revenu :** | | | | | |
| Fédéral | 33 000 | 17 000 | 3 100 | 1 500 | 4 600 |
| Provincial | 17 000 | 10 000 | 1 600 | 1 000 | 2 600 |
| **Taxe à la consommation :** | | | | | |
| Fédérale | 3 300 | 2 800 | 310 | 260 | 570 |
| Provinciale | 3 300 | 2 800 | 310 | 270 | 580 |
| **Assurance-chomâge :** | | | | | |
| Cotisations | 900 | 1 500 | 80 | 140 | 220 |
| Prestations | -6 600 | -420 | -620 | -40 | -660 |
| **Aide sociale** | -3 800 | -3 800 | -350 | -360 | -710 |

Source : Voir le tableau 9.

La dernière colonne combine les avantages hypothétiques qu'une scolarité moyenne accorderait aux décrocheurs, hommes et femmes, au cours des vingt prochaines années. Les revenus (utilisés comme mesure approximative de la contribution à la production totale du Canada) seraient supérieurs de 23 milliards de dollars si les décrocheurs pour cause de pauvreté atteignaient un degré de scolarité moyen. Les impôts sur le revenu fédéraux et provinciaux augmenteraient de 7,2 milliards de dollars et les taxes à la consommation de 1,15 milliard de dollars. Les cotisations à l'assurance-chômage augmenteraient de 220 millions de dollars et les prestations diminueraient de 660 millions de dollars. Les paiements d'aide sociale diminueraient de 710 millions de dollars.

Les avantages perdus par la société sont importants. Si l'on ne considère que le solde du secteur public, les coûts sont considérables. En additionnant les recettes publiques ainsi obtenues par l'élimination des décrocheurs pour cause de pauvreté aux économies réalisées dans les programmes d'assurance-chômage et d'aide sociale, on arrive à un total de 9,9 milliards de dollars. En outre, on doit ajouter les 23 milliards de dollars de contributions à la production de la nation, mesurées en revenus perdus. Le coût pour la société s'élèverait donc approximativement à 33 milliards de dollars (pour fins de comparaison, il s'agit d'une somme équivalant au déficit budgétaire annuel du gouvernement).

Le tableau 13 montre les effets probables de l'élimination du décrochage pour cause de pauvreté sur la condition de la main-d'oeuvre. Si les décrocheurs atteignaient le niveau moyen de scolarité, le nombre d'années d'emploi des femmes augmenterait de deux ans environ, et le nombre d'années qu'elles passent hors de la main-d'oeuvre active diminuerait d'autant. Pour les deux sexes combinés, le gain d'emploi au cours des vingt prochaines années dépasserait un quart de million d'années (260 000), ce qui, pour fins de comparaison, équivaut au nombre de personnes employées au Nouveau-Brunswick.

**TABLEAU 13**

**ÉVALUATION DE LA MODIFICATION INDIVIDUELLE ET TOTALE DU COMPORTEMENT DE LA MAIN-D'OEUVRE, ATTRIBUABLE À L'ÉLIMINATION DU DÉCROCHAGE POUR CAUSE DE PAUVRETÉ, POUR LA PÉRIODE 1990-2010, PAR SEXE**

| | Individu à vie | | Total à vie | | Total à vie |
|---|---|---|---|---|---|
| | Homme | Femme | Homme | Femme | Combiné |
| **Nombre d'années :** | | | | | |
| Emploi | 0,9 | 1,8 | 88 000 | 172 000 | 260 000 |
| Chômage | -0,6 | -0,2 | -56 000 | -17 000 | -73 000 |
| Exclusion de la main-d'oeuvre active | -0,3 | -1,6 | -32 000 | -155 000 | -187 000 |

Source : Voir tableau 9.

Le nombre total d'années de chômage diminuerait de 73 000. Nous avons calculé que tous les décrocheurs ajoutent 1,4 p. 100 au taux de chômage national lorsque ce dernier est de l'ordre de 7 à 8 p. 100. Quant aux décrocheurs pour cause de pauvreté, ils sont responsables d'environ 0,2 point de pourcentage de ce taux. L'élimination du décrochage pour cause de pauvreté réduirait donc en permanence de 0,2 point de pourcentage le taux de chômage national.

En conclusion, il faut noter que nous avons limité notre étude à l'examen des effets de la pauvreté sur le décrochage scolaire seulement. Nous n'avons pas examiné la possibilité que la pauvreté réduise les chances des enfants pauvres d'obtenir une éducation postsecondaire.

## V. LA NÉCESSITÉ D'UNE MAIN-D'OEUVRE BIEN FORMÉE DANS UN CONTEXTE DE VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION

Il est aisé de prévoir qu'au tournant du siècle la perpétuation du problème de la pauvreté chez les enfants, combinée au vieillissement de la population, exacerbera les problèmes structurels de l'économie canadienne. Parmi ces problèmes, mentionnons une main-d'oeuvre relativement restreinte et incomplètement formée; une baisse du niveau de vie et de graves préoccupations concernant l'intégrité des programmes de santé et des régimes de retraite au Canada. Ces conséquences seront inévitables si les tendances démographiques actuelles et le niveau de pauvreté chez les enfants se combinent à l'interdépendance et à la concurrence croissantes des économies mondiales.

Dans un éditorial récent, le *Financial Post* citait l'économiste réputé de Harvard, Robert Reich :

> «Tous les facteurs de production autres que la compétence humaine peuvent être reproduits partout dans le monde. Actuellement, le capital traverse librement les frontières internationales, à tel point que son coût dans les différents pays est de plus en plus semblable. On peut construire partout des usines ultra modernes. Les plus récentes technologies passent des ordinateurs d'un pays à ceux d'un autre. Tout est interchangeable...tout, sauf une chose, la partie la plus importante, l'élément unique d'une nation : sa main-d'oeuvre.»[30]

Avec sa population qui vieillit, quelle sera la place du Canada dans cette concurrence internationale? Des projections sur la population et la main-d'oeuvre, réalisées pour le compte du gouvernement, indiquent que la proportion du groupe des 0-19 ans (nos futurs travailleurs), exprimée en pourcentage de la main-d'oeuvre, chutera de 57,3 p. 100 en 1986 à 43,6 p. 100 en 2011, tandis que la proportion de personnes âgées augmentera de 21,2 p. 100 à 29,7 p. 100 (voir tableau 14). Et ce déséquilibre s'accentuera dans les années subséquentes. Vers l'an 2025, le nombre de personnes âgées au Canada rattrapera celui des jeunes gens et le dépassera rapidement par la suite. En 2031, il y aura une personne âgée pour une fraction seulement d'un futur travailleur (0,84), comparativement à 2,7 jeunes personnes pour chaque personne âgée il y a quelques années (1986).

Pour ce qui est de la situation actuelle, chaque personne âgée était soutenue en 1986 par presque cinq membres de la main-d'oeuvre active, mais en 2011, ce chiffre tombera à quatre puis à deux en 2031. Cette spectaculaire évolution se réalisera en un laps de temps relativement court, soit 40 ans. L'impact structurel de ce phénomène sur l'économie future du Canada ne peut être surestimé.

## TABLEAU 14

## PROPORTION D'ENFANTS ET DE PERSONNES ÂGÉES PAR RAPPORT À LA POPULATION ET À LA MAIN-D'OEUVRE ACTIVE PRÉVUES AU CANADA, 1986-2031

| | 0-19 ANS | | | 65 ANS ET PLUS | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Année | Nbre | % de la population | % de la main-d'oeuvre | Nbre | % de la population | % de la main-d'oeuvre |
| | | % | % | | % | % |
| 1986 | 7 392 | 28,9 | 57,3 | 2 738 | 10,6 | 21,2 |
| 1991 | 7 389 | 27,6 | 53,7 | 3 154 | 11,8 | 22,9 |
| 2001 | 7 273 | 25,5 | 48,2 | 3 837 | 13,4 | 25,4 |
| 2011 | 6 717 | 22,7 | 43,6 | 4 578 | 15,4 | 29,7 |
| 2021 | 6 506 | 21,4 | 44,0 | 6 018 | 19,9 | 40,7 |
| 2031 | 6 262 | 20,7 | 44,5 | 7 383 | 24,5 | 52,4 |

Source : Adapté de Frank Denton et Byron Spencer, «Population Change and the Future Labour Force», janvier 1987. Document d'information pour l'étude réalisée récemment dans le cadre de l'examen de la démographie et de ses conséquences sur la politique économique et sociale, entreprise par Santé et Bien-être social Canada. Remarquer que les chiffres de la colonne «Pourcentage de la main-d'oeuvre» ne sont pas les proportions projetées de ces groupes d'âge au sein de la main-d'oeuvre, mais simplement les pourcentages qu'ils représentent par rapport à la main-d'oeuvre.

Cette évolution, combinée à une plus grande concurrence internationale et à notre inaptitude croissante à nous protéger contre les forces internationales, nous impose d'accorder priorité à la meilleure éducation possible de nos enfants et au développement des ressources humaines. Le Canada, notamment en ce qui touche ses régimes de santé et de retraite, ne pourra tout simplement pas se permettre de laisser 16 p. 100 de ses enfants dans la pauvreté, avec tout ce que cela entraîne de faible scolarisation et d'incompétence de la main-d'oeuvre.

Le tableau 15 présente les coûts prévus par travailleur de trois séries de programmes sérieusement touchés par le vieillissement de la population : la première comprend les prestations versées aux personnes âgées et financées par les impôts, soit la pension de vieillesse (PV), le supplément de revenu garanti (SRG) et l'allocation au conjoint (ACt); la deuxième série comprend le régime de pension du Canada (RPC) et le régime des rentes du Québec (RRQ), dont les cotisations proviennent des employeurs et des employés; et la dernière, les programmes de santé publics.

Les sommes figurant au tableau 15 indiquent le coût prévu pour chaque travailleur en dollars constants de 1990. Le coût total supporté par chaque membre de la main-d'oeuvre, pour les trois séries de programmes, augmente de 4 500 $ en 1991 à 8 300 $ en 2031. Donc, si le travailleur d'aujourd'hui payait le même prix que devront payer ses enfants, il lui en coûterait 3 800 $ de plus. En dollars d'aujourd'hui, le coût total des trois séries de programmes passera d'environ 59 milliards de dollars à quelque 109 milliards. Cet accroissement du fardeau souligne l'importance de s'assurer que tous les futurs membres de la main-d'oeuvre soient les plus productifs possible.

## TABLEAU 15

## COÛT DE CERTAINS AVANTAGES SOCIAUX, CALCULÉ POUR CHAQUE MEMBRE DE LA MAIN-D'OEUVRE, DOLLARS DE 1990, POUR LA PÉRIODE 1991-2031

| Année | PV/SRG/ACt | RPC/RRQ | Soins de santé | Total |
|---|---|---|---|---|
| | $ | $ | $ | $ |
| 1991 | 1 100 | 700 | 2 700 | 4 500 |
| 2001 | 1 300 | 900 | 2 900 | 5 100 |
| 2011 | 1 500 | 1 100 | 3 200 | 5 800 |
| 2021 | 2 000 | 1 300 | 3 700 | 7 000 |
| 2031 | 2 600 | 1 500 | 4 200 | 8 300 |

Source : Les calculs des auteurs se fondent sur les projections de la population et de la main-d'oeuvre tirées de Denton et Spencer, *ouvr. cit;* les taux de cotisation au RPC/RRQ sont ceux prévus par la législation jusqu'en 2011 et sont augmentés par la suite de 11 p. 100, conformément aux recommandations des actuaires. Les coûts totaux de santé sont ceux prévus par H. Messenger et B. Powell, «The Implications of Canada's Aging Society on Social Expenditures», dans *Aging In Canada,* édition V. Marshall, Markham: Fitzhenry et Whiteside, 1987.

## CONCLUSION

Au cours des décennies 1960 et 1970, on a concentré les efforts pour réduire le taux très élevé de pauvreté chez les Canadiens âgés. Une bonne partie de ce mouvement fut enclenchée par le rapport annuel du Conseil économique du Canada en 1968, qui faisait ressortir toute l'étendue de la pauvreté chez les personnes âgées.[31] En réaction à ce rapport, le Sénat créa un comité spécial sur la pauvreté présidé par le sénateur David Croll.[32] Les conclusions largement divulguées de ce comité vinrent corroborer plus en détail les révélations du Conseil économique. Parmi les nombreuses améliorations proposées, le Comité du Sénat recommandait l'établissement d'une forme de revenu annuel garanti pour aider à résoudre le problème de la pauvreté au Canada.

Un revenu garanti pour tous les groupes d'âge n'a pu être établi au Canada, mais l'augmentation des prestations versées aux personnes âgées a permis de réduire le taux de pauvreté chez les ménages âgés de 37,8 p. 100 en 1973 à 29,4 p. 100 en 1988. Par contre, au cours de la même période, le taux de pauvreté pour l'ensemble des ménages canadiens ne s'améliorait guère, reculant même de 20,6 p. 100 à 20,0 p. 100. Les personnes âgées ont donc vu leur situation économique s'améliorer considérablement par rapport aux autres Canadiens.

Le Canada doit maintenant accorder aux enfants le même genre de soutien durable qu'il a offert aux personnes âgées. Si le sens de l'équité et de la justice ne suffit pas à motiver la plupart des Canadiens pour qu'ils appuient les efforts visant à éliminer la pauvreté des enfants, peut-être alors leur intérêt les y poussera-t-il. Car on sait maintenant que si la pauvreté se maintient au niveau actuel chez les enfants, il nous sera extrêmement difficile de maintenir la compétitivité économique nécessaire en cette fin de siècle. Il deviendra alors impossible de conserver les régimes de retraite et de santé. Le Canada ne sera plus en mesure de gaspiller sa plus importante ressource économique : ses enfants. Si en 2010, le pays n'a pas encore réussi à tirer le maximum de sa population qui ne cesse de rétrécir, il pourrait bien se retrouver incapable de soutenir la concurrence mondiale. Et partant, incapable d'assurer aux retraités le niveau de vie auquel ils ont droit de s'attendre.

## NOTES ET RENVOIS

1. Pour les plus récentes évaluations par Statistique Canada, voir *Distribution des revenus par tranche au Canada 1988,* Statistique Canada, Ottawa, 1989.

2. Une certaine confusion a été créée par ceux qui ont utilisé la version 1978 des seuils de Statistique Canada. Ces seuils ont été révisés en 1986. Néanmoins, même en utilisant les seuils de 1978, le nombre d'enfants de moins de 16 ans en situation de pauvreté s'élève à 875 000; en ajoutant les enfants autochtones vivant sur les réserves, ce chiffre passe à environ 915 000. Si l'on additionne ensuite les enfants à charge âgés de 16 et 17 ans, le total dépasse aujourd'hui le million.

3. Ernest Akyeampong, «Working for the Minimum Wage», *Perspectives sur la main-d'oeuvre et le revenu,* Statistique Canada, hiver 1989.

4. Agriculture Canada, *Rapport sur le prix au détail des aliments,* 16 février 1990.

5. Denise Avard et Louise Hanvey, *The Health of Canada's Children,* Canadian Institute of Child Health, Ottawa, 1989.

6. Nova Scotia Nutrition Council. Information contenue dans un mémoire présenté au Comité du Sénat sur la pauvreté chez les enfants, le 10 avril 1990.

7. Résultats d'une enquête menée par l'Inter-Agency Group, une coalition de personnes qui travaillent pour divers organismes de services sociaux, d'éducation et de loisirs à Winnipeg. Signalés dans le *Winnipeg Free Press,* décembre 1989.

8. Rapport sur les banques alimentaires préparé par le Comité permanent du Parlement de l'Ontario sur le développement social, publié le 23 avril 1990.

9. La plupart des renseignements sur les problèmes de santé des enfants sont tirés de deux abrégés de recherche : Avard et Hanvey, *The Health of Canada's Children,* et le mémoire présenté au Comité du Sénat par la Canadian Coalition for the Prevention of Developmental Disabilities, le 3 avril 1990.

10. Les données ici proviennent de l'*Enquête sur la santé et les limites d'activité, 1986,* de Statistique Canada. Les résultats mentionnés sont extraits de la présentation faite au comité de la Chambre des communes sur la pauvreté par M. Russell Wilkins, chercheur à Statistique Canada, le 21 février 1990.

11. Wilkins, *ouvr. cit.*

12. Wilkins, *ouvr. cit.*

13. C. Colin et H. Desrosiers, *Naître égaux et en santé,* gouvernement du Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux, Québec, 1989.

14. C. Colin et H. Desrosiers, *ouvr. cit.*

15. M. McCormick, «The Contribution of low birth weight to infant mortality and childhood morbidity», *New England Journal of Medicine,* p. 312, 1985.

16. M. McCormick, *ouvr. cit.*

17. Canadian Coalition for the Prevention of Developmental Disabilities, *oeuvre citée.*

18. Agnes Higgins, Paul Pencharz, Denise Mikolainis et Sheila Dubois, «Impact of the Higgins Nutrition Intervention Program on Birth Weight: A Within-Mother Analysis», *Journal of the American Dietetic Association,* août 1989.

19. *Ontario Child Health Study: Summary of Initial Findings,* 1986, publié par le ministère de la Communauté et des Services sociaux de l'Ontario, Queens Park, Toronto.

20. M.C. Lepage et coll. *La mortalité et la morbidité périnatales et infantiles,* gouvernement du Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux, Québec, 1989.

21. Canadian Coalition for the Prevention of Developmental Disabilities, «Low Birth Wright and Poverty», mémoire présenté au comité du Sénat étudiant la pauvreté chez les enfants, 3 avril 1990.

22. *A Choice of Futures: Canada's Commitment to its Children,* préparé par le Child Welfare Group, 1988.

23. Chiffres mis à jour fournis par les fonctionnaires de Santé et Bien-être social Canada.

24. G. Radwanski, *Ontario Study of the Relevance of Education, and the Issue of Dropouts,* ministère de l'Éducation de l'Ontario, 1987. Les deux évaluations de cette étude, limitée à l'Ontario, étaient de 30 et 33 p. 100 respectivement.

25. Radwanski, *ouvr. cit.*

26. L'enquête sur les finances des consommateurs est une importante enquête menée chaque année par Statistique Canada. Elle porte sur environ 37 000 ménages. Les principales conclusions en sont publiées chaque année dans *Distribution du revenu par tranche au Canada,* mais l'analyse plus détaillée qui suit est le résultat de calculs réalisés à partir des bandes de microdonnées.

27. Techniquement, le revenu gagné est la variable qui rend le mieux compte de la productivité, et non le revenu total. Cependant, au Canada, le revenu gagné représente pratiquement 90 p. 100 du revenu total. Par conséquent, le revenu total est un équivalent raisonnable du revenu gagné et de la productivité.

28. Une remarque importante concernant notre méthode d'évaluation : les estimations concernant l'emploi, le revenu, les contributions aux recettes publiques et aux prestations de sécurité du revenu reçu sont fondées sur la situation de l'emploi en 1986. Cette année-là, le taux de chômage s'établissait à 9,5 p. 100, ce qui se compare à une moyenne de 9,3 p. 100 pour les années 1980. Il est difficile de prévoir les taux de chômage au cours des 20 prochaines années. Sachant que les décrocheurs trouvent plus difficilement de l'emploi lorsque le chômage est élevé, si celui-ci est inférieur au taux de 9,5 p. 100 projeté pour les 20 prochaines années, nos évaluations de revenu, d'emploi et de contributions aux recettes publiques pour les décrocheurs seront alors relativement faibles. Par ailleurs, si le taux de chômage dépasse les 9,5 p. 100 au cours des 20 prochaines années, ces estimations seront exagérées par rapport aux travailleurs plus scolarisés.

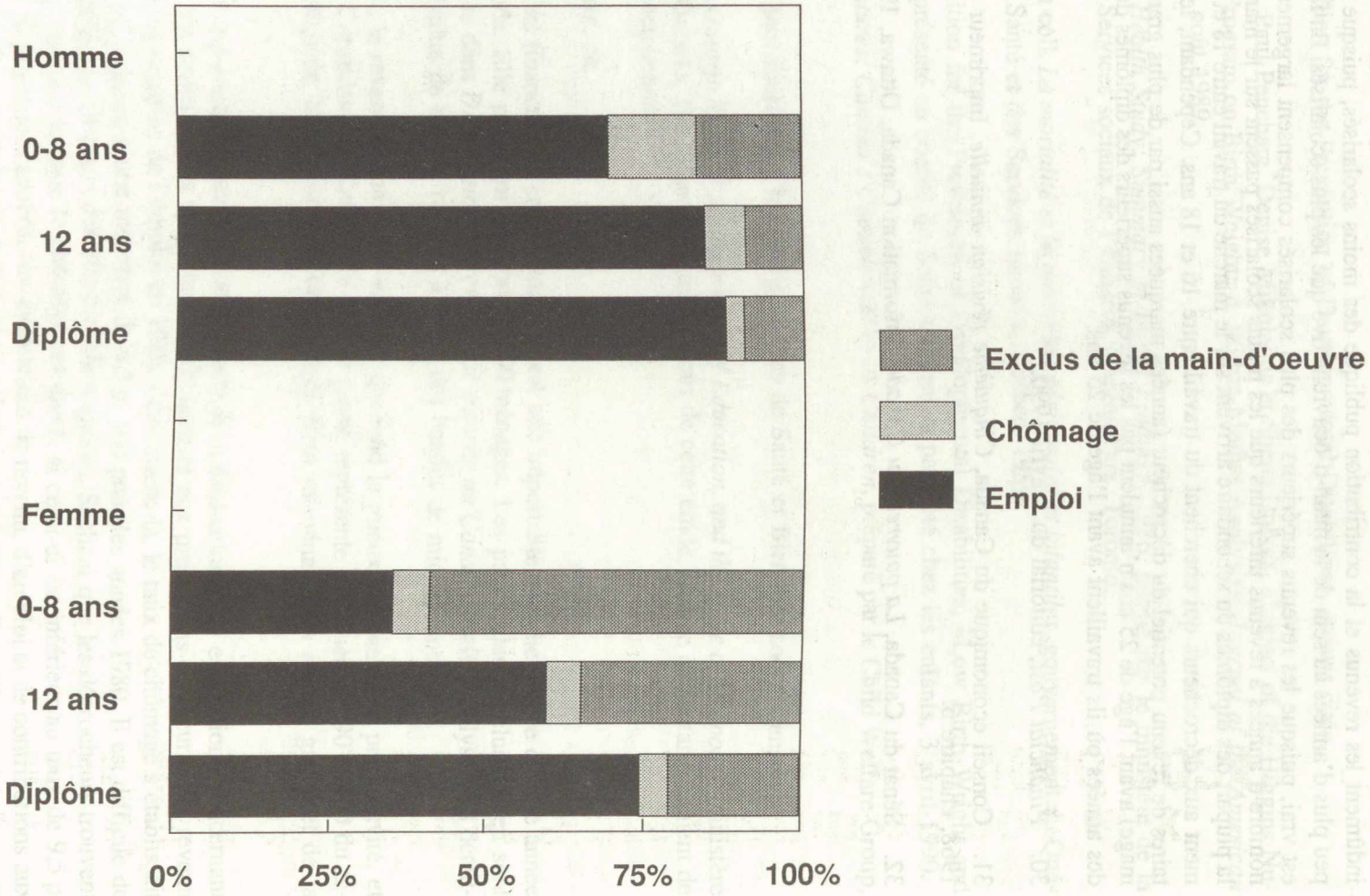
29. En limitant la «durée de vie» à la période 25-65 ans, d'aucuns pourraient croire qu'on réduit ainsi indûment les revenus et la contribution publique des moins scolarisés, puisque ceux-ci passeront un peu plus d'années au sein de la main-d'oeuvre active que les plus scolarisés. En fait, c'est l'inverse qui est vrai, puisque les revenus supérieurs des plus scolarisés compensent largement pour le plus grand nombre d'années à revenus inférieurs que les moins scolarisés passent sur le marché du travail. Ainsi, la plupart des diplômés du secondaire arrivent sur le marché du travail entre 18 et 23 ans, comparativement aux décrocheurs qui cherchent du travail entre 16 et 18 ans. Cependant, les années supplémentaires de revenu potentiel du décrocheur (années marquées aussi par de plus grandes périodes de chômage) avant l'âge de 25 ans n'annulent pas les revenus supérieurs des diplômés du secondaire au cours des années où ils travaillent avant l'âge de 25 ans.

30. *Financial Post,* éditorial du 5 avril 1990.

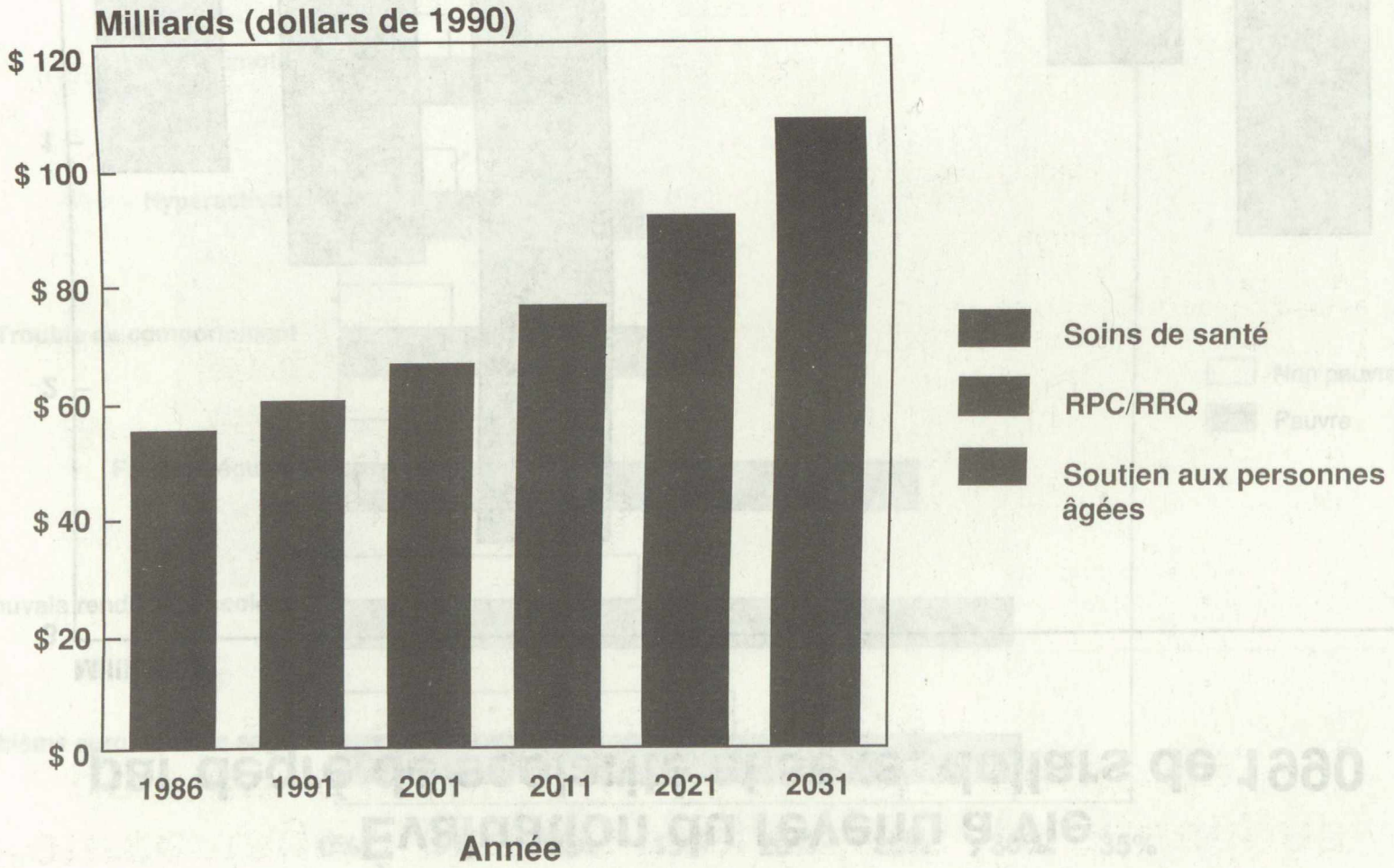
31. Conseil économique du Canada, *Cinquième révision annuelle,* Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1968, chapitre 6.

32. Sénat du Canada, *La pauvreté au Canada,* Information Canada, Ottawa, 1971.

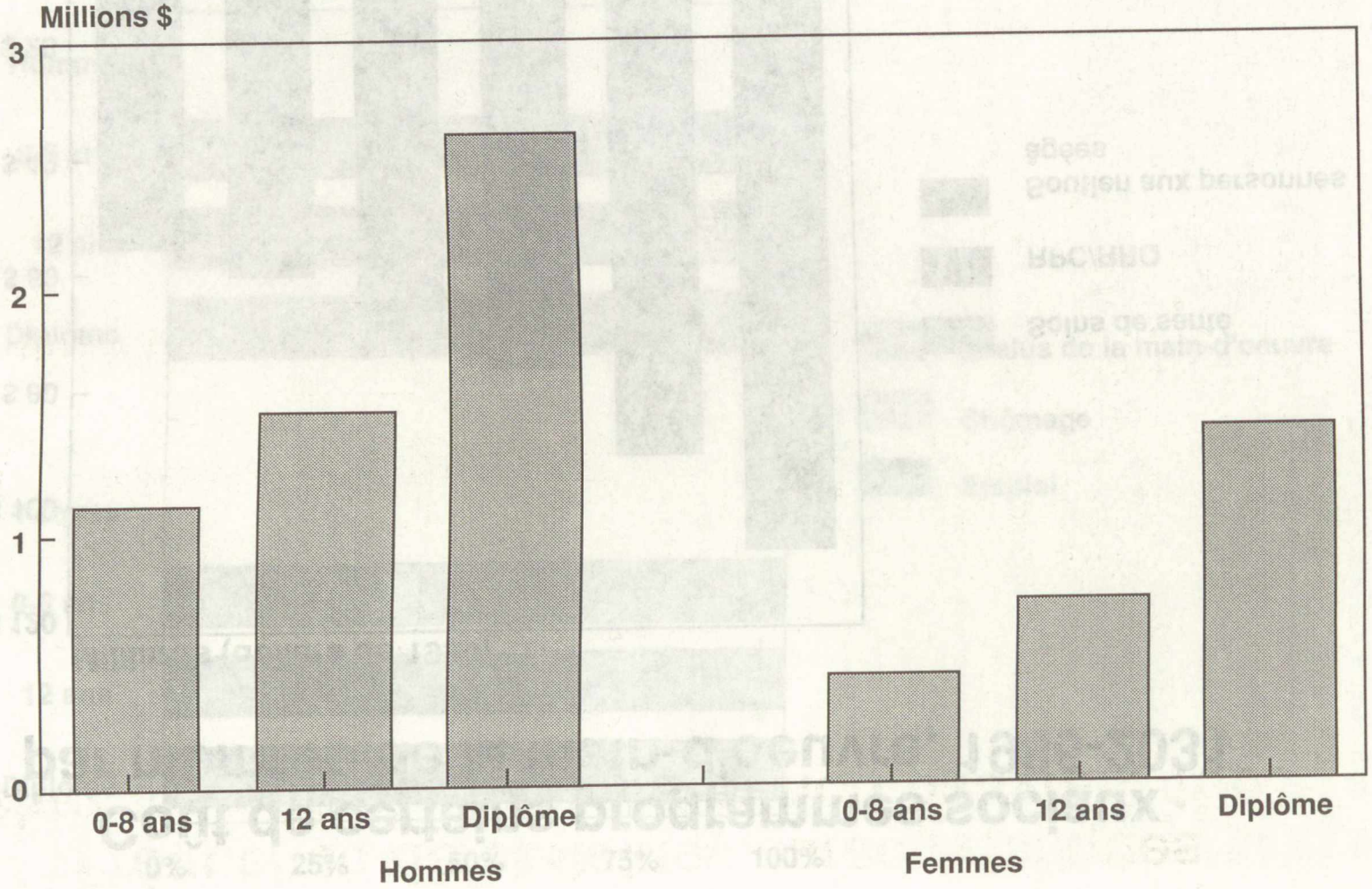
# Pourcentage du temps passé dans les situations de main-d'oeuvre, 25-64 ans, par degré de scolarité et par sexe



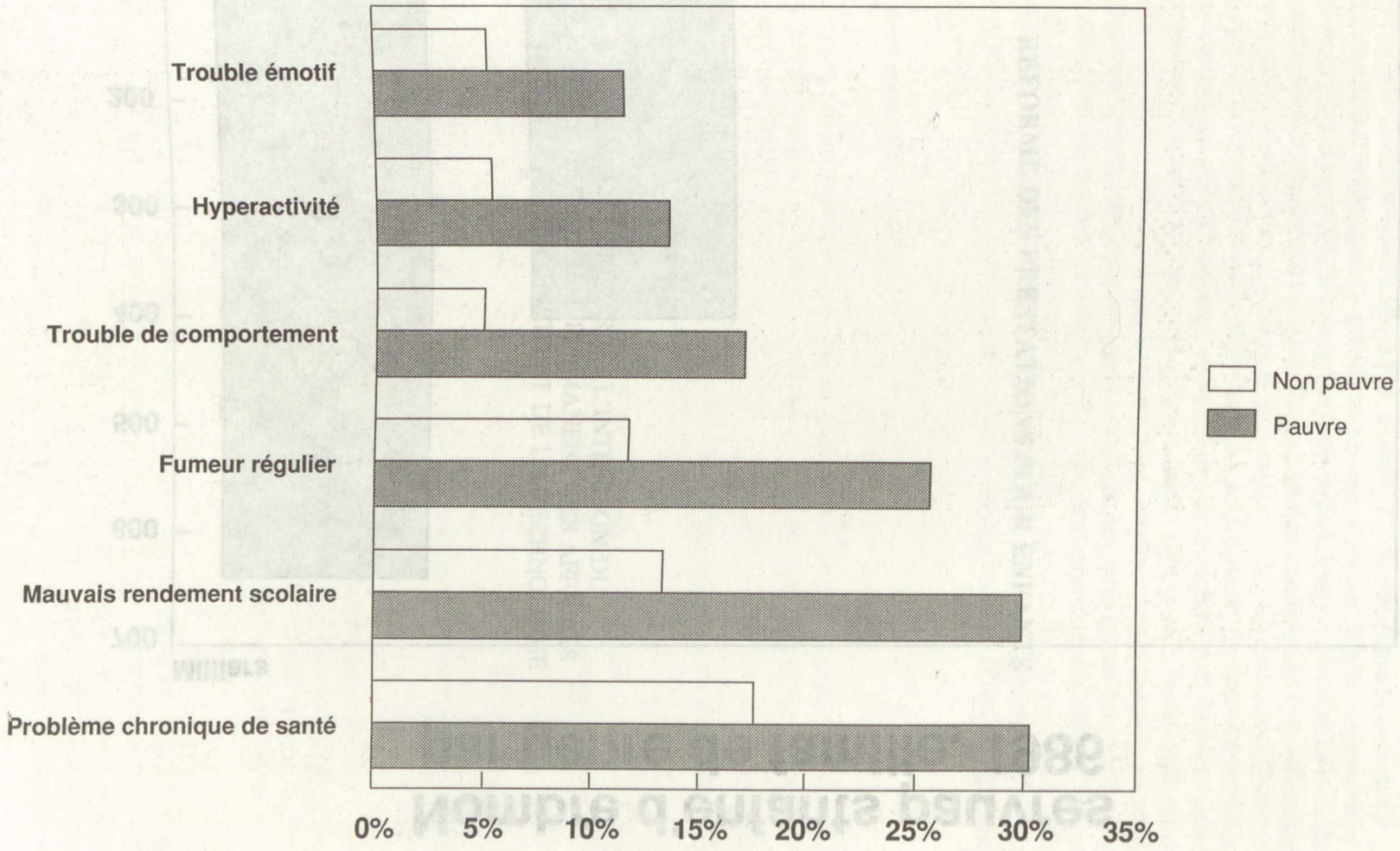
# Coût de certains programmes sociaux par membre de la main-d'oeuvre, 1986-2031



# Évaluation du revenu à vie par degré de scolarité et sexe, dollars de 1990

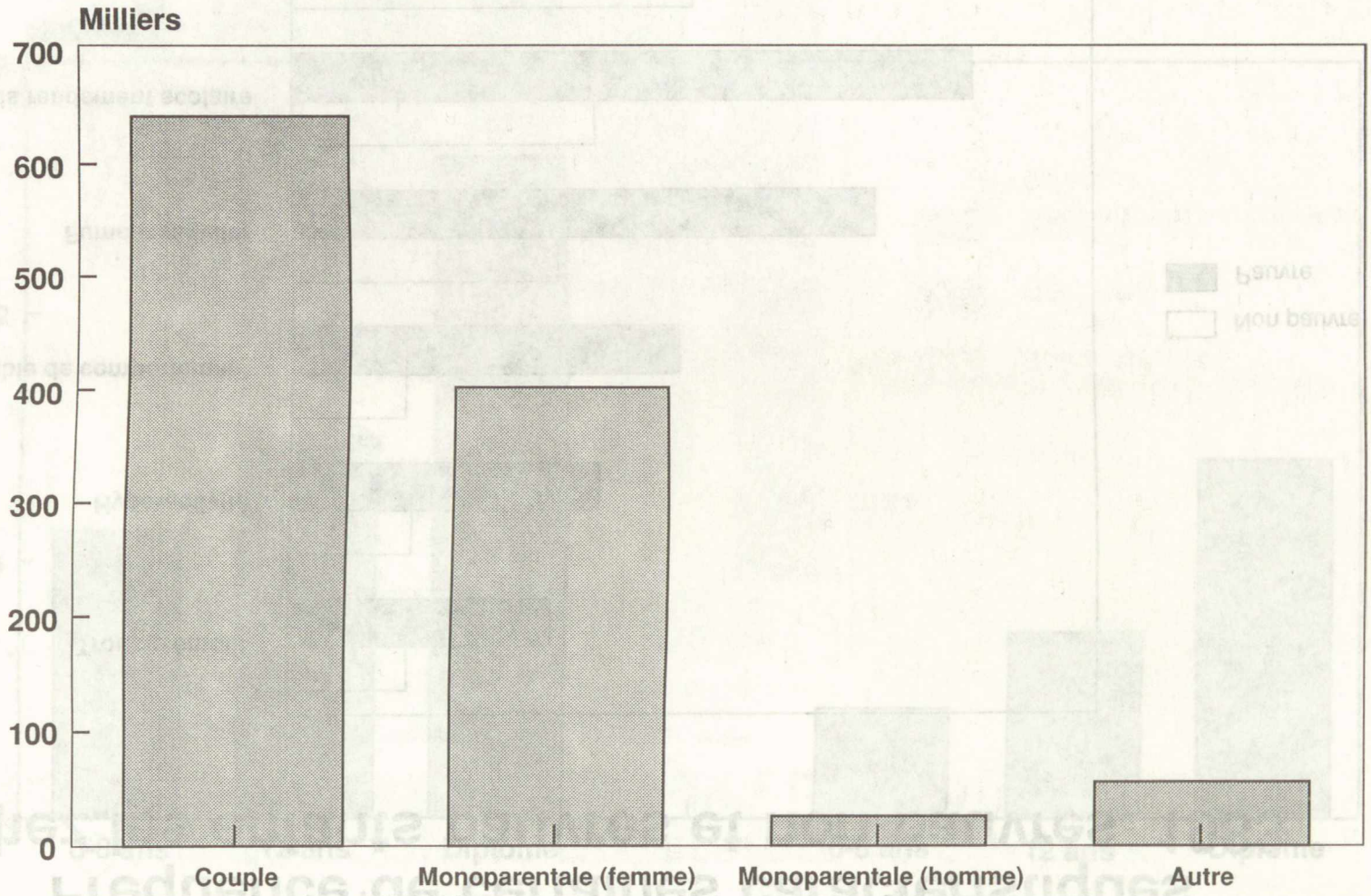


# Fréquence de certaines caractéristiques chez les enfants pauvres et non pauvres, 1983




Source: Étude sur la santé des enfants en Ontario

# Nombre d'enfants pauvres par genre de famille, 1986



# ANNEXE II

## RÉFORME DES PRESTATIONS POUR ENFANTS

RAPPORT PRÉPARÉ À L'INTENTION DU
COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES
SOCIALES, DES SCIENCES ET DE LA TECHNOLOGIE

Ken Battle
Juillet 1990

Ce document a été préparé à la demande du Comité sénatorial des affaires sociales, des sciences et de la technologie afin d'appuyer le rapport du comité sur la pauvreté dans l'enfance. Le but du document est d'examiner les objectifs du régime fédéral de prestations pour enfants, d'analyser les récentes modifications aux programmes fédéraux et d'évaluer certaines options de réforme.

Les opinions exprimées dans ce document sont celles des auteurs et n'engagent aucunement le Conseil national du bien-être social, sauf lorsque le document cite les rapports ou les positions de principe du Conseil. Les options examinées sont fournies à titre indicatif seulement et ne constituent pas des recommandations proposées par l'auteur ou par le Conseil national du bien-être social. Si le Comité sénatorial voulait proposer des solutions de rechange précises au régime actuel des prestations pour enfants, il faudrait entreprendre un travail supplémentaire d'ordre technique.

Richard Shillington, de Tristat Resources, a modélisé les options de prestations pour enfants et, avec l'aide de David Ross, m'a aidé à les élaborer.

## Introduction

Le régime canadien de prestations pour enfants a subi des modifications importante ces dernières années. Malheureusement, ces mesures sont complexes et mal comprises. Peu de Canadiens ont une idée exacte du fonctionnement des divers programmes de prestations, des avantages accordés et des bénéficiaires. Il n'y a pas non plus une perception nette des buts originaux des prestations pour enfants et de la pertinence actuelle de ces objectifs au moment où commence la dernière décennie du vingtième siècle.

Il est essentiel de bien comprendre le régime actuel de prestations pour enfants avant de tenter de le réformer. La première partie de ce document examine les buts des programmes fédéraux de prestations; il indique les changements que le gouvernement fédéral leur a apportés durant les cinq dernières années et évalue ces changements à la lumière des divers objectifs du régime. Le reste du document présente certaines options de réforme et examine leurs répercussions sur les divers objectifs du régime de prestations pour enfants.

## Les objectifs des prestations pour enfants

Au delà des diverses raisons politiques, sociales et économiques qui ont amené l'établissement des programmes de prestations pour enfants au cours des années, on peut considérer que le régime poursuit quatre objectifs principaux:

a. **la reconnaissance du rôle des parents** — pour leur contribution envers la société, parce qu'ils élèvent de futurs citoyens, des travailleurs et des contribuables;

b. **l'équité horizontale** — parce que les parents doivent supporter un fardeau financier plus lourd que les couples sans enfants ou les célibataires dont le revenu avant-transfert est identique, le marché du travail ne remunérant pas en fonction de la taille de la famille;

c. **la lutte contre la pauvreté** — pour aider les familles avec enfants, à revenu faible;

d. **la stimulation de l'économie** — pour verser de l'argent aux parents et stimuler ainsi la consommation et les activités économiques qui en découlent.

Les trois premiers de ces objectifs ne sont pas très différents; ils sont même interreliés jusqu'à un certain point. L'objectif d'équité horizontale constitue, en quelque sorte, une sous-catégorie de l'objectif plus général de reconnaissance du rôle des parents, en ce sens qu'il exprime, en termes financiers, la nature de ce rôle. Les objectifs de lutte contre la pauvreté et d'équité horizontale sont essentiellement identiques pour les familles à faible revenu.

Il est facile de dresser des listes d'objectifs, mais il l'est beaucoup moins de les consolider dans des programmes. En pratique, les programmes sociaux ne sont pas délimités de façon logique, comme on pourrait s'y attendre en théorie. Ils visent rarement un seul objectif; ils en poursuivent plusieurs, souvent de concert avec d'autres programmes. Parfois, les objectifs non mentionnés sont tout aussi importants que les buts officiels. Certains programmes sociaux sont établis en fonction d'objectifs qui vont à l'encontre d'autres programmes, ou visent des buts multiples qui s'intègrent mal.

Les programmes sociaux changent souvent avec le temps, en fonction de conceptions nouvelles de leurs objectifs légitimes, des besoins et des ressources. De tels changements peuvent modifier ou parfois dénaturer les buts originaux, sans même que le public ou les bénéficiaires du programme en aient connaissance. Certains programmes sociaux demeurent en vigueur longtemps après qu'on ait oublié pourquoi on les avait promulgués, ou ils visent des objectifs qu'une partie importante de la population n'appuie pas.

Les programmes fédéraux de prestations pour enfants semblent se conformer largement à ce dernier énoncé. Néanmoins, nous tenterons de voir, pour chaque programme, l'effet des récents changements sur le(s) objectif(s) visé(s), ainsi que leurs répercussions sur le régime global de prestations pour enfants.

**Les allocations familiales**

Le régime d'allocations familiales fut adopté par le Parlement en 1944; les allocations furent versées pour la première fois au printemps 1945. Il s'agissait du premier programme universel de sécurité sociale au Canada, ainsi que la plus importante dépense de nature sociale de l'époque, son coût dépassant celui de tous les autres programmes sociaux mis en place par l'État.

Le gouvernement fédéral était motivé, en partie, par des considérations politiques immédiates, les allocations familiales pouvant potentiellement lui livrer le vote des parents et lui permettre de repousser les demandes d'abolition des contrôles sur les salaires établis durant la guerre. Cependant, les objectifs déclarés du programme étaient de reconnaître la contribution de tous les parents à la société, d'accorder un revenu d'appoint aux familles élevant des enfants et de prévenir une récession d'après-guerre en versant à chaque mois aux mères canadiennes, de l'argent qu'elles dépenseraient, stimulant ainsi l'économie.

Ce motif de stimulation économique des allocations familiales est rarement évoqué de nos jours. L'objectif initial de lutte contre la pauvreté s'est aussi noyé quelque part débats visant à déterminer si toutes les familles -y compris les familles aisées-devraient bénéficier des allocations. Les instigateurs du régime avait pourtant prévu que ce programme jouerait un rôle important dans la lutte contre la pauvreté puisqu'il fournirait un revenu d'appoint à la famille moyenne et qu'il pourvoirait aux besoins matériels de base des enfants. À l'époque, les revenus étaient beaucoup plus bas que maintenant : plus de la moitié des travailleurs canadiens ne gagnaient pas assez d'argent pour répondre aux besoins alimentaires fondamentaux de leur famille. Les allocations familiales devaient aider à combler l'écart entre les revenus et les besoins financiers de la famille moyenne.

La justification la plus controversée des allocations familiales est peut-être celle qu'on invoque le plus souvent pour défendre l'universalité du programme: la reconnaissance de la contribution que tous les parents, sans égard à leur revenu, apportent à la société en élevant leurs enfants. On pourrait réaliser cet objectif, mais tout en veillant à ce que la société reconnaisse la contribution des familles à l'aise autrement que par des paiements de transfert, car cet argent pourrait mieux servir les familles démunies. Au risque de passer pour frondeur, on pourrait imaginer que les concepteurs du programme auraient très bien pu restreindre le programme aux familles à revenu faible et moyen, et décerner aux parent aisés, un certificat de reconnaissance parentale à chaque naissance.

De fait, un grand nombre de Canadiens n'approuvent pas le versement universel des prestations pour enfants; ils croient plutôt que les fonds épargnés, en excluant du régime des allocations les familles à l'aise, devraient servir à la réduction du déficit budgétaire fédéral ou à l'accroissement des prestations versées aux familles à faible revenu. Dans ce débat, il est manifeste que deux des objectifs des allocations familiales — un revenu d'appoint aux familles à faible revenu et la reconnaissance de la contribution apportée par tous les parents, sans égard à leur revenu — sont difficilement compatibles.

Les tenants de l'universalité des allocations familiales ont recours à d'autres arguments, comme on a pu le voir dans le rapport intitulé *«Les allocations familiales : un régime à repenser?»*, qu'a publié, en 1983, le Conseil national du bien-être social :

> Ils considèrent les programmes universels tels que les allocations familiales, la sécurité de la vieillesse, le Régime de pensions du Canada... comme la base fondamentale et précieuse sur laquelle reposent les programmes sociaux sélectifs s'adressant aux familles et aux particuliers dans le besoin. Peu importe leur lieu de résidence ou leurs revenus, tous les Canadiens bénéficient de certains programmes universels à un moment donné au cours de leur vie. Laisser tomber le principe de l'universalité au sein d'un régime aussi important que celui des allocations familiales affaiblirait, la base même du système canadien de sécurité sociale. Avec les années, les contribuables appuieraient de moins en moins les dépenses sociales, et les gens qui doivent recourir à des programmes sélectifs pour obtenir une aide financière en souffriraient.
>
> Les programmes universels, par contre, viennent en aide à tous les Canadiens qui partagent une situation commune n'ayant rien à voir avec le besoin financier. Les allocations familiales sont accordées à toutes les familles avec enfants de moins de 18 ans, les prestations de sécurité de la vieillesse à tous les hommes et les femmes de 65 ans et plus, et les prestations d'assurance-chômage à tous les sans-emploi. Ces bénéfices universels sont répartis également entre les Canadiens de différents niveaux de revenu. Les programmes sociaux universels unissent donc les Canadiens et favorisent un esprit communautaire
>
> On a aussi défendu l'universalité des allocations familiales sous prétexte qu'elles «appartiennent aux femmes». Selon cet argument populaire les allocations familiales, sont la seule source de revenu à laquelle toutes les mères canadiennes ont pleinement droit. Il arrive, même au sein de familles à l'aise, que le mari refuse de répondre adéquatement aux besoins de l'épouse et des enfants. Tant et aussi longtemps que les lois sur les biens matrimoniaux n'accorderont pas aux épouses la part des ressources financières familiales qui leur revient, il n'est pas raisonnable de les priver du droit acquis aux allocations familiales sous prétexte que le revenu du mari est aussi celui de l'épouse.

Le débat sur l'universalité a pris un tournant historique et théorique. Le budget fédéral de 1989 a effectivement supprimé l'universalité des allocations familiales et des pensions de sécurité de la vieillesse, en proposant une récupération, par l'impôt, de tous les avantages accordés aux parents et aux retraités à revenu élevé.

Pour comprendre cette récupération fiscale, il faut d'abord voir de quelle façon fonctionnaient autrefois les allocations familiales. Les opposants à l'universalité des allocations familiales ignorent souvent le fait que, même si les familles reçoivent le même montant par enfant sans égard à leur revenu, les familles pauvres finissent par en bénéficier plus que les familles à revenu moyen alors que les familles à l'aise en profitent le moins. Depuis 1973, les allocations familiales sont imposables au père (ce qui a été changé, il y a quelques années, pour le conjoint dont le revenu est supérieur, donc habituellement encore le père).

Par exemple, une famille pauvre recevant de l'aide sociale conserve le plein montant des allocations familiales (400 $ par enfant en 1990), car elle ne paie pas d'impôt sur le revenu; une famille de «travailleurs pauvres» à un seul soutien, dont le revenu se chiffre à 20 000 $, remet en moyenne 26 p. 100 des allocations familiales par le biais du régime d'impôt sur le revenu, ce qui lui laisse un avantage net, après impôt, de 295 $ par enfant, c'est-à-dire 74 p. 100 du montant brut; une famille à revenu moyen (50 000 $) conserve 239 $ par enfant, c'est-à-dire 60 p. 100 du montant brut; quant à une famille à revenu supérieur (par exemple 75 000 $), elle conserve 220 $, c'est-à-dire 55 p. 100 des allocations familiales.

Les familles à faible revenu et, de prime abord, la plupart des familles à revenu moyen qui reçoivent des allocations familiales, continueront à bénéficier des mêmes avantages après impôt. Toutefois, les familles à revenu supérieur voient maintenant les avantages de leurs allocations familiales plus fortement réduits par le biais d'une mesure supplémentaire de récupération fiscale.

Ainsi, pour les familles dont le revenu net du parent qui gagne le plus atteint ou dépasse 50 000 $, l'État récupère les allocations familiales au rythme de 15 p. 100 de chaque dollar de revenu dépassant le seuil de 50 000 $. Par exemple, les familles avec deux enfants perdent toutes les allocations familiales une fois que le revenu de l'un des parents dépasse 55 240 $. (La récupération par l'impôt est mise en place graduellement : un tiers en 1989, deux tiers en 1990 et en entier en 1991; aux fins de l'exemple, nous supposons que le mécanisme était complètement en place en 1989.) Comme le seuil de 50 000 $ n'est que partiellement indexé (sur un taux d'inflation supérieur à 3 p. 100), il diminuera graduellement en chiffres réels et s'appliquera à un nombre croissant de familles à revenus de plus en plus bas. En 1995, la récupération d'impôt s'appliquera à un seuil estimatif de 41 886 $, calculé en dollars constants de 1990. (Le Conseil national du bien-être social, dans son rapport de 1989 intitulé *Le budget de 1989 et la politique sociale,* a examiné en détail la récupération par l'impôt des allocations familiales et des pensions de sécurité de la vieillesse.)

La récupération par l'impôt touche de deux façons les objectifs des allocations familiales. D'abord, on s'écarte du motif traditionnellement invoqué de reconnaissance parentale, puisque les familles à revenu élevé ne recevront plus de prestations de l'État pour leurs enfants. Techniquement, elles continueront à recevoir les prestations; mais elles en jouiront seulement durant l'année en cours, puisque le printemps suivant elles devront les rembourser à l'impôt. Toutefois, la récupération par l'impôt n'est pas seulement une façon d'attraper les riches : la désindexation partielle du seuil signifie qu'un nombre de plus en plus élevé de familles à revenu moyen subiront la récupération par l'impôt et, ainsi, ne recevront plus un transfert de revenu pour leur contribution parentale.

Par ailleurs, cette récupération fiscale sape passablement l'objectif d'équité horizontale des prestations pour enfants, puisqu'elle réduit les allocations familiales pour certaines familles à revenu supérieur et les élimine pour d'autres. Comme nous le verrons dans la prochaine section, le remplacement des exemptions pour enfants par un crédit non remboursable en 1988 avait déjà diminué l'équité horizontale des prestations pour enfants.

L'autre modification majeure aux allocations familiales s'est produite en 1986, lorsque les prestations sont passées d'une indexation complète — qui était en vigueur depuis 1973 — à une indexation partielle (sur un taux d'inflation supérieur à 3 p. 100). Peut-être pourrions-nous utiliser le terme plus

exact de désindexation partielle afin d'accentuer l'aspect négatif. Ce changement signifie que les avantages des allocations familiales subissent l'érosion continuelle de l'inflation. Les allocations familiales s'élèvent à 400 $ par enfant en 1990; en vertu de l'ancien régime complètement indexé en vigueur de 1973 à 1984, ce montant aurait atteint 463 $ par enfant en 1990. Dès 1995, dix ans d'inflation auront réduit les allocations familiales à 428 $, comparativement à 573 $ si l'on avait conservé l'ancien régime. (Ces chiffres sont en dollars courants.)

**L'exemption d'impôt et le crédit non remboursable pour enfants**

Au Canada, l'exemption d'impôt pour enfants constitue la plus ancienne prestation pour enfants, puisqu'elle date de 1918, l'année de la mise en place du régime d'impôt sur le revenu. L'objectif de l'exemption d'impôt pour enfants était d'assurer, grâce au régime d'impôt, une certaine équité horizontale, en reconnaissant que les parents qui élèvent des enfants doivent supporter un fardeau financier plus lourd que leurs homologues sans enfants.

Les groupes de pression sociaux ont critiqué l'exemption d'impôt pour enfants parce qu'elle bénéficiait principalement (sous forme de réduction de l'impôt sur le revenu fédéral ou provincial) aux parents à revenu supérieur. En partie pour calmer ces critiques et en partie pour épargner des fonds, le gouvernement fédéral a limité l'exemption d'impôt pour enfants à 710 $ en 1984. Le budget de 1985 a signalé une réduction graduelle de cet avantage à 560 $ en 1987, à 470 $ en 1988 et à un montant égal aux allocations familiales en 1989 et après. En même temps, le crédit d'impôt remboursable pour enfants a graduellement été augmenté, de sorte que le budget de 1985 a réaffecté les ressources, les faisant passer d'un programme régressif à un programme progressif de prestations pour enfants. La réforme fiscale de 1988 est allée encore plus loin, en convertissant l'exemption d'impôt pour enfants en un crédit non remboursable de 65 $ par enfant, ce qui équivaut à 100 $ lorsqu'on y inclut l'épargne d'impôt provincial; le crédit est deux fois plus élevé (130 $) pour chaque enfant après le deuxième.

Le crédit d'impôt non remboursable pour enfants est partiellement désindexé, comme les allocations familiales, en fonction d'un taux d'inflation dépassant les 3 p. 100. En 1990, le crédit est de 68 $ pour le premier et le second enfant, et de 136 $ pour tout enfant après le deuxième; si l'on y ajoute l'épargne moyenne d'impôt provincial, les avantages s'élèvent à 105 $ et 211 $ respectivement.

La conversion de l'exemption d'impôt pour enfants en un crédit non remboursable a marqué un tournant, puisque l'équité verticale y prenait le pas sur l'équité horizontale. Le crédit est plus équitable que l'exemption, si l'on mesure l'équité en terme de progressivité ( c'est-à-dire que les avantages sociaux devraient varier en fonction du revenu, les bénéfices les plus importants allant aux pauvres). Même si le crédit non remboursable accorde un montant identique à toutes les familles qui doivent payer de l'impôt, cette mesure sociale est progressive, car elle aide davantage les contribuables à faible revenu.

En revanche, le crédit d'impôt non remboursable pour enfants accorde des épargnes d'impôt plus petites aux familles à revenu moyen et supérieur. Comme le crédit a été établi à un niveau très bas (14 p. 100 du montant de l'exemption, ce qui est le plus bas pourcentage de toutes les conversions de déductions et d'exemptions personnelles en crédits), il se trouve même que de nombreuses familles de «travailleurs pauvres» ou à revenu faible-moyen obtiennent moins de crédit qu'avec l'exemption. Par exemple, une famille à revenu moyen (40 000 $) comprenant deux enfants et un seul soutien réalisera,

en 1990, une épargne moyenne d'impôt fédéral et provincial de 211 $ grâce au crédit non remboursable; si l'exemption était encore en vigueur, la famille épargnerait 322 $ en impôt. Une famille à un seul soutien dont le revenu s'élève à 80 000 $ bénéficiera d'une réduction d'impôt de 211 $ grâce au crédit, mais elle épargnerait 360 $ si l'exemption était encore en vigueur.

Depuis l'instauration de la récupération des allocations familiales, le crédit d'impôt non remboursable est le seul programme de prestations pour enfants offert à tous les parents aisés. Mais, comme le montant moyen épargné en impôt provincial et fédéral s'élève tout juste à 105 $ pour chacun des deux premiers enfants (ce qui est le nombre maximum pour la plupart des parents), ce crédit d'impôt ne constitue guère plus qu'une reconnaissance symbolique du fardeau assumé par les parents. En outre, la désindexation partielle réduit graduellement les avantages de ce programme chaque année. Bref, le régime canadien de prestations pour enfants ne contribue qu'assez peu à l'équité horizontale.

**Crédit d'impôt remboursable pour enfants**

Le crédit d'impôt remboursable pour enfants a été introduit en 1978. Il vise les familles avec enfant(s), à revenu faible et moyen, et il contribue à l'objectif de lutte contre la pauvreté en fournissant un supplément de revenu.

Ce crédit est une prestation «décroissante», ce qui signifie que le plein montant est accordé aux familles dont le revenu est inférieur à un seuil établi et qu'au-dessus de ce seuil, il est réduit graduellement jusqu'au point où il s'annule complètement pour les familles à revenu supérieur. Les familles qui doivent payer de l'impôt sur le revenu déduisent leur crédit pour enfants de l'impôt à payer. Les familles trop pauvres pour payer de l'impôt reçoivent un crédit sous forme de chèque du gouvernement fédéral, ce qui justifie le qualificatif «remboursable».

Le crédit d'impôt remboursable pour enfants a été augmenté de façon substantielle ces dernières années. De 384 $ par enfant en 1985, le crédit est passé à 454 $ en 1986, à 489 $ en 1987 et à 559 $ en 1988; quant au seuil de revenu, il a été réduit de 26 330 $ à 23 500 $ en 1986. En 1988, on a ajouté un supplément de 100 $ au montant maximum du crédit d'impôt remboursable, dans le cas des enfants de six ans et moins pour lesquels la famille ne réclame pas de déductions pour frais de garde; on a augmenté ce supplément à 200 $ en 1989.

En 1990, le montant maximal du crédit d'impôt remboursable s'élève à 778 $ pour les enfants de six ans et moins et à 575 $ pour les enfants de sept à dix-sept ans, tandis que le seuil de revenu net familial à ne pas dépasser pour avoir droit au crédit maximal s'établit à 24 769 $. Une famille comptant deux enfants — un de six ans ou moins et l'autre de sept ans ou plus — se voit créditer d'un montant maximal de 1 353 $ si son revenu net est inférieur à 24 769 $. Le crédit est réduit de 5 $ pour chaque 100 $ de revenu dépassant ce seuil. Par exemple, une famille qui comprend un enfant de moins de sept ans et un enfant plus âgé et dont le revenu atteint 40 000 $, a droit à des crédits d'impôt remboursables de 591 $; mais les familles qui comptent deux enfants et dont le revenu dépasse 51 828 $ n'ont pas droit aux crédits.

Tandis que les diverses hausses du crédit d'impôt remboursable pour enfants renforcent l'objectif de lutter contre la pauvreté par le supplément de revenu, un autre changement, en sens contraire, diminue chaque année la portée de ce crédit. Ce mécanisme est la désindexation partielle.

Comme les allocations familiales et le crédit d'impôt non remboursable pour enfants, le crédit d'impôt remboursable et son seuil ne sont que partiellement indexés (sur un taux d'inflation dépassant 3 p. 100). La désindexation partielle affaiblira de deux façons le pouvoir de lutte contre la pauvreté que pourrait favoriser ce crédit remboursable. Premièrement, sa valeur ne cessera de décroître avec le temps. Deuxièmement, le seuil diminuera en termes réels, ce qui signifie que de moins en moins de familles à bas revenu auront droit à la prestation maximale: un avantage qui, de toute façon, perd de sa valeur avec le temps.

Par exemple, le montant maximal du crédit d'impôt remboursable accordé aux familles comprenant deux enfants (un enfant de six ans ou moins et un autre plus âgé) s'élève à 1 353 $ en 1990, pour les familles dont le revenu net ne dépasse pas 24 769 $; ce seuil représente 88 p. 100 du montant estimatif de 28 061 $, établi pour une famille à faible revenu comprenant quatre personnes et vivant dans une région métropolitaine. Pour 1995, le montant maximal estimatif du crédit d'impôt remboursable accordé à une telle famille atteindra 1 102 $ et le seuil aura descendu à 20 184 $, c'est-à-dire 72 p. 100 du niveau de faible revenu (ces chiffres sont en dollars constants de 1990).

**L'exemption et le crédit équivalant au montant de personne mariée**

Les familles monoparentales ont droit à une réduction d'impôt plus considérable que la moyenne pour un enfant. Jusqu'en 1988, cette mesure fiscale consistait en une exemption équivalente au montant de personne mariée (3 700 $ en 1987); la réforme fiscale de 1988 a transformé cette exemption en un crédit non remboursable permettant d'économiser 850 $ en impôt fédéral. Toutefois, l'exemption de personne mariée est affectée d'un taux plus généreux que l'exemption pour enfants (23 p. 100 comparativement à 14 p. 100), ce qui en a amélioré le bénéfice. En 1990, le crédit équivalant au montant de personne mariée s'élève à 877 $; lorsqu'on ajoute l'épargne moyenne d'impôt sur le revenu provincial, ce montant atteint 1 359 $.

Les familles monoparentales — huit sur dix sont dirigées par des femmes — se retrouvent aux échelons inférieurs de revenu. Celles dont le revenu est plus bas que le seuil du revenu imposable n'avaient pas droit à l'ancienne exemption équivalant au montant de personne mariée; elles n'auront pas droit non plus au crédit, car ce dernier n'est pas remboursable. Comme ce crédit a été établi à 23 p. 100 de l'exemption (ce qui est plus élevé que le taux inférieur d'imposition de 17 p. 100), il apporte à la plupart des familles monoparentales qui paient de l'impôt une épargne plus considérable qu'avec l'exemption.

Cependant, comme les autres prestations pour enfants, le crédit équivalant au montant de personne mariée est partiellement désindexé, de sorte que sa valeur décroîtra avec le temps. Cette érosion va à l'encontre des objectifs de supplément du revenu et d'équité horizontale des prestations pour enfants.

**La déduction pour frais de garde d'enfants**

On ne s'entend guère sur la façon de classer ce programme social. Certains considèrent qu'il s'agit de prestations pour enfants, comme celles qui ont été examinées plus haut. D'autres croient qu'il constitue plutôt une aide fiscale relative aux dépenses encourues pour le travail.

Dans le cadre de la stratégie nationale de garde d'enfants proposée en 1987, la déduction pour frais de garde a été doublée, passant de 2 000 à 4 000 $ pour les enfants de six ans ou moins pourvu que ces frais soient justifiés, et la limite antérieure de 8 000 $ par famille a été supprimée. Pour les enfants de sept à quatorze ans, la déduction maximale pour frais de garde reste à 2 000 $. Ces montants ne sont pas indexés, même partiellement.

Puisqu'il s'agit d'une exemption, la déduction pour frais de garde d'enfants est régressive. En doublant la déduction maximale pour les jeunes enfants, on a augmenté le pouvoir d'équité horizontale de ce programme, quoique la non-indexation en réduira la valeur au cours des années.

**Un régime moins généreux**

Pour évaluer ces divers changements, examinons leurs répercussions globales sur les différents genres de familles, à divers niveaux de revenu. Comparons l'«ancien» régime fédéral de prestations pour enfants au «nouveau». L'ancien régime comprenait les allocations familiales, l'exemption d'impôt pour enfants, le crédit d'impôt remboursable pour enfants et la déduction pour frais de garde. Le nouveau régime comprend les allocations familiales avec récupération par l'impôt, le crédit d'impôt non remboursable pour enfants, le crédit d'impôt remboursable pour enfants et la déduction pour frais de garde; comme nous l'avons déjà indiqué, les avantages des deux derniers types de prestations ont été rehaussés ces dernières années. Le nouveau régime de prestations est partiellement désindexé.

Les graphiques A à F illustrent les comparaisons de certaines caractéristiques du régime de prestations pour enfants en 1984 (l'ancien régime) et du régime réformé qui sera en vigueur en 1994. Nous avons choisi 1994 pour tenir compte des effets de quelques autres années d'inflation sur le régime de prestations pour enfants partiellement indexé. Tous les chiffres ont été convertis en dollars constants de 1990, afin de maintenir la comparabilité au cours de la période. L'un des enfants est âgé de six ans ou moins, et l'autre de sept ans ou plus.

Le **Graphique A** montre les prestations accordées par le fédéral à quatre couples comprenant deux enfants et un seul soutien. La famille pauvre assistée ne gagne pas de revenu d'un emploi et reçoit des allocations familiales et un crédit d'impôt remboursable pour enfants. La famille de «travailleurs pauvres» gagne 20 000 $ en 1990 et reçoit trois types de prestations pour enfants: les allocations familiales, le crédit d'impôt remboursable pour enfants et le crédit d'impôt non remboursable (ce dernier remplace une exemption depuis 1984). La famille à revenu moyen gagne 40 000 $ et bénéficie aussi des allocations familiales ainsi que des crédits d'impôt, tant remboursable que non remboursable, pour enfants. La famille à revenu supérieur gagne 100 000 $ et reçoit les allocations familiales (même si la récupération par l'impôt l'enlève au complet en 1994) et le crédit d'impôt non remboursable pour enfants, mais pas le crédit d'impôt remboursable pour enfants.

Les prestations fédérales à la famille pauvre assistée augmenteront à peine en 1994 (1 896 $) par rapport à 1984 (1 855 $). Ce que cette famille a perdu par suite de l'indexation partielle des allocations familiales et du crédit d'impôt remboursable pour enfants sera plus que comblé par l'augmentation substantielle de ce type de prestation entre 1985 et 1989, comme on l'a expliqué plus haut.

Toutes les autres familles recevront des prestations pour enfants plus petites en 1994 qu'en 1984. La famille de «travailleurs pauvres» recevra 1 833 $ en 1994, c'est-à-dire 241 $ de moins qu'en 1984;

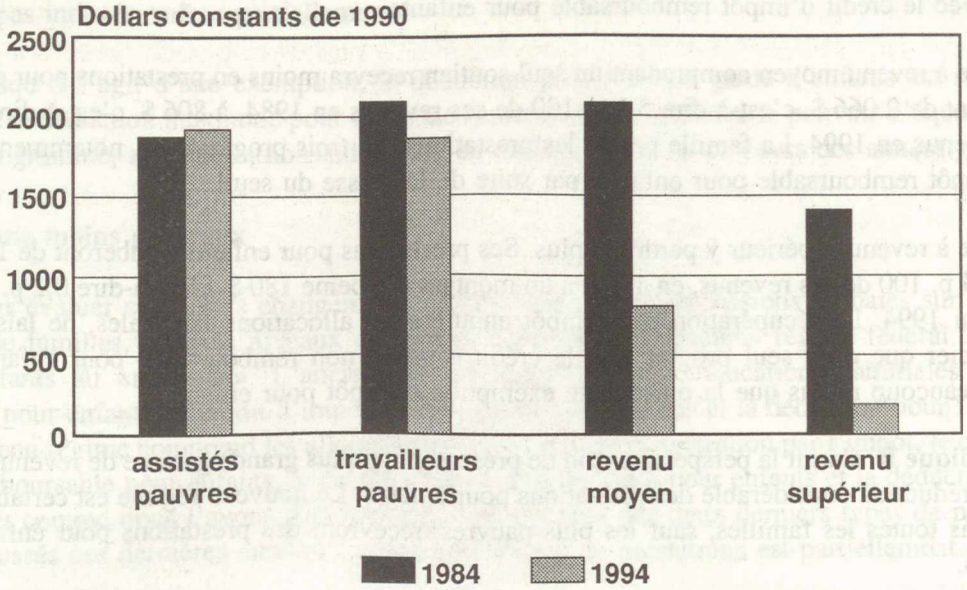
la proportion de son revenu provenant des prestations pour enfants passera de 10,4 p. 100 en 1984 à 7,8 p. 100 en 1994. Même si son crédit d'impôt remboursable sera plus élevé en 1994, la perte qu'elle subira par suite de la désindexation partielle des allocations familiales et du crédit d'impôt non remboursable, de même que de la transformation de l'ancienne exemption en crédit, sera supérieure au gain réalisé avec le crédit d'impôt remboursable pour enfants.

La famille à revenu moyen comprenant un seul soutien recevra moins en prestations pour enfants, celles-ci passant de 2 066 $, c'est-à-dire 5,2 p. 100 de ses revenus en 1984, à 806 $, c'est-à-dire 1,7 p. 100 de ses revenus en 1994. La famille perdra les prestations des trois programmes, notamment celles du crédit d'impôt remboursable pour enfants, par suite de la baisse du seuil.

La famille à revenu supérieur y perdra le plus. Ses prestations pour enfants tomberont de 1 408 $, c'est-à-dire 1,4 p. 100 de ses revenus, en 1984, à un montant d'à peine 180 $, c'est-à-dire 0,2 p. 100 de ses revenus, en 1994. La récupération par l'impôt annulera les allocations familiales, ne laissant la famille bénéficier que d'un seul programme: le crédit d'impôt non remboursable pour enfants, qui l'avantagera beaucoup moins que la précédente exemption d'impôt pour enfants.

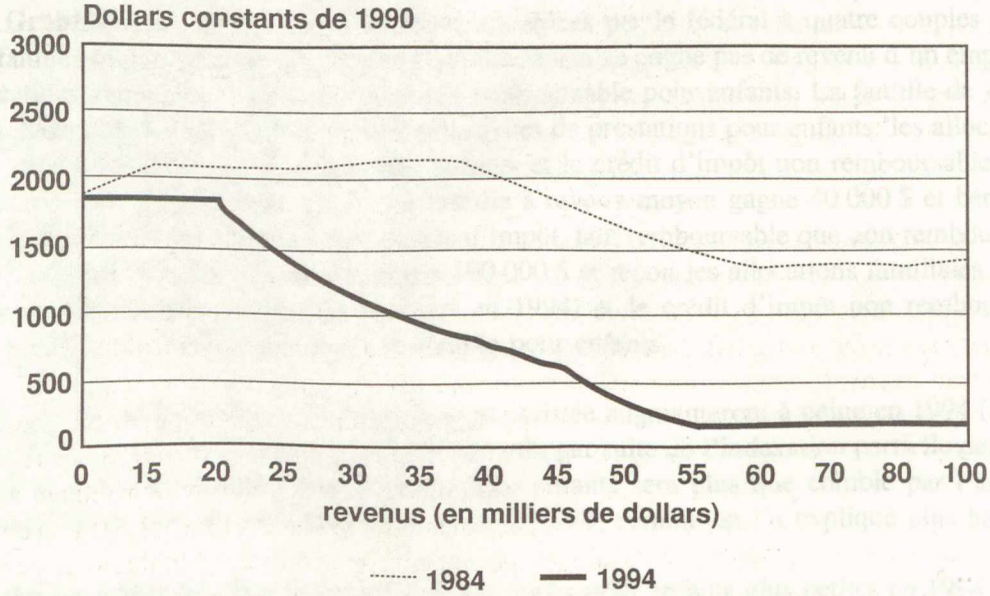
Le **Graphique B** élargit la perspective afin de présenter une plus grande gamme de revenus. On y remarque une réduction considérable des prestations pour enfants. Le nouveau régime est certainement progressif, mais toutes les familles, sauf les plus pauvres, recevront des prestations pour enfants réduites en 1994.

## PRESTATIONS POUR ENFANTS, COUPLES À UN SEUL SOUTIEN AVEC DEUX ENFANTS. PAR GROUPES DE REVENUS, 1984 ET 1994




*Graphique A*

## PRESTATIONS POUR ENFANTS, COUPLES À UN SEUL SOUTIEN AVEC DEUX ENFANTS, PAR TRANCHES DE REVENUS, 1984 ET 1994




*Graphique B*

Pour calculer les prestations pour enfants auxquelles a droit un couple à deux soutiens, nous avons considéré la déduction pour frais de garde comme partie intégrante du régime de prestations, et nous avons postulé que les familles à revenu moyen et supérieur réclamaient la déduction pour frais de garde relativement à leur plus jeune enfant. Les niveaux de revenu sont les mêmes que pour les familles à un seul soutien, sauf que nous avons établi le montant total reçu par la famille à revenu moyen à 55 000 $, car les familles à deux soutiens disposent d'un revenu moyen plus élevé que les familles à un seul soutien.

Le **Graphique C** indique que les prestations fédérales pour enfants versées à la famille pauvre assistée augmenteront, passant de 1 855 $ en 1984 à 1 896 $ en 1994. Toutes les autres familles y perdront.

La famille de «travailleurs pauvres» verra baisser ses prestations, de 2 081 $, soit 10,4 p. 100 de ses revenus, en 1984, à 1 833 $, soit 9,5 p. 100 de ses revenus, en 1994. La perte la plus considérable sera subie par la famille à revenu moyen, car ses prestations diminueront de 45 p. 100, passant de 2 312 $, ou 4,2 p. 100 de ses revenus, à 1 272 $, ou 2,4 p. 100 de ses revenus, durant cette période de dix ans. La famille à revenu supérieur perdra 30 p. 100 de ses prestations pour enfants, celles-ci passant de 2 218 $, ou 2,2 p. 100 de ses revenus en 1984, à 1 544 $, ou 1,6 p. 100 de ses revenus, en 1994. Notons que la famille aisée recevra, en 1994, des prestations plus importantes que la famille à revenu moyen, à cause de la régressivité de la déduction pour frais de garde.

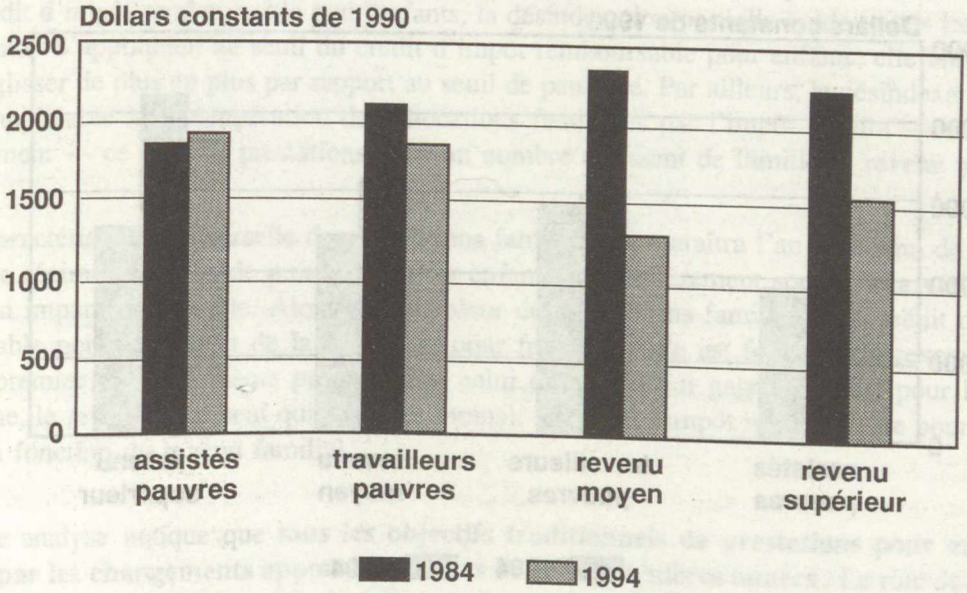
Le **Graphique D** montre, pour les couples à deux soutiens, l'état des prestations selon différentes tranches de revenus. Toutes les familles, sauf la plus pauvre, y perdront avec le nouveau régime, qui demeurera régressif à cause de la déduction pour frais de garde. De fait, en 1994, les plus basses prestations pour enfants (932 $) seront accordées à la famille gagnant 45 000 $, tandis que la famille disposant d'un revenu de 100 000 $ bénéficiera d'un montant plus substantiel: 1 544 $.

Les **Graphiques E et F** tracent la courbe des prestations pour enfants accordées aux familles monoparentales de deux enfants. La famille du «travailleur pauvre» gagne 15 000 $, la famille à revenu moyen 25 000 $ et la famille à revenu supérieur 80 000 $. Les prestations pour enfants comprennent l'exemption/crédit d'impôt équivalant au montant de personne mariée et la déduction pour frais de garde applicable au plus jeune enfant, de même que les allocations familiales et le crédit d'impôt remboursable pour enfants.

Les familles monoparentales dont le revenu est imposable reçoivent des prestations pour enfants plus grandes que les familles biparentales, à cause de la prestation plus élevée accordée pour l'un des enfants sous forme d'exemption/crédit d'impôt équivalant au montant de personne mariée; cela signifie 1 359 $ en épargne moyenne d'impôt fédéral/provincial pour 1990, comparativement au montant habituel de 105 $ pour le crédit d'impôt non remboursable pour enfants. La famille du «travailleur pauvre» verra ses prestations pour enfants diminuer, puisqu'elles passeront de 3 046 $, soit un pourcentage substantiel de 20,3 p. 100 de ses revenus en 1984, à 2 861 $, c'est-à-dire 19,7 p. 100 de ses revenus en 1994. Le montant total des prestations pour enfants accordées à la famille monoparentale à revenu moyen tombera de 3 184 $, ou 12,7 p. 100 de ses revenus en 1984, à 2 413 $, ou 10 p. 100 de ses revenus en 1994; quant à la famille à l'aise, ses prestations pour enfants diminueront, passant de 4 212 $, soit 5,3 p. 100 de ses revenus, à 2 550 $, soit 3,5 p. 100 de ses revenus, durant la même période.

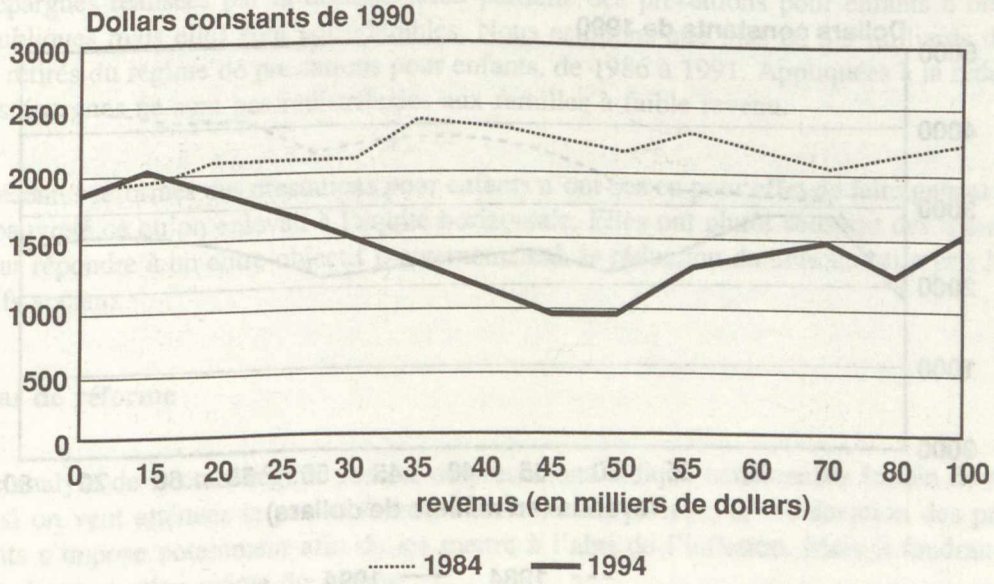
Comme dans le cas des couples à deux soutiens, le nouveau régime de prestations n'est pas graduellement progressif pour les familles monoparentales, à cause de la déduction pour frais de garde d'enfants. La famille dont le revenu s'élèvera à 50 000 $ recevra les plus faibles prestations en 1994 (2 582 $), alors que la famille dont le revenu atteindra 80 000 $ — cas assez rare parmi les familles monoparentales — obtiendra davantage.

**PRESTATIONS POUR ENFANTS, COUPLES À DEUX SOUTIENS AVEC DEUX ENFANTS, PAR GROUPES DE REVENUS, 1984 ET 1994**



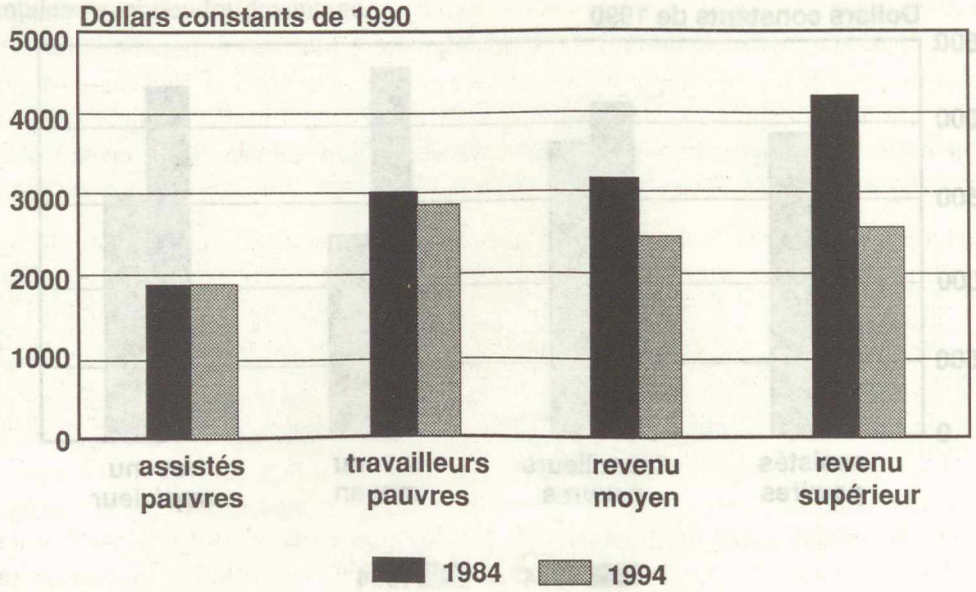

*Graphique C*

**PRESTATIONS POUR ENFANTS, COUPLES À DEUX SOUTIENS AVEC DEUX ENFANTS, PAR TRANCHES DE REVENUS, 1984 ET 1994**



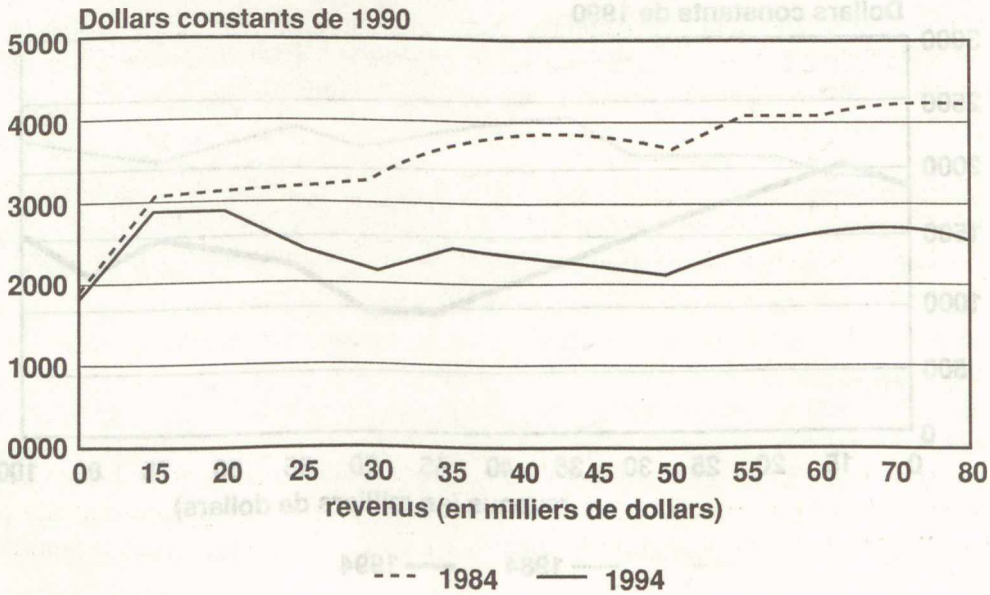

*Graphique D*

## PRESTATIONS POUR ENFANTS, FAMILLES MONOPARENTALES AVEC DEUX ENFANTS, PAR GROUPES DE REVENUS, 1984 ET 1994




*Graphique E*

## PRESTATIONS POUR ENFANTS, FAMILLES MONOPARENTALES AVEC DEUX ENFANTS, PAR TRANCHES DE REVENUS, 1984 ET 1994




*Graphique F*

**Résumé**

Force est de constater que **les divers changements apportés à la fin des années 1980 ont profondément modifié le régime fédéral de prestations pour enfants**. Malgré l'amélioration apportée par le crédit d'impôt remboursable pour enfants, la désindexation partielle érode toutes les prestations pour enfants. S'appliquant au seuil du crédit d'impôt remboursable pour enfants, elle laissera ce programme glisser de plus en plus par rapport au seuil de pauvreté. Par ailleurs, la désindexation partielle du seuil applicable à la récupération des allocations familiales par l'impôt réduira — et supprimera graduellement — ce type de prestations pour un nombre croissant de familles à revenu moyen.

La caractéristique universelle des allocations familiales disparaîtra l'an prochain, de sorte qu'en pratique le régime canadien de prestations pour enfants sera entièrement soumis à la vérification des revenus, si imparfaite soit-elle. Alors que la valeur des allocations familiales, du crédit d'impôt non remboursable pour enfants et de la déduction pour frais de garde est fonction du revenu individuel (pour le premier et le deuxième programmes, celui du parent qui gagne le plus; pour le troisième programme, le revenu du parent qui gagne le moins), le crédit d'impôt remboursable pour enfants est calculé en fonction du revenu familial.

Notre analyse indique que **tous les objectifs traditionnels de prestations pour enfants sont ébranlés par les changements apportés au cours des cinq dernières années** . Le rôle de lutte contre la pauvreté (supplément de revenu) de ces prestations pour enfants s'amenuisera graduellement avec les années, à moins qu'on ne prenne des mesures pour arrêter leur érosion par l'inflation. Le but d'équité horizontale est gravement compromis, car de nombreuses familles à revenu supérieur n'ont plus qu'une prestation nominale qui diminue sans cesse. Quant à la stimulation de la consommation — qui, d'après les examens effectués, semble produire un effet plutôt faible —, on peut dire que l'érosion des prestations la réduira encore davantage.

Les épargnes réalisées par la désindexation partielle des prestations pour enfants n'ont pas été rendues publiques mais elles sont considérables. Nous estimons que plus de 3,5 milliards de dollars auront été retirés du régime de prestations pour enfants, de 1986 à 1991. Appliquées à la réduction du déficit, ces épargnes ne sont pas redistribuées aux familles à faible revenu.

Les récentes réformes des prestations pour enfants n'ont pas eu pour effet de faire gagner à la lutte contre la pauvreté ce qu'on enlevait à l'équité horizontale. Elles ont plutôt soustrait des ressources au régime pour répondre à un autre objectif gouvernemental, la réduction du déficit, qui a pris le pas sur les objectifs sociaux.

**Les options de réforme**

Notre analyse de l'actuel régime fédéral de prestations indique nettement le besoin de nouvelles réformes, si on veut atténuer la pauvreté dans l'enfance. En priorité, la réindexation des prestations pour enfants s'impose notamment afin de les mettre à l'abri de l'inflation. Mais il faudrait aussi se pencher sur la conception même du régime.

*a. Quelques propositions antérieures*

Il ne manque pas de propositions de changement. Le Conseil national du bien-être social, entre autres, préconise depuis de nombreuses années la simplification et une plus grande équitabilité du régime de prestations pour enfants, en augmentant les versements aux familles à faible revenu afin d'alléger le fardeau de la pauvreté.

En 1978, le Conseil proposa que les trois prestations pour enfants en vigueur alors (les allocations familiales, l'exemption d'impôt pour enfants et le petit crédit pour enfants qui ne bénéficiait qu'aux seules familles à revenu moyen) soient remplacées par un seul programme de prestations en deux volets: un crédit remboursable et décroissant, accordé aux familles à revenu faible ou modeste, au moyen du régime d'impôt sur le revenu (établi à 200 $ en 1978); et un crédit minimum de 300 $, versé à raison de 25 $ par mois à toutes les familles, sans égard à leur niveau de revenu, comme les allocations familiales. Les familles à plus faible revenu auraient ainsi obtenu un montant total de 500 $ par enfant, soit 200 $ de plus qu'elles reçevaient alors par le biais des allocations familiales. De fait, le régime proposé par le Conseil revenait à un crédit d'impôt remboursable, avec des allocations familiales non imposables.

La même année, le gouvernement fédéral adoptait un crédit d'impôt remboursable pour enfants, qu'il finançait en éliminant le crédit d'impôt de 50 $ et en réduisant les allocations familiales de 25 $ à 20 $ par mois. Toutefois, l'exemption d'impôt pour enfants demeurait.

Dans ses dernières propositions relatives aux prestations pour enfants, le Conseil national du bien-être social suit de près sa démarche de 1978, tout en tenant compte des changements apportés dernièrement. Il recommande l'élimination du crédit d'impôt non remboursable et un accroissement correspondant du crédit d'impôt remboursable. Les allocations familiales demeureraient vraiment universelles et seraient soumises au régime ordinaire d'imposition, comme elles l'ont été de 1973 à 1988, et il n'y aurait pas de récupération d'impôt. La déduction pour frais de garde d'enfants serait transformée en crédit, puis complètement supprimée après l'adoption d'un meilleur régime de frais de garde.

La réforme que l'organisme propose simplifierait le régime des prestations pour enfants, car il ne resterait que deux programmes de base, les allocations familiales et un crédit d'impôt remboursable plus substantiel. En outre, elle accorderait des prestations plus élevées aux familles pauvres. Le régime serait entièrement indexé afin de mettre les prestations à l'abri de l'inflation et d'assurer que toutes les familles à faible revenu continueront à recevoir le crédit d'impôt remboursable. Cette réforme mettrait l'accent sur la lutte contre la pauvreté (par le soutien du revenu), plutôt que sur les objectifs d'équité horizontale ou de reconnaissance parentale, ce qui n'empêcherait pas néanmoins les deux derniers objectifs d'être mieux réalisés que dans le régime actuel. Les prestations pour enfants reposeraient ainsi sur une base universelle, comme c'était le cas avant la récupération des allocations familiales par l'impôt.

Pour sa part, le Conseil canadien de développement social recommanda, en 1983, une réforme des prestations qui était, pour l'essentiel, identique à celle du Conseil national du bien-être social en 1978. Les allocations familiales, l'exemption d'impôt pour enfants et le crédit d'impôt remboursable pour enfants y étaient refondus en une «allocation d'aide à la famille», qui aurait représenté en 1983 900 $ par enfant pour les familles disposant d'un revenu inférieur à 30 000 $. Au-dessus de ce niveau, les

prestations auraient été réduites de 15 p. 100, jusqu'à un seuil de 360 $ (le montant des allocations familiales cette année-là). Ces prestations pour enfants n'auraient pas été imposables. Les familles monoparentales auraient reçu un crédit supplémentaire équivalant au montant de personne mariée, soit 1 050 $.

Le Child Poverty Action Group, quant à lui, a proposé un «crédit universel de revenu pour enfants» qui aurait représenté (en 1986) une prestation maximale de 3 600 $, pour le premier enfant, et de 3 000 $ pour chacun des autres enfants. Ces montants représentent ce qu'il en coûtait, selon les estimations, pour élever des enfants dans le Toronto métropolitain. Quoique le *Groupe* n'ait pas expliqué en détail les tenants et aboutissants de sa proposition, il envisageait un programme progressif selon lequel les prestations accordées aux familles à revenu supérieur n'auraient pas baissé plus bas que la moitié du montant maximal.

Le Comité sénatorial des affaires sociales, des sciences et de la technologie a publié, en 1987, un rapport sur les prestations pour enfants. Il y recommandait de remplacer les prestations fédérales par un «supplément de revenu familial garanti», destiné aux familles à faible revenu. Toutefois, le rapport demeurait vague sur la conception de ce régime. Certains membres du Comité voulaient conserver des allocations familiales universelles, ce qui aurait nécessité un apport de fonds nouveaux dans le régime, afin de financer le supplément de revenu familial garanti proposé.

Dans le rapport *Transition* publié en 1988 par le Comité d'examen de l'aide sociale de l'Ontario, on préconisait des prestations pour enfants radicalement ciblées (sélectives) sous forme de crédit d'impôt remboursable décroissant de 3 300 $ par enfant, pour les familles dont le revenu ne dépasse pas 15 000 $, niveau au-dessus duquel les paiements seraient réduits de 25 p. 100 du revenu supplémentaire. Les familles comprenant deux enfants ne recevraient rien lorsque leur revenu dépasserait 41 400 $. Ce point d'arrêt est bien inférieur au salaire moyen, qui s'élevait à 59 928 $ pour une famille ontarienne de quatre personnes en 1988.

La proposition du Comité ontarien aurait abouti à un seul programme simplifié de prestations pour enfants, dont le seul but aurait été d'améliorer les montants disponibles aux familles à bas revenu. Le système aurait exclu non seulement les gens à l'aise mais aussi de nombreuses familles à revenu moyen.

Il faut noter que la proposition du Comité d'examen de l'aide sociale de l'Ontario aurait augmenté l'ensemble des prestations, en y englobant les dépenses provinciales (Ontario) faites pour les enfants par le biais de l'aide sociale (bien-être), de même que les crédits de taxe de vente fédérale et provinciale accordés pour les enfants. Mais il n'y a pas grand nouveau dans le domaine des politiques sociales. Le *Rapport sur la sécurité sociale au Canada,* document fondamental écrit en 1943 par Léonard Marsh, avait déjà proposé des allocations familiales qui auraient remplacé les montants fédéraux et provinciaux versés à ce moment-là pour les enfants, même si le programme d'allocations familiales institué l'année suivante n'a pas suivi les recommandations de Marsh à cet égard.

### *b. Les options de prestations fédérales et provinciales*

À la demande du Comité sénatorial, nous avons mis ensemble tous les fonds que le fédéral consacre aux prestations pour enfants (sauf la déduction pour frais de garde, car cette déduction n'est pas

uniquement une prestation pour enfants) ainsi que les sommes que le fédéral et les provinces versent en vertu des dispositions d'aide sociale du Régime d'assistance publique du Canada. Il n'est guère possible d'estimer précisément le montant que le régime de bien-être social consacre aux enfants, car les données relatives à l'assistance sociale au Canada sont étonnamment rares et limitées. Nous avons donc examiné les structures des taux du bien-être dans chaque province (ils varient considérablement), ainsi que la ventilation nationale des assistés sociaux selon le type de famille; nous avons établi, par hypothèse, que 20 p. 100 de l'aide sociale est consacrée aux enfants. En tout, on estime que les dépenses fédérales en prestations et en aide sociale reliée aux enfants s'élèveront à 5,7 milliards de dollars en 1990.

Nos calculs ne comprennent pas les programmes relatifs aux enfants des trois provinces qui disposent de telles mesures (Saskatchewan, Manitoba et Québec), car, en les intégrant, nous aurions redistribué une partie de ces fonds aux autres provinces. Le Québec, en particulier, consacre des sommes considérables à ce type de programmes. Le dernier budget du Québec prévoyait des dépenses relatives aux enfants de près de 2 milliards de dollars en 1990. Nous n'avons pas inclus non plus les déductions pour frais de garde.

Il est bien entendu que nos options sont fondées sur les dépenses actuelles en prestations pour enfants, dont le montant total est inférieur à celui du régime en vigueur avant 1985. Les divers changements notés précédemment — surtout la désindexation partielle — ont considérablement érodé les prestations pour enfants. Par rapport à l'ancien régime, le fédéral versera en 1991 environ 1,7 milliards de dollars de moins en prestations pour enfants.

### *(i) Les prestations sélectives ou universelles : deux hypothèses de travail*

Pour les fins de notre étude, nous avons imaginé deux systèmes de prestations très différents, que nous avons comparé avec le régime en vigueur en 1990. Pour analyser le régime actuel, nous avons établi, par hypothèse, que la récupération des allocations familiales par l'impôt est entièrement en vigueur, même si elle ne l'était qu'aux deux tiers en 1990.

**Les prestations sélectives pour enfants constituent l'une des hypothèses de réforme**. On remplacerait les prestations actuelles par un seul crédit d'impôt remboursable par enfant, pour les familles dont les revenus ne dépassent pas 16 500 $. Au-dessus, les prestations subiraient un réduction égale à 25 p. 100 du revenu supplémentaire. Cette option est fondée sur la proposition du Comité d'examen de l'aide sociale de l'Ontario; nous avons rajusté le seuil à cause de l'inflation, conservé le taux de réduction de 25 p. 100 et déterminé le montant maximal des prestations en fonction des ressources disponibles, comme nous l'avons mentionné plus haut.

L'autre hypothèse ou possibilité de réforme est un régime de **prestations universelles pour enfants**, en deux volets et qui serait plus simple que le système actuel. Le programme universel consisterait en des allocations familiales imposables, comme toutes les familles canadiennes en recevaient avant la récupération par l'impôt, s'élevant à 400 $ par enfant en 1990 (c'est-à-dire le taux actuel sans la récupération par l'impôt). L'autre volet consisterait en un crédit d'impôt remboursable, valant 1 400 $ par enfant pour les familles dont le revenu est inférieur à 10 000 $, niveau au-dessus duquel le crédit est réduit dans la proportion de 5 p. 100 du revenu supplémentaire.

**Aucune de ces deux options possibles ne constitue une proposition de l'auteur ni du Conseil national du bien-être social.** Elles sont avancées dans le dessein de quantifier deux conceptions très différentes des prestations pour enfants. L'une vise à concentrer les ressources sur les familles à faible revenu en excluant les familles à revenu moyen et supérieur, alors que l'autre s'adresse à toutes les familles sans considération de revenu. Toutefois, les deux options bénéficient surtout aux familles pauvres.

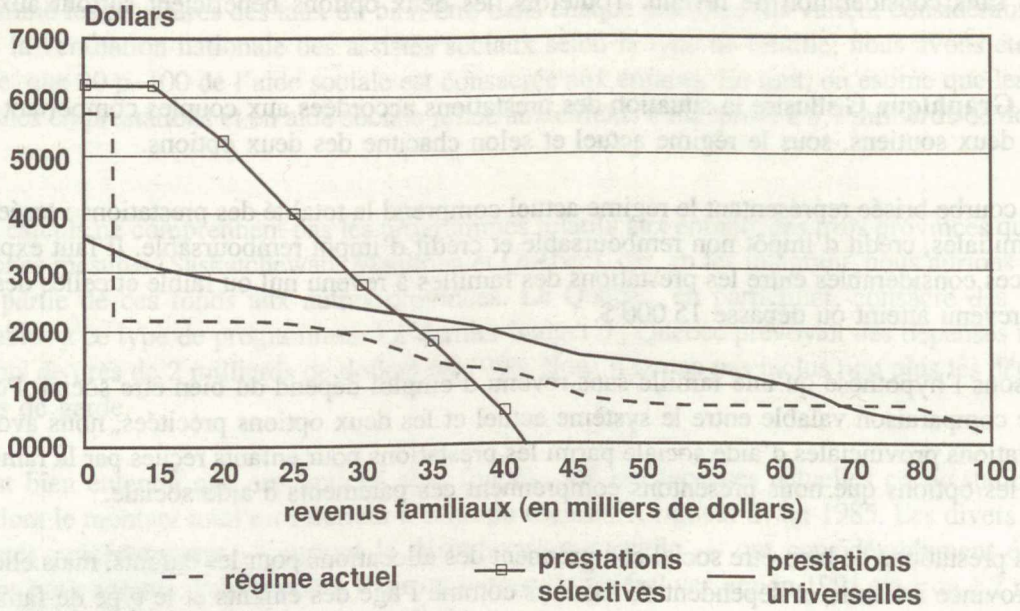
Le **Graphique G** illustre la situation des prestations accordées aux couples comportant deux enfants et deux soutiens, sous le régime actuel et selon chacune des deux options.

La courbe brisée représentant le régime actuel comprend la totalité des prestations versées: allocations familiales, crédit d'impôt non remboursable et crédit d'impôt remboursable. Il faut expliquer les différences considérables entre les prestations des familles à revenu nul ou faible et celles des familles dont le revenu atteint ou dépasse 15 000 $.

Posons l'hypothèse qu'une famille sans revenu d'emploi dépend du bien-être social. Pour effectuer une comparaison valable entre le système actuel et les deux options précitées, nous avons inclus les prestations provinciales d'aide sociale parmi les prestations pour enfants reçues par la famille assistée, car les options que nous présentons comprennent ces paiements d'aide sociale.

Les prestations de bien-être social comprennent des allocations pour les enfants, mais elles varient d'une province à l'autre et dépendent de facteurs comme l'âge des enfants et le type de famille. Pour notre analyse, nous supposons que chaque enfant a droit à 1 800 $ annuellement au titre de l'aide sociale, estimation arbitraire de l'économiste David Ross en fonction des recherches qu'il a effectuées pour le compte du Comité d'examen de l'aide sociale de l'Ontario. Ce chiffre a été déterminé pour le programme d'aide sociale à long terme de l'Ontario (prestations d'aide aux familles); il ne vaudrait pas nécessairement pour les autres provinces. Il exclut les prestations discrétionnaires en faveur des besoins spéciaux des enfants, tels que régimes alimentaires spéciaux ou médicaments. Nous avons ajouté 3 600 $ aux 800 $ d'allocations familiales et aux 1 353 $ de crédit d'impôt remboursable. Nous avons ainsi obtenu un total général de 5 753 $ pour les familles assistées comprenant deux enfants, en vertu du régime actuel. Encore une fois, il s'agit d'une estimation utilisée aux seules fins d'analyse : le montant actuel d'aide sociale relative aux enfants peut varier considérablement pour une famille selon la province de résidence.

## OPTIONS DE PRESTATIONS POUR ENFANTS, COUPLES À DEUX SOUTIENS AVEC DEUX ENFANTS, PAR TRANCHES DE REVENUS, 1990




*Graphique G*

Les familles de «travailleurs pauvres», représentées à la figure G par les niveaux de revenu de 15 000 $ et de 20 000 $, reçoivent seulement les trois prestations fédérales pour enfants. Le total des prestations pour les familles de «travailleurs pauvres» s'élève à 2 153 $ en vertu du régime actuel, ce qui explique la chute abrupte de la courbe entre les familles à revenu nul (dont le total des prestations pour enfants s'élève à 5 753 $) et celles dont le revenu atteint 15 000 $.

L'option des prestations sélectives, représentée par la courbe comprenant des petits carrés, amènerait le versement des prestations maximales (3 075 $ par enfant ou 6 150 $ pour deux enfants) aux familles disposant d'un revenu inférieur à 16 500 $. Au-dessus de ce niveau de revenu, les prestations diminueraient rapidement, disparaissant complètement à 41 100 $ pour les familles à deux enfants. Les familles pauvres et à revenu faible-moyen retireraient plus en vertu de cette option qu'en vertu du régime actuel, mais les familles à revenu moyen ou supérieur ne recevraient aucune prestation pour enfants.

L'option des prestations universelles signifierait des prestations maximales de 1 800 $ par enfant, ou de 3 600 $ pour deux enfants, payables aux familles dont le revenu est inférieur à 10 000 $. Les familles assistées s'y retrouveraient dans une situation vraiment pire que le régime actuel. Les familles

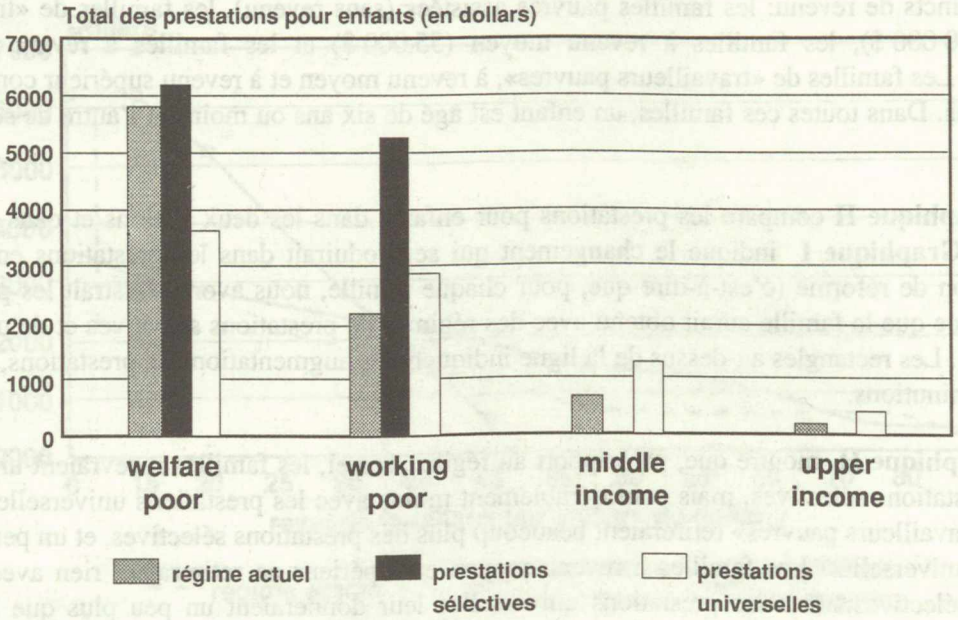
de «travailleurs pauvres», les familles à revenu moyen et la plupart des familles à revenu supérieur recevraient plus qu'actuellement.

Pour illustrer les effets des deux options, nous avons examiné la situation de familles à quatre niveaux distincts de revenu: les familles pauvres assistées (sans revenu), les familles de «travailleurs pauvres» (20 000 $), les familles à revenu moyen (55 000 $) et les familles à revenu supérieur (100 000 $). Les familles de «travailleurs pauvres», à revenu moyen et à revenu supérieur comprennent deux soutiens. Dans toutes ces familles, un enfant est âgé de six ans ou moins et l'autre de sept ans ou plus.

Le **Graphique H** compare les prestations pour enfants dans les deux options et dans le régime actuel. Le **Graphique I** indique le changement qui se produirait dans les prestations en vertu de chaque option de réforme (c'est-à-dire que, pour chaque famille, nous avons soustrait les prestations actuelles de ce que la famille aurait obtenu avec des régimes de prestations sélectives et de prestations universelles). Les rectangles au-dessus de la ligne indiquent les augmentations de prestations, et sous la ligne les diminutions.

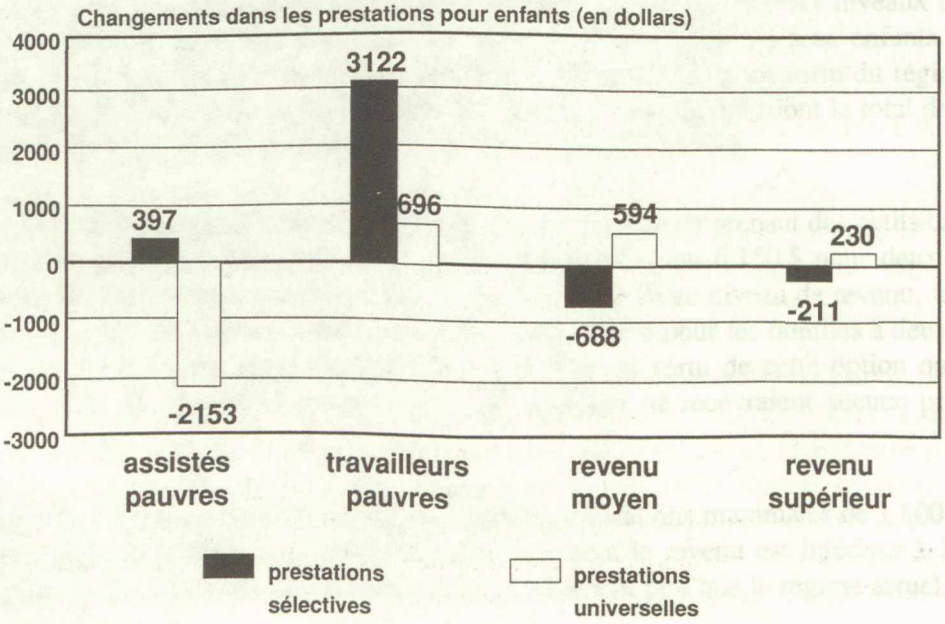
Le **Graphique H** montre que, par rapport au régime actuel, les familles recevraient un peu plus avec les prestations sélectives, mais considérablement moins avec les prestations universelles. Les familles de «travailleurs pauvres» retireraient beaucoup plus des prestations sélectives, et un peu plus des prestations universelles. Les familles à revenu moyen et supérieur ne retireraient rien avec l'option prestations sélectives; mais les prestations universelles leur donneraient un peu plus que le régime actuel.

## PRESTATIONS POUR ENFANTS, COUPLES À DEUX SOUTIENS AVEC DEUX ENFANTS, PAR GROUPES DE REVENUS, ET PAR OPTION, 1990




*Graphique H*

## RÉPERCUSSIONS DES OPTIONS DE PRESTATIONS POUR ENFANTS SUR LES COUPLES À DEUX SOUTIENS AVEC DEUX ENFANTS, PAR GROUPES DE REVENUS, 1990




*Graphique I*

Le **Graphique I** montre les effets des deux options. La famille assistée gagnerait 397 $ avec les prestations sélectives, mais elle perdrait un montant appréciable de 2 153 $ avec des prestations universelles. La famille de «travailleurs pauvres» bénéficierait d'un accroissement substantiel, soit 3 122 $, avec les prestations sélectives mais gagnerait seulement 696 $ avec les prestations universelles. La famille à revenu moyen perdrait 688 $ — la totalité de ses prestations actuelles — avec les prestations sélectives mais elle gagnerait 594 $ avec les prestations universelles. Enfin, la famille à revenu supérieur perdrait la totalité de ses avantages, soit 211 $, avec les prestations sélectives, mais elle encaisserait 230 $ en vertu du régime universel.

Les prestations sélectives laisseraient les familles assistées à peu près dans la même situation qu'actuellement, mais elles amélioreraient sensiblement la situation des familles de «travailleurs pauvres» avec enfants. De toute façon, une telle réforme des prestations contribuerait à retirer les enfants du bien-être social. Car leurs parents recevraient désormais des prestations pour enfants par le biais d'un programme distinct du régime stigmatisant de bien-être social, un programme qui serait disponible à toutes les familles à faible revenu qui ont des enfants. Cela constituerait un progrès appréciable de la réforme de la sécurité du revenu, comme le suggère le rapport du Comité d'examen de l'aide sociale de l'Ontario. L'octroi aux familles de «travailleurs pauvres» de prestations pour enfants comparables à celles de familles assistées contribuerait à faciliter la transition des assistés sociaux vers le monde du travail, car ceux-ci ne subiraient pas alors une réduction considérable de leurs prestations pour enfants.

Les prestations sélectives favorisent sans équivoque l'objectif de lutte contre la pauvreté et laissent complètement de côté les objectifs de reconnaissance parentale et d'équité horizontale. Les familles de «travailleurs pauvres» et à revenu faible-moyen bénéficieraient d'augmentations très substantielles de leur revenu disponible, grâce aux prestations plus importantes que leur apporterait cette option.

Les prestations universelles produiraient des résultats ambivalents. D'une part, les prestations accordées aux familles de «travailleurs pauvres» augmenteraient considérablement (une famille de deux enfants ayant un revenu de 20 000 $ recevrait 696 $ de plus); en outre, on conserverait la nature universelle du régime canadien de prestations pour enfants. D'autre part, les familles à revenu moyen et supérieur obtiendraient un peu plus que maintenant, de sorte que l'objectif d'équité horizontale serait un peu mieux réalisé. Les tenants d'un régime universel apprécieraient cet aspect; ceux qui sont contre le paiement par l'État de prestations aux parents aisés s'y opposeraient.

Toutefois, l'option universelle aurait comme effet pervers de frapper durement les plus pauvres des familles avec enfants: celles qui vivent du bien-être social. Même les tenants des prestations universelles pourraient difficilement appuyer une proposition qui améliorerait le sort de la plupart des familles, y compris les plus nanties, mais réduirait les avantages accordés aux familles assistées.

Même si notre démonstration porte sur les familles à deux soutiens, il faut se rappeler que les familles monoparentales qui paient l'impôt sur le revenu reçoivent actuellement des prestations pour enfants plus importantes grâce au crédit non remboursable équivalant au montant de personne mariée. Tout projet de réforme doit tenir compte de cette prestation, soit à titre de programme distinct, soit dans le cadre du nouveau crédit d'impôt remboursable pour enfants, soit encore à titre de supplément spécial pour un enfant chez les familles monoparentales. Puisque les familles monoparentales assistées n'ont pas droit au crédit équivalant au montant de personne mariée, et que certaines familles de «travailleurs

pauvres» ne reçoivent que des prestations partielles, il serait peut-être avisé d'inclure cette mesure dans le crédit remboursable du nouveau régime.

Nos deux modèles offrent de nombreuses variations possibles quant aux seuils et aux taux de réduction des crédits remboursables. Par exemple, on pourrait mettre sur pied un programme sélectif qui accorderait des prestations substantielles à un nombre plus grand de familles à revenu moyen. Mais cette solution pourrait nécessiter une réduction des paiements aux familles pauvres et donc, laisser les familles assistées en plus mauvaise position. Toutefois, la forme fondamentale des courbes et les écarts entre elles demeureraient semblables dans la mesure où l'on compare un programme de prestations très sélectives à un programme universel combinant l'aide sociale des provinces et ce que le fédéral consacre aux prestations pour enfants.

***(ii) L'option des prestations «mixtes» : prestations pour enfants sélectives mais universelles***

Devant la rareté actuelle des fonds publics, les réformistes qui veulent être entendus par le gouvernement tendent à ne proposer que des options «neutres en termes budgétaires», c'est-à-dire fondées sur le niveau actuel des dépenses. C'est ce que nous avons fait ci-dessus en examinant deux solutions de rechange dont le coût serait identique à celui de l'actuel régime d'impôt/transfert pour enfants.

Pour se former une meilleure opinion, il serait bon d'envisager une autre option que rendrait possible l'ajout de fonds supplémentaires. Après tout, depuis 1985, on a retiré plusieurs millions de dollars par année du régime de prestations pour enfants, par suite de la décision de désindexer partiellement les prestations et les seuils.

David Ross, Richard Shillington et moi-même avons donc conçu une troisième possibilité de réforme qui offrirait les mêmes avantages que les prestations sélectives, mais qui préserverait en même temps l'universalité — à un certain prix. Avec 500 millions de dollars de plus, le Canada pourrait maintenir un régime universel et imposable d'allocations familiales au taux actuel (400 $ par enfant, en 1990) et accroître substantiellement le crédit d'impôt remboursable pour enfants, qui passerait à 2 775 $. Pour calculer le crédit d'impôt remboursable, nous avons utilisé ici le même seuil de revenu familial — 16 500 $ — et le même taux de réduction — 25 p. 100 — que pour l'option des prestations sélectives.

Le **Graphique J** compare cette troisième option (prestations «mixtes») à celle des prestations sélectives et au régime actuel. Nous avons conçu cette formule mixte à coût supplémentaire (représentée par la courbe avec croix), de façon à ce qu'elle corresponde à l'option des prestations sélectives en ce qui concerne les familles pauvres et à revenu faible-moyen. Toutefois, à la différence des prestations sélectives, la formule mixte assurerait le versement de prestations aux familles à revenu moyen et supérieur, même si la plupart d'entre elles recevraient un peu moins que sous le régime actuel. Graphiquement, la courbe des prestations mixtes correspond à celle des prestations sélectives, avec une longue ligne horizontale en plus, car elle prévoit le paiement de prestations élevées aux familles à faible revenu tout en accordant certains avantages aux familles à revenu moyen et supérieur.

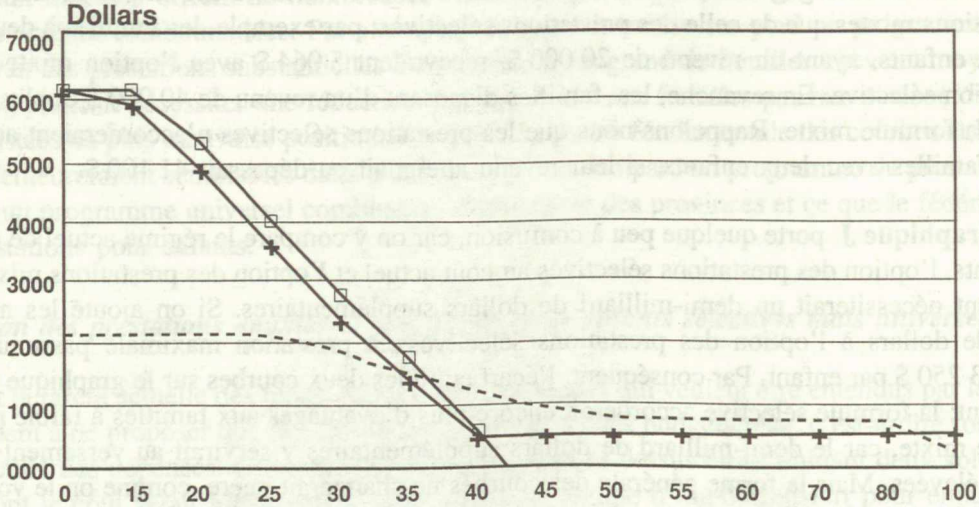
Avec le régime mixte, les familles pauvres assistées recevraient 100 $ de plus par enfant qu'avec les prestations sélectives, c'est-à-dire 3 175 $ par enfant (2 775 $ en crédit d'impôt remboursable pour enfants, et 400 $ en allocations familiales). Pour des raisons d'ordre technique, nous avons dû, dans le

cas des prestations mixtes, établir le crédit remboursable à un niveau suffisamment élevé pour assurer aux familles de «travailleurs pauvres» des avantages similaires à ceux des prestations sélectives; en conséquence, les familles assistées y gagneraient un léger avantage, ce qui est bien. Même sous cette hypothèse, les familles gagnant un revenu de 15 000 à 39 000 $ retireraient un peu moins de l'option des prestations mixtes que de celle des prestations sélectives; par exemple, les familles à deux soutiens avec deux enfants, ayant un revenu de 20 000 $, recevraient 5 064 $ avec l'option mixte et 5 275 $ avec l'option sélective. En revanche, les familles disposant d'un revenu de 40 000 $ et plus bénéficieraient de la formule mixte. Rappelons-nous que les prestations sélectives n'accorderaient aucun avantage aux familles avec deux enfants, si leur revenu atteignait ou dépassait 41 100 $.

Le **Graphique J** porte quelque peu à confusion, car on y compare le régime actuel de prestations pour enfants, l'option des prestations sélectives au coût actuel et l'option des prestations mixtes dont le financement nécessiterait un demi-milliard de dollars supplémentaires. Si on ajoute les mêmes 500 millions de dollars à l'option des prestations sélectives, la prestation maximale passerait alors de 3 075 $ à 3 250 $ par enfant. Par conséquent, l'écart entre les deux courbes sur le graphique augmenterait d'autant; la formule sélective accorderait encore plus d'avantages aux familles à faible revenu que la formule mixte, car le demi-milliard de dollars supplémentaires y servirait au versement de prestations plus élevées. Mais la forme générale des courbes ne changerait guère, comme on le voit au **Graphique K**. De toute façon, l'option à coût supplémentaire visait à montrer le prix à payer pour conserver les mêmes avantages que l'option des prestations sélectives, tout en préservant l'universalité du régime canadien de prestations pour enfants.

Si nous avions ajouté le même montant de 500 millions de dollars aux prestations sélectives, les avantages maximum seraient passés de 6 150 $ à 6 500 $ pour deux enfants. Au **Graphique K,** on compare les deux options avec coût supplémentaire: prestations sélectives et prestations mixtes. Les courbes sont semblables à celles du **Graphique J.**

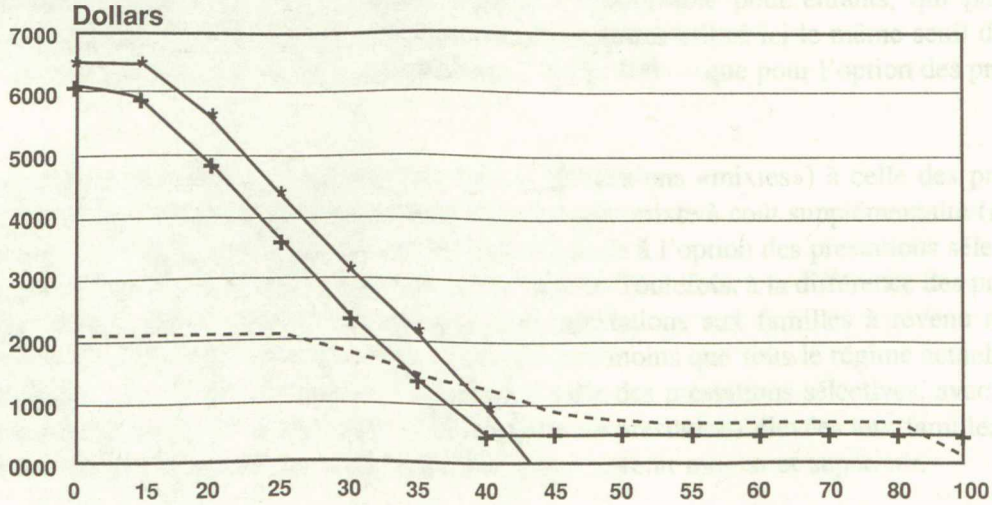
## OPTIONS DE PRESTATIONS POUR ENFANTS, COUPLES À DEUX SOUTIENS AVEC DEUX ENFANTS, PAR TRANCHES DE REVENUS, 1990




régime actuel — prestations sélectives — prestations mixtes à coût supplémentaire

*Graphique J*

## OPTIONS DE PRESTATIONS POUR ENFANTS À COÛT SUPPLÉMENTAIRE, COUPLES À DEUX SOUTIENS AVEC DEUX ENFANTS, PAR TRANCHES DE REVENUS, 1990




régime actuel — prestations sélectives à coût supplémentaire — prestations mixtes à coût supplémentaire

*Graphique K*

On retiendra de ce qui précède que l'option des prestations mixtes, tout comme l'option des prestations sélectives à laquelle elle ressemble beaucoup, augmenterait de beaucoup les prestations pour enfants versées aux familles de «travailleurs pauvres» et à revenu faible-moyen; il s'agirait là d'un apport significatif à leurs revenus. Dans le **Tableau 1** ci-dessous, on compare les prestations versées à des couples à deux soutiens avec deux enfants dans le régime actuel à ce qui leur serait accordé par la formule mixte. Les familles de «travailleurs pauvres» et à revenu faible-moyen verraient leurs prestations augmenter. Par exemple, une famille qui gagne 15 000 $ recevrait en prestations pour enfants non plus 2 153 $, c'est-à-dire 14,4 p. 100 de ses revenus, mais bien 5 939 $, c'est-à-dire 39,6 p. 100 de ses revenus. Les familles gagnant de 20 000 à 25 000 $ bénéficieraient aussi de hausses significatives de leurs prestations pour enfants.

**Tableau 1**

**PRESTATIONS POUR ENFANTS VERSÉES AUX COUPLES À DEUX SOUTIENS AVEC DEUX ENFANTS — RÉGIME ACTUEL ET OPTION DES PRESTATIONS MIXTES — DÉPENSES FÉDÉRALES ET PROVINCIALES EN 1990**

| | régime actuel | | option prestations mixtes à coût supplémentaire | |
|---|---|---|---|---|
| revenus familiaux | prestations (en dollars) | en % des revenus | prestations (en dollars) | en % des revenus |
| 0 | 5 753 | — | 6,350 | — |
| 15 | 2 153 | 14,4 | 6 139 | 40,9 |
| 20 | 2 153 | 10,8 | 5 064 | 25,3 |
| 25 | 2 101 | 8,4 | 3 814 | 15,3 |
| 30 | 1 851 | 6,2 | 2 564 | 8,5 |
| 35 | 1 450 | 4,1 | 1 573 | 4,5 |
| 40 | 1 247 | 3,1 | 589 | 1,5 |
| 45 | 851 | 1,9 | 478 | 1,1 |
| 50 | 725 | 1,4 | 478 | 1,0 |
| 55 | 688 | 1,3 | 478 | 0,9 |
| 60 | 688 | 1,1 | 478 | 0,8 |
| 70 | 688 | 1,0 | 478 | 0,7 |
| 80 | 688 | 0,9 | 478 | 0,6 |
| 100 | 211 | 0,2 | 440 | 0,4 |

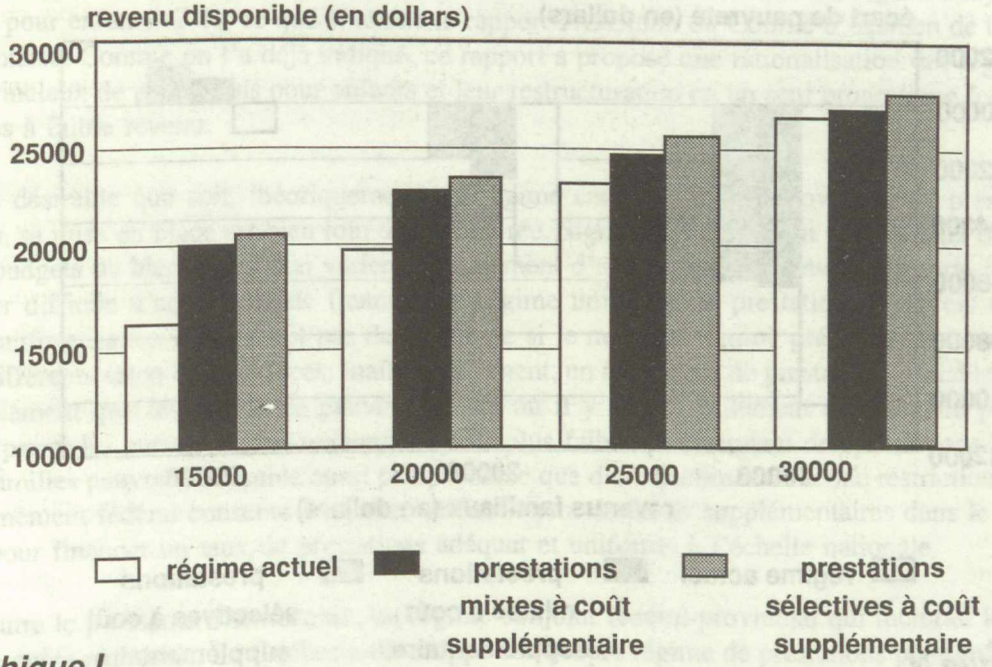
Au **Graphique L**, on compare le revenu disponible ou revenu net — c'est-à-dire les revenus d'emploi plus les allocations familiales, plus le crédit d'impôt remboursable pour enfants, plus le crédit de taxe de vente remboursable, moins l'impôt fédéral et provincial sur le revenu, moins les contributions au Régime de pension du Canada et moins les primes d'assurance-chômage — pour les couples ayant deux soutiens et deux enfants et disposant d'un revenu de 15 000 $ à 30 000 $, sous trois régimes: a) le régime actuel; b) le régime des prestations pour enfants, avec l'option des prestations sélectives avec coût supplémentaire; et c) le régime des prestations mixtes avec un coût supplémentaire. Le revenu moyen des couples à deux soutiens et deux enfants atteignait le montant estimatif de 56 900 $ en 1990.) Au **Graphique M** , on indique l'accroissement de revenu disponible qui résulterait des prestations plus élevées accordées par les options avec coût supplémentaire.

Les familles dont les deux soutiens gagnent ensemble 15 000 $, verraient leur revenu disponible augmenter de 16 144 $ à 20 491 $, selon l'option des prestations sélectives à coût supplémentaire, une hausse appréciable de 4 347 $. La même option ferait augmenter le revenu disponible de 3 512 $ pour les familles gagnant 20 000 $, de 2 314 $ pour celles qui gagnent 25 000 $ et de 1 174 $ pour celles qui gagnent 30 000 $. Quant aux prestations mixtes, elles feraient croître le revenu disponible, comparativement au régime actuel, de 3 979 $ pour les familles qui gagnent 15 000 $, de 2 904 $ pour celles qui gagnent 20 000 $, de 1 706 $ pour celles qui gagnent 25 000 $ et de 706 $ pour celles qui gagnent 30 000 $.

Les augmentations du revenu disponible seraient substantielles, surtout pour les familles de «travailleurs pauvres» qui gagnent entre 15 000 et 20 000 $. Le seuil estimatif de faible revenu en 1990, pour une famille de quatre personnes habitant une ville de 500 000 personnes ou plus, se situerait à 28 061 $, soit la moitié moins que le revenu moyen estimatif d'un couple à deux soutiens avec enfants. Dans le régime actuel, le revenu total avant impôt d'une famille gagnant 15 000 $ s'élève à 17 573 $ (c'est-à-dire les revenus d'emploi plus les allocations familiales brutes, plus le crédit d'impôt remboursable pour enfants, plus le crédit remboursable pour taxe de vente); ce montant de 10 448 $ est inférieur au seuil de faible revenu, c'est-à-dire qu'il n'atteint que 62,6 p. 100 du seuil de pauvreté. L'option des prestations sélectives à coût supplémentaire hausserait le revenu brut de cette famille à 21 920 $, réduisant ainsi l'écart de pauvreté de 10 448 à 6 141 $, et situerait la famille à 78,1 p. 100 du seuil de faible revenu au lieu de 62,6 p. 100. Les prestations mixtes feraient passer à 21 770 $ le revenu brut total de la même famille, ce qui réduirait l'écart de pauvreté à 6 291 $ et relèverait son revenu à 77,6 p. 100 du seuil de faible revenu.

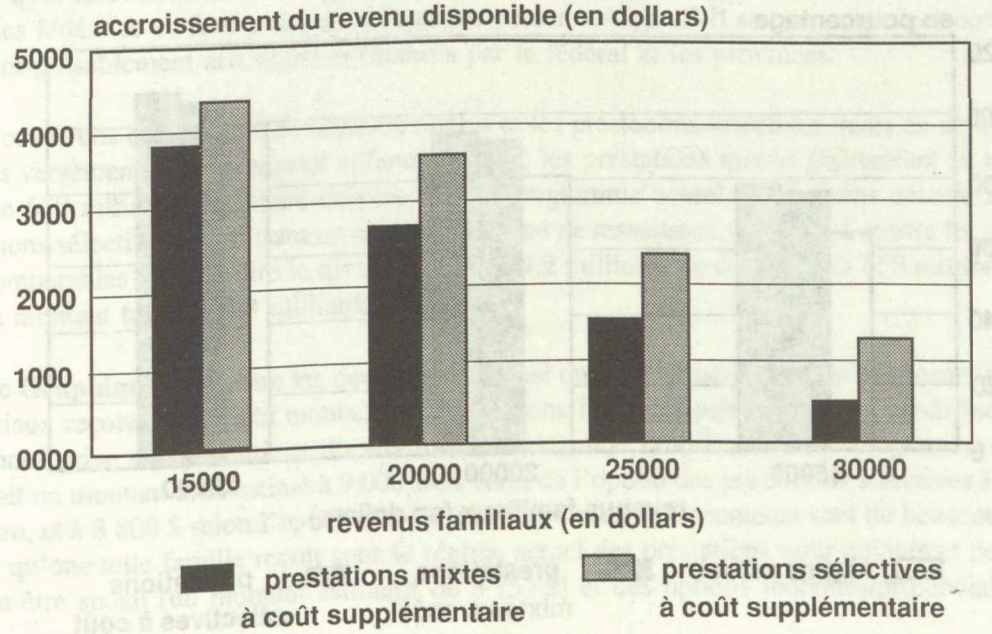
En vertu du régime actuel de prestations pour enfants, une famille gagnant 20 000 $ dispose d'un revenu brut de 22 433 $, ce qui est inférieur de 5 628 $ au seuil de faible revenu, ou 79,9 p. 100 de ce seuil. Les plus fortes prestations accordées par l'option sélective à coût supplémentaire rehausseraient le revenu brut de cette famille à 25 945 $, ce qui ne serait plus qu'à 2 116 $ sous le seuil de faible revenu, c'est-à-dire à 92,5 p. 100 de ce niveau. Une famille gagnant 25 000 $ verrait son revenu brut passer de 27 131 $ — soit 930 $ sous le seuil de faible revenu — à 29 445 $, ce qui est 1 384 $ de plus que le seuil estimatif de faible revenu, dans une ville de 500 000 personnes ou plus, en 1990. L'option des prestations mixtes apporterait des améliorations semblables quoique plus faibles. Le **Graphique N** illustre les répercussions des prestations sélectives et mixtes à coût supplémentaire sur l'écart de pauvreté mesuré en dollars, tandis que le **Graphique O** montre les conséquences des deux options en pourcentage du seuil de bas revenu.

## REVENU DISPONIBLE POUR LES COUPLES À DEUX SOUTIENS AVEC DEUX ENFANTS - RÉGIME ACTUEL ET OPTIONS À COÛT SUPPLÉMENTAIRE, 1990



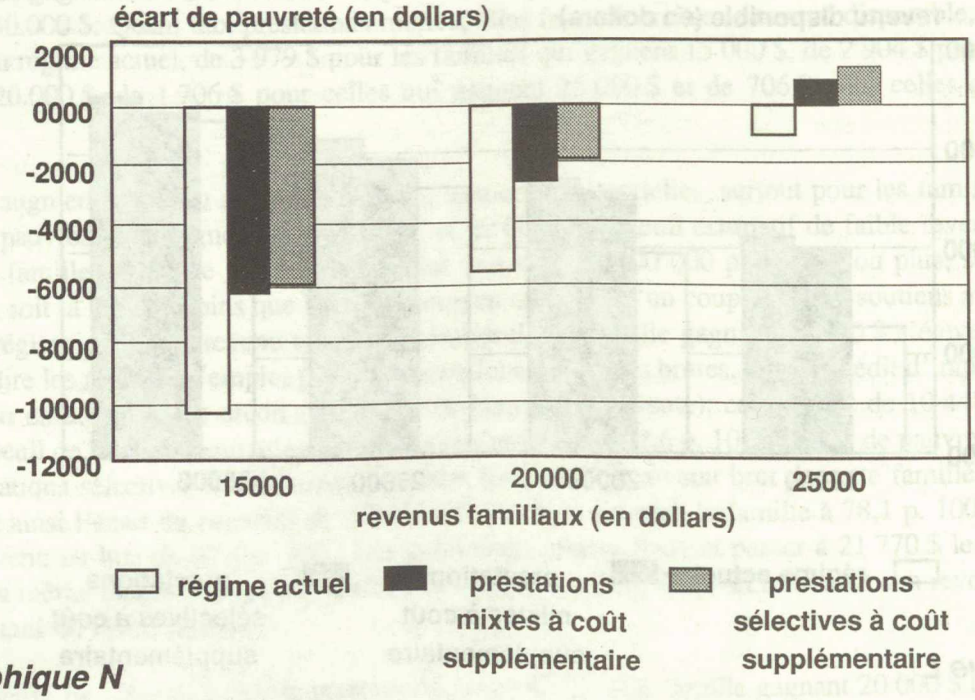

*Graphique L*

## ACCROISSEMENT DU REVENU DISPONIBLE EN VERTU DES OPTIONS À COÛT SUPPLÉMENTAIRE - COUPLES À DEUX SOUTIENS AVEC DEUX ENFANTS, 1990



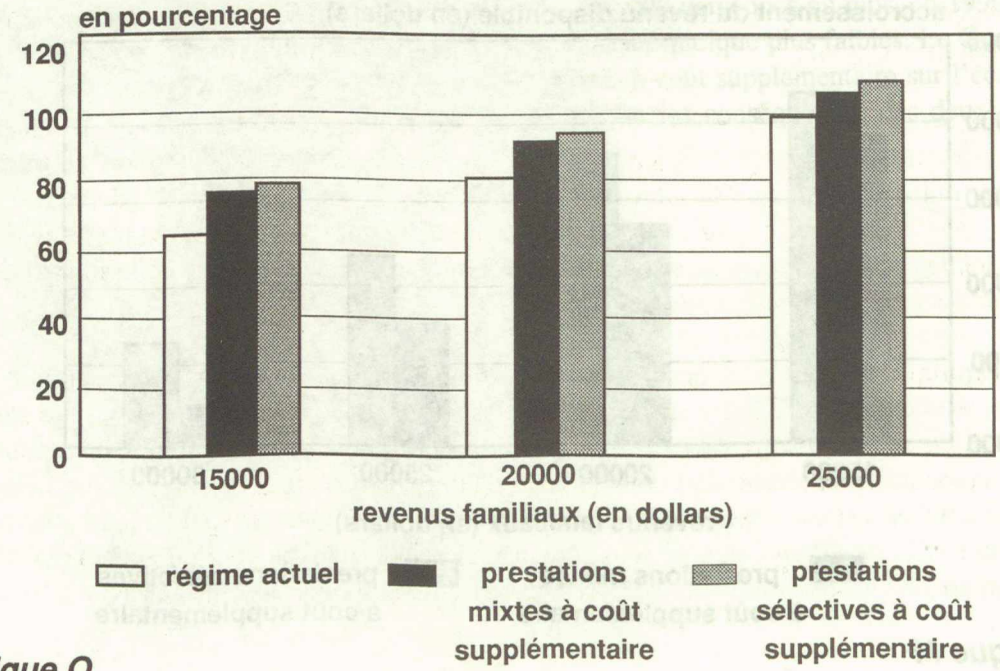

*Graphique M*

## ÉCART DE PAUVRETÉ POUR LES COUPLES À DEUX SOUTIENS AVEC DEUX ENFANTS - RÉGIME ACTUEL ET OPTIONS À COÛT SUPPLÉMENTAIRE, 1990




*Graphique N*

## REVENU DES COUPLES À DEUX SOUTIENS AVEC DEUX ENFANTS EN POURCENTAGE DU SEUIL DE FAIBLE REVENU - RÉGIME ACTUEL ET OPTION À COÛT SUPPLÉMENTAIRE




*Graphique O*

### c. *Les options pour le seul palier fédéral*

Les options exposées ci-dessus reposent sur l'hypothèse que les gouvernements fédéral et provinciaux puissent s'accorder pour mettre en commun leurs ressources et créer un régime conjoint de prestations pour enfants. C'est ce que souhaite le rapport *Transition* du Comité d'examen de l'aide sociale de l'Ontario. Comme on l'a déjà indiqué, ce rapport a proposé une rationalisation des régimes fédéral et provinciaux de prestations pour enfants et leur restructuration en un seul programme focalisé sur les familles à faible revenu.

Si désirable que soit, théoriquement, un régime conjoint fédéral-provincial de prestations pour enfants, sa mise en place est bien loin d'être assurée. Signalons notamment que les taux de prestations et les budgets de bien-être social varient énormément d'une province à l'autre, de sorte qu'il pourrait s'avérer difficile d'adopter et de financer un régime uniforme de prestations à travers tout le pays. Cette uniformisation ne poserait pas de problème si le nouveau régime prévoyait des taux de prestations différents selon les provinces; malheureusement, un tel régime de prestations variables signifierait probablement que les provinces pauvres (celles où il y a habituellement des taux de pauvreté plus élevés parmi les enfants et des revenus moyens plus faibles) verseraient des prestations inférieures à leurs familles pauvres. Il semble aussi peu probable que dans le climat actuel de restrictions fiscales, le gouvernement fédéral consente à injecter suffisamment de fonds supplémentaires dans le nouveau régime pour financer un taux de prestations adéquat et uniforme à l'échelle nationale.

Outre le problème d'uniformité, un régime conjoint fédéral-provincial qui inclurait le Québec ne semble guère réalisable. Le Québec a développé son propre régime de prestations pour enfants, dans le cadre d'un régime intégré de sécurité du revenu. Certaines provinces pourraient résister à une mesure aussi radicale que l'élimination des prestations pour enfants de leur propre régime de bien-être social. Et même si le gouvernement fédéral essayait de négocier un régime conjoint avec les neuf autres provinces, la possibilité d'établir un nouveau programme social national semble assez mince en 1990.

À quoi ressembleraient nos options de prestations pour enfants si elles ne comprenaient que les dépenses fédérales en faveur des enfants et des personnes âgées? Il se trouve que ces options ressembleraient passablement aux régimes financés par le fédéral et les provinces.

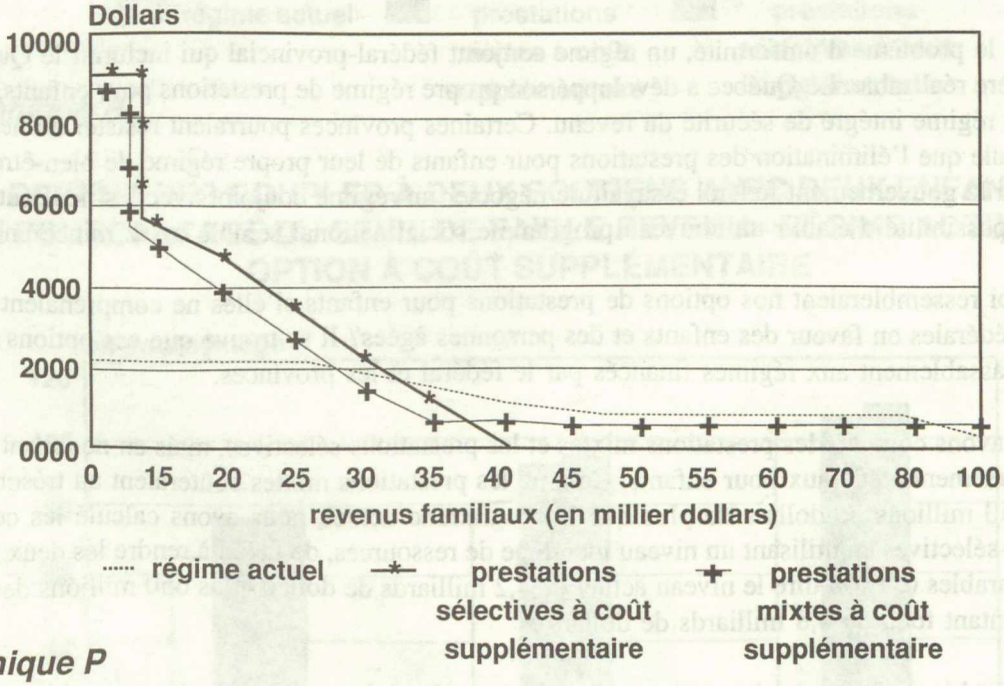
Nous avons comparé les prestations mixtes et les prestations sélectives, mais en ne tenant compte que des versements fédéraux pour enfants. Comme les prestations mixtes coûteraient au trésor fédéral quelque 650 millions de dollars de plus que le programme actuel, nous avons calculé les coûts des prestations sélectives en utilisant un niveau identique de ressources, de façon à rendre les deux régimes plus comparables (c'est-à-dire le niveau actuel de 4,2 milliards de dollars plus 650 millions de dollars, soit un montant total de 4,8 milliards de dollars).

Le **Graphique P** illustre les deux options ainsi que le régime actuel. En supposant que les assistés sociaux reçoivent le plein montant des prestations fédérales pour enfants (c'est-à-dire sans réduction consécutive des prestations d'assistance sociale), une famille assistée comprenant deux enfants recevrait un montant total estimé à 9 000 $ en vertu de l'option des prestations sélectives à coût supplémentaire, et à 8 800 $ selon l'option des prestations mixtes. Ces montants sont de beaucoup supérieurs à ceux qu'une telle famille reçoit sous le régime actuel des prestations pour enfants et des allocations de bien-être social (un montant estimatif de 5 753 $) et des options fédérales/provinciales analysées

ci-dessus (6 500 $ pour les prestations sélectives à coût supplémentaire et 6 150 $ pour les prestations mixtes).

Les familles de «travailleurs pauvres» bénéficieraient considérablement des deux options, mais à un degré moindre qu'avec le régime conjoint fédéral/provincial (voir le **Tableau 2**). Un couple à deux soutiens gagnant 20 000 $ recevrait des prestations de 2 153 $ sous le régime actuel; la famille recevrait 4 625 $ selon l'option des prestations sélectives à coût supplémentaire; tandis qu'avec les prestations mixtes, ce montant s'élèverait à 3 914 $. Les familles à revenu moyen, gagnant 55 000 $ et comprenant deux enfants recevraient, selon l'option mixte, des prestations pour enfants de 478 $, par rapport à 688 $ sous le régime actuel. Quant aux familles bien nanties gagnant 100 000 $, cette même option leur rapporterait 440 $, ce qui serait supérieur au montant actuel de 211 $. Les familles à revenu moyen et supérieur ne recevraient pas de prestations pour enfants sous le régime des prestations sélectives.

**OPTIONS DE PRESTATIONS POUR ENFANTS À COÛT SUPPLÉMENTAIRE - DÉPENSES FÉDÉRALES SEULEMENT - COUPLES À DEUX SOUTIENS AVEC DEUX ENFANTS, PAR TRANCHES DE REVENUS**




*Graphique P*

**Tableau 2**

**PRESTATIONS POUR ENFANTS VERSÉES AUX COUPLES À DEUX SOUTIENS AVEC DEUX ENFANTS — RÉGIME ACTUEL ET OPTIONS À COÛT SUPPLÉMENTAIRE, 1990**

| | assistés pauvres | travailleurs pauvres | revenu moyen | revenu supérieur |
|---|---|---|---|---|
| | | (en dollars) | | |
| **fédéral/provincial** | | | | |
| actuel | 5 753 | 2 153 | 688 | 211 |
| sélectives | 6 500 | 5,625 | 0 | 0 |
| mixtes | 6 150 | 4 864 | 478 | 440 |
| **fédéral seulement** | | | | |
| sélectives | 9 100 | 4 625 | 0 | 0 |
| mixtes | 8 800 | 3 914 | 478 | 440 |

Sans même ajouter des fonds supplémentaires à la masse des prestations d'assistance sociale, il reste une grande latitude pour accroître fortement les prestations pour enfants versées aux familles à faible revenu. Un couple à deux soutiens avec deux enfants, gagnant 20 000 $ par année, recevrait plus du double du régime actuel avec les prestations sélectives à coût supplémentaire, soit 4 625 $ contre 2 153 $. (Même les prestations sélectives sans coût supplémentaire lui seraient beaucoup plus bénéfique, avec 4 125 $ au lieu de 2 153 $.) L'option des prestations mixtes signifierait pour cette famille de «travailleurs pauvres» des versements de 3 914 $, au lieu de 2 153 $ présentement.

## Conclusion

Il importe de ne pas se laisser fasciner ou désarçonner par la complexité des options, des seuils, des taux de réduction, des points de disparition et des autres instruments mystérieux qu'utilisent les concepteurs de programmes sociaux. Plusieurs conclusions faciles à comprendre ressortent de notre examen du régime actuel de prestations pour enfants et des solutions de rechange étudiées.

D'abord, le régime de prestations pour enfants est en dépérissement parce qu'il n'est plus protégé efficacement contre l'inflation. Que l'on conserve le régime actuel ou qu'on en conçoive un meilleur, les prestations pour enfants doivent demeurer entièrement indexées. Cette même conclusion s'applique au seuil du crédit d'impôt remboursable pour enfants, de même qu'aux montants des prestations pour enfants.

Notre étude de plusieurs options financées par la restructuration des programmes fédéraux et provinciaux actuels de prestations pour enfants indique qu'un régime de prestations sélectives, qui protègerait les avantages accordés aux familles assistées et qui apporterait des augmentations considérables aux familles de «travailleurs pauvres» et à revenu faible-moyen, pourrait être mis au point dans le cadre des ressources actuelles, bien que les familles à revenu moyen et supérieur ne recevraient plus alors aucune prestation. Cette option simplifierait le régime de prestations pour enfants, qui ne viserait plus qu'un seul objectif important: alléger la pauvreté en instituant un supplément de revenu pour les

familles à bas revenu avec des enfants. Ce régime aurait aussi l'avantage d'éliminer l'une des entraves aux parents qui essaient de remplacer l'assistance sociale par un revenu d'emploi: la perte de leurs prestations d'assistance sociale pour enfants. Toutefois, l'option sélective enlèverait les prestations pour enfants aux familles à revenu moyen et supérieur.

Avec un demi-milliard de dollars de plus, nous pourrions mettre en place un régime de prestations pour enfants qui soit à la fois sélectif et universel. Inutile de dire que ceux qui ne prônent pas l'universalité des prestations pour enfants rejetteraient l'option des prestations mixtes, préférant épargner les fonds supplémentaires ou les utiliser pour accroître davantage les prestations pour enfants versées aux pauvres. Les tenants de l'universalité du programme devront se demander si le demi-milliard de dollars supplémentaires — une somme non négligeable — se justifie vu qu'il aboutirait à des paiements relativement modestes pour les familles à revenus élevés (220 $ par enfant, soit seulement 0,2 p. 100 d'un revenu familial de 100 000 $). Dans le même ordre d'idées, on pourrait se demander pourquoi le système actuel de prestations pour enfants se donne la peine de verser à ces familles un crédit d'impôt non remboursable, puisque ce crédit ne leur rapporte en moyenne que 105 $ par enfant.

Même si les chiffres diffèrent, on peut affirmer que la réforme des prestations pour enfants versées par les seuls programmes fédéraux pourrait néanmoins améliorer considérablement la situation financière des familles à faible revenu. Sans même faire intervenir les provinces, le gouvernement fédéral pourrait donc modifier le régime de prestations pour enfants de façon à accroître pour la peine les avantages accordés aux familles pauvres.

Un régime de prestations sélectives profiterait manifestement le plus aux familles pauvres. Mais on pourrait instituer un régime mixte, qui serait presque aussi avantageux pour les familles de «travailleurs pauvres» et qui conserverait l'universalité.

Ceux qui s'opposent à l'universalité préféreront toujours une démarche sélective pour des raisons philosophiques, parce qu'elle constitue notamment le mode le plus efficace de lutte contre la pauvreté. Toutefois, les répercussions politiques éventuelles du retrait des prestations pour enfants aux familles à revenu moyen et supérieur pourraient rendre l'option des prestations mixtes plus acceptable, même si elle ne rapporte que relativement peu d'avantages aux familles aisées.

En conclusion, disons que l'un ou l'autre des modèles de réforme des prestations pour enfants — la strictement sélective ou la formule sélective/universelle — aiderait de nombreuses familles de «travailleurs pauvres» à se hisser au-dessus du seuil de pauvreté et réduirait considérablement l'écart de pauvreté pour les autres.

familles à bas revenu avec des enfants. Ce régime aurait ainsi l'avantage d'éliminer l'une des entraves aux parents qui essaient de remplacer l'assistance sociale par un revenu d'emploi: la perte de leurs prestations d'assistance sociale pour enfants.[illegible] Toutefois, l'option sélective enlèverait les prestations pour enfants aux familles à revenu moyen et supérieur.

Avec un demi-milliard de dollars de plus, nous pourrions mettre en place un régime de prestations pour enfants qui soit à la fois sélectif et universel. Ironie de plus que ceux qui ne prônent pas l'universalité des prestations pour enfants rejetteraient l'option des prestations mixtes, préférant épargner les fonds supplémentaires ou les utiliser pour accroître davantage les prestations pour enfants versées aux pauvres. Les tenants de l'universalité du programme devront se demander si le demi-milliard de dollars supplémentaires — une somme non négligeable — se justifie vu qu'il aboutirait à des paiements relativement modestes pour les familles à revenus élevés (220 $ par enfant, soit seulement 0,2 p. 100 d'un revenu familial de 100 000 $). Dans le même ordre d'idées, on pourrait se demander pourquoi le système actuel de prestations pour enfants se donne la peine de verser à ces familles un crédit d'impôt non remboursable, puisque ce crédit ne leur rapporte en moyenne que 105 $ par enfant.

Même si les chiffres diffèrent, on peut [illegible] réforme des prestations pour enfants versées par les seuls programmes fédéraux pourrait [illegible] améliorer considérablement la situation financière des familles à faible revenu. Sans [illegible] les provinces, le gouvernement fédéral pourrait donc modifier le régime de prestations pour enfants de façon à accroître pour la peine les avantages accordés aux familles pauvres.

Un régime de prestations sélectives [illegible] profitera le plus aux familles pauvres. Mais on pourrait instituer un régime mixte qui [illegible] aussi avantageux pour les familles de «travailleurs pauvres» et qui conserverait [illegible].

Ceux qui s'opposent à l'universalité [illegible] toujours une démarche sélective pour des raisons philosophiques [illegible] seraient le mode le plus efficace de lutte contre la pauvreté. Toutefois, les [illegible] conséquences du retrait des prestations pour enfants aux familles à [illegible] moyen et [illegible] l'option des prestations mixtes plus acceptable, même si [illegible] avantages aux familles aisées.

[illegible] des parades de réforme des prestations pour enfants — [illegible] — aiderait de nombreuses familles de «travailleurs pauvres» à se [illegible] de pauvreté et réduirait considérablement l'écart de [illegible] pour les [illegible].