



SÉNAT DU CANADA

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987

LES PRESTATIONS POUR ENFANTS

Proposition d'un supplément de revenu familial garanti

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

Juin 1987

MEMBRES DU COMITÉ

SÉNAT DU CANADA

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987

Les honorables sénateurs

Jack Austin, c.p.
Ernest O. Cotérou
Jacques Flynn, c.p.
Philippe D. Gigantès
Jacques Hébert
Allan J. MacEachern, c.p.
Lorna Marsden
Jack Marshall
Lowell Murray, c.p.

LES PRESTATIONS POUR ENFANTS

Proposition d'un supplément de revenu familial garanti

Membres d'office

Autres sénateurs qui ont participé à l'étude: les honorables sénateurs E.W. (Staff) Barrotes, Martha P. Bellish, Paul David, Assilma Denis, c.p., C. William Dandy, Richard J. Devlin, Joyce Fairclough, B. Almadair Graham, Tom LaSoyne, Jean Le Moine, Len Marchand, c.p., Gildas L. Molgat, Orville H. Phillips, Duff Roblin, c.p., Peter Stollery et Andrew Thompson.

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

Juin 1987

Ordres de renvoi

Extrait des procès-verbaux du Sénat, le mercredi 13 février 1986:

L'honorable sénateur Tremblay propose, appuyé par l'honorable sénateur Marshall,

MEMBRES DU COMITÉ

L'honorable Arthur Tremblay, *président*

L'honorable M. Lorne Bonnell, *vice-président*

et

Les honorables sénateurs:

Jack Austin, c.p.

Ernest G. Cottreau

Jacques Flynn, c.p.

Philippe D. Gigantès

Jacques Hébert

* Allan J. MacEachen, c.p.

Lorna Marsden

Jack Marshall

* Lowell Murray, c.p.

Brenda M. Robertson

Yvette Rousseau

Mira Spivak

* Membres d'office

Autres sénateurs qui ont participé à l'étude: les honorables sénateurs E.W. (Staff) Barootes, Martha P. Bielish, Paul David, Azellus Denis, c.p., C. William Doody, Richard J. Doyle, Joyce Fairbairn, B. Alisdair Graham, Tom Lefebvre, Jean Le Moyne, Len Marchand, c.p., Gildas L. Molgat, Orville H. Phillips, Duff Roblin, c.p., Peter Stollery et Andrew Thompson.

Le greffier du Sénat
Charles A. Lussier

**Personnel du Comité sénatorial permanent
des Affaires sociales, des sciences et de la technologie**

Greffiers du Comité

Denis Bouffard (1986-1987)
André Reny (1985)

Personnel de recherche

Maureen Baker
Marion Wrobel
(Service de recherche, Bibliothèque du Parlement)

Personnel administratif

Kathleen Ippersiel (1985-1987)
Elizabeth Macaulay (1987)
Hélène Bouchard (1985)
(Division des comités)

Nicole Brunette
(Service de recherche, Bibliothèque du Parlement)

Réviseur

Christiane E. Kaisin Translating & Editing Inc.

Ordres de renvoi

Extrait des procès-verbaux du Sénat, le mercredi 13 février 1985:

«L'honorable sénateur Tremblay propose, appuyé par l'honorable sénateur Marshall,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie soit autorisé à faire enquête et rapport sur le Document d'étude sur les prestations aux enfants et aux personnes âgées, émis par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, déposé au Sénat le 5 février 1985; et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services des spécialistes, du personnel technique et de bureau jugés nécessaires aux fins de son enquête.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des procès-verbaux du Sénat, le jeudi 6 novembre 1986:

«L'honorable sénateur Tremblay propose, appuyé par l'honorable sénateur Simard,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie soit autorisé à poursuivre les travaux qu'il a engagés en 1985-1986 sur le Document d'étude sur les prestations aux enfants et aux personnes âgées, émis par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, déposé au Sénat le 5 février 1985, et à faire rapport des dits travaux;

Que les documents et témoignages recueillis à ce sujet et les travaux accomplis au cours de la première session du trente-troisième Parlement soient déférés au Comité; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le mardi 22 décembre 1987.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat
Charles A. Lussier

Ordres de renvoi

Extrait des procès-verbaux du Sénat, le mercredi 18 février 1985.

L'honorable sénateur Tremblay propose, appuyé par l'honorable sénateur Marshall,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie fasse un rapport sur le financement d'études sur les prestations aux enfants et aux personnes âgées, remis par le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, déposé au Sénat le 5 février 1985; et

Que le Comité soit autorisé à répartir les services des spécialistes, du personnel technique et de bureau jugés nécessaires aux fins de son mandat.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des procès-verbaux du Sénat, le jeudi 8 novembre 1985.

L'honorable sénateur Tremblay propose, appuyé par l'honorable sénateur Simard,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie soit autorisé à poursuivre les études et les recherches en 1985-1986 sur le Document d'étude sur les prestations aux enfants et aux personnes âgées, remis par le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, déposé au Sénat le 5 février 1985, et à faire rapport des résultats.

Que les documents de l'Union nationale de la jeunesse et les travaux acceptés au cours de la première session du sous-comité de la jeunesse soient remis au Comité.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat
Charles A. Leclerc

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
Préface	ix
Chapitre 1 : Analyse des prestations familiales	1
Introduction : La famille en mutation	1
Les objectifs du régime de prestations familiales	5
Chapitre 2 : Les prestations actuelles et leur incidence sur les enfants	7
Introduction	7
Les programmes fédéraux	8
A. Le programme d'allocations familiales	8
B. Le crédit d'impôt pour enfants	9
C. L'exemption d'impôt au titre des enfants	11
1. L'exemption d'impôt au titre des enfants de moins de 18 ans	13
2. L'exemption d'impôt au titre des enfants de plus de 18 ans	13
D. L'équivalent de l'exemption de personne mariée	16
E. La déduction pour frais de garde d'enfants	19
Le financement de la garde d'enfants par l'État	23
Les programmes provinciaux d'aide sociale	24
Conclusion	25
Chapitre 3 : Autres formes de prestations possibles	27
Les caractéristiques d'un nouveau régime	27
Les réformes proposées par les témoins	28
La restructuration des prestations sociales	30

A. Revenu annuel garanti	30
B. Crédits d'impôt	32
C. Congé parental prolongé et congé pour soins aux enfants	32
D. Accroissement du soutien de l'État à la garde des enfants	34
E. Réformes fiscales	35
 Chapitre 4 : Les contraintes imposées au régime fédéral des prestations familiales	 37
Introduction	37
Les contraintes budgétaires	37
L'évolution de la structure par âge de la population canadienne	39
Les ententes fédérales-provinciales	41
 Chapitre 5 : Grandes lignes d'un programme de Supplément de revenu familial garanti	 45
Pourquoi un nouveau programme	45
Considérations	46
Recommandations	46
Création d'un Supplément de revenu familial garanti	47
A. Définition de la famille	47
B. Niveaux de revenu déterminants pour le SRFG proposé	47
C. Financement du SRFG	49
D. Admissibilité et méthode de distribution	51
E. Encouragements intrinsèques	52
F. Négociations fédérales-provinciales	52
G. Conclusion	53
 Bibliographie	 55

PRÉFACE

Le 5 février 1895, le document d'étude sur les prestations aux enfants et aux personnes âgées, publié par le Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, a été déposé devant le Sénat. La semaine suivante, le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a été autorisé à examiner ce document et à le commenter. Au cours des réunions du Comité qui se sont tenues par la suite, il a été décidé de concentrer l'essentiel des discussions sur les interactions entre les prestations fédérales et provinciales pour enfants, ainsi que sur les conséquences d'une éventuelle restructuration du système actuel de prestations fédérales pour enfants, et ce pour tous les types de familles vivant dans les différentes provinces. Un rapport a été publié en décembre 1985, intitulé "*Analyse des prestations pour enfants et des prestations aux familles au Canada : Document de travail*". Dans la première partie de ce rapport, les auteurs ont développé une méthodologie d'analyse de la relation existant entre les prestations pour enfants fédérales et provinciales, tandis que dans la deuxième partie, ils ont procédé à une analyse des prestations aux familles avec enfants versées par les gouvernements fédéral et provinciaux.

Au cours des audiences du Comité sur les amendements à la *Loi sur les allocations familiales (Projet de loi C-70)*, de nombreux témoins ont fait part au Comité de leur opinion au sujet de la restructuration du régime fédéral de prestations pour enfants. Dans le droit fil de notre précédente étude et en vue d'intégrer à notre projet les propositions visant à améliorer les prestations pour enfants, le Comité s'est livré à une analyse plus approfondie du régime fédéral des prestations familiales. Le présent rapport représente l'aboutissement des travaux entrepris dans le cadre de notre étude et le résumé des opinions du Comité sur la façon dont il conviendrait de restructurer le régime actuel des prestations fédérales pour enfants en vue de mieux venir en aide aux enfants vivant dans la pauvreté.

(1) Cependant, le taux de natalité varie considérablement selon la province et la région. Le Québec a, jusqu'à présent, traditionnellement un taux de natalité extrêmement élevé, affiche maintenant le taux plus bas au Canada (13,4 naissances par 1 000 habitants). C'est dans les Territoires du Nord-Ouest que le taux de natalité est aujourd'hui le plus élevé au pays (29,8), ce qui reflète le taux de fécondité élevé des autochtones. Statistique Canada, *Naissances et décès*, cat. 94-194, Ottawa, mars 1986, pp. 2 et 3.

PRÉFACE

II

.....	30
Le 5 février 1985, le document "États sur les prestations aux enfants et aux personnes âgées, publiés par le Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, a été déposé devant le Sénat. La semaine suivante, le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a été autorisé à examiner ce document et à le commenter. Au cours des réunions du Comité qui se sont tenues par la suite, il a été décidé de consacrer l'essentiel des discussions sur les interactions entre les prestations fédérales et provinciales pour enfants, ainsi que sur les conséquences d'une éventuelle restriction du système actuel de prestations fédérales pour enfants, et ce pour tous les types de familles vivant dans les différentes provinces. Un rapport a été publié en décembre 1985 intitulé "Analyse des prestations pour enfants et des prestations aux familles au Canada : Document de travail". Dans le premier partie de ce rapport, les auteurs ont effectué une méthodologie d'analyse de la relation existant entre les prestations pour enfants fédérales et provinciales, tandis que dans la deuxième partie, ils ont procédé à une analyse des prestations aux familles avec enfants versées par les gouvernements fédéral et provinciaux.	30
Au cours des audiences du Comité sur les amendements à la Loi sur les allocations familiales (Projet de loi C-70), les nombreux débats ont fait part au Comité de leur opinion sur la restriction de la prestation du régime fédéral de prestations pour enfants. Il est évident de notre précédent fonds et en vue d'intégrer à notre projet les propositions visant à améliorer les prestations pour enfants, le Comité s'est livré à une analyse plus approfondie de régime fédéral de prestations familiales. Le présent rapport représente l'aboutissement des travaux effectués dans le cadre de notre étude et la réunion des opinions du Comité sur la façon dont il considère de faire évoluer le régime actuel des prestations fédérales pour enfants en vue de mieux venir en aide aux enfants vivant dans le pays.	35
A. Introduction	35
B. Objectifs de l'étude	35
C. Méthodologie	35
D. Résultats	35
E. Conclusions	35
F. Recommandations	35
G. Annexes	35
Bibliographie	55

CHAPITRE 1: ANALYSE DES PRESTATIONS FAMILIALES

INTRODUCTION: LA FAMILLE EN MUTATION

Au cours des quarante dernières années, le fondement socio-économique de la vie familiale des Canadiens a suffisamment changé pour justifier une remise en question des programmes d'aide destinés aux familles avec enfants. Nous examinerons ceux parmi ces changements qui ont eu une influence sur la vie familiale, nous passerons en revue les prestations pour enfants qui existent actuellement et nous proposerons enfin l'introduction d'une nouvelle prestation fédérale visant à remplacer quelques uns des cinq programmes actuels.

Des prestations telles que les allocations familiales ont été mises en place à une époque où les familles étaient plus nombreuses, où il n'y avait qu'un seul soutien par famille et où le taux de divorce était faible. Depuis quelques décennies, la taille moyenne de la famille a diminué, les mères ont envahi le marché du travail, le taux de divorce a grimpé en flèche et les adolescents restent plus longtemps à la charge de leurs parents. La vie familiale n'en demeure pas moins populaire. Plus de 85 p. 100 des Canadiens se marient au moins une fois dans leur vie, et la plupart des couples ainsi formés ont des enfants. Près des trois quarts de ceux dont le mariage est dissous établissent de nouvelles relations, et un deuxième mariage est une pratique de plus en plus courante. En conséquence, de nombreux enfants vivent dans une famille "composite" où ils côtoient des enfants nés d'un précédent mariage. La famille "traditionnelle" où le père est le pourvoyeur et où la mère reste à la maison, n'est plus la norme désormais, et il convient que les politiques sociales reflètent cette réalité.

Avec la chute du taux de fécondité, la famille type est moins nombreuse et ne compte plus qu'un ou deux enfants⁽¹⁾. De plus en plus souvent, les femmes qui ont de jeunes enfants travaillent à l'extérieur du foyer pour subvenir à leurs besoins, pour faire face à l'augmentation du coût de la vie et de l'éducation, pour accroître le revenu familial, pour être plus autonomes, ou simplement pour tirer profit de leur formation et de leurs compétences professionnelles. Ainsi, plus de la moitié des enfants d'âge préscolaire au Canada sont maintenant gardés par des personnes autres

(1) Cependant, les taux de natalité varient considérablement selon la province et la région. Le Québec qui avait traditionnellement un taux de natalité extrêmement élevé, affiche maintenant le taux plus bas au Canada (13,4 naissances par 1 000 habitants). C'est dans les Territoires du Nord-Ouest que le taux de natalité est aujourd'hui le plus élevé au pays (29,2), ce qui reflète le taux de fécondité élevé des autochtones. Statistiques Canada, *Naissances et Décès*, cat. 84-204, Ottawa, mars 1986, pp. 2 et 3.

que leurs parents pendant une partie au moins de la semaine de travail. Pour de nombreuses familles, la recherche d'un milieu de garde qui soit fiable et de qualité pose un perpétuel problème. D'autres s'efforcent de garder leurs enfants à la maison, à une époque où le coût de la vie augmente constamment et où un seul revenu ne suffit plus.

Bien que 63 p. 100 des mères ayant des enfants de moins de 16 ans travaillent à l'extérieur, il n'existe pas au Canada de système uniformisé de garde d'enfants. La disponibilité et la qualité des services de garde privés ou à but non lucratif varient considérablement en fonction des provinces, des régions et des moyens financiers de la famille. Les parents qui peuvent produire des reçus de frais de garde ont droit à des déductions fiscales, mais souvent, les familles ont recours à des personnes non accréditées à qui elles rendent d'autres services en échange, ou qu'elles paient en espèces sans obtenir de reçus. Elles ne peuvent donc pas toujours se prévaloir dans le calcul de leur impôt sur le revenu des déductions existantes pour frais de garde d'enfants.

Avec l'augmentation du nombre de séparations et de divorces, les foyers monoparentaux se sont multipliés. Si les enfants de familles dites "monoparentales" ont en réalité deux parents qui s'occupent d'eux et qui contribuent à leur éducation, ce sont souvent les mères séparées ou divorcées qui doivent assumer l'essentiel de la charge économique et affective de la garde des enfants. En outre, la dissolution du mariage oblige la plupart des mères à se chercher un travail pour assurer leur subsistance et celle de leurs enfants, étant donné que les juges ont tendance à ne plus accorder de pension alimentaire et que souvent, le père, s'il n'a pas la garde des enfants, cesse de verser régulièrement les montants prescrits par les tribunaux. Qui plus est, les mécanismes de contrôle instaurés pour assurer la régularité de ces versements se sont révélés inefficaces.

Les circonstances économiques et sociales ont également changé pour les enfants plus âgés. Les adolescents d'aujourd'hui restent plus longtemps chez eux que ceux de la génération précédente, car de nos jours il faut faire des études de plus en plus longues si l'on veut décrocher un emploi permanent. Si de nombreux adolescents souhaiteraient travailler à temps partiel pendant leurs études pour ne pas dépendre de leurs parents, il leur est en fait extrêmement difficile de se passer du soutien familial, compte tenu du peu de chances d'emploi qui s'offrent à un travailleur sans expérience, en cette période de chômage élevé. Comme il y a aujourd'hui plus "d'enfants" de 18 ans qui vivent chez leurs parents qu'autrefois, il convient de réexaminer le bien-fondé des programmes gouvernementaux actuels. Le gouvernement devrait-il continuer d'accorder des exonérations fiscales aux parents qui ont des enfants à charge de plus de 18 ans, ou l'aide devrait-elle être versée directement aux jeunes, à partir d'un budget différent?

Si l'État a pris en charge certaines fonctions assumées antérieurement par la famille, comme l'éducation et la protection des jeunes, les soins médicaux et l'aide aux chômeurs, les membres de la famille continuent néanmoins de s'entraider énormément. Le ménage et la garde des enfants d'âge préscolaire restent en grande partie des travaux non rémunérés assurés par les épouses et les

mères. Souvent, la parenté offre à titre gracieux l'hébergement, des prêts sans intérêt, la garde des enfants, des malades et des personnes âgées; elle rend en outre d'autres services inappréciables qui coûteraient des millions de dollars s'ils devaient être assurés par le secteur privé ou par l'État⁽²⁾.

En 1945, de nombreuses raisons justifiaient l'instauration du programme des allocations familiales, mais son principal objectif était de venir financièrement en aide aux parents de façon qu'ils puissent faire face aux coûts de l'éducation de leurs enfants⁽³⁾. Même s'il n'a jamais été question de lier les allocations familiales et autres prestations pour enfants créées ultérieurement aux coûts de l'éducation des enfants, il importe de reconnaître que ces derniers ont augmenté. D'après différents groupes de pression, même si les familles pouvaient toucher toutes les prestations fédérales accordées aux familles avec enfants, à savoir les allocations familiales, le crédit d'impôt pour enfants, l'exemption d'impôt au titre des enfants, la déduction pour frais de garde d'enfants et l'équivalent de l'exemption de personne mariée, ainsi que les prestations provinciales, les sommes perçues ne suffiraient pas à assurer aux enfants nécessiteux un niveau de vie décent.

Dans plusieurs pays, les chercheurs ont évalué les coûts liés à l'éducation d'un enfant; les montants varient selon le nombre d'enfants et selon le niveau de vie auquel aspire la famille. Malgré ces variantes, il semble qu'en moyenne, les familles qui ont un enfant lui consacrent environ 30 p. 100 du total de leurs revenus; lorsqu'il y a deux enfants, cette proportion passe de 40 à 50 p. 100, tandis qu'elle est de près de 50 p. 100⁽⁴⁾ pour trois enfants. D'après le Conseil de planification de la communauté urbaine de Toronto, une famille canadienne doit s'attendre à ce que chaque enfant lui coûte en moyenne 3 694 dollars courants par an au cours des dix-huit premières années de la vie de l'enfant si elle n'a pas de frais de garde, ou jusqu'à 5 888 dollars si elle en a.

Dans la détermination du revenu familial global, l'importance relative du revenu d'emploi par rapport au revenu d'investissement et aux paiements de transfert des pouvoirs publics a aussi changé. L'augmentation du taux de chômage, la rareté de l'argent, qui a provoqué une flambée des taux d'intérêt, et la stagnation de la croissance économique n'ont pas eu de répercussions réellement défavorables graves sur l'égalité économique, car les paiements de transfert ont beaucoup augmenté depuis la fin des années 1960, les revenus d'investissement des personnes âgées se sont accrus et de plus en plus de familles disposent maintenant de deux sources de revenu⁽⁵⁾. Mais n'eût

(2) Maureen Baker, "Families", dans L. Tepperman et J. Richardson (éd.), *The Social World: An Introduction to Sociology*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1986, p. 264-265.

(3) Gouvernement du Canada, *Répertoire de programmes de sécurité du revenu au Canada*, janvier 1984, Ottawa, p. 39.

(4) Espenshade, T.J. "Value and Cost of Children", *Population Bulletin* 32: 2-47, avril 1977.

(5) Michael C. Wolfson, "L'équilibre dans le changement - Inégalité du revenu au Canada, 1965-1983", *Revue statistique du Canada*, février 1986.

été l'indexation des paiements de transfert, le fossé entre les riches et les pauvres aurait été beaucoup plus considérable.

L'incidence de la pauvreté a diminué d'un tiers entre 1969 et 1983, mais la récession du début des années 1980 a inversé la tendance d'un déclin à long terme de la pauvreté. Le revenu familial réel, ajusté en fonction de l'inflation, a baissé entre 1980 et 1984⁽⁶⁾. Les familles jeunes dirigées par une femme forment désormais une partie importante des familles pauvres, et sur dix familles dirigées par une femme, quatre sont pauvres, contre une sur dix pour les familles ayant un homme à leur tête⁽⁷⁾. Compte tenu de l'importante augmentation du taux de séparation et de divorce et du nombre de jeunes femmes non mariées qui gardent leurs enfants, le nombre des familles dirigées par une femme a fortement augmenté au cours des quinze dernières années. Beaucoup de ces familles sont pauvres. Cette tendance a incité certains sociologues à parler de "féminisation de la pauvreté". Les femmes âgées et les mères de jeunes enfants qui dirigent une famille monoparentale sont les plus exposées à la pauvreté. Plus une famille est nombreuse, plus les enfants risquent de vivre dans la pauvreté⁽⁸⁾.

Le Comité s'inquiète particulièrement du sort de ces enfants vivant dans la pauvreté, car il est conscient des conséquences sociales et psychologiques inhérentes à une éducation en milieu défavorisé. On a beaucoup écrit sur le cycle de la pauvreté, sur les générations successives d'assistés sociaux et sur les coûts à long terme du chômage et de l'insuffisance de revenu familial. Le Comité est d'avis que les prestations familiales actuelles ne constituent pas une solution adéquate à ces problèmes et que par conséquent, une restructuration du régime fédéral s'impose.

Le problème des prestations fédérales versées aux familles avec enfants tient en partie aux contradictions qui existent entre les objectifs des diverses prestations et entre les programmes sociaux et le régime fiscal. Si nous voulons faire bénéficier principalement les familles les plus défavorisées par l'entremise du crédit d'impôt pour enfants, pourquoi accorder parallèlement aux familles avec enfants des déductions d'impôt et des exonérations qui aident principalement celles qui ont des revenus imposables plus élevés? Pourquoi autoriser les travailleurs indépendants à déduire de leur revenu imposable toutes les dépenses encourues dans l'exercice de leur profession, alors que les parents ne peuvent, quant à eux, déduire tous leurs frais de garde d'enfants? Pourquoi une famille ne peut-elle déduire que 710 dollars pour un enfant à charge de moins de 18 ans, alors qu'elle peut

(6) Conseil national du bien-être social, *La pauvreté à la hausse*, Ottawa, mars 1985, p. 2; Colin Lindsay, "The Decline of the Real Family Income, 1980 to 1984", *Canadian Social Trends*, hiver 1986, p. 15-17.

(7) *Ibid.*, p. 7.

(8) *Ibid.*, p. 15, tableau 11.

déduire 3 666 dollars pour un conjoint à charge qui, en fait, rend gratuitement de nombreux services? Pourquoi négliger nos enfants qui sont, après tout, notre plus grande richesse pour l'avenir?

LES OBJECTIFS DU RÉGIME DE PRESTATIONS FAMILIALES

En créant ou en modifiant les prestations destinées aux enfants et aux familles, les gouvernements canadiens successifs avaient trois grands objectifs, plus ou moins explicites :

- 1) Même si la décision d'avoir des enfants relève d'un choix personnel des parents, ces derniers contribuent ce faisant au développement économique du pays, en formant la prochaine génération et en assurant la main-d'oeuvre future. Les pouvoirs publics ont utilisé les prestations familiales comme un témoignage symbolique de reconnaissance aux familles pour l'important rôle social qu'elles jouent en ayant des enfants et en les élevant. Ainsi, pour reconnaître la valeur de la famille sur le plan social, le gouvernement canadien accorde des exemptions fiscales pour les enfants à charge, des déductions fiscales pour la garde des enfants dont les parents travaillent, ainsi que des allocations à toutes les familles qui ont des enfants à charge.
- 2) Les prestations familiales ont aussi servi à créer une équité horizontale entre les familles qui ont des enfants à charge et celles qui n'en ont pas. Ainsi, on reconnaît les coûts supplémentaires liés à l'éducation des enfants en réduisant le revenu imposable des familles avec enfants grâce à l'exemption d'impôt pour enfants et à la déduction pour frais de garde d'enfants.
- 3) Certaines familles ont plus besoin que d'autres de l'aide financière de l'État. Comme les ressources sont toujours limitées, cette aide a souvent été réservée aux familles les plus nécessiteuses. Depuis 1978, le programme fédéral du crédit d'impôt pour enfants a servi à compléter les allocations familiales versées aux familles les plus démunies. Les prestations familiales ont donc servi à atténuer la pauvreté.

Le régime fédéral actuel des prestations pour enfants a été conçu au fil des gouvernements successifs ayant des programmes politiques différents. Si l'on analyse les objectifs et les mécanismes d'octroi de ces prestations, on constate que certaines d'entre elles visent les familles démunies, tandis que d'autres privilégient les familles nanties et que d'autres, enfin, s'adressent aux familles ayant des besoins particuliers. Dans le processus d'élaboration d'un nouveau régime de prestations pour enfants, il faut veiller à ce que les objectifs du programme soient à la fois explicites et cohérents. Ainsi, un régime de prestations conçu dans l'optique du gouvernement pourrait être axé sur l'efficacité administrative et la rentabilité. Par contre, si l'on accordait moins d'importance à l'efficacité administrative, on pourrait viser essentiellement à répondre aux besoins des familles plus ou moins nombreuses et de niveaux de revenu différents. Le régime pourrait également être axé plus

particulièrement sur les besoins de l'enfant, indépendamment de la situation familiale. Selon l'angle considéré, on arrivera à des conclusions différentes quant au type de prestation et au cadre administratif le plus indiqué. Dans la réalité, un régime de prestations familiales doit tenir compte de tous ces aspects pour être efficace. Toutefois, pour les besoins de l'analyse, on constate que tout régime pourrait théoriquement être orienté davantage dans une direction que dans l'autre.

Dans le présent rapport, après un examen des prestations actuelles et de leur incidence sur les enfants, les familles et les gouvernements, nous proposerons des solutions de rechange au régime en vigueur. Nous décrirons aussi les contraintes financières, démographiques et politiques qui pèsent sur les gouvernements qui envisagent de modifier le régime des prestations sociales. Enfin, nous proposerons une nouvelle prestation pour enfant, le Supplément de revenu familial garanti (SRFG), qui est destiné à remplacer certaines des prestations actuelles. Le SRFG serait axé sur les familles avec enfants à charge qui vivent dans la pauvreté ou qui ont un revenu inférieur à la moyenne.

Les membres du Comité ont été émus d'apprendre que 20 p. 100 des enfants canadiens vivaient dans la pauvreté. Être élevé dans la pauvreté est un malheur en soi, qui entraîne avec lui un cortège de difficultés scolaires graves, de chômage chronique et de problèmes psychologiques futurs. Grâce à la restructuration des prestations familiales, le gouvernement fédéral pourrait aider les parents démunis à offrir à leurs enfants de meilleures perspectives d'avenir, tout en leur fournissant la possibilité de faire des choix concrets. Nous ne voulons pas nier le fait que les enfants sont tous une richesse précieuse pour un pays, mais nous sommes suffisamment réalistes pour reconnaître que certains enfants et certaines familles ont davantage besoin d'aide que d'autres. Le fait que plusieurs questions concernant les enfants relèvent de la compétence des provinces, alors que d'autres (comme celle des prestations pour enfants) sont de compétence fédérale, complique évidemment la tâche lorsqu'il s'agit d'améliorer la politique sociale. Cependant, ces questions d'autorité ne devraient pas empêcher le gouvernement fédéral d'amorcer la réforme requise.

CHAPITRE 2: LES PRESTATIONS ACTUELLES ET LEUR INCIDENCE SUR LES ENFANTS

INTRODUCTION

Afin d'évaluer l'incidence que peut avoir sur les familles toute modification apportée au régime fédéral des prestations pour enfants, il est indispensable d'analyser toutes les ressources que l'État offre aux familles canadiennes, à quel que niveau de revenu que ce soit. Il convient également d'étudier les interactions entre les prestations fédérales et provinciales, étant donné qu'elles sont souvent interdépendantes.

Selon l'analyse faite dans le document d'étude publié en 1985 et intitulé "*Prestations aux enfants et aux personnes âgées*", les prestations fédérales pour enfants regroupent les allocations familiales, le crédit d'impôt pour enfants et l'exemption d'impôt au titre des enfants. Cependant, les familles avec enfants peuvent également déduire de leur revenu imposable des frais de garde, tandis que le gouvernement fédéral verse aux provinces des subventions pour le financement des garderies. Les parents seuls peuvent utiliser l'équivalent de l'exemption de personne mariée pour l'un de leurs enfants. Les familles peuvent également recevoir des prestations d'assurance-chômage, des indemnités en cas d'accidents du travail et des prestations pour enfants et orphelins en vertu du Régime de pensions du Canada et du Régime des rentes du Québec. Aux fins du présent rapport, les trois types de prestations mentionnés dans le document d'étude, la déduction pour frais de garde d'enfants et l'équivalent de l'exemption de personne mariée sont considérés comme les principaux éléments du régime fédéral et à ce titre, ils seront au coeur de notre propos.

Les provinces proposent également une multitude de programmes destinés à venir en aide aux familles avec enfants. La grande majorité d'entre eux ont pour cible les familles à revenu modique. Ces prestations comprennent l'aide sociale, les suppléments aux allocations familiales, les subventions au logement, ainsi que d'autres programmes. Les fluctuations de l'aide sociale et du coût de la vie d'une province à l'autre peuvent être à l'origine de grandes disparités de niveau de vie pour des familles ayant un revenu identique, mais vivant dans des provinces différentes. Il est difficile d'établir des comparaisons étant donné que les modalités de l'aide sociale varient d'une province à l'autre. Par exemple, certaines provinces n'accordent que des allocations pour frais de logement, alors que d'autres offrent également des logements subventionnés. Dans d'autres cas, les prestations varient en fonction du nombre d'enfants ou de leur âge.

LES PROGRAMMES FÉDÉRAUX

A. Le programme d'allocations familiales

Mis sur pied en 1945, le programme d'allocations familiales a été conçu pour venir en aide aux parents ayant des enfants à charge (à l'origine, le programme ne visait que les enfants de moins de 16 ans). D'ordinaire, c'est la mère qui touche les chèques mensuels d'allocations familiales, ou le parent ou tuteur qui a la garde de l'enfant.

De 1974 à 1982, les taux d'allocations familiales ont généralement suivi l'indice des prix à la consommation. Toutefois, il faut noter qu'à partir de janvier 1976, le montant des allocations est resté figé pour un an à son niveau de 1975, en vertu d'une loi adoptée au mois de décembre de cette année-là. En 1977, l'indexation des allocations selon l'indice des prix à la consommation a été rétablie. Cependant, leur montant mensuel a été réduit en 1979 lorsqu'on a introduit le crédit d'impôt pour enfants. En 1983 et 1984, l'indexation des allocations familiales a été limitée respectivement à 6 et 5 p. 100, dans le cadre de la politique fédérale d'austérité financière. À partir du 1^{er} janvier 1986, les allocations familiales ont été partiellement désindexées.

En 1987, elles sont de 31,93 dollars par mois et par enfant de moins de 18 ans. Les provinces peuvent cependant moduler, en fonction de l'âge des enfants, de leur nombre ou de ces deux facteurs, le montant des allocations familiales que le gouvernement fédéral verse à leurs habitants. Ainsi, l'Alberta fait varier le taux en fonction de l'âge, tandis que le Québec le fait varier en fonction de l'âge et du nombre d'enfants. Les allocations familiales doivent être assimilées à un revenu dans la déclaration d'impôt fédérale remplie par la personne qui réclame l'exemption d'impôt au titre des enfants. Le programme d'allocations familiales est administré par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

En 1982, ce programme a coûté au gouvernement fédéral 1 700 millions de dollars; d'après les prévisions, ce montant devrait atteindre 1 800 millions de dollars en 1988, soit une augmentation d'à peine 1 p. 100 par an en moyenne par rapport à 1982. Certes, le niveau nominal des prestations a augmenté à un rythme plus rapide, mais le nombre d'enfants bénéficiant des prestations est en baisse, puisqu'il est passé de 6,7 millions en 1982 à 6,4 millions en 1988 (prévision) par suite du déclin des taux de natalité⁽⁹⁾. En outre, l'accroissement du revenu réel et la hausse des impôts ont pour effet d'en abaisser le coût réel net pour le gouvernement fédéral.

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

(9) Ces chiffres se fondent sur des données non publiées de Santé et Bien-être social Canada.

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.

La proportion d'enfants par famille varie énormément d'une tranche de revenu à l'autre (voir le tableau 2:1). Il n'en reste pas moins que la tranche inférieure reçoit une part plus importante des prestations nettes parce que son taux de réimposition est moindre et que les familles pauvres tendent à avoir plus d'enfants.

Pour situer ces estimations dans un contexte d'ensemble, précisons que le Conseil national du bien-être social estime que le coût net pour le gouvernement fédéral⁽¹⁰⁾ des allocations familiales s'est élevé en 1985 à 1 990 millions de dollars, soit 8,9 p. 100 de plus que notre propre évaluation, qui est de 1 822,3 millions de dollars.

B. Le crédit d'impôt pour enfants

Le programme fédéral de crédit d'impôt pour enfants (CIE), créé en 1979, a pour objet de fournir une aide supplémentaire aux familles à revenu faible ou moyen qui élèvent des enfants. Ce programme est administré par Revenu Canada, Impôt, par le biais du régime d'impôt sur le revenu.

Tout parent ou tuteur qui reçoit des allocations familiales (en général, la mère) peut solliciter le crédit d'impôt pour enfants lorsqu'il remplit sa déclaration d'impôt sur le revenu. L'admissibilité est fondée sur le montant du revenu familial annuel net. Quant au montant du crédit d'impôt, il varie selon le revenu familial et le nombre d'enfants admissibles. Le montant maximum payable par enfant relativement à l'année fiscale 1986 était de 454 dollars, pour un revenu familial annuel net inférieur à 23 500 dollars. Le crédit maximum diminue de cinq cents pour chaque dollar du revenu familial net dépassant ce seuil. En d'autres termes, les familles ayant un enfant admissible et dont le revenu net est de 32 580 dollars ou plus ainsi que les familles ayant deux enfants admissibles et dont le revenu net est de 41 660 dollars ou plus ne peuvent se prévaloir du CIE.

Dans le cas des familles qui ont un revenu imposable, le crédit est déduit de l'impôt à payer. Les familles qui ne paient pas d'impôt ou dont l'impôt redevable est inférieur au crédit auquel elles sont admissibles reçoivent un paiement forfaitaire non imposable imputé sur le Fonds du revenu consolidé du gouvernement fédéral. Le crédit d'impôt pour enfants est le seul élément des programmes fédéraux de prestations pour enfants qui soit appliqué de manière uniforme dans tout le pays. Étant donné qu'il n'est pas lié au revenu imposable, il n'est pas touché par la disparité des taux d'imposition des différentes provinces.

(10) Conseil national du bien-être social, *La réforme des prestations pour enfants*, 1985, p. 67.

Tableau 2:1

PRESTATIONS: ALLOCATIONS FAMILIALES - 1988

Tranche de revenu (1)	% de bénéficiaires	Nombre total de bénéficiaires	Coût total pour le gouvernement fédéral
5 000 ou moins	7,44	270 623	142,1 millions \$
5 000-10 000	6,40	232 794	116,0 "
10 000-15 000	6,91	251 345	128,0 "
15 000-20 000	8,04	292 447	146,1 "
20 000-25 000	8,87	322 638	161,9 "
25 000-30 000	10,18	370 288	182,9 "
30 000-40 000	17,22	626 361	316,8 "
40 000-50 000	13,74	499 779	242,6 "
50 000 et plus	21,21	771 494	385,9 "
TOTAL	100,00	3 637 405	1 822,3 millions \$

(1) Étant donné que ces données ont été calculées à partir de statistiques fiscales, la "Tranche de revenu" correspond au revenu du parent qui paie de l'impôt sur les allocations familiales - le père, généralement. Il ne s'agit pas du revenu familial total.

Source: Préparé par Marion Wrobel du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement pour le présent rapport.

En vertu d'une loi entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1986, il a été décidé de majorer le montant maximal du crédit d'impôt de 140 dollars par enfant sur une période de trois ans. Quant au seuil de revenu déterminant l'admissibilité, il a été abaissé à 23 500 dollars. Ces changements mineurs étant apportés, on prévoit d'indexer partiellement ces deux éléments à l'indice des prix à la consommation. Dorénavant, les familles ayant un revenu de 15 000 dollars ou moins toucheront leur argent en deux versements. De cette façon, les familles défavorisées n'auront peut-être plus à s'adresser à une société spécialisée dans la rédaction de déclarations d'impôt pour obtenir une remise

en espèces au titre de leur crédit d'impôt pour enfants. Le gouvernement vient d'ailleurs d'abaisser les taux d'intérêt que les escompteurs d'impôt peuvent exiger pour un versement anticipé.

Le crédit d'impôt pour enfants vise les enfants de la même tranche d'âge que les allocations familiales, mais il est conçu pour être distribué uniquement aux familles les plus démunies. Traditionnellement, le rapport entre les enfants admissibles au crédit d'impôt et les enfants admissibles aux allocations familiales s'établit à environ 0,75:1⁽¹¹⁾. Dans les valeurs prévisionnelles utilisées, nous avons gardé ce rapport jusqu'en 1988. Le crédit d'impôt pour enfants est réimposé à un taux de 5 p. 100 du revenu familial net au-delà de 23 500 dollars et il est maintenant indexé en partie seulement.

Le crédit d'impôt pour enfants est accordé au parent qui touche les allocations familiales, et non au parent qui déclare les allocations familiales comme revenu imposable. C'est donc la mère qui, en règle générale, en bénéficie, si son revenu est inférieur à celui du père. C'est pourquoi l'attribution de cette prestation n'est pas liée au revenu du bénéficiaire (voir le tableau 2:2).

On a calculé l'incidence de l'abaissement du seuil de revenu de manière à en tenir compte dans la prévision des coûts de 1986 à 1988. On constate que la réduction effectuée en 1986 pourrait diminuer les paiements relatifs au crédit d'impôt d'un montant pouvant aller jusqu'à 142 dollars par famille ayant un revenu net de 26 330 dollars ou plus. Dans le cas des petites familles, cette réduction fait plus que compenser l'augmentation du crédit maximum, tandis que les familles nombreuses y trouvent encore leur profit, grâce à l'ensemble des modifications adoptées cette année-là.

En 1988, le programme devrait coûter au gouvernement fédéral la somme de 1 867 millions de dollars, contre 1 514 millions de dollars en 1982. Cette progression annuelle moyenne de 3,5 p. 100 s'est maintenue malgré une diminution de près de 9 p. 100 du nombre des enfants admissibles (4 820 579 en 1988 par rapport à 5 271 567 en 1982).

Les chiffres de base pour le coût du programme en 1982 et en 1983 sont pratiquement identiques aux estimations du ministère des Finances. À noter cependant que les prévisions de 1988 sont à cet égard moins fiables, en raison du manque de données sur les revenus familiaux et des complications entraînées par la modification du seuil de revenu.

C. L'exemption d'impôt au titre des enfants

Dès 1918, les Canadiens ont commencé à bénéficier d'une exemption d'impôt au titre des enfants de moins de 16 ans, et si l'on fait exception des années où elle a été suspendue (de 1942 à 1946), cette exemption a augmenté parallèlement au coût de la vie. De 1974 à 1983, l'exemption d'impôt au titre des enfants a été indexée au coût de la vie; elle est actuellement de 710 dollars pour

(11) Santé et Bien-être social Canada, données non publiées.

Tableau 2:2

PRESTATIONS: CRÉDIT D'IMPÔT POUR ENFANTS - 1988

Tranche de revenu (1)	% bénéficiaires	Nombre total de bénéficiaires	Coût total pour le gouvernement fédéral
5 000 ou moins	41,39	1 045 007	920,8 millions \$
5 000-10 000	21,60	54 6012	435,1 "
10 000-15 000	12,14	306 879	201,5 "
15 000-20 000	8,48	214 360	118,1 "
20 000-25 000	6,25	157 990	84,8 "
25 000-30 000	4,39	110 972	57,4 "
30 000-40 000	3,56	89 991	37,0 "
40 000-50 000	1,49	37 665	9,0 "
50 000 et plus	0,77	19 464	3,9 "
TOTAL	100,00	2 527 834	1 867,6 millions \$

(1) Données fondées sur le revenu du parent qui réclame le CIE, soit généralement la mère.

Source: Préparé par Marion Wrobel du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement pour le présent rapport.

un enfant de moins de 18 ans. L'exemption réduit non seulement l'impôt fédéral à payer, mais également l'impôt provincial dans toutes les provinces, sauf au Québec. Le gouvernement a l'intention de réduire l'exemption d'impôt au titre des jeunes enfants à compter de 1987, pour la ramener au montant des allocations familiales versées en 1989.

L'exemption d'impôt au titre des enfants comprend deux volets. Le premier vise les enfants de moins de 18 ans et le second ceux de plus de 18 ans. En 1989, la valeur nominale du deuxième volet sera fixée au double de celle du premier.

1. L'exemption d'impôt au titre des enfants de moins de 18 ans

La valeur nominale de cette exemption est bloquée à 710 dollars par enfant depuis 1983. À partir de 1987, elle baissera par étapes, pour être ramenée au montant annuel des allocations familiales en 1989. On a évalué qu'en 1982, il en a coûté 903 millions de dollars au gouvernement fédéral pour 5 891 554 enfants admissibles. D'ici 1988, on prévoit que le coût du programme chutera à 674 millions de dollars et que 5 432 140 enfants en bénéficieront. C'est le parent qui dispose du revenu le plus élevé, le plus souvent le père, qui se prévaut de cette exemption. La répartition des bénéficiaires est la même que pour les allocations familiales. Contrairement aux allocations familiales, cependant, cette exemption est nettement plus avantageuse pour ceux qui jouissent d'un revenu élevé et qui ont, par conséquent, un taux marginal d'impôt supérieur. C'est pour cette raison que beaucoup jugent inéquitables ce programme ainsi que toutes les exemptions fiscales.

2. L'exemption d'impôt au titre des enfants de plus de 18 ans

La valeur nominale de cette exemption a continué d'être indexée, alors que celle de l'exemption au titre des jeunes enfants était bloquée. En 1986, la valeur nominale est restée figée à son niveau de 1985, soit 1 420 dollars, et elle devrait baisser au cours des prochaines années. Le nombre d'enfants admissibles à ce programme continue à augmenter, contrairement à ce qui se passe dans le cas de l'exemption au titre des jeunes enfants. Ce phénomène est tout simplement attribuable au vieillissement de la population infantine, découlant de la baisse du taux de natalité. Pour les enfants complètement à charge qui sont infirmes ou qui fréquentent l'école, l'exemption demeure en vigueur au-delà de 21 ans.

On estime que le coût de l'exemption pour le gouvernement fédéral a été de 176 millions de dollars en 1982 et qu'il atteindra 251 millions en 1988, soit une augmentation annuelle composée de 6,1 p. 100. Comme pour l'exemption au titre des jeunes enfants, cette mesure fiscale est d'autant plus avantageuse pour le bénéficiaire que sa tranche d'imposition est élevée. La répartition des revenus des bénéficiaires est très différente pour les deux volets de l'exemption : la proportion des bénéficiaires appartenant aux quatre tranches inférieures de revenus est supérieure de 36 p. 100 dans le cas des jeunes enfants (voir les tableaux 2:3 et 2:4). On constate une tendance analogue lorsqu'on examine les tranches supérieures de revenus : 64 p. 100 des bénéficiaires de l'exemption au titre des grands enfants appartiennent aux trois tranches supérieures de revenus, pour l'année 1988, par rapport à 56 p. 100 pour l'exemption au titre des jeunes enfants. Il ne faut pas s'étonner de ce résultat, car les adolescents ont en général des parents d'âge mûr qui ont vraisemblablement atteint (ou qui sont sur le point d'atteindre) un sommet dans le cycle de leurs revenus. Il s'ensuit que la distribution de leurs revenus devrait être différente de celle de parents plus jeunes.

Tableau 2:3

**PRESTATIONS: EXEMPTION D'IMPÔT AU TITRE DES ENFANTS
DE MOINS DE 18 ANS - 1988**

Tranche de revenu(1)	% de bénéficiaires	Nombre total de bénéficiaires	Coût total pour le gouvernement fédéral
5 000 ou moins	4,72	139 325	19,1 millions \$
5 000-10 000	5,50	162 349	23,1 "
10 000-15 000	6,62	195 410	32,5 "
15 000-20 000	7,82	230 831	37,8 "
20 000-25 000	8,74	257 988	45,4 "
25 000-30 000	10,31	304 331	62,4 "
30 000-40 000	18,21	537 524	123,0 "
40 000-50 000	14,87	438 934	124,2 "
50 000 et plus	23,29	687 476	206,9 "
TOTAL	100,00	2 951 809	674,4 millions \$

(1) Données fondées sur le revenu du parent qui réclame l'exemption d'impôt au titre des enfants, soit généralement le père.

Source: Préparé par Marion Wrobel du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement pour le présent rapport.

Le coût de l'exemption d'impôt au titre des enfants pour 1982 et 1983 a été évalué respectivement à 890 millions pour le volet des jeunes enfants et à 940 millions pour le volet des grands enfants⁽¹²⁾, mais, d'après nos calculs, ces coûts seraient de 1 079 millions de dollars et de 1 124 millions respectivement, soit une différence de 20 p. 100. Les estimations du Conseil national du

(12) Ministère des Finances, *Compte du coût des mesures fiscales sélectives*, Ottawa, août 1985, p. 48.

Tableau 2:4

**PRESTATIONS: EXEMPTION D'IMPÔT AU TITRE DES ENFANTS
DE 18 ANS ET PLUS - 1988**

Tranche de revenu (1)	% de bénéficiaires	Nombre total de bénéficiaires	Coût total pour le gouvernement fédéral
5 000 ou moins	1,86	16 202	2,7 millions \$
5 000-10 000	3,69	32 193	6,0 "
10 000-15 000	5,48	47 735	9,8 "
15 000-20 000	7,07	61 586	12,5 "
20 000-25 000	8,25	71 865	15,7 "
25 000-30 000	9,81	85 453	21,6 "
30 000-40 000	17,44	151 917	41,4 "
40 000-50 000	15,07	131 273	43,2 "
50 000 et plus	31,34	272 998	98,0 "
TOTAL	100,00	871 085	250,9 millions \$

(1) Données fondées sur le revenu du parent qui réclame l'exemption d'impôt au titre des enfants, soit généralement le père.

Source: Préparé par Marion Wrobel du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement pour le présent rapport.

bien-être social sont également supérieures à celles du ministère des Finances : les deux chiffres qu'il avance au sujet du coût de l'exemption, soit 1 016,5 millions⁽¹³⁾ et 980 millions⁽¹⁴⁾, se rapprochent davantage de nos propres estimations.

(13) Conseil national du bien-être social, *La réforme des prestations pour enfants*, 1985, p.71.

(14) *Ibid.*, note 16, p.104.

La valeur de ces comparaisons n'est pas évidente. Il semble que les chiffres du Conseil national du bien-être social portent uniquement sur le volet des jeunes enfants, tandis que ceux du ministère des Finances visent les deux volets. S'il en est ainsi, nos propres chiffres se situent quelque part entre les deux. Il importe de signaler que le calcul du coût de l'exemption pour le volet des grands enfants ne tient pas compte de la diminution du taux applicable à la réduction de l'exemption en fonction du revenu de l'enfant. Cette modification a été annoncée dans le budget fédéral de 1985.

D. L'équivalent de l'exemption de personne mariée

L'équivalent de l'exemption de personne mariée a été instauré en 1918, en même temps que l'exemption de personne mariée et que l'exemption d'impôt au titre des enfants. Il était destiné aux chefs de familles monoparentales ayant un revenu imposable, et visait à accroître l'équité horizontale entre les familles monoparentales et biparentales. Dans une famille biparentale où l'un des conjoints touche un revenu n'excédant pas 490 dollars, le conjoint au salaire le plus élevé peut déduire 3 666 dollars de son revenu.

Dans les familles monoparentales⁽¹⁵⁾, un parent pouvait en 1986 déduire de son revenu imposable 3 666 dollars pour un enfant, au titre de l'équivalent de l'exemption de personne mariée; pour les autres enfants de moins de 18 ans, l'exemption d'impôt n'est que de 710 dollars. L'équivalent de l'exemption de personne mariée se substitue à l'exemption d'impôt au titre des enfants si le déclarant n'a pas de conjoint. C'est donc sans contredit un avantage fiscal. Dans le présent rapport, nous avons assimilé l'équivalent de l'exemption de personne mariée à l'exemption d'impôt au titre des enfants, et nous avons considéré qu'elle faisait partie de l'ensemble des prestations pour enfants. Cependant, l'exemption de personne mariée ne fait pas partie de cet ensemble, puisque les familles sans enfants à charge peuvent s'en prévaloir.

La valeur nominale de cette exemption sera de 3 740 dollars en 1988, d'après les prévisions, soit 3 270 dollars et 2 740 dollars de plus que l'exemption d'impôt au titre des jeunes enfants et des grands enfants respectivement. Ce dégrèvement a été indexé de la même manière que l'exemption personnelle de base : il y a eu indexation intégrale le plus souvent, assujettissement aux restrictions de 6 et 5 p. 100 et, maintenant, indexation partielle. L'équivalent de l'exemption de personne mariée a eu pour effet d'améliorer considérablement la situation des familles monoparentales à enfant unique, plus que celle de tout autre type de famille.

L'avantage dont bénéficient les familles qui se prévalent de l'équivalent de l'exemption de personne mariée (c.-à-d. la différence entre la valeur nominale et la valeur après impôt de ce

(15) La définition de la famille employée ici provient de la Loi de l'impôt sur le revenu et ne tient donc pas compte des unions de droit commun.

dégrèvement, par rapport à celle de l'exemption d'impôt au titre des enfants qui autrement serait applicable) est plus important pour les familles qui ont de jeunes enfants que pour celles qui ont des enfants plus âgés. On se souvient que c'est la situation inverse qui prévalait dans l'analyse de l'exemption d'impôt au titre des enfants, et cet avantage s'accroît du fait que les jeunes enfants sont admissibles à des prestations auxquelles les enfants plus âgés n'ont pas droit, comme les allocations familiales et le crédit d'impôt pour enfants.

Le coût futur de ce programme dépendra au premier chef de l'augmentation du nombre de familles monoparentales et du rythme de l'entrée sur le marché du travail de femmes séparées et divorcées. On estime qu'en 1982, cette exemption a coûté au gouvernement fédéral la somme de 303 millions de dollars, répartie entre 500 588 contribuables. De 1980 à 1983, le recours à cette exemption a augmenté de 9,35 p. 100 par an. Si ce rythme de croissance se maintenait, l'exemption coûterait au gouvernement fédéral 667 millions de dollars en 1988, répartis entre 847 000 contribuables bénéficiaires. Considérant que le taux de divorce a baissé depuis 1983, selon Statistique Canada, nous nous sommes appuyés sur une hypothèse de croissance de 4,68 p. 100 par an, soit la moitié du taux de croissance mentionné ci-dessus. On prévoit donc que le coût de l'exemption en 1988 sera de 542 millions de dollars, répartis entre 681 000 familles bénéficiaires.

L'équivalent de l'exemption de personne mariée bénéficie surtout aux femmes, étant donné que la plupart des familles monoparentales sont dirigées par des femmes. La distribution du revenu de ces contribuables reflète le fait qu'ils se trouvent dans les tranches relativement inférieures. Nous avons calculé qu'en 1988, 44 p. 100 des personnes admissibles à cette déduction auront des revenus inférieurs à 20 000 dollars, alors que seulement 29 p. 100 des bénéficiaires d'allocations familiales se retrouveront dans les mêmes tranches, la même année (voir les tableaux 2:5 et 2:1).

L'équivalent de l'exemption de personne mariée n'est pas assimilé, en général, à une dépense fiscale distincte de l'exemption de personne mariée. C'est pourquoi nous ne disposons pas d'autres estimations à comparer aux nôtres.

Tableau 2:5

**PRESTATIONS : ÉQUIVALENT DE L'EXEMPTION DE
PERSONNE MARIÉE - 1988**

Tranche de revenu	% de bénéficiaires	Nombre total de bénéficiaires	Coût total pour le gouvernement fédéral
5 000 ou moins	9,95	67 766	40,9 millions \$
5 000-10 000	10,64	72 465	45,6 "
10 000-15 000	11,35	77 301	53,8 "
15 000-20 000	11,94	81 319	56,4 "
20 000-25 000	12,08	82 272	59,7 "
25 000-30 000	11,95	81 387	67,8 "
30 000-40 000	14,25	97 052	87,7 "
40 000-50 000	8,35	56 869	59,6 "
50 000 et plus	9,50	64 701	70,1 "
TOTAL	100,00	681 066	541,6 millions \$

(1) Données fondées sur le revenu du parent qui réclame l'équivalent de l'exemption de personne mariée, soit généralement la mère.

Source: Préparé par Marion Wrobel du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement pour le présent rapport.

Tableau 2:6

Valeur de la déduction pour frais de garde d'enfants
pour un enfant - 1984

Revenu familial	Couple dont les deux conjoints touchent un revenu (\$)	Parent célibataire (\$)
10 000	0	14
15 000	0	540
20 000	0	571
30 000	514	695
45 000	572	885
60 000	601	902
90 000	752	1 022
150 000	903	1 022

Notes: Familles avec un enfant, taux d'imposition appliqués en Ontario en 1984.

Les calculs relatifs aux couples où les deux conjoints touchent un revenu supposent qu'un des conjoints gagne le tiers du revenu familial et l'autre les deux tiers.

Source: Groupe d'étude sur la garde des enfants, *Rapport du Groupe d'étude sur la garde des enfants*, Condition féminine Canada, Ottawa, (1986), p. 197.

E. La déduction pour frais de garde d'enfants

La déduction pour frais de garde d'enfants a été instaurée en décembre 1971. À l'origine, elle était destinée aux familles monoparentales, mais avec l'entrée sur le marché du travail d'un nombre croissant de mères, elle en est venue à être considérée comme une déduction pour dépenses d'emploi devant permettre aux deux parents de travailler ou d'acquérir une formation. Cette déduction a toujours été liée à l'emploi, en ce sens qu'elle visait à contrebalancer les frais de garde supplémentaires imposés aux parents, qui ne peuvent rester à la maison pour s'occuper de leurs

enfants. Le parent dont le revenu est le moins élevé peut réclamer jusqu'à 2 000 dollars par enfant ou 8 000 dollars par famille au titre des enfants de moins de 14 ans, mais la totalité de la déduction demandée ne peut excéder les deux tiers du revenu.

L'avantage monétaire que représente pour le contribuable cette déduction varie selon le revenu familial et les taux d'imposition marginaux en vigueur dans la province de résidence. Le tableau 2:6, à la page précédente, en montre la valeur selon le revenu familial en fonction des taux d'imposition appliqués en Ontario en 1984.

D'après une enquête menée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants (1986) (présidé par M^{me} Katie Cooke), seulement 61 p. 100 des répondants qui avaient payé plus de 20 dollars pour faire garder leurs enfants au cours de la semaine précédant l'enquête s'étaient prévalus de la déduction dans leurs déclarations antérieures d'impôt sur le revenu. La plupart des autres répondants ont déclaré qu'ils n'avaient pas pu obtenir des reçus de leurs gardiennes, mais il semble également que les éventuels bénéficiaires de cette mesure en comprennent mal le fonctionnement⁽¹⁶⁾.

Étant donné que seules les familles démunies peuvent réclamer des subventions à cet égard, le coût réel des frais de garde d'enfants est en fait très supérieur à la déduction d'impôt, et ce dans toutes les provinces. En outre, le nombre de places disponibles dans les garderies ou dans des familles de garde accréditées par les autorités provinciales n'est pas toujours suffisant, bien que le gouvernement fédéral ait établi des lignes directrices prévoyant des subventions pour les garderies. Par conséquent, la plupart des parents qui doivent faire garder leurs enfants optent pour d'autres solutions, comme les gardiennes ou la parenté. Dans bien des cas, les parents sont dans l'impossibilité d'obtenir des reçus aux fins de l'impôt sur le revenu, puisque ce type de service relève souvent de "l'économie parallèle". Sans reçus, ils ne peuvent déduire leurs frais de garde dans leur déclaration d'impôt. Le tableau 2:7 montre le prix courant des services de garde d'enfants par province, en 1984.

En 1982, les déductions maximales étaient inférieures de moitié à ce qu'elles sont aujourd'hui. Les plafonds de 2 000 et 8 000 dollars n'ont pas changé depuis 1983, et rien ne laisse croire qu'ils seront modifiés avant 1988. Il s'ensuit que le coût assumé par le gouvernement fédéral est déterminé, dans une grande mesure, par le taux de croissance des familles qui se prévalent de cette disposition. Aux fins du présent rapport, nous avons utilisé un taux de croissance de 4,63 p. 100 par année.

(16) *Rapport du groupe d'étude sur la garde des enfants*, Ottawa, (1986), p. 198.

Tableau 2:7

Frais perçus pour la garde de bébés et d'enfants d'âge préscolaire
dans les services autorisés et non autorisés,
par province, en 1984

Province et Territoire	Bébés			Enfants d'âge préscolaire		
	Garderie autorisée	Famille de garde autorisée	Famille de garde non autorisée	Garderie autorisée	Famille de garde autorisée	Famille de garde non autorisée
	\$	\$	\$	\$	\$	\$
Terre-Neuve	-	-	2 930	3 450	-	2 980
Î.-P.-É.	2 870	2 130	2 620	2 930	2 400	2 600
N.-É.	3 110	3 080	2 930	3 140	2 930	2 670
N.-B.	2 580	-	3 270	2 500	-	3 080
Québec	3 450	2 930	2 890	3 300	2 980	2 840
Ontario	5 010	3 530	3 050	3 820	3 480	3 050
Manitoba	3 510	3 010	3 030	3 060	2 950	3 080
Saskatchewan	4 060	3 770	3 340	3 660	3 660	3 080
Alberta	3 220	3 590	3 030	3 240	3 350	3 200
C.-B.	5 220	3 740	3 820	3 450	3 610	3 540
Moyenne pondérée	4 049^a	3 531^b	3 100^c	3 443^a	3 448^b	3 055^d

Source: D'après Rubin Todres Consultants Ltd., "The Price of Child Care in Canada: A National Survey," étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, décembre 1984.

Nota: Les frais sont le montant que demanderait la garderie pour une place occupée toute la journée, cinq jours par semaine, 52 semaines par année. Les frais sont arrondis à la dizaine.

- a Moyenne pondérée reflétant la distribution des places dans les garderies autorisées dans tout le pays.
- b Moyenne pondérée reflétant la distribution des places dans les familles de garde autorisées dans tout le pays.
- c Moyenne pondérée par la distribution des enfants de moins de deux ans
- d Moyenne pondérée par la distribution des enfants de deux à cinq ans dans tout le pays.

Source: Rapport du Groupe d'étude sur la garde des enfants, (1986), p. 228.

En 1982, cette déduction a été réclamée par 448 000 familles, pour un total de 705 000 enfants, soit un coût estimatif de 95 millions de dollars pour le gouvernement fédéral⁽¹⁷⁾. En 1988, nous prévoyons que le programme coûtera 214 millions de dollars, si 566 000 familles s'en prévalent, pour la garde de 887 000 enfants. Cette déduction fiscale demeure donc une composante relativement modeste de l'ensemble des prestations pour enfants.

Tableau 2:8

PRESTATIONS : DÉDUCTION POUR FRAIS DE GARDE D'ENFANTS - 1988

Tranche de revenu	% de bénéficiaires	Nombre total de bénéficiaires	Coût total pour le gouvernement fédéral
5 000 ou moins	3,66	20 698	2,0 millions \$
5 000-10 000	8,60	48 634	8,4
10 000-15 000	12,70	71 820	18,7 "
15 000-20 000	15,38	86 775	25,6 "
20 000-25 000	15,98	90 368	31,0 "
25 000-30 000	14,57	82 395	36,2 "
30 000-40 000	15,06	85 166	40,5 "
40 000-50 000	7,51	42 470	23,6 "
50 000 et plus	6,56	37 097	28,0 "
TOTAL	100,00	565 508	214,0 millions \$

(1) Données fondées sur le revenu du parent qui réclame la déduction pour frais de garde d'enfants, soit généralement la mère.

Source: Préparé par Marion Wrobel du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement pour le présent rapport.

(17) Le ministère des Finances a estimé que le coût du programme avait été en 1982 de 75 millions de dollars, soit 21 p. 100 de moins que nos estimations. Quant au Conseil national du bien-être social, il évalue ce coût à 89 millions, soit 6 p. 100 de moins que notre propre évaluation.

À l'instar des exemptions personnelles, la déduction pour frais de garde d'enfants est plus avantageuse pour les bénéficiaires assujettis aux taux d'imposition marginaux les plus élevés, soient ceux qui ont des niveaux de revenu supérieurs. Toutefois, la proportion de contribuables à revenu élevé qui se prévalent de cette déduction est faible comparativement aux autres prestations pour enfants (voir le tableau 2:8 à la page précédente).

LE FINANCEMENT DE LA GARDE D'ENFANTS PAR L'ÉTAT

En vertu du Régime d'assistance publique du Canada, le gouvernement fédéral partage avec les gouvernements des provinces le coût des services de garde subventionnés dont bénéficient les familles "nécessiteuses" ou "susceptibles de le devenir". La contribution du gouvernement fédéral à ce programme a été de 90 millions de dollars pour l'année financière 1984⁽¹⁸⁾. En vertu des dispositions régissant l'aide sociale, le gouvernement fédéral assume une partie des coûts des programmes d'aide créés par les provinces à l'intention des personnes "nécessiteuses", indépendamment de l'origine des services fournis. Dans le cas des services de garde d'enfants, le gouvernement fédéral partage les coûts de financement, et ce quelque soit le type d'établissement que la province juge bon de subventionner : établissements accrédités, non accrédités, à but lucratif ou non lucratif. Mais les subventions provinciales varient considérablement d'une province à l'autre et ne s'appliquent habituellement pas aux garderies privées. Le gouvernement fédéral a établi des lignes directrices relatives à l'admissibilité des familles aux services de garde subventionnés. Les revenus mensuels maximaux donnant droit à des subventions pleines ou partielles figurent au tableau 2:9.

Les estimations des besoins en matière de garde d'enfants sont généralement fondées sur le nombre de mères de jeunes enfants faisant partie de la population active, étant donné que ce sont surtout les femmes qui s'occupent des enfants. En 1986, 56,1 p. 100 des mères d'enfants de moins de six ans et 61,2 p. 100 des mères d'enfants de moins de 16 ans faisaient partie de la population active⁽¹⁹⁾. La demande de services de qualité à prix abordable dépasse de loin l'offre, particulièrement pour les bébés, et la plupart des parents sont forcés de recourir à des arrangements de fortune. Étant donné que ces services de garde "officiels" ne sont ni accrédités, ni soumis à un contrôle de la qualité, les parents doivent se fier à leur propre jugement. La qualité de ces solutions improvisées varie considérablement, et elle constitue une source majeure de stress pour les parents qui travaillent.

(18) *Rapport du Groupe d'étude sur la garde des enfants* (1986), p. 204.

(19) Statistique Canada, *La population active*, cat. 71-001, mai 1986, p. 98.

Tableau 2:9

**Nevenus nets* des familles admissibles à des subventions
dont le coût est assumé en partie par le gouvernement fédéral
Décembre 1985**

Composition de la famille	Revenu mensuel maximum autorisé pour toucher la pleine subvention (\$)	Niveau de revenu mensuel à partir duquel une subvention partielle n'est plus versée (\$)
Famille monoparentale		
un enfant	1 910 \$	2 865 \$
deux enfants	2 228	3 342
Famille biparentale		
un enfant	2 228 \$	3 342 \$
deux enfants	2 546	3 819

* Après défalcation de l'impôt sur le revenu, des primes d'assurance-chômage et des cotisations au Régime de pensions du Canada ou au Régime des rentes du Québec.

Source: Groupe d'étude sur la garde d'enfants, *Rapport du Groupe d'étude sur la garde de enfants*, Condition féminine Canada, Ottawa, (1986), p. 214.

LES PROGRAMMES PROVINCIAUX D'AIDE SOCIALE

C'est aux provinces qu'il incombe d'offrir de l'aide sociale aux familles ou aux personnes dans le besoin. Les personnes dont les moyens de subsistance sont maigres ou inexistantes reçoivent un supplément de revenu. Dans tous les cas, ce sont les organismes ou ministères provinciaux qui distribuent l'aide à long terme. En Nouvelle-Écosse, en Ontario et au Manitoba, l'aide à court terme est administrée par les municipalités, alors qu'ailleurs, elle est administrée par les provinces.

Fondamentalement, les rouages de l'aide sociale sont les mêmes d'une province à l'autre. On procède essentiellement à une analyse des besoins afin de déterminer : 1) les besoins financiers de la famille bénéficiaire, par rapport à ses dépenses admissibles; 2) les ressources financières dont dispose la famille pour faire face à ces dépenses; et 3) le montant de l'aide à accorder, en fonction de l'insuffisance du budget familial et du montant maximal admissible de prestations. Les montants des dépenses admissibles, des ressources financières et de l'aide sociale maximale varient selon les

provinces, mais le critère de base, soit l'analyse du déficit budgétaire familial, demeure le même. Certaines provinces appliquent l'analyse du déficit budgétaire à chaque élément de dépense (alimentation, habillement, logement, services, besoins personnels, transport, etc.), alors que d'autres l'appliquent aux dépenses globales. La deuxième méthode accorde une plus grande marge de manoeuvre aux familles.

- Le montant de l'aide sociale est lié aux dépenses réelles, le maximum étant fixé par les gouvernements provinciaux. Toutefois, rares sont les familles qui reçoivent le maximum.

Les travailleurs sociaux détiennent un grand pouvoir discrétionnaire dans de nombreux aspects des relations entre la famille bénéficiaire et l'organisme d'aide sociale. Nous avons appris par exemple que, dans une province au moins, les travailleurs sociaux participent très activement à la recherche et à l'approbation de logements pour les bénéficiaires, de manière à éviter que le gouvernement ait à payer le montant maximum de l'allocation pour frais de logement. Ce pouvoir discrétionnaire existe également ailleurs, et, de ce fait, les données numériques calculées d'après le montant maximal des prestations ne sont pas très révélatrices dans bon nombre de cas. En dépit du fait que le montant maximal des prestations est rarement accordé, les bénéficiaires ont tendance à gonfler leurs dépenses pour recevoir le maximum.

Certaines provinces calculent le montant des prestations en fonction de la taille de la famille, indépendamment du nombre d'adultes dans la famille, du nombre et de l'âge des enfants. Dans d'autres provinces, les formules de calcul des prestations d'aide sociale sont beaucoup plus complexes. En Colombie-Britannique, par exemple, les prestations tiennent compte de l'âge des parents ainsi que de l'âge des enfants, et elles varient selon la durée de l'aide accordée aux familles bénéficiaires. Plusieurs provinces font également une distinction entre les bénéficiaires aptes au travail et ceux qui ne le sont pas.

Les familles peuvent bénéficier de toute une gamme d'avantages "spéciaux", comme les allocations spéciales pour l'achat ou la réparation d'appareils ménagers, le financement de dépôts pour la location de logements, l'octroi de fonds pour les services de gardienne, de garderie, d'aide ménagère ou de femme de ménage, l'aide juridique gratuite, les indemnités spéciales de confort personnel et les indemnités spéciales de loisirs pour enfants. Dans certains cas, il s'agit de prêts qui sont remboursés par des retenues sur les prestations mensuelles; dans d'autres cas, il s'agit de fonds nets qui s'ajoutent aux autres prestations que reçoit la famille. La plupart du temps, c'est le travailleur social qui décide de la prestation de ces services.

CONCLUSION

À l'heure actuelle, les diverses prestations versées aux familles avec enfants à charge sont assez incohérentes, car elles visent plusieurs objectifs parallèles et contradictoires : harmoniser

la situation financière des familles avec et sans enfants à charge, soulager la pauvreté et enfin, compenser les dépenses liées à l'éducation des enfants. Bien qu'ayant été conçues pour s'adresser au plus grand nombre de familles possible, ces prestations n'ont pas permis un usage efficace des ressources publiques. Elle n'ont pas non plus réussi à tirer des enfants de la pauvreté. Le Comité est donc d'avis que les trois raisons suivantes justifient une restructuration du régime fédéral de prestations pour enfants :

- 1) la structure des familles a considérablement évolué depuis la mise en place des programmes en vigueur;
- 2) les fonds gouvernementaux ne sont pas canalisés efficacement vers ceux qui en ont le plus besoin; et
- 3) les programmes n'ont pas réussi à mettre les enfants à l'abri de la pauvreté.

Dans le prochain chapitre, nous nous proposons d'examiner certaines solutions de rechange au régime actuel.

CHAPITRE 3: AUTRES FORMES DE PRESTATIONS POSSIBLES

LES CARACTÉRISTIQUES D'UN NOUVEAU RÉGIME

Le régime actuel de prestations pour enfants est le résultat d'un mélange de divers programmes conçus pour satisfaire aux besoins de groupes différents. Il manque donc quelque peu de cohérence. Le reproche qu'on lui adresse le plus souvent est de ne pas aider suffisamment les enfants des familles démunies. De toutes les prestations pour enfants, le crédit d'impôt est sans contredit le mécanisme le plus efficace sur le plan de la redistribution, les moins valables à cet égard étant les déductions et exemptions d'impôt. Par les modifications apportées au budget de 1985, on a voulu améliorer cet aspect du régime en introduisant de nouvelles dispositions relatives au crédit d'impôt pour enfants et à l'exemption d'impôt au titre des enfants visant plus précisément les groupes à faibles revenus⁽²⁰⁾.

La redistribution n'est toutefois pas le seul objectif du régime fédéral de prestations pour enfants, puisque la question de l'universalité a également été soulevée à maintes reprises. Pour certains, cette notion correspond à un simple instrument de prestation, tandis que pour d'autres elle relève d'un principe suivant lequel toutes les familles qui élèvent des enfants ont droit à une certaine rétribution, et ce, quels que soient leurs revenus. En vertu du concept très voisin de l'équité horizontale, les individus ayant une situation économique analogue devraient être traités sur un pied d'égalité. Or l'exemption d'impôt au titre des enfants répond justement à cet objectif : les familles qui ont des enfants doivent bénéficier d'un traitement spécifique (c.-à-d. payer moins d'impôt), par rapport aux familles sans enfants qui ont un revenu égal.

Les allocations familiales permettent aux familles avec enfants de bénéficier de certains avantages que n'ont pas les familles sans enfants. S'il est vrai que la valeur nette de cet avantage diminue avec l'augmentation du revenu, elle ne disparaît jamais. L'exemption d'impôt au titre des enfants, en revanche, ne constitue une mesure d'équité horizontale que pour les familles susceptibles de payer des impôts.

Le régime actuel présente d'autres caractéristiques que l'on pourrait vouloir conserver, ou au contraire rejeter, dans le nouveau régime. Il s'agit des dispositions applicables à la situation particulière dans laquelle se trouvent les parents qui ont des enfants. Un exemple typique à cet égard

(20) Strictement parlant, les modifications apportées au régime des allocations familiales font de cet élément un instrument moins efficace de redistribution. Ce facteur, cependant, est largement compensé par les nouvelles dispositions annoncées par M. Wilson dans son budget de 1985 relativement au crédit d'impôt pour enfants et à l'exemption d'impôt au titre des enfants.

est le traitement particulier dont bénéficient les familles monoparentales par le biais de l'équivalent de l'exemption de personne mariée. Citons également la déduction pour frais de garde d'enfants, qui vise les enfants très jeunes, mais qui a essentiellement pour but d'inciter les parents à entrer sur le marché du travail. Enfin, il reste la question de savoir jusqu'à quel moment verser des prestations pour enfants. Faut-il prévoir des dispositions pour les enfants de plus de 18 ans, qui peuvent coûter fort cher à leurs parents, ou doit-on considérer, au contraire, que ces familles et ces enfants peuvent subvenir à leurs besoins⁽²¹⁾

Au demeurant, il ne serait sans doute pas difficile de démontrer que les enfants occasionnent à leurs parents des frais importants, et ce à plusieurs âges. Les tout-petits ont en effet besoin de beaucoup d'attention, obligeant l'un des deux parents à rester à la maison ou à trouver des services de garderie. Lorsque les enfants atteignent l'âge scolaire, de nouveaux frais viennent s'ajouter. À l'âge de la puberté, le coût des vêtements, de la nourriture et des loisirs augmente. Les adolescents qui fréquentent un établissement postsecondaire coûtent encore plus cher. Si l'on suit la logique de ce raisonnement, le régime des prestations pour enfants doit être fait d'une multitude de programmes différents; dans ce cas, on lui adresserait les mêmes critiques qu'au régime actuel.

LES RÉFORMES PROPOSÉES PAR LES TÉMOINS

Les groupes qui ont comparu devant le Comité chargé d'étudier le projet de loi C-70 visant à modifier la *Loi sur les allocations familiales*, ont présenté un certain nombre de suggestions intéressantes en vue de modifier et d'améliorer les prestations fédérales aux familles. Ils ont notamment proposé des changements mineurs portant sur la date des versements, ainsi qu'une réforme majeure du régime fiscal et des prestations sociales. En général, la plupart de témoins ont exprimé le vœu que l'on maintienne l'indexation des allocations familiales, étant donné que celles-ci sont versées mensuellement, qu'elles vont à la mère et qu'elles sont universelles. De nombreux groupes, comme l'Association des femmes autochtones et le Comité national d'action sur le statut de la femme, ont souligné que ces allocations sont parfois les seules ressources financières que la mère peut considérer comme lui appartenant en propre. Le simple fait que le revenu d'une famille dépasse le seuil de la pauvreté ne signifie pas nécessairement que la femme en bénéficie, dans la mesure où c'est l'homme qui le gagne.

(21) L'exemption d'impôt au titre des grands enfants sert également à aider les parents qui ont des enfants déficients mentaux ou handicapés physiques. Nous ne savons pas quel pourcentage des coûts du programme s'applique à cet aspect. Certes, cet objectif est louable, mais il faudrait peut-être penser à mettre en place un mécanisme distinct destiné à répondre à ce besoin particulier, sans qu'il faille pour autant conserver un programme par ailleurs indésirable.

Certains groupes, comme le Conseil national du bien-être social et Services à la famille-Canada, ont recommandé l'abolition de l'exemption d'impôt au titre des enfants, ou du moins sa réduction, arguant que cette mesure profitait davantage aux familles dont le revenu imposable est plus élevé. On pourrait affecter les sommes ainsi économisées à l'augmentation du crédit d'impôt pour enfants, une prestation jugée importante par les témoins. D'autres groupes, comme la Fédération canadienne des associations foyer-école et parents-maitres, le Congrès du travail du Canada et l'Institut Vanier de la famille, ont estimé qu'il ne fallait pas réduire l'exemption d'impôt au titre des enfants sans supprimer ou réduire parallèlement d'autres exonérations fiscales. Sinon, le gouvernement pourrait donner l'impression qu'il ne reconnaît ni la légitimité des déductions fiscales accordées aux familles qui élèvent des enfants, ni la valeur sociale de la famille. D'une façon générale, de nombreux témoins ont indiqué qu'une réforme de l'ensemble du régime de la fiscalité et des prestations sociales s'imposait.

Si tous les groupes ont reconnu l'importance du crédit d'impôt pour enfants, ils ne se sont pas mis d'accord sur la fréquence des versements. Nombreux sont ceux qui ont estimé que ce crédit devrait être versé deux fois par an; d'autres ont préconisé le versement d'un montant forfaitaire annuel, qui est la seule somme importante dont puissent disposer les bénéficiaires. Par ailleurs, il semble qu'à l'heure actuelle, le moment du versement soit mal choisi (le printemps), les familles devant plutôt faire face à de nombreuses dépenses au début de l'automne et en hiver, lorsque les enfants ont besoin de fournitures scolaires et de vêtements chauds. Plusieurs témoins considèrent que le crédit d'impôt pour enfants est indispensable aux familles défavorisées, mais qu'il ne suffit pas à couvrir les dépenses essentielles. Le crédit d'impôt et les allocations familiales revêtent une importance capitale pour la survie des familles à faible revenu, notamment dans les provinces où les prestations d'aide sociale sont inférieures à la moyenne.

Les porte-parole des organismes qui ont comparu devant le Comité ont indiqué que le revenu minimum lié au crédit d'impôt pour enfants, récemment ramené à 23 500 dollars, était trop bas et qu'il devrait être relevé. Un représentant de la Confédération des syndicats nationaux a proposé de la fixer au niveau du revenu familial médian. Certains témoins se sont aussi demandé pourquoi la formule des deux versements n'était recommandée que pour les familles ayant un revenu net inférieur ou égal à 15 000 dollars.

On pourrait également apporter d'autres changements au régime de prestations familiales, par exemple en modifiant, dans le régime fiscal, l'exemption de personne mariée. Certains ont en effet proposé de n'accorder cette exemption que pour les époux élevant de jeunes enfants et non pour tous les conjoints à charge. D'autres ont estimé que cette exemption n'avait absolument aucune raison d'être puisqu'elle profite surtout aux familles à revenu plus élevé, qui peuvent se permettre de vivre avec un seul salaire. L'exemption de personne mariée n'est pas assimilée à une "prestation pour

enfants", mais comme la plupart des familles dont la mère reste au foyer pour s'occuper des enfants en bas âge s'en prévalent, il y a tout lieu de l'inclure dans le débat.

Des groupes de pression ont aussi évoqué le problème de l'écart entre la déduction autorisée pour les enfants de moins de 18 ans et celle prévue pour les enfants à charge de 18 à 21 ans. Il est vrai que les étudiants ont souvent des frais de scolarité et des livres à payer, mais les enfants d'âge préscolaire requièrent, quant à eux, des soins constants, qui grèvent sérieusement le budget de nombreuses familles. L'un des parents doit alors renoncer à travailler à l'extérieur, ou encore, il faut payer une personne ou une garderie pour prendre soin de l'enfant. On pourrait majorer l'exemption d'impôt au titre des enfants d'âge préscolaire, de façon qu'elle soit ramenée au niveau de l'exemption prévue pour les enfants à charge de plus de 18 ans.

La déduction d'impôt pour frais de garde d'enfants a également fait l'objet de critiques, puisqu'on lui a reproché d'être rarement suffisante. Si on l'augmentait de façon qu'elle couvre les frais réels et qu'on l'étende aux parents qui assurent eux-mêmes la garde de leurs enfants, un plus grand nombre de familles en profiteraient. Cependant, tant qu'on recourra au régime fiscal pour aider à payer les frais de garde d'enfants, les familles démunies seront défavorisées par rapport à celles qui ont un revenu imposable plus élevé. On pourrait établir à cet effet un crédit d'impôt, qui serait accordé tant aux parents qui restent au foyer qu'à ceux qui font garder leurs enfants à l'extérieur.

De nombreux témoins ont fait valoir qu'on devrait augmenter les prestations versées aux familles défavorisées afin de leur permettre de vivre au-dessus du seuil de la pauvreté. À leur avis, les montants de l'aide actuelle sont nettement insuffisants.

LA RESTRUCTURATION DES PRESTATIONS SOCIALES

Certains articles et rapports publiés récemment, ainsi que les mémoires de témoins nous ont inspiré d'autres idées sur la réforme des prestations familiales. Dans la partie qui suit, nous examinerons cinq méthodes de restructuration des prestations sociales visant les familles et les enfants.

A) Revenu annuel garanti

L'idée d'instaurer un revenu garanti est au coeur d'un débat qui dure depuis des décennies au pays. Les nombreuses propositions mises de l'avant, jusqu'à présent, supposent toutes une réforme fondamentale du régime de la fiscalité et de la sécurité sociale. Un nouveau programme résultant de la restructuration des multiples programmes sociaux et avantages fiscaux permettrait de canaliser les fonds disponibles pour en faire profiter les familles démunies. Ainsi, on pourrait redistribuer le revenu sans avoir recours à d'humiliantes méthodes d'évaluation des moyens de

subsistance, telles qu'elles sont appliquées dans le cadre de certains programmes provinciaux d'aide sociale.

Les propositions concernant l'établissement d'un revenu annuel garanti varient en substance. Certaines impliquent la refonte de tous les programmes provinciaux et fédéraux, allée à la réforme du régime fiscal, alors que d'autres se bornent à suggérer un remaniement de certains programmes fédéraux, ainsi que des déductions et des exemptions fiscales spécifiques. Certains auteurs préconisent de ne pas toucher aux prestations provinciales d'aide sociale tandis que d'autres suggèrent de négocier un nouvel accord fédéral-provincial.

Quelques intervenants font valoir que nous avons déjà, au Canada, tous les éléments d'un régime de revenu annuel garanti sous la forme des prestations fédérales et provinciales versées actuellement aux personnes âgées, aux familles avec enfants, aux chômeurs, aux mères célibataires et aux handicapés⁽²²⁾. Toutefois, le régime actuel est non seulement complexe sur le plan administratif, mais il présente en outre des aspects contradictoires. Ainsi, il existe des prestations familiales qui bénéficient plus particulièrement aux pauvres tandis que, parallèlement, certaines autres déductions fiscales avantagent les plus nantis. L'instauration d'un revenu annuel garanti permettrait de créer un système à la fois plus cohérent et plus équitable, simple à gérer et capable de canaliser les fonds disponibles en direction de ceux qui en ont le plus besoin. Les propositions en ce sens sont motivées par des objectifs humanitaires, mais aussi par l'idée que la pauvreté et tous les problèmes qui lui sont reliés coûtent au gouvernement plus cher que d'éventuelles modifications et rationalisations des programmes de sécurité sociale et des avantages fiscaux.

Les tentatives qui ont été faites jusqu'à présent en vue de restructurer les programmes fédéraux pour diriger les fonds disponibles vers les démunis se sont heurtées à de nombreuses objections, émises par de simples citoyens, des partis politiques et des gouvernements provinciaux. Certains détracteurs ont fait valoir qu'un revenu garanti inciterait les petits salariés à quitter leur emploi⁽²³⁾. Selon eux, il n'est pas possible de vouloir offrir une prestation qui soit à la fois suffisamment élevée pour faire échec à la pauvreté, mais pas trop élevée pour ne pas décourager la participation à la main-d'oeuvre active.

La mise sur pied d'un programme de revenu annuel garanti exige que l'on apporte des modifications aux ententes fédérales-provinciales actuelles, particulièrement le Régime d'assistance publique du Canada, qui régit la distribution de fonds au titre des programmes sociaux. Dans le

(22) Michael C. Wolfson, "A Guaranteed Income", *Policy Options*, janvier 1986, p. 35-45.

(23) Derek P.J. Hum, "The Working Poor, the Canada Assistance Plan and Provincial Responses to Income Supplementation", dans *Canadian Social Welfare Policy*, publié par Jacqueline S. Ismael, McGill-Queens University Press, Kingston et Montréal, 1985, p 123.

passé, les gouvernements provinciaux ont rejeté les propositions⁽²⁴⁾ en ce sens, les jugeant médiocres ou menaçantes pour les programmes provinciaux existants.

On a élaboré au fil des ans de nombreuses propositions de régime de revenu annuel garanti, mais il s'est avéré difficile de concevoir un programme qui soit à la fois financièrement abordable et politiquement acceptable aux yeux de toutes les parties intéressées. Le Comité demeure donc pessimiste quant à l'éventualité de l'instauration d'un nouveau régime de revenu annuel garanti, et il propose plutôt un programme transitoire.

B. Crédits d'impôt

Pour augmenter les revenus personnels, on pourrait se servir de crédits d'impôt de base, complétés par d'autres crédits d'impôt au titre des personnes à charge, de certains services de garde en milieu familial et de soutien au foyer, ainsi que des coûts entraînés par des handicaps physiques et des initiatives destinées à favoriser "l'employabilité". Ces crédits d'impôt seraient particulièrement utiles dans le cadre des soins aux enfants et pourraient bénéficier au parent qui reste à la maison pour s'occuper des enfants ou servir au paiement d'une gardienne ou de frais de garderie. Sans supprimer entièrement la nécessité de recourir à des programmes sociaux complémentaires, un système de crédits d'impôt constituerait une solution de rechange à certaines prestations familiales, et il serait sans doute plus rationnel, efficace et équitable⁽²⁵⁾. En effet, le remplacement des exemptions fiscales par des crédits d'impôt entraînerait une redistribution des revenus en faveur des plus défavorisés.

C. Congé parental prolongé et congé pour soins aux enfants

Un autre moyen d'améliorer les prestations familiales consiste à refondre la législation en matière d'emploi de façon à permettre aux parents de mieux concilier travail et obligations familiales. On pourrait ainsi prévoir des dispositions concernant le congé de naissance ou d'adoption, le congé prolongé pour soins d'enfants et le congé pour obligations familiales, notamment pour soigner des membres de la famille ou s'acquitter d'autres responsabilités familiales. À l'heure actuelle, le seul congé rémunéré garanti est le congé de maternité. Les dispositions relatives au congé et aux prestations de maternité n'ont évolué que très récemment au Canada, et elles accusent un sérieux retard par rapport à d'autres pays industrialisés⁽²⁶⁾.

Le droit au congé sans solde est régi au Canada par la législation provinciale, tandis que les prestations de maternité sont versées dans le cadre du programme d'assurance-chômage

(24) Notamment le *Livre blanc sur la sécurité sociale* présenté par le gouvernement fédéral en 1973.

(25) Hunsley (1986), p. 11.

(26) *Rapport du Groupe d'étude sur la garde des enfants* (1986), p. 21.

administré par le gouvernement fédéral. Cependant, de nombreuses personnes ne peuvent pas bénéficier du congé ou des prestations, compte tenu de certaines règles d'exclusion. Ainsi, dans la plupart des provinces, seules les femmes qui ont travaillé pour le même employeur pendant une période déterminée, allant de vingt semaines au Québec à un an et onze semaines en Ontario, ont droit à un congé de maternité (voir le tableau 3:1). Certaines provinces n'ont pas de période d'admissibilité, mais elles excluent certaines travailleuses comme les employées saisonnières, bon nombre de travailleuses à temps partiel, les ouvrières agricoles, les femmes qui ont récemment changé d'emploi ou qui ont été en grève ou en lock-out (sauf au Québec) et enfin, celles qui ont été longtemps malades. Rares sont les personnes qui peuvent bénéficier d'un congé sans solde prolongé pour garder leurs enfants ou d'un congé, rémunéré ou non, pour soigner des membres de leur famille ou régler d'autres affaires familiales urgentes.

TABLEAU 3:1

Période d'admissibilité au congé de maternité, 1985

Compétence	Période d'admissibilité
Gouvernement fédéral	6 mois d'emploi continu avec le même employeur
Colombie-Britannique	Aucune
Alberta	12 mois d'emploi continu avec le même employeur
Saskatchewan	12 mois d'emploi continu avec le même employeur
Manitoba	12 mois d'emploi continu avec le même employeur
Ontario	12 mois et 11 semaines d'emploi avec le même employeur avant la date prévue d'accouchement
Québec	20 semaines d'emploi avec le même employeur dans les 12 mois précédant le congé
Nouveau-Brunswick	Aucune
Île-du-Prince-Édouard	12 mois d'emploi continu avec le même employeur
Nouvelle-Écosse	12 mois d'emploi continu avec le même employeur
Terre-Neuve	12 mois d'emploi continu avec le même employeur
Yukon	2 mois d'emploi continu avec le même employeur
Territoires du Nord-Ouest	Pas de loi relative au congé de maternité

Source: Rapport du Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1986, pp. 23-24.

L'assouplissement des critères régissant l'admissibilité au congé de maternité, notamment l'inclusion des employées ayant travaillé pendant peu de temps ou à temps partiel, ainsi que des travailleuses saisonnières, permettrait d'améliorer le régime des prestations familiales. En outre, le congé parental ou le congé pour obligations familiales devrait pouvoir bénéficier aux personnes des deux sexes. Plusieurs importants rapports gouvernementaux, comme ceux de la Commission Macdonald et de la Commission Forget ont récemment recommandé une réforme des prestations de maternité dans le cadre de l'assurance-chômage.

D. Accroissement du soutien de l'État à la garde des enfants

À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral finance indirectement la garde des enfants par les paiements de transfert versés aux provinces dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada. Toutefois, les sommes en question doivent être affectées à des subventions de services de garderies pour familles "nécessiteuses" ou "susceptibles de l'être". Les subventions provinciales varient considérablement, mais en général, elles ne sont versées qu'aux familles monoparentales ou à faible revenu qui utilisent des garderies à but non lucratif ou des services autorisés de garde en milieu familial. Les garderies privées et les services non autorisés de garde en milieu familial (qu'ils soient fournis par un parent, un membre de la famille, un voisin ou une gardienne) ne sont donc pas subventionnés. Au Canada, les garderies subventionnées par l'État s'adressent surtout à une clientèle formée de bénéficiaires du bien-être social.

Au lieu de financer indirectement la garde des enfants, on pourrait concevoir que les gouvernements fédéral et provinciaux jouent un rôle à la fois plus direct et plus étendu. Un certain nombre de solutions de rechange sont énoncées dans le *Rapport du Groupe d'étude sur la garde des enfants* (1986). Certains pays ayant jugé souhaitable que tous les adultes participent au marché du travail, leurs gouvernements subventionnent par conséquent un vaste réseau de garderies⁽²⁷⁾. L'État peut aussi décider d'octroyer des prestations à un parent pour lui permettre de demeurer à la maison et de s'occuper d'un enfant en bas âge, ce qui réduit d'autant les besoins de garderies pour les tout-petits. Une troisième option consiste à laisser le choix aux parents de se prévaloir ou non de services de garderie de qualité, tout en leur offrant un supplément de revenu suffisant pour permettre à ceux qui le désirent de rester à la maison pour prendre soin de leur enfants. Une autre solution consiste à permettre aux deux parents (ou au parent unique) de concilier travail et vie familiale. On considère qu'un régime généreux de prestations et de congés parentaux, associé à de nombreux services pour les

(27) *Rapport du Groupe d'étude sur la garde des enfants* (1986), p. 295.

enfants, est nécessaire pour assurer la participation des femmes au marché du travail, leur indépendance économique et leur égalité.⁽²⁸⁾

Étant donné que le Groupe d'étude sur la garde des enfants, présidé par Mme Katie Cooke, a déjà étudié à fond cette question et que le Comité spécial de la Chambre des communes sur la garde des enfants a présenté son rapport en mars 1987, nous ne discuterons pas davantage de ces solutions de rechange à la perspective actuelle, axée sur le bien-être social.

E. Réformes fiscales

Plusieurs témoins qui ont comparu devant le Comité (notamment l'Institut Vanier de la famille, le Comité national d'action sur le statut de la femme, la Centrale de l'enseignement du Québec et la Conférence des évêques catholiques du Canada) sont d'avis que, dans le cadre d'une étude de prestations familiales, il faut procéder à un examen détaillé de la relation entre les programmes de soutien du revenu et de sécurité sociale, d'une part, et les rouages du régime fiscal canadien, d'autre part. Selon eux, on pourrait disposer de plus de fonds pour les prestations familiales en instituant un impôt plus progressif.⁽²⁹⁾ D'autres témoins estiment également qu'on pourrait supprimer ou réduire un certain nombre d'abris fiscaux (notamment les REER, dont les plafonds viennent d'être relevés, et les exemptions d'impôt sur les gains en capital), pour affecter des sommes plus importantes aux prestations familiales. En outre, d'autres encore préconisent l'établissement d'un taux d'imposition uniforme.

Après avoir étudié l'incidence des budgets de 1985 et 1986 sur le revenu disponible (avril 1986), le Conseil national du bien-être social a conclu que seules les familles sans revenus bénéficieront d'une hausse de leur revenu disponible réel en 1990 par rapport à 1986, du fait qu'elles tireront parti du crédit sur la taxe de vente et de la hausse du crédit d'impôt pour enfants. (Cette conclusion repose sur l'hypothèse que les prestations d'aide sociale provinciales continueront d'être indexées sur le coût de la vie et que les gouvernements des provinces ne déduiront pas ce revenu supplémentaire des paiements d'aide sociale.) D'après cette analyse, le revenu disponible des autres types de familles accusera une baisse modeste mais constante au cours des cinq prochaines années⁽³⁰⁾.

Dans le document d'étude gouvernemental intitulé *Prestations aux enfants et aux personnes âgées*, publié en janvier 1985, on peut lire que "les diverses exemptions et déductions fiscales sont les éléments les plus régressifs du système actuel et, en tant que tels, sont ceux qui doivent être examinés le plus attentivement"⁽³¹⁾. On s'attend à ce que des réformes du régime fiscal

(28) *Ibid.*, p. 301.

(29) Louise Dulude, Comité canadien d'action sur le statut de la femme, 25 février 1986, *Délibérations* du Comité sénatorial des affaires sociales, des sciences et de la technologie, fascicule n° 11, p. 11-40.

(30) Conseil national du bien-être social, *L'impact des budgets de 1985 et 1986 sur le revenu disponible*, Ottawa, avril 1986, p. 28-29.

soient annoncées sous peu. À défaut d'un changement en ce sens, des modifications mineures aux prestations pour enfants ne suffiront pas à créer un système équitable.

Dans le chapitre qui suit, nous aborderons les contraintes qui pèsent sur le régime fédéral des prestations familiales. Quant à la section consacrée aux ententes fédérales-provinciales, elle renferme une analyse plus détaillée de la façon dont les divers taux d'imposition et les définitions du revenu imposable influent sur la relation entre les programmes provinciaux et les prestations fédérales pour enfants.

(31) Gouvernement du Canada, *Prestations aux enfants et aux personnes âgées*, Document d'étude, janvier 1985, p. 10.

CHAPITRE 4: LES CONTRAINTES IMPOSÉES AU RÉGIME FÉDÉRAL DES PRESTATIONS FAMILIALES

INTRODUCTION

Le gouvernement fédéral est le principal pourvoyeur de programmes de prestations visant spécifiquement les enfants. Toute tentative de révision globale du régime se heurte à plusieurs contraintes, dont la principale est d'ordre financier ou budgétaire. L'effet combiné de la récente récession, des orientations prises par les gouvernements précédents et du niveau élevé des taux d'intérêt s'est traduit par une succession de déficits importants que le gouvernement actuel s'est engagé à réduire sensiblement, ce qui limite sérieusement sa marge de manoeuvre.

Parmi les objectifs essentiels de tout gouvernement, figure la nécessité de favoriser le bon fonctionnement de l'économie. Les programmes de transferts sociaux et l'activité du secteur public, considérée dans son ensemble, exercent une influence à cet égard; voilà encore une réalité dont il faut tenir compte au moment des choix d'orientation. Les effets économiques de la politique sociale représentent donc un ensemble de contraintes qui, bien que liées aux contraintes budgétaires, ont des conséquences différentes quant aux orientations retenues.

En second lieu, d'autres facteurs, d'ordre démographique ceux-là, influencent l'action gouvernementale, car ils déterminent la nécessité des prestations et l'aptitude des pouvoirs publics à en accorder. Le principal élément statistique à considérer à cet égard est le ratio de dépendance, ou la population dépendante, par rapport à la population de soutien, c'est-à-dire les personnes qui génèrent les ressources économiques nécessaires au soutien des personnes dépendantes.

Enfin, les programmes fédéraux ne sont pas les seuls qui soient offerts dans ce domaine. En effet, les provinces accordent différentes prestations sociales sur lesquelles les modalités d'octroi des prestations fédérales peuvent avoir une certaine incidence. Pour changer le régime des prestations fédérales, il sera sans doute nécessaire de conclure un accord fédéral-provincial. Toutes ces contraintes agissent non seulement sur le montant des prestations sociales, mais également sur leur structure et sur leurs modalités d'octroi.

LES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES

À l'heure actuelle le déficit budgétaire du gouvernement fédéral est encore très élevé par rapport à ce qu'il a été par le passé. Il vient tout juste de passer en dessous de la barre des 30 milliards de dollars, et il devrait continuer pendant plusieurs années de dépasser 5 p. 100 du PNB. Il semble

que ce déficit soit de nature structurelle et que sa réduction exige par conséquent une restriction des dépenses et une augmentation des recettes fiscales. Il est d'autant plus difficile à juguler que le gouvernement doit verser des paiements d'intérêt considérables.

Par conséquent, le gouvernement a été contraint, dans ses différents exposés budgétaires et économiques, de prévoir une réduction de ses dépenses et une augmentation des impôts. Il envisage de réduire le déficit notamment en modifiant le régime des prestations pour enfants. Quoiqu'il en soit, on prévoit que d'ici 1988, malgré la diminution prévue du nombre des enfants bénéficiaires, ce régime devrait coûter au gouvernement 5 400 millions de dollars, contre 4 700 millions de dollars en 1982.

Si le gouvernement fédéral persiste à vouloir réduire le déficit, il ne sera guère possible de modifier le régime des prestations pour enfants. Le coût net d'une éventuelle nouvelle formule ne pourra dépasser les prévisions actuelles, et risque même de subir des révisions à la baisse.

Dans la mesure où l'on se préoccupe avant tout de l'ampleur du déficit fédéral, il ne faut envisager que le montant total des prestations nettes. Des programmes nouveaux ou élargis qui accorderaient d'importantes prestations brutes récupérables par le biais de l'imposition seraient compatibles avec les objectifs budgétaires du gouvernement - même si ce dernier manipule des sommes considérables, il est possible qu'en fin de compte, ces transactions n'aient sur le montant du déficit qu'un effet négligeable.

Une telle éventualité n'est pas à écarter, car nombreux sont ceux qui préfèrent un régime universel à un régime sélectif, même lorsque l'effet recherché est de n'accorder des prestations qu'à un groupe particulier de familles. Autrement dit, il est possible que les prestations pour enfants soient très rigoureusement ciblées, alors même que les prestations initiales sont accordées à une grande partie de la population. Une telle formule a l'avantage d'éliminer le caractère infamant des prestations sociales et d'en réduire les frais administratifs; il semblerait en outre qu'elle recueille la faveur du public.

Il reste qu'un régime universel alourdit le coût du programme auquel il s'applique. Il oblige à intensifier les activités de contrôle, ce qui entraîne une hausse des frais d'administration. Qui plus est, les pouvoirs publics s'exposent à des frais d'intérêt lorsqu'ils accordent au cours d'une année donnée des prestations brutes, alors que la récupération fiscale à laquelle elles sont assujetties n'intervient que plusieurs mois plus tard. Prenons, par exemple, l'hypothèse d'un échelonnement du crédit d'impôt pour enfants. Si les versements initiaux sont effectués sous forme de démosubventions, ou prestations universelles, et qu'il sont récupérés, selon le revenu net de la famille, au moment de la déclaration d'impôt, l'universalité du régime des prestations peut entraîner pour le gouvernement des frais d'intérêt de plus de 200 millions de dollars par an.

La volonté du gouvernement fédéral de réduire son déficit budgétaire déconcerte de nombreux observateurs, qui y voient une sorte de manie de l'équilibre des comptes. Néanmoins, l'ampleur des déficits constitue véritablement un problème préoccupant, qui équivaut à un handicap pour l'économie, puisqu'elle restreint les possibilités de création d'emplois et de génération de revenu. Cette réalité impose donc une contrainte supplémentaire au gouvernement, qui doit tenir compte des éventuelles conséquences négatives de ses actions sur la performance économique.

Pourquoi ne pourrait-on pas augmenter les prestations pour enfants, en compensant tout simplement cette hausse par une majoration des impôts? On opérerait ainsi un transfert de ressources des familles sans enfant vers celles avec enfants, et, si le ciblage est rigoureux, seule une certaine catégorie de familles avec enfants en bénéficierait.

Outre les frais d'administration et d'intérêt, les programmes gouvernementaux entraînent des coûts d'inefficacité chaque fois qu'un particulier adapte son comportement à un programme donné, que ce soit dans le but de percevoir davantage de prestations ou de payer moins d'impôts. Ces coûts d'inefficacité (également qualifiés de pertes d'inertie) sont liés aux deux volets de l'action des pouvoirs publics, à savoir les dépenses aussi bien que l'imposition, et ce sont eux qui peuvent causer le plus grand tort à l'économie. Il importe donc de concevoir des programmes qui évitent ces charges.

L'ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE PAR ÂGE DE LA POPULATION CANADIENNE

La mise au point d'un régime de prestations familiales est également soumise à la contrainte de l'évolution de la structure par âge de la population canadienne. Notre population connaît un vieillissement progressif, si bien qu'on pourrait être amené à transférer certains fonds des prestations pour enfants aux prestations destinées aux personnes âgées, lorsque la génération du "baby boom" atteindra cette tranche d'âge.

L'augmentation de la proportion de personnes âgées dans la population canadienne tient essentiellement à la chute du taux de fécondité et à la prolongation de l'espérance de vie. Si l'on compare la population canadienne à celle de certains pays d'Europe, notamment du Danemark et de la Suède, où les personnes âgées de 65 ans et plus représentent 16 p. 100 de la population, notre pays a tout de même une population relativement jeune, puisque les "65 ans et plus" ne représentaient en 1981 que 10 p. 100 de la population (32). Pourtant, la population canadienne marque une tendance au vieillissement, et les changements qui surviennent dans répartition des tranches d'âge se répercutent sur les ratios de dépendance et, par contrecoup, sur les programmes sociaux des pouvoirs publics. Nous entendons par ratio de dépendance le pourcentage des personnes présumées financièrement

(32) Conseil national du bien-être social, *Soixante-cinq ans et plus*, Ottawa, février 1984, p. 19.

dépendantes (âgées le plus souvent de 0 à 19 ans, et de 65 ans ou plus) par rapport au pourcentage des personnes qui sont censées occuper un emploi rémunéré (âgées de 20 à 64 ans). Dans certaines analyses plus complexes, la population dépendante est opposée à la population active. Les ratios de dépendance peuvent englober tant les enfants que les personnes âgées, mais il est plus utile de distinguer les deux catégories, car les conséquences sociales des changements apportés peuvent être dans les deux cas bien différentes.

Le ratio de dépendance des enfants est en forte baisse depuis les années 1960, tandis que celui des personnes âgées augmente graduellement depuis les années 1920. Pourtant, contrairement à une opinion largement répandue, la proportion des travailleurs a en fait augmenté au moment de l'entrée de la génération du "baby boom" sur le marché du travail. Le ratio global de dépendance va continuer à diminuer jusqu'à ce que les gens de cette génération atteignent l'âge de la vieillesse, soit aux environs de l'année 2011, et même après, il ne devrait pas dépasser son niveau de 1971, qui reste bien inférieur à celui du début des années 1900.

Les différences observées dans les ratios de dépendance selon les provinces et les régions ont des conséquences variables selon les cas. Ces fluctuations sont dues à des niveaux différents de développement économique, d'immigration, de migrations internes et de taux de natalité. Généralement, les adolescents et les jeunes familles ont eu tendance à quitter les régions agricoles et les petits villages pour aller explorer les possibilités d'éducation et d'emploi offertes par les grandes villes et agglomérations. Pour trouver du travail, les jeunes adultes se sont dirigés vers les régions éloignées, où l'expansion économique leur offrait de meilleures perspectives. C'est pourquoi il y a une plus forte proportion de personnes âgées à l'Île-du-Prince-Édouard, au Manitoba et en Saskatchewan que dans les autres provinces, tandis qu'en Alberta, à Terre-Neuve et dans les Territoires du Nord-Ouest, on enregistre de plus forts pourcentages d'enfants.

Ces tendances se reflètent sur les prestations familiales, car le coût par personne de l'entretien des "dépendants" n'est pas le même pour toutes les tranches d'âge. C'est la famille qui prend en charge une bonne partie des frais d'éducation et de garde des enfants, alors que l'entretien des personnes âgées incombe en grande partie à l'État. La baisse du taux de natalité pourrait réduire le coût global des prestations familiales pour enfants, sous réserve de l'indexation partielle de certaines prestations sur l'augmentation du coût de la vie. La hausse de la proportion de personnes âgées va certainement se traduire par une augmentation des ressources affectées aux pensions, aux soins médicaux, aux services sociaux et aux logements, mais les fonds nécessaires ne seront pas forcément d'origine gouvernementale. Il convient en effet de ne pas surestimer l'effet de cette hausse de la population âgée sur les ressources gouvernementales. A l'avenir, les personnes âgées seront vraisemblablement plus actives et en meilleure santé; en outre, on est actuellement en train de concevoir différents services destinés à leur venir en aide à leur domicile lorsqu'elles deviendront plus dépendantes. Grâce à la mise en oeuvre de nouvelles formules de logement et de soins, le poids

financier considérable des établissements de soins spécialisés devrait diminuer, du moins en proportion⁽³³⁾.

On peut faire figurer les ratios de dépendance parmi les indices utilisés pour prévoir les futurs besoins. Il convient néanmoins de tenir compte du fait que les modalités de versement des prestations des services pourront évoluer parallèlement au vieillissement de la population. Ainsi, les employeurs pourraient augmenter leur contribution aux fonds de pension. Le logement coopératif pour les personnes âgées et la vie en appartement pourraient se substituer dans une large mesure aux établissements spécialisés. Le personnel soignant pourrait parfois se rendre directement au domicile des personnes âgées, ce qui réduirait d'autant l'incidence et le coût de l'hospitalisation. Si les changements démographiques influent sur l'élaboration et la mise en oeuvre des programmes de prestations familiales, les décisions concernant la répartition des ressources sont essentiellement de nature politique et n'ont rien à voir avec les caractéristiques de la population.

LES ENTENTES FÉDÉRALES-PROVINCIALES

Dans un précédent rapport consacré aux prestations pour enfants⁽³⁴⁾, le Comité a évoqué les relations qui existent entre les programmes fédéraux et provinciaux et a insisté sur le fait que la hausse des prestations pour enfants risque d'être moins sensible pour certaines familles, en raison même de cette interdépendance. Précisons que le rapport ne considérait que les programmes qui présentent des liens d'interdépendance systématiques.

Ces liens sont peut-être en fait plus étroits que ne le suggère en fait, le rapport. Les gouvernements provinciaux établissent habituellement l'importance et l'étendue de leurs programmes en fonction des caractéristiques des programmes fédéraux et ils peuvent considérer que les deux régimes sont interchangeable. Les changements apportés au niveau provincial en réponse à ceux apportés par le gouvernement fédéral sont difficiles à cerner, impossibles à prouver, mais néanmoins de la plus haute importance pour les bénéficiaires.

Nous pouvons toutefois formuler certaines observations au sujet de ces liens. Si les gouvernements se fixent une multitude d'objectifs différents en établissant leurs politiques, on peut dire sans se tromper que tous privilégient le système impôt-transfert qui permet d'assurer de meilleures prestations nettes aux familles les plus pauvres et d'imposer davantage les mieux nantis.

(33) Hunsley (1986), p. 12.

(34) Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, *Analyse des prestations pour enfants et des prestations aux familles au Canada: Document de travail*, rapport présenté par le Sous-comité sur les prestations pour enfants, Ottawa, décembre 1985.

Le rapport entre les prestations nettes et les impôts doit dans tous les cas rester cohérent et ne pas trop s'écarter de la courbe des niveaux de revenu.

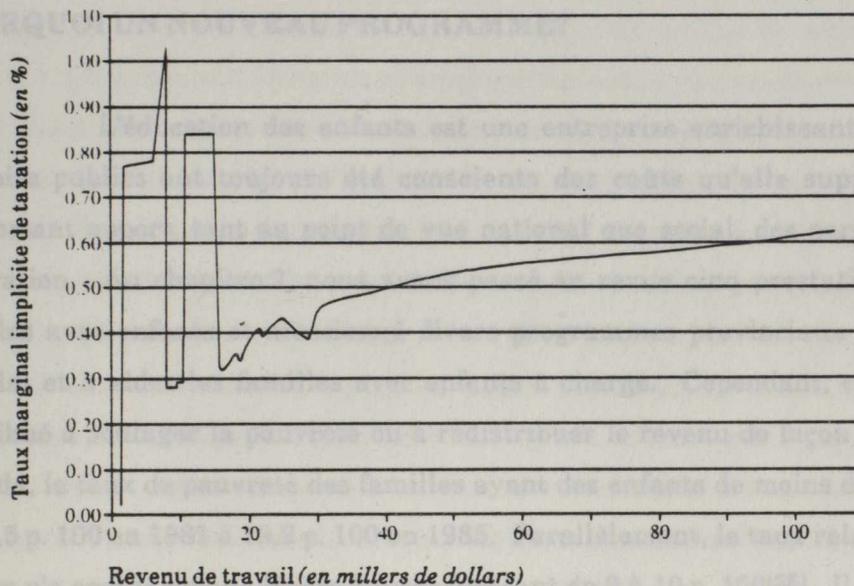
Il est clair que le système canadien d'imposition et de transferts n'est pas conforme à cet objectif. Le problème ne réside pas tant dans le régime fédéral de prestations pour enfants que dans les autres programmes touchés par les prestations fédérales, par l'entremise de la réimposition. En fait, les taux réels d'imposition des familles avec enfants sont tout à fait incohérents. À des niveaux de revenu très bas, et particulièrement pour les assistés sociaux, les taux marginaux d'imposition peuvent être beaucoup plus élevés qu'à certains niveaux de revenu supérieur, dépassant parfois 100 p. 100. Leur courbe peut décliner rapidement pour remonter par la suite. De telles variations découragent non seulement le travail et l'épargne, mais elles sont également contraires à la règle de l'équité des programmes.

Les figures 4:1 et 4:2 illustrent quelques exemples de ces fluctuations incohérentes. L'axe horizontal, dans les deux graphiques, représente le revenu de travail; dans bien des cas cependant, les prestations pour enfants ont sur les taux réels d'imposition le même effet que le revenu de travail. Par exemple, une hausse des allocations familiales ou une baisse des exemptions ou des déductions d'impôt pour enfants ont toutes deux pour effet d'accroître le revenu imposable. Pour l'application des autres programmes sociaux liés au niveau du revenu imposable, les variations de revenu causées par les prestations pour enfants ont le même effet qu'une modification du revenu de travail. Les deux graphiques montrent donc qu'il n'est pas toujours possible de prédire les effets quantitatifs, ni même qualitatifs, d'une modification des prestations pour enfants versées à certaines catégories de familles.

Il est impossible de procéder à une restructuration complète des prestations pour enfants sans tenir compte des autres programmes. Étant donné que l'origine des problèmes est souvent extérieure au régime fédéral des prestations pour enfants, il faut s'attaquer d'abord aux autres programmes. Seul, le gouvernement fédéral ne peut donc pas agir efficacement.

Figure 4:1

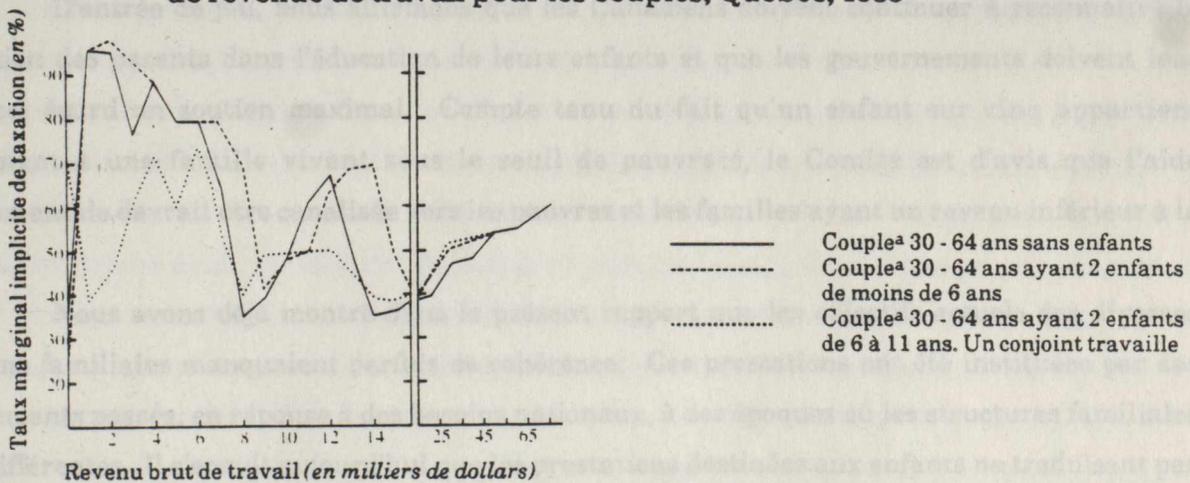
Taux marginal selon certains intervalles d'augmentation de revenu de travail, Toronto, 1983



Note: Chef de famille monoparentale travaillant 25 heures par semaine durant 52 semaines, 2 enfants âgés de moins de 9 ans, 1 enfant en garderie, loyer de 3 600 \$ par année.

Figure 4:2

Taux marginal implicite de taxation pour 1 000 dollars d'augmentation de revenu de travail pour les couples, Québec, 1983



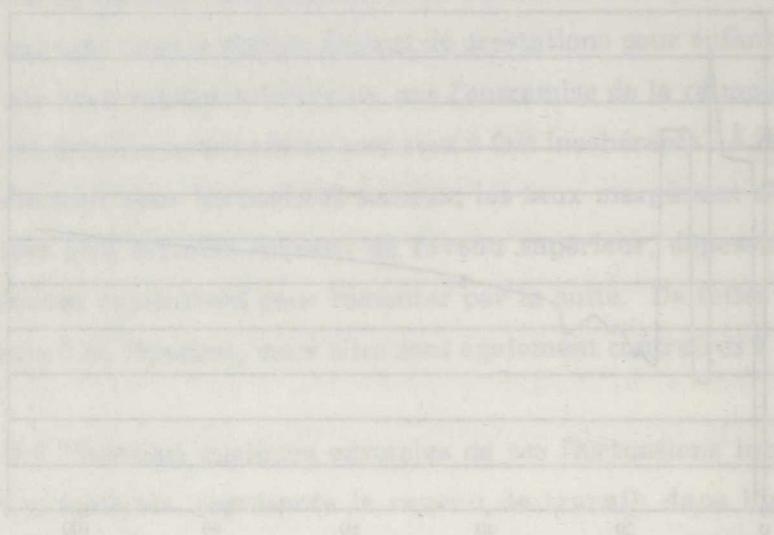
Notes: Ces taux marginaux implicites incluent ceux de l'impôt sur le revenu, des transferts et le taux marginal relié aux coûts de garde d'enfants, s'il y a lieu. On présume que les ménages admissibles à la subvention pour frais de garde l'obtiennent effectivement.

a Le revenu d'un des deux conjoints est fixé à 8 000 \$ tandis que le revenu de l'autre conjoint varie.

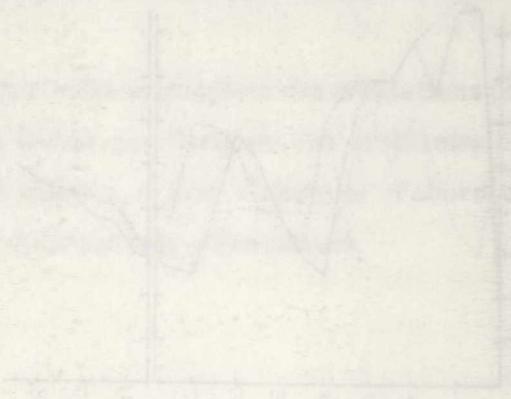
Source: B. Fortin, "La sécurité du revenu au Canada", dans F. Vaillancourt, coordonnateur de la recherche, *La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada*, Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1986, p. 190 et 191.

Figure 41

Taux marginal selon les années d'admission de revenus de travail (1957)



Notes: Ces taux marginaux incluent ceux de l'impôt sur le revenu, des transferts et le taux marginal sur les cotisations de retraite. On ne prend pas en compte les autres cotisations de retraite.



Notes: Ces taux marginaux incluent ceux de l'impôt sur le revenu, des transferts et le taux marginal sur les cotisations de retraite. On ne prend pas en compte les autres cotisations de retraite.

Source: B. Fortin, "La sécurité du revenu au Canada", dans F. Vallinon, coordonnateur de la recherche, La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada. Agence économique et Services Canada, Ottawa, 1988, p. 100 et 101.

CHAPITRE 5 : LES GRANDES LIGNES D'UN PROGRAMME DE SUPPLÉMENT DE REVENU FAMILIAL GARANTI

POURQUOI UN NOUVEAU PROGRAMME?

L'éducation des enfants est une entreprise enrichissante, mais aussi coûteuse. Les pouvoirs publics ont toujours été conscients des coûts qu'elle suppose pour une famille et de l'important apport, tant au point de vue national que social, des parents qui élèvent la prochaine génération. Au chapitre 2, nous avons passé en revue cinq prestations fédérales destinées aux familles avec enfants et mentionné divers programmes provinciaux visant à arrondir le revenu familial et à aider les familles avec enfants à charge. Cependant, ces programmes n'ont en rien contribué à soulager la pauvreté ou à redistribuer le revenu de façon sensible. D'après Statistique Canada, le taux de pauvreté des familles ayant des enfants de moins de 16 ans a augmenté, passant de 16,5 p. 100 en 1981 à 19,2 p. 100 en 1985. Parallèlement, le taux relatif aux familles sans enfant à charge n'a accusé qu'une légère hausse, passant de 9 à 10 p. 100⁽³⁵⁾. Il a toujours été évident que les enfants constituaient un élément déterminant pour l'avenir de notre pays. Le Comité estime, toutefois, qu'une injustice se fait sentir en matière de fiscalité et de sécurité sociale dans la disparité existant entre les avantages que nous offrons à nos enfants et ceux que nous procurons à d'autres groupes de notre société.

D'entrée de jeu, nous affirmons que les Canadiens doivent continuer à reconnaître la contribution des parents dans l'éducation de leurs enfants et que les gouvernements doivent leur offrir à cet égard un soutien maximal. Compte tenu du fait qu'un enfant sur cinq appartient actuellement à une famille vivant sous le seuil de pauvreté, le Comité est d'avis que l'aide gouvernementale devrait être canalisée vers les pauvres et les familles ayant un revenu inférieur à la moyenne.

Nous avons déjà montré dans le présent rapport que les objectifs actuels des diverses prestations familiales manquaient parfois de cohérence. Ces prestations ont été instituées par des gouvernements passés, en réponse à des besoins nationaux, à des époques où les structures familiales étaient différentes. Il s'ensuit aujourd'hui que les prestations destinées aux enfants ne traduisent pas la réalité actuelle de la vie familiale. Le fait que tant d'enfants canadiens vivent dans la pauvreté prouve bien que les prestations familiales, fédérales ou provinciales, sont insuffisantes.

À l'origine, le Comité avait envisagé avec un certain intérêt l'idée d'un revenu annuel garanti. Il est peu probable cependant qu'une pareille proposition puisse être mise en oeuvre.

(35) Brigitta Arnoti, "Children in Low-Income Families", *Canadian Social Trends*, hiver 1986, pp. 18-20.

Compte tenu des lourdes dépenses que suppose l'éducation des enfants, il semble plus réaliste de concevoir un plan de transition, qui s'ajouterait aux prestations fédérales et provinciales ou aux faibles revenus des familles avec enfants à charge. Nous avons appelé ce programme Supplément de revenu familial garanti (SRFG).

Depuis 1974, la Saskatchewan applique à l'échelle provinciale un programme semblable. Le Régime de revenu familial (FIP) accorde une prestation aux familles dont l'actif brut ne dépasse pas 150 000 dollars en valeur marchande de 1985 et qui reçoivent des allocations familiales au titre d'enfants à charge de moins de 18 ans. Il s'agit d'une prestation calculée en fonction du revenu estimatif du ménage, moins les déductions et les exonérations. Au mois de janvier 1987, les familles dont le revenu annuel maximum se chiffrait à 8 200 dollars, allocations familiales non comprises, recevaient des prestations maximales de 100 dollars par mois pour les trois premiers enfants et de 90 dollars pour chaque autre enfant. Les prestations au titre du FIP sont réduites de 1 dollar pour chaque 2 dollars de revenu excédant cette somme. Les prestations ne sont pas imposables et sont considérées comme partie intégrante de l'aide sociale consentie à certaines familles admissibles⁽³⁶⁾. Bien que l'on ait reproché à ce programme de n'être pas accessible aux familles agricoles (en raison du critère de l'actif brut) et de s'adresser uniquement aux familles les plus démunies, il n'en reste pas moins un exemple concret de supplément de revenu à l'intention des familles à faible revenu avec enfants.

CONSIDÉRATIONS

Compte tenu du fait :

- 1) qu'un enfant sur cinq vit dans la pauvreté et que nous considérons ce fait comme une véritable disgrâce nationale,
 - 2) que les programmes existants ont été créés à des époques différentes, dans des buts différents, et qu'ils n'ont pas réussi à mettre les enfants à l'abri de la pauvreté,
 - 3) que la réforme fiscale envisagée par le gouvernement fédéral est imminente, et également
 - 4) que d'autres études portant sur le sujet de la garde d'enfants ont déjà été effectuées et qu'une politique est actuellement en cours de préparation,
- nous recommandons :

RECOMMANDATIONS

(36) Santé et Bien-être social Canada, *Répertoire des programmes de sécurité du revenu au Canada en juillet 1985*, Ottawa, septembre 1986, p. 71.

- 1) que la majorité des prestations fédérales pour enfants soient canalisées vers les familles avec enfants pauvres;
- 2) que les versements fédéraux aux parents (parent unique ou couple) ayant des enfants de moins de 18 ans soient de nature plus progressive de façon à faire davantage échec à la pauvreté;
- 3) que les modalités de cette redistribution n'incitent pas les parents à vivre séparément afin de toucher le maximum des prestations;
- 4) que le régime de prestations pour enfants comporte des stimulants intrinsèques visant à encourager les bénéficiaires à entrer sur le marché du travail, à conserver leur emploi ou à se recycler;
- 5) que l'on maintienne les programmes destinés aux enfants ayant des besoins spéciaux (par exemple, les enfants handicapés);
- 6) que l'on instaure un programme qui viendrait remplacer ou restructurer le régime actuel de prestations pour enfants, en vue d'augmenter le revenu familial.

CRÉATION D'UN SUPPLÉMENT DE REVENU FAMILIAL GARANTI

A. Définition de la famille

La structure des familles ayant beaucoup évolué au cours des dernières décennies, il importe de s'assurer que les politiques et les avantages sociaux tiennent compte des nombreuses variantes actuelles. Dans les familles biparentales, il y a au moins trois structures possibles : les parents travaillent tous deux à l'extérieur (plus de 60 p. 100), un seul parent travaille, ou les deux vivent de l'aide sociale. Dans les familles monoparentales, c'est généralement la mère qui assume la garde des enfants (tel est le cas dans 83 p. 100 des familles monoparentales), mais ce peut également être le père. Ce parent peut travailler à l'extérieur ou vivre de l'aide sociale. Bien que la définition de "famille" figurant dans le dictionnaire du recensement comprenne les couples sans enfants, les enfants occupent une place centrale dans la définition du Comité. Dans le présent rapport, le mot "famille" englobe les personnes seules ou les couples ayant au moins un enfant à charge (moins de 18 ans).

B. Niveaux de revenu déterminants pour le SRFG proposé

Statistique Canada utilise des "seuils de faible revenu" dans l'établissement des données sur la population à faible revenu. Ces seuils représentent le point à partir duquel une famille doit affecter 58,5 p. 100 de son revenu brut (ou 20 p. 100 de plus que la moyenne) aux nécessités de la vie que sont la nourriture, le vêtement et le logement. On en parle souvent comme du seuil de pauvreté, mais en réalité, il n'existe pas de seuil unique pour l'ensemble du Canada. En effet, le seuil varie

selon la taille de la famille et le lieu de résidence. Au total, il y en a 35⁽³⁷⁾. Il ne serait pas pratique d'utiliser 35 seuils différents comme base d'une prestation familiale fédérale, mais nous pouvons nous inspirer des données de Statistique Canada pour nous guider dans l'élaboration d'un SRG.

Statistique Canada, en 1987, estime qu'il faut à une famille de quatre personnes 22 532 dollars par an dans une ville de 500 000 habitants ou plus, et 16 575 dollars dans une région rurale. Comme il est prévu que ces seuils de pauvreté augmentent d'environ 4 p. 100 par an, la même famille aura besoin en 1988 de 23 433 dollars ou de 17 238 dollars, selon son lieu de résidence. Nous savons également qu'en 1985, le revenu familial moyen était de 38 059 dollars⁽³⁸⁾ (Statistique Canada inclut toutefois les couples sans enfants dans ses calculs). Il convient certes de garder ces données à l'esprit en créant une nouvelle prestation familiale, mais le principe de base demeure que les prestations devraient varier en fonction de la taille et du revenu de la famille.

Comme nous le précisons dans notre rapport de décembre 1985⁽³⁹⁾, le montant des prestations aux familles varie selon :

- 1) le revenu familial,
- 2) la structure de la famille (1 ou 2 parents),
- 3) le nombre d'enfants,
- 4) l'âge des enfants,
- 5) les besoins en matière de services de garde et l'utilisation subséquente de la déduction des frais de garde, et
- 6) l'aide et autres prestations fournies par la province.

Bien que ces facteurs soient nombreux, il est possible de définir deux niveaux de revenu déterminants pour le calcul des prestations actuelles versées aux familles :

- 1) le niveau en deçà duquel les familles ne paient pas d'impôt sur le revenu (environ 12 000 dollars par année, selon la province de résidence et la taille de la famille), et
- 2) le niveau à partir duquel le crédit d'impôt pour enfants commence à diminuer (23 500 dollars).

D'après les calculs effectués dans le cadre de la préparation de notre rapport de décembre 1985, la plupart des familles dont le revenu est inférieur à 1 000 dollars par mois ne peuvent pas se

(37) Conseil national du bien-être social, *Les seuils de pauvreté de 1987*, Ottawa, mars 1987, p. 11.

(38) Statistique Canada, *Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu*, 1985, cat. n° 13-207, Ottawa, décembre 1986, p. 47.

(39) Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, *Analyse des prestations pour enfants et des prestations aux familles au Canada : document de travail*, Ottawa, décembre 1985, p. 34-101.

prévaloir de l'exemption pour enfants à charge, de la déduction pour frais de garde d'enfants, ou de l'équivalent de l'exemption de personne mariée. C'est donc dire que, d'une façon générale, les familles ayant un revenu entre 2 000 et 3 000 dollars par mois profitent davantage des prestations fédérales au titre des enfants que les familles pauvres, surtout lorsqu'elles peuvent se prévaloir de la déduction pour frais de garde. Autrement dit, l'actuel programme fédéral de prestations pour enfants n'est pas du tout conçu en fonction des familles les plus démunies. C'est donc aux provinces que l'on laisse le soin de s'occuper de ces familles, même si les programmes d'aide sociale varient beaucoup de l'une à l'autre.

À partir du moment où son revenu atteint 23 500 dollars, une famille voit son crédit d'impôt pour enfants décroître. Ce seuil doit également être pris en considération dans la conception d'un nouveau programme de prestations pour enfants. Compte tenu de ces niveaux de revenu déterminants, nous savons donc que les familles profitent davantage des prestations pour enfants du gouvernement fédéral si leur revenu est tout juste inférieur à 2 000 dollars par mois ou si elles peuvent réclamer une déduction pour frais de garde lorsque leur revenu mensuel se situe aux environs de 3 000 dollars (bien entendu, les familles nombreuses sont aussi plus avantagées puisqu'elles reçoivent des prestations pour chaque enfant).

Étant donné que trois des cinq prestations pour enfants sont des déductions et exemptions d'ordre fiscal, le régime fédéral est conçu de telle façon à favoriser les familles nanties. Nous sommes d'avis qu'une plus grande partie des fonds que le gouvernement fédéral alloue aux prestations pour enfants devrait être consacrée aux familles pauvres et qu'un nouveau programme devrait être élaboré.

C. Financement du Supplément de revenu familial garanti

Pour ce nouveau programme, on peut envisager deux méthodes de financement :

- 1) Si nous remplaçons quatre des cinq prestations fédérales pour enfants (à savoir les allocations familiales, le crédit d'impôt pour enfants, l'exemption d'impôt au titre des enfants et l'équivalent de l'exemption de personne mariée), l'argent ainsi épargné pourrait financer le Supplément de revenu familial garanti dont nous proposons la création.
- 2) Si nous remplaçons trois des cinq prestations fédérales pour enfants (le crédit d'impôt pour enfants, l'exemption d'impôt au titre des enfants et l'équivalent de l'exemption de personne mariée), l'argent ainsi épargné pourrait financer le programme proposé et il conviendrait de prélever dans le trésor fédéral le montant requis pour compenser la suppression de l'allocation familiale (entre 1 000 et 1 300 millions de dollars).

Nous avons calculé plus tôt dans le rapport combien il en coûterait au gouvernement fédéral en 1988 pour chacune des prestations consenties à des familles ayant divers niveaux de revenu. Voici la liste des coûts totaux :

**Coût pour le gouvernement fédéral, de quatre prestations
pour enfants en 1988**

Allocations familiales	1 822,3 millions
Crédit d'impôt pour enfants	1 867,6 millions
Exemption d'impôt pour enfants	674,4 millions
Équivalent de l'exemption de personne mariée	541,6 millions
COÛT TOTAL NET —	4 905,9 millions \$

Comme notre objectif premier est d'améliorer le sort des enfants qui vivent dans la pauvreté, nous recommandons la réaffectation des ressources et l'abolition des diverses exonérations et déductions fiscales, qui ne profitent pas aux familles les plus démunies. Dans la première option de financement c'est le revenu de la famille, et non sa structure, qui devrait être la clé de l'admissibilité aux prestations. Par le biais de l'équivalent de l'exemption de personne mariée, les familles monoparentales reçoivent la même aide fiscale que les familles biparentales à soutien unique. Plutôt que d'aider les familles uniquement parce qu'elles sont monoparentales et donc susceptibles de se trouver dans le besoin, le Supplément permettrait d'aider celles qui en sont réellement démunies, indépendamment de leur structure. Si nous entendons orienter les ressources actuelles vers les familles pauvres, nous devrions consolider dans une nouvelle prestation les sommes engagées au titre de l'équivalent de l'exemption de personne mariée et des prestations pour enfants⁽⁴⁰⁾.

Dans le cadre de la discussion qui précède, on pourrait, envisager d'utiliser pour le nouveau programme la déduction pour frais de garde. Bien qu'un petit pourcentage seulement des familles puisse s'en prévaloir, cette déduction est sans doute la plus avantageuse des cinq prestations pour enfants. Les familles ayant quatre enfants ou plus peuvent déduire de leur revenu imposable

(40) Nous avons exclu l'exemption fiscale au titre des enfants à charge plus âgés dans notre calcul des sommes disponibles car nous estimons que cet avantage devrait être offert sous forme d'encouragement aux études plutôt que de prestation familiale, étant donné qu'il s'adresse essentiellement aux étudiants. De même, nous avons omis la déduction pour frais de garde d'enfants car nous prévoyons que cette prestation sera modifiée à la suite du récent rapport du Comité parlementaire spécial sur la garde d'enfants.

jusqu'à 8 000 dollars, ou 2 000 dollars par enfant, moyennant présentation de reçus. Pour orienter davantage les ressources vers les familles démunies, on pourrait également abolir les déductions fiscales. Mais le problème des services de garde à prix abordable va au-delà de la simple question des déductions fiscales. Le gouvernement fédéral pourrait, par exemple, prolonger le congé parental, consentir aux parents des crédits d'impôt qui serviraient à financer la garde à domicile ou dans des garderies, ou encore subventionner plus généreusement les places en garderie. Comme le gouvernement a annoncé une réforme fiscale en juin dernier et que le Comité parlementaire spécial sur la garde des enfants vient de déposer son rapport le 30 mars 1987, nous pouvons nous attendre à ce que soient proposées des solutions aux problèmes de la qualité et du prix de ces services. La recherche d'une solution à ces problèmes de garde dépasse la portée du présent rapport, mais nous aurons l'occasion d'étudier cette question ultérieurement.

En regroupant les sommes versées au titre de quatre prestations pour enfants pour en faire profiter les familles à faible revenu, nous disposerions de plus d'argent qu'en réaffectant uniquement l'argent des allocations familiales et du crédit d'impôt pour enfants (4 905,9 millions de dollars par rapport à 3 689,9 millions en 1988). Tout nouveau programme de prestations devra toutefois prévoir une échelle mobile permettant aux familles à revenu sous la moyenne et à revenu moyen de recevoir des prestations partielles. Dans le cadre du régime fédéral actuel, on vient surtout en aide aux familles vivant au-dessus du seuil de pauvreté, mais touchant un revenu moyen ou inférieur à la moyenne. Même si le nouveau programme proposé doit permettre de concentrer les ressources vers les familles défavorisées, il faut protéger les familles à revenu moyen, qui consacrent des sommes considérables à l'éducation de leurs enfants. Outre qu'elle doit assumer un lourd fardeau fiscal, une famille à revenu moyen ayant deux enfants peut aisément avoir à dépenser pour eux 8 000 dollars par année.

D. Admissibilité et méthode de distribution

L'admissibilité au SRFG serait fonction du revenu familial net (avant impôt)⁽⁴¹⁾ de l'année civile précédente et du nombre d'enfants. Si le revenu réel dépassait en fait le revenu prévu, la part excédentaire serait déduite de tout versement ultérieur. Les prestations seraient versées mensuellement à la mère ou au parent ou tuteur ayant la garde de l'enfant, comme c'est actuellement le cas pour les allocations familiales.

(41) Avant l'entrée en vigueur des propositions de réforme fiscale de juin 1987, le revenu net équivalait au revenu brut moins les frais professionnels et les pertes en capital autorisées, les déductions pour les cotisations au Régime de pensions du Canada, à l'assurance-chômage et à un régime enregistré d'épargne-retraite, les cotisations syndicales et les frais de garde d'enfants, mais avant le règlement de l'impôt sur le revenu. Le Comité a retenu la définition existante du revenu net dans le cadre de l'admissibilité au SRFG.

Les familles admissibles pourraient se prévaloir de cette prestation si elles ont des enfants à charge de moins de 18 ans qui vivent à la maison et si leur revenu avant impôt est inférieur à la moyenne canadienne⁽⁴²⁾. La somme allouée aux parents serait fonction de la taille et du revenu de la famille, mais aucun montant ne serait versé aux familles de deux enfants dont le revenu net dépasse 38 000 dollars par an (ou le revenu familial moyen au Canada). On tiendrait compte du nombre d'enfants et de circonstances particulières (par ex., enfant handicapé), mais les familles les plus défavorisées recevraient le supplément le plus élevé. Le nouveau programme devrait entrer en vigueur au cours du dernier mois de versement des allocations familiales afin d'éviter une période d'attente sans prestations.

E. Encouragements intrinsèques

Le SRFG proposé devrait être neutre, de sorte que les familles ne soient pas encouragées à décider de rester ensemble ou au contraire de se séparer pour augmenter le niveau de leurs prestations. Pour ce faire, il pourrait être versé à l'un des parents, que le couple soit légalement marié ou qu'il vive en union libre.

La somme versée devrait être suffisamment élevée pour que, combinée aux prestations d'aide sociale provinciales, elle permette aux familles de vivre au-dessus du seuil de la pauvreté, sans les inciter pour autant à ne pas travailler. Il reste que le SRFG ne devrait pas dissuader les parents de chercher du travail à temps plein ou à temps partiel, de poursuivre des études ou d'acquérir une formation, comme c'est le cas de certains régimes de bien-être social. Les bénéficiaires devraient être autorisés à gagner une somme appréciable avant que l'on commence à réduire leurs prestations et ces réductions devraient être très graduelles. Ainsi, on encouragerait les bénéficiaires à chercher un travail permanent et à se passer du Supplément de Revenu familial. Le SRFG viendrait s'ajouter à l'aide sociale ou au salaire.

F. Négociations fédérales-provinciales

Les membres du Comité craignent qu'une majoration des versements fédéraux d'aide familiale aux assistés sociaux n'incite les gouvernements provinciaux à réduire leurs paiements d'aide sociale, à diminuer ou à supprimer les augmentations annuelles pertinentes liées au coût de la vie ou encore, à réduire ou à geler le salaire minimum. Nous sommes conscients de ce risque et partant, de la nécessité de conclure un accord fédéral-provincial prévoyant que toute augmentation des prestations fédérales ne modifierait aucunement les prestations provinciales, leurs augmentations futures ou leur formule de calcul. Le Régime d'assistance publique du Canada, qui

(42) Au Canada, le revenu familial moyen s'établissait à 38 000 dollars en 1985. Le seuil exact devra être fixé par le gouvernement tous les ans.

régit les arrangements financiers en matière d'aide sociale, pourrait être modifié pour tenir compte de la hausse des prestations fédérales. Au cours des négociations fédérales-provinciales essentielles à la mise en oeuvre de cette proposition, le gouvernement fédéral et les provinces devront s'engager à aider les familles avec enfants qui sont dans le besoin et il devra être précisé que le SRFG ne saurait, ni maintenant ni à l'avenir, servir de prétexte à une réduction de l'aide provinciale. Autrement, cet exercice n'aurait pas de sens. Le Supplément de revenu familial garanti devrait être non imposable et il permettrait aux parents de disposer d'un choix plus vaste en matière de garde d'enfants.

G. Conclusion

On s'attend que de nombreuses exonérations et déductions du régime fiscal canadien seront modifiées dans un proche avenir. Qui plus est, le 30 mars 1987, le Comité parlementaire spécial sur la garde d'enfants a recommandé dans son rapport des changements au financement des services de garde. Pour notre part, nous préconisons en outre la suppression des déductions et exemptions pour enfants. Les membres du Comité savent parfaitement que la révision d'autres exonérations fiscales s'impose, mais à nos yeux, la mise en place d'un régime plus équitable passe prioritairement par la restructuration des prestations pour enfants. Nous ne voulons absolument pas laisser entendre que les dépenses relatives à l'éducation des enfants sont moins importantes que toute autre déduction ou exemption fiscale consentie par Revenu Canada. Au contraire, les enfants sont la plus importante richesse future du pays, et il incombe à l'État d'aider les familles à assumer leur éducation. Cependant, l'octroi de déductions et d'exonérations n'est pas le meilleur moyen d'y arriver, car ces avantages fiscaux profitent davantage aux familles aisées. Nous estimons que les pouvoirs publics devraient venir en aide à toutes les familles, mais nous pensons que les prestations familiales auraient davantage d'impact si elles s'adressaient aux familles à faible revenu. Voilà pourquoi nous proposons une nouvelle façon de les distribuer. Nous reconnaissons les difficultés financières que l'éducation des enfants engendre pour les familles démunies et nous voulons ainsi tirer certains enfants de la pauvreté dans laquelle ils vivent. Nous sommes confiants qu'un Supplément de revenu familial permettrait de réaliser ces objectifs.

réviser les arrangements financiers en matière de aide sociale, pour offrir une modeste part de la responsabilité de la hausse des prestations sociales. Au cours des négociations, les provinces ont insisté sur le fait que la mise en œuvre de cette proposition de gouvernement fédéral et les provinces ont été d'accord. A l'heure actuelle, les provinces ont accepté dans le cadre de la loi sur le revenu que le FHTQ ne soit ni maintenu ni à l'avenir, sans dégrèver à une réduction de la loi provinciale. L'ajout de dépenses existantes dans le cadre de la loi provinciale de revenu fédéral ne peut être considéré comme un avantage et le gouvernement fédéral ne peut pas être tenu responsable de la hausse de la loi provinciale.

G. Conclusion

On attend que de nombreuses exonérations et déductions du régime fiscal canadien soient modifiées dans un proche avenir. Qui plus est, le 30 mars 1987, le Comité parlementaire spécial sur les exonérations fiscales a rendu son rapport de recommandations au gouvernement des services de garde. Pour nous servir de exemple, nous proposons en outre la suppression des déductions des exonérations pour enfants. Les membres du Comité sont convaincus que la révision d'autres exonérations fiscales s'impose, mais à nos yeux, la mise en place d'un régime plus équilibré passe principalement par la suppression des exonérations pour enfants. Nous ne sommes pas convaincus que la suppression de la déduction des exonérations pour enfants soit une mesure temporaire, mais nous sommes convaincus que la suppression de la déduction des exonérations pour enfants soit une mesure permanente. Au contraire, les exonérations pour enfants sont une mesure temporaire et nous proposons de les supprimer à l'avenir. L'objectif de la déduction des exonérations pour enfants n'est pas de réduire le montant de l'impôt, mais de réduire le montant de l'impôt. Nous sommes convaincus que la suppression de la déduction des exonérations pour enfants soit une mesure permanente. Nous ne sommes pas convaincus que la suppression de la déduction des exonérations pour enfants soit une mesure temporaire, mais nous sommes convaincus que la suppression de la déduction des exonérations pour enfants soit une mesure permanente. Nous ne sommes pas convaincus que la suppression de la déduction des exonérations pour enfants soit une mesure temporaire, mais nous sommes convaincus que la suppression de la déduction des exonérations pour enfants soit une mesure permanente.

La déduction des exonérations pour enfants est une mesure temporaire et nous proposons de la supprimer à l'avenir. L'objectif de la déduction des exonérations pour enfants n'est pas de réduire le montant de l'impôt, mais de réduire le montant de l'impôt. Nous sommes convaincus que la suppression de la déduction des exonérations pour enfants soit une mesure permanente. Nous ne sommes pas convaincus que la suppression de la déduction des exonérations pour enfants soit une mesure temporaire, mais nous sommes convaincus que la suppression de la déduction des exonérations pour enfants soit une mesure permanente.

BIBLIOGRAPHIE

- Arnoti, Brigitta, "Children in Low-Income Families", *Canadian Social Trends*, Winter 1986, p. 18-20.
- Baker, Maureen, "Families", dans L. Tepperman et J. Richardson (éd.), *The Social World: An Introduction to Sociology*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1986.
- Canada, Chambre des communes, des obligations partagées, Comité spécial sur la garde des enfants, mars 1987.
- Canada, ministère des Finances, *Compte du coût des mesures fiscales sélectives*, Ottawa, août 1985.
- Canada, ministère des Finances, *Le plan financier*, Ottawa, 1984, 1985 et 1986.
- Canada, Sénat, Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, *Analyse des prestations pour enfants et des prestations aux familles au Canada: Document de travail*, décembre 1985.
- Canada, Sénat, Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, *Délibérations*, du 4 décembre 1985 au 11 mars 1986.
- Conseil national du bien-être social, *L'impact des budgets de 1985 et 1986 sur le revenu disponible*, Ottawa, avril 1986.
- Conseil national du bien-être social, *La pauvreté à la hausse*, Ottawa, mars 1985.
- Conseil national du bien-être social, *La réforme des prestations pour enfants*, Ottawa, mars 1985.
- Conseil national du bien-être social, *Soixante-cinq ans et plus*, Ottawa, février 1984.
- Conseil national du bien-être social, *Les seuils de pauvreté de 1987*, Ottawa, mars 1987.
- Espenshade, T.J., "Value and Cost of Children", *Population Bulletin*, 32: 2-47, avril 1977.
- Fortin, B., "La sécurité du revenu au Canada", dans F. Vaillancourt, coordonnateur de la recherche, *La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada*, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1986.
- Gouvernement du Canada, *Prestations aux enfants et aux personnes âgées, document d'étude*, janvier 1985.
- Gouvernement du Canada, *Répertoire de programmes de sécurité du revenu au Canada*, juillet 1985, Ottawa, septembre 1986.
- Groupe d'étude sur la garde des enfants (présidente: M^{me} Katie Cooke), *Rapport du groupe d'étude sur la garde des enfants*, Condition Féminine Canada, Ottawa, 1986.
- Grönwall, Karin, "The Physical and Psychological Environment of Children in Sweden", *Social Change in Sweden*, n° 32, avril 1985.
- Hum, Derek P.J., "The Working Poor, The Canada Assistance Plan and Provincial Responses to Income Supplementation", in *Canadian Social Welfare Policy*, ed. Jacqueline S. Ismael, McGill-Queen's University Press, Kingston and Montreal, 1985.

- Hunsley, Terry, "A Warming Climate for Reform", *Policy Options*, vol. 7, juin 1986.
- Kennedy, Bruce, "A Safety Net That Doesn't Trap", *Policy Options*, juillet 1986, p. 10-15.
- Land, Hilary, "Who Cares for the Family?", *Journal of Social Policy*, 7: 257-284, juillet 1978.
- Lindsay, Colin, "The Decline of Real Family Income, 1980 to 1984", *Canadian Social Trends*, Winter 1986, pp. 15-17.
- Reimer, Rita Ann, "Work and Family Life in Sweden", *Social Change in Sweden*, n° 34, avril 1986.
- Ross, David P., "The Family and the Fiscal System: Framework and Data for Evaluating Policies Affecting Families", document rédigé pour Services à la famille-Canada, Ottawa, mai 1983.
- Ross, David P., "The Macdonald Commission and the Poor", *Perception*, vol. 9, n° 3, janvier-février.
- Statistique Canada, *Naissances et décès 1984*, cat. 84-204, Ottawa, mars 1986.
- Statistique Canada, *Répartition du Revenu au Canada selon la taille du revenu, 1985*, Cat. 13-207, Ottawa, décembre 1986.
- Statistique Canada, *La population active, mai 1986*, cat. 71-001, Ottawa, juin 1986.
- Usher, D., "La croissance du secteur public au Canada", dans D. Laidler, coordonnateur de la recherche, *Les réactions au changement économique*, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1986.
- Wolfson, Michael D., "L'équilibre dans le changement - Inégalité du revenu au Canada, 1965-1983", *Revue statistique du Canada*, février 1986.
- Wolfson, Michael C., "A Guaranteed Income", *Policy Options*, janvier 1986.