comment combattre la pauvreté chez les enfants

conseil national du bien-être social

avril 1990

Canada

COMMENT COMBATTRE LA PAUVRETÉ CHEZ LES ENFANTS

Un mémoire du Conseil national du bien-être social présenté au sous-comité sur la pauvreté du Comité permanent de la santé et du bien-être social, des affaires sociales, du troisième âge et de la condition féminine de la Chambre des communes.

Avril 1990

On peut obtenir des exemplaires de ce rapport au:
Conseil national du bien-être social
Immeuble Jeanne Mance
Ottawa K1A 0K9
(613) 957-2961

Also available in English under the title:
Fighting Child Poverty

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991
N° de cat. H68-29/1991F
ISBN 0-662-96702-X

TABLE DES MATIÈRES

Page

TENDANCES DE LA PAUVRETÉ CHES LES ENFANTS 2

POUVONS-NOUS METTRE FIN À LA PAUVRETÉ CHEZ LES ENFANTS? ... 5

PRESTATIONS POUR ENFANTS 10

SERVICES DE GARDE D'ENFANTS 14

RÉFORME FISCALE 19

RÉFORME DE L'ASSISTANCE SOCIALE 25

LE MARCHÉ DU TRAVAIL: salaires au-dessous de seuil de pauvreté 32

a) le plein emploi 39
b) salaires minimums 40
c) normes d'emploi 41
d) loi sur l'équité salariale et l'action positive .. 42
e) éducation et formation 43

RENVOIS 47

ANNEXE A: PAUVRETÉ CHEZ LES ENFANTS AU CANADA 48

ANNEXE B: PRESTATIONS POUR ENFANTS, 1984 ET 1991 56

ANNEXE C: L'IMPÔT SUR LE REVENU, 1984 ET 1991 58

ANNEXE D: REVENUS D'ASSISTANCE SOCIALE EXPRIMÉS COMME POUR CENT DU SEUIL DE PAUVRETÉ 59

ANNEXE E: REVENU SALARIAL MINIMUM EXPRIMÉ COMME POUR CENT DU SEUIL DE PAUVRETÉ 60

Les Canadiens aiment croire que dans leur société tous les enfants ont une chance égale de monter aussi haut que leurs aptitudes le permettent. Bien qu'ils commencent leur vie dans des circonstances très différentes, nous nous berçons de la croyance que tous les enfants, riches ou pauvres, peuvent atteindre le succès. Les faits, toutefois, sont tout autres. Être né pauvre au Canada ne veut pas dire qu'on le restera nécessairement jusqu'à la fin de ses jours, mais ça rend la chose très probable. Naître pauvre, c'est avoir toute notre vie une santé plus chancelante que celle des riches. Naître pauvre veut dire que vos chances de terminer votre éducation secondaire sont réduites et que la probabilité que vous fassiez des études universitaires est infime.

Naître pauvre augmente vos chances qu'étant adolescent on vous jugera "délinquant" et qu'on vous mettra en "maison de correction". Quand on est pauvre les jeux sont faits : on devra lutter pour monter, toute sa vie. Naître pauvre est injuste pour un enfant.

Voilà l'introduction du rapport intitulé Les enfants pauvres, un étude classique de la pauvreté chez les enfants du Canada établie par le Conseil national du bien-être social. Bien que ce rapport que l'on a cité abondamment soit déjà vieux de 15 ans, ses conclusions sur l'étendue, la diversité des causes et les conséquences dévastatrices de la pauvreté chez les enfants sont aussi valables en 1990 qu'elles l'étaient en 1975 au moment de la publication du rapport.

Le Comité entendra sans aucun doute de la part de groupes et d'individus qui témoigneront et présenteront des mémoires, beaucoup d'informations de nature quantitative et qualitative visant à démontrer les causes et les effets de la pauvreté chez les enfants. Quoique ces informations soient valables et nécessaires - le dossier de recherche sur la pauvreté chez les enfants est encore loin d'être exhaustif - nous connaissons suffisamment le problème pour passer de l'analyse à l'action. Les groupes de politique sociale et d'intervention le répètent depuis plusieurs années, et le besoin de prendre des mesures concrètes est souligné dans le mandat du Comité qui enjoint celui-ci d'élaborer "un plan pour éliminer la pauvreté chez les enfants au Canada d'ici l'an 2000".

Le présent mémoire porte principalement sur les solutions à la pauvreté chez les enfants, en mettant l'accent sur les politiques en matière de sécurité du revenu, de fiscalité et d'emploi. Il s'inspire de travaux passés et permanents que le Conseil national du bien-être social a consacrés à la pauvreté et à la politique sociale. Par souci de concision, nous ne reprenons pas en détail dans ce mémoire tous les arguments donnés et analysés qui appuient les recommandations que l'on peut trouver dans les nombreux rapports du Conseil, et dont ceux qui se

rapportent plus spécifiquement à la pauvreté chez les enfants figurent dans les annexes. D'autre part, nous présentons un grand nombre de propositions précises qui, selon nous, permettront de réduire de façon significative l'étendue et la gravité de ce problème. Nous abordons chaque ensemble de recommandations en nous servant de certains arguments et témoignages clés puisés dans les sections pertinentes de la masse de documents publiés et de travaux en cours d'exécution.

Nous n'avons pas l'intention de présenter dans ce mémoire des recommandations détaillées concernant tous les éléments qui devraient, selon le Conseil, faire partie d'un plan visant à combattre la pauvreté chez les enfants. Nous nous concentrons sur le système d'impôts/de transferts, ainsi que sur un service social crucial pour les familles avec enfants - la garde d'enfants. Nous examinons dans la dernière section les questions du chômage et des salaires peu élevés et traçons les grandes lignes des politiques du marché du travail qui sont essentielles pour combattre les causes de la pauvreté; nous présentons quelques recommandations spécifiques sur les politiques de l'emploi, tout en ne touchant pas à l'éducation et à la formation qui sont toujours à l'étape de la recherche. Nous ne traitons pas des problèmes spéciaux de groupes tels les autochtones, les immigrants récemment reçus, les personnes souffrant d'incapacité et les enfants qui sont placés en familles d'accueil, ni du logement, de l'éducation, des services de santé ou des services sociaux autres que celui de la garde d'enfants. Ce sont tous des secteurs importants qui doivent être inclus dans un plan de lutte contre la pauvreté chez les enfants.

Tendances de la pauvreté chez les enfants

Bien que la pauvreté chez les enfants soit répandue - 913 000 enfants de moins de 16 ans étaient pauvres en 1988 - elle a diminué considérablement au cours des deux dernières décennies. On dénombrait, en 1970, 1 657 000 enfants vivant dans des familles à revenu modique, ce qui représentait 24,5 pour cent de la population enfantine. Dès 1980, le nombre d'enfants pauvres avait chuté à 851 000 et le taux de pauvreté chez ces derniers, à 14,8 pour cent ; ce revirement était attribuable en grande partie à la présence croissante des femmes au sein de la population active qui a permis d'augmenter sensiblement les revenus familiaux dans les années soixante-dix.

La récession de 1981-82 a provoqué une hausse marquée du taux de sans emploi qui, du même coup, a fait monter régulièrement pendant plusieurs années le taux de pauvreté au Canada. Les enfants n'étaient pas à l'abri de ce mouvement ascendant de la pauvreté. Le nombre d'enfants pauvres est passé de un million en

1982 à un sommet de 1 154 000, ou 20,1 pour cent de tous les enfants, en 1984.

Heureusement, nous constatons depuis 1985 une diminution régulière de la pauvreté chez les enfants. Le nombre d'enfants vivant dans des familles à faible revenu s'élevait à 913 000 en 1988 (l'année la plus récente pour laquelle nous avons des données) et le taux de pauvreté chez les enfants, à 16,1 pour cent. Ce taux n'est pas encore revenu à ce qu'il était en 1980 (14,8 pour cent), mais il était plus bas en 1988 qu'entre 1982 et 1987.

D'autre part, les familles monoparentales - le groupe de familles avec enfants qui connaît la croissance la plus rapide - sont celles qui sont encore le plus sujettes à souffrir de la pauvreté. Les enfants qui sont élevés dans des familles dont la mère est l'unique parent, ce type de famille représentant huit ménages sur dix ayant un seul parent, étaient confrontés à un taux de pauvreté de 64,6 pour cent en 1988, soit une très faible amélioration par rapport au taux de 1970 (69,1 pour cent). Les enfants qui vivent dans des familles dont le père est le seul parent risquent moins d'être pauvres que ceux qui vivent avec leur mère - le taux de pauvreté est de 28,4 pour cent - mais les probabilités qu'ils soient pauvres sont quand même deux fois plus grandes que pour les enfants des familles à deux parents dont le taux de pauvreté est de 10,2 pour cent.

Si l'on arrondit les chiffres, six enfants sur dix qui vivent dans des familles dont la mère est le seul parent sont pauvres, et trois enfants sur dix qui vivent avec leur père; un enfant sur dix qui vit avec ses deux parents est pauvre.

Il y a beaucoup plus d'enfants pauvres aujourd'hui qui vivent dans des familles monoparentales que par le passé; cela n'est pas surprenant compte tenu du taux croissant de parents seuls et du risque élevé de pauvreté chez les familles dont le seul parent est la mère. En 1970, 79,3 pour cent des enfants pauvres vivaient avec leurs deux parents, 17,9 pour cent étaient élevés par la mère seulement et 2,8 pour cent par le père seulement. En 1988, on trouvait 55,1 pour cent des enfants pauvres dans des familles à deux parents, 39,1 pour cent dans des familles dont la mère est le seul parent et 5,8 pour cent dans des familles dont le père est le seul parent. En d'autres mots, le pourcentage d'enfants pauvres élevés dans des familles monoparentales a plus que doublé entre 1970 (20,7 pour cent) et 1988 (44,9 pour cent).

Le taux de pauvreté chez les enfants varie considérablement d'une province à l'autre. On enregistrait en 1988 les plus faibles taux dans l'Île-du-Prince-Édouard et en Ontario (12,5 et 12,6 pour

cent respectivement), tandis que Terre-Neuve (20,5 pour cent) et le Manitoba (20,0 pour cent) recensaient les taux les plus élevés. Toutefois, quelle que soit la province, les enfants de familles monoparentales courent un très grand risque de pauvreté. L'Ontario enregistre le taux de pauvreté le plus faible chez les enfants de familles monoparentales (57,8 pour cent) et Terre-Neuve, le taux le plus élevé (74,4 pour cent).

Les taux de pauvreté ne nous indiquent que le pourcentage de personnes sous le seuil de pauvreté. Les mesures du "degré de pauvreté" montrent où les personnes se situent au-dessous de ce seuil - à quel point elles sont pauvres.

Il est clair que les familles monoparentales pauvres connaissent en moyenne une situation pire que celle des familles pauvres à deux parents. Celles qui s'en tirent le plus mal sont les familles qui ont à leur tête une femme de moins de 65 ans qui a de jeunes enfants (moins de sept ans); leurs revenus ne correspondent en moyenne qu'à 54,7 pour cent du seuil de pauvreté. Les familles pauvres dont l'unique parent est la mère qui a des enfants entre sept et dix-sept ans sont un peu moins mal en point -leurs revenus s'élèvent à 66,4 pour cent du seuil de pauvreté. Les gains des familles de deux parents à faible revenu s'établissent en moyenne à 72,2 pour cent du seuil de pauvreté dans le cas de celles qui ont des enfants de moins de sept ans, et à 77,1 pour cent dans le cas de celles dont l'âge des enfants varie entre sept et dix-sept ans. (Nous ne disposons pas de chiffres pour les familles dont le père est le seul parent en raison de la taille insuffisante de l'échantillon.)

Un groupe très important de familles pauvres dont la mère est le seul parent - 27,4 pour cent - ne peuvent compter que sur des revenus correspondant à moins de la moitié du seuil de pauvreté pour joindre les deux bouts; un autre 44,5 pour cent gagnent des revenus qui se situent entre la moitié et les trois quarts du seuil de pauvreté; 28,1 pour cent se classent entre les trois quarts et le seuil de pauvreté comme tel. Par contre, seulement 14,1 pour cent des familles pauvres à deux parents gagnent moins de la moitié du seuil de pauvreté; 29,7 pour cent ont des revenus qui se situent entre la moitié et les trois quarts du seuil de pauvreté et 56,2 pour cent sont au-dessus de la ligne des trois quarts.

Vous trouverez à l'Annexe A d'autres statistiques sur la pauvreté chez les enfants. Ces données sont tirées du Profil de la pauvreté - 1990 que le Conseil national du bien-être social rédige actuellement.

Pouvons-nous mettre fin à la pauvreté chez les enfants?

Le but de ce mémoire est de transmettre au Comité des propositions concrètes visant à combattre la pauvreté chez les enfants. Avant de présenter ces suggestions, nous désirons donner quelques petits conseils concernant la tâche décourageante du Comité qui consiste à élaborer "un plan pour éliminer la pauvreté chez les enfants au Canada d'ici l'an 2000".

Bien que les Canadiens peuvent et doivent faire beaucoup plus pour combattre la pauvreté chez les enfants, les chances de réduire à zéro le nombre d'enfants pauvres en dix ans sont minces. Le problème est trop complexe, ses causes sont trop diverses et les solutions sont trop nombreuses et, dans certains cas, trop difficiles à concevoir ou à mettre en application dans un laps de temps aussi court. Un plan réaliste de lutte contre la pauvreté chez les enfants requerra un investissement de longue durée en termes d'efforts et de ressources qui prendra des années à mettre en place et encore plus longtemps à donner des fruits, et qui nous amènera bien avant dans le vingt et unième siècle.

Nous ne voulons pas être défaitistes, mais réalistes. Il est facile de faire passer une résolution pour éliminer la pauvreté chez les enfants avant la fin de ce siècle, mais il en va tout autrement de la formulation et de l'exécution d'un plan efficace visant à accomplir cette tâche ambitieuse. Aucun plan de lutte contre la pauvreté chez les enfants ne pourra réussir si nous ne comprenons ni n'affrontons résolument les obstacles techniques et politiques formidables qui se dressent sur notre chemin.

Le regain d'intérêt pour le problème séculaire de la pauvreté chez les enfants nous donne une autre chance d'y remédier: les Canadiens peuvent faire plus pour réduire l'étendue et la gravité de ce problème. Nous ne devons plus disperser nos efforts mais donner l'assaut à la pauvreté chez les enfants suivant un plan détaillé et concerté. Nous savons déjà quels devraient être les principaux éléments de ce plan, ainsi qu'un grand nombre des politiques et programmes spécifiques qui sont requis pour l'exécuter.

Il n'existe pas de solution magique au problème de la pauvreté chez les enfants. Les enfants sont pauvres parce que leurs parents le sont, de sorte que pour supprimer ce problème nous devons nous attaquer aux causes fondamentales de la pauvreté des familles. Pour ce faire, nous devrons combattre sur plusieurs fronts; le système de sécurité du revenu, la politique de l'emploi, les services éducatifs et sociaux. Nous pourrions ajouter à cette liste la politique économique, y compris la politique fiscale et monétaire, la politique industrielle et le

développement économique communautaire. Chacun de ces secteurs est complexe et varié en lui-même.

Cela ne veut pas dire que les Canadiens doivent attendre que toutes les pièces du casse-tête soient découpées et mises en place avant de passer à l'action. Au contraire, nous devons exécuter immédiatement les parties du plan qui s'y prêtent. Nous énumérons dans notre mémoire plusieurs réformes du système d'impôts/de transferts qui devraient être appliquées le plus tôt possible afin d'endiguer l'érosion des prestations pour enfants et alléger le fardeau fiscal croissant des pauvres. Nous proposons également un grand choix d'améliorations à apporter aux services de garde d'enfants et aux services sociaux qui devraient être mises en oeuvre dès maintenant.

D'autre part, ce ne sont pas toutes les causes de la pauvreté chez les enfants qui se prêtent facilement à l'élaboration d'une politique générale. La dissolution du mariage est une cause importante de ce type de pauvreté: il s'ensuit que si nous pouvions empêcher les époux de se séparer, nous aurions contribué grandement à réduire le taux de pauvreté chez les enfants. Toutefois, à cet égard, l'État joue un rôle limité dans notre société et doit surtout se borner à atténuer les effets plutôt qu'à s'attaquer aux causes de la dislocation des familles, qui est encore considérée comme une affaire "privée". Le chômage et les salaires peu élevés sont des causes primordiales de la pauvreté chez les enfants: il s'agit là de questions extraordinairement complexes et controversées, même si la concurrence est grande quant aux façons de les envisager.

Un plan global de lutte contre la pauvreté chez les enfants doit s'appliquer à tout le pays et faire appel à différents intervenants - tous les niveaux d'administration, le secteur privé, les syndicats, les établissements d'enseignement, les groupes de femmes et les groupes de politique sociale. L'administration fédérale doit agir à la fois à titre d'instigateur et de superviseur du plan, ainsi que constituer le pivot de la réforme des politiques. On ne pourra pas davantage venir à bout de la pauvreté chez les enfants sans l'appui de l'ensemble de la population, puisque les plus favorisés devront payer plus d'impôts qu'ils ne le font présentement afin de pouvoir financer de meilleurs programmes sociaux et d'emploi pour les familles pauvres.

La lutte contre la pauvreté chez les enfants ne se fera pas gratuitement. Pourtant, nous vivons actuellement au pays une période de contraintes financières où le gouvernement fédéral hausse année après année tous les impôts à sa disposition et sabre dans les dépenses, surtout celles relatives aux programmes

sociaux. Où prendra-t-on l'argent pour payer un bon système de garde d'enfants, hausser les prestations pour enfants, réformer le système d'assistance sociale, créer de meilleurs emplois, offrir des programmes d'éducation et de formation améliorés et mettre en place tous les autres éléments d'une stratégie anti-pauvreté efficace?

Nous pouvons trouver des réponses à cette question difficile, mais leur application ne se fera pas sans sacrifice. Pour financer une lutte contre la pauvreté chez les enfants, il faudra répartir le revenu des riches en direction des pauvres. Quelle devrait être la contribution de la classe moyenne et de la classe aisée? De quel ordre devraient être les augmentations d'impôts et jusqu'à quel point devrait-on modifier les programmes sociaux? Combien devraient verser les familles avec enfants et les contribuables sans enfants? Quelle que soit la combinaison d'augmentations d'impôts et de coupures dans les programmes que le gouvernement adoptera, les risques politiques seront importants à moins que nous puissions convaincre les Canadiens aisés de leur responsabilité financière dans la lutte contre la pauvreté chez les enfants.

En ce qui nous concerne, nous privilégions le financement de meilleurs programmes sociaux et d'emploi pour les pauvres grâce à un système d'impôt plus progressif. En dépit des réformes fiscales majeures apportées au cours des cinq dernières années, des milliards de dollars en impôts sur le revenu fédéral et provincial ne sont toujours pas perçus en raison d'allégements fiscaux et d'un taux d'imposition plus bas sur les revenus élevés qui favorisent la classe aisée. Le Canada est l'un des seuls pays ne percevant pas un impôt sur la fortune.

Pour "vendre" aux Canadiens un plan visant à mettre fin à la pauvreté chez les enfants, il sera important d'insister sur les gains économiques ainsi que sur les avantages sociaux et humanitaires. Une diminution du nombre de familles pauvres se traduira par une augmentation des revenus d'impôt ainsi que par des économies pour le gouvernement à qui l'on adressera moins de demandes de prestations de sécurité du revenu, de subventions des services de garde et d'autres programmes sociaux à l'intention des pauvres. Une population active plus instruite, mieux formée et plus productive est essentielle à l'avenir économique du Canada.

Nous ne saurions trop insister sur le rôle central que les politiques du marché du travail doivent jouer dans la réussite d'une campagne contre la pauvreté chez les enfants. La lutte doit avoir deux assises: de bons programmes sociaux et de bons emplois.

Les Canadiens sont parfois trop exigeants en matière de programmes sociaux, comme si ces derniers pouvaient à eux seuls venir à bout de la pauvreté, alors qu'en réalité la pauvreté dans ce pays est principalement attribuable au chômage et aux salaires peu élevés. La meilleure façon d'enrayer la pauvreté est d'y faire obstacle en prenant les mesures nécessaires pour que les Canadiens en âge de travailler puissent se trouver un emploi pour lequel ils seront rémunérés convenablement. Les transferts gouvernementaux ont un rôle essentiel à jouer à titre de suppléments des revenus d'emploi, surtout dans le cas des familles avec enfants. Comme les chèques de paye n'augmentent pas selon la taille de la famille, on ne peut pas s'attendre à ce qu'ils remplacent les revenus gagnés.

La plupart des gens tirent la plus grande partie de leur revenu des salaires, mais beaucoup d'emplois ne payent pas suffisamment ou ne comprennent pas assez d'heures de travail par semaine ou de semaines dans l'année pour sortir les travailleurs et leur famille de la pauvreté. Des signes troublants d'une polarisation sans cesse croissante de la population active se manifestent: la croissance de l'emploi se concentre aux extrémités de la gamme salariale (le travailleur reçoit un salaire peu ou très élevé), ce qui a pour effet de diminuer le nombre d'emplois moyennement rémunérés. De plus, en dépit du bilan relativement positif du Canada au chapitre de la création d'emplois, il n'y a toujours pas assez d'emplois pour tout le monde, quel que soit le salaire offert.

Le taux de chômage est un indicateur significatif du taux de pauvreté; il demeure résolument élevé dans certaines régions et collectivités et l'on prévoit, après six années de baisse constante, qu'il augmentera en 1990 et 1991. Plus il y a de chômeurs et plus il y a de pauvres. Dans ces conditions, on fait davantage appel aux programmes d'assurance-chômage, d'assistance sociale et d'autres programmes sociaux. L'augmentation du taux de chômage contribue également à affaiblir l'assiette fiscale requise pour payer de tels programmes au moment même où la demande pour ces programmes est à la hausse.

Nous exhortons le Comité à fixer des buts et des critères réalistes pour évaluer les résultats de sa stratégie anti-pauvreté. Les variations du <u>taux de pauvreté</u> - c.-à-d., le pourcentage d'enfants vivant dans des familles à revenu modique - ne devraient pas constituer l'unique mesure du progrès réalisé dans la lutte contre la pauvreté chez les enfants. Il est tout aussi important de mesurer le <u>degré de pauvreté</u> - c.-à-d., la distance du seuil de pauvreté - des familles avec enfants suivant des caractéristiques telles que le type de famille, l'âge des parents et des enfants ainsi que le nombre d'enfants. Le Canada a également besoin d'informations sur la <u>durée et la fréquence de la</u>

pauvreté: des données américaines semblent indiquer que le phénomène de la pauvreté est à la fois plus étendu et plus transitoire qu'on ne serait porté à le croire, beaucoup de familles et de particuliers ayant souffert de la pauvreté à un moment ou à un autre de leur vie, mais pendant une période relativement courte. Le nombre et le pourcentage d'enfants vivant dans des familles dont le revenu se situe près du seuil de pauvreté (par ex., 20 pour cent au-dessus) constituent une autre mesure importante.

Les revenus d'emploi et les revenus totaux moyens des familles à faible revenu de différents types et âges, dans chaque province, sont également des indicateurs importants de l'effet des politiques générales sur la lutte contre la pauvreté chez les enfants, compte tenu des fortes disparités régionales au Canada. Le rendement scolaire, notamment l'abandon, les niveaux atteints, le rendement et le regroupement par "voies" des enfants issus de milieux socio-économiques différents, sont aussi des mesures qui peuvent être utilisées tout comme les indicateurs de l'état de santé tels que la mortalité infantile et les taux de maladie et d'accident. Une partie du travail de conception et de mise en application d'un plan de lutte contre la pauvreté chez les enfants consistera à veiller à ce que ces différents types d'information soient recueillis et assemblés de façon régulière et systématique; l'état actuel du processus de collecte des données au Canada laisse beaucoup à désirer.

Ainsi, des hausses de prestations pour les enfants ne permettront peut-être pas de hisser les familles bien au-dessus du seuil de pauvreté pour modifier sensiblement dans l'immédiat le taux de pauvreté chez les enfants (surtout si ces hausses sont échelonnées), mais elles peuvent réduire considérablement l'écart entre les revenus des familles pauvres et le seuil de pauvreté et alléger du même coup la gravité de leur situation. Des programmes bon départ et d'autres efforts visant à donner une meilleure chance de réussite scolaire aux enfants pauvres n'auront aucun effet sur le taux actuel de pauvreté chez les enfants, mais les avantages pourront se faire sentir plus tard lorsque l'enfant pauvre deviendra un adulte aisé. Des services de garde abordables et appropriés permettront à un plus grand nombre de parents d'échanger leur chèque de bien-être contre un chèque de paye; ceux-ci ne pourront peut-être pas au début sortir leur famille de la pauvreté, mais leurs chances d'y échapper sont plus grandes s'ils travaillent, alors qu'ils sont certains de rester pauvres en recevant des prestations de l'assistance sociale.

Nous traiterons dans le reste de ce mémoire des solutions au problème de la pauvreté chez les enfants. Nous examinerons d'abord les programmes sociaux pour terminer par le marché du travail.

Prestations pour enfants

Les prestations pour enfants constituent la première ligne de défense des familles à revenu modique avec enfants. Il existe cinq programmes fédéraux - les allocations familiales, le crédit d'impôt remboursable pour enfants, le crédit d'impôt non remboursable pour enfants, le crédit d'équivalent non remboursable de marié(e) et la déduction des frais de garde. Les familles pauvres qui reçoivent l'assistance sociale bénéficient de deux de ces programmes (les allocations familiales et le crédit d'impôt remboursable pour enfants). Les familles pauvres qui travaillent peuvent généralement compter sur les allocations familiales, les crédits d'impôt remboursables et non remboursables pour enfants ainsi que sur le crédit d'équivalent de marié(e), dans le cas de familles monoparentales, mais peuvent rarement profiter de la déduction des frais de garde.

Le gouvernement a apporté deux améliorations importantes aux prestations pour enfants: il a haussé graduellement le crédit d'impôt remboursable pour enfants (qui vient en aide aux familles à faible et à moyen revenu), en le faisant passer d'un maximum de 343 $ par enfant en 1985 à 765 $ pour chaque enfant de moins de sept ans et à 565 $ pour les enfants de sept ans et plus en 1989. Ottawa a également transformé l'exonération d'impôt pour enfants ainsi que l'exonération d'équivalent de marié(e) (dont bénéficiaient surtout les contribuables qui ont un revenu plus élevé) en des crédits non remboursables dans le cadre de sa réforme de l'impôt sur le revenu de 1988.

Toutefois, on pourrait améliorer encore beaucoup le système fédéral de prestations pour enfants en termes de simplicité, de prestations adéquates et d'équité.

Ce système est devenu si complexe que la plupart des parents n'y comprennent presque rien. Les cinq programmes ont des critères d'admissibilité ainsi que des taux et des mécanismes d'administration différents. Le système est encore plus compliqué aujourd'hui qu'il l'était il y a cinq ans. Il y a maintenant des distinctions de taux en fonction de l'âge pour les crédits d'impôt remboursables et non remboursables pour enfants et la déduction des frais de garde, différents taux pour le crédit d'impôt non remboursable pour enfants selon qu'il s'agit des deux premiers enfants ou du troisième et des suivants, une disposition de récupération des allocations familiales établie à partir d'une évaluation du revenu, et deux plans de distribution du crédit d'impôt remboursable pour enfants.

Le gouvernement a désindexé partiellement le système de prestations pour enfants, en commençant par les allocations

familiales en 1986. Il est important de noter que les autres programmes de prestations pour enfants - les crédits d'impôt remboursables et non remboursables pour enfants et le crédit d'équivalent non remboursable de marié(e) pour un parent seul - ont également été partiellement désindexés. (La déduction des frais de garde n'est pas indexée).

L'indexation des prestations pour enfants selon le montant de l'inflation au-dessus de trois pour cent par année réduit leur valeur de trois pour cent par année. Le Conseil national du bien-être social estime qu'Ottawa retranchera quelque 3,5 milliards de dollars du système de prestations pour enfants entre 1986 et 1991 par suite de l'indexation partielle. Cela entraînera une perte de prestations pour les familles à faible revenu, même en tenant compte de la hausse du crédit d'impôt remboursable pour enfants. Ainsi, une famille pauvre avec un enfant de moins de sept ans a vu ses prestations d'allocations familiales et ses crédits d'impôt remboursables pour enfants passer de 939 $ en 1984 à 1 212 $ en 1989, mais ces sommes seront réduites à 1 131 $ en 1991. (Ces chiffres sont établis en dollars constants de 1990.)

On apprenait dans le budget de 1989 que les prestations pour enfants subiront un changement important qui prendra la forme de la disposition de récupération des allocations familiales. Bien que cette mesure n'affecte pas directement les familles pauvres, de plus en plus de familles de la classe moyenne verront de ce fait leurs allocations familiales réduites ou supprimées parce que le seuil de revenu net établi à 50 000 $ (pour le parent qui gagne le salaire le plus élevé) au delà duquel la disposition de récupération s'applique perdra progressivement de la valeur en raison de l'indexation partielle. Certains Canadiens craignent que l'érosion des prestations sociales au sein de la classe moyenne majoritaire n'affaiblisse leur soutien aux programmes sociaux destinés aux pauvres. D'autres soutiennent que les coupures dans les prestations pour enfants sont injustes à l'égard des familles à revenu moyen et élevé car elles les placent dans une situation plus désavantageuse par rapport aux couples sans enfants et aux personnes seules ayant le même revenu.

L'Annexe B présente les estimations du Conseil national du bien-être social quant aux changements de la valeur des prestations fédérales pour enfants entre 1984 et 1991 dans le cas des familles monoparentales et des couples à un et à deux salariés qui comptent deux enfants. La plupart des familles monoparentales, surtout les familles pauvres, pourront bénéficier d'une modeste augmentation de leurs prestations pour enfants. En ce qui concerne les couples, seuls ceux qui reçoivent l'assistance sociale constateront des augmentations; tous les autres, y compris les petits salariés, recevront de plus petites prestations en 1991

qu'en 1984. Les familles à revenu moyen et élevé perdront entre un quart et une demie ou plus de leurs prestations pour enfants selon leur revenu et le nombre de salariés. L'indexation partielle dissipera les gains des pauvres et grugera de plus en plus les prestations pour enfants des familles à revenu moyen et élevé à mesure que nous nous engageons dans les années quatre-vingt-dix.

Les familles à faible revenu reçoivent du gouvernement fédéral des prestations pour enfants d'environ 1 000 $ par enfant. Cet argent leur permet d'améliorer un peu leur situation. Toutefois, il ne suffit absolument pas à couvrir les coûts relatifs à l'éducation d'un enfant et encore moins à hisser beaucoup de parents et d'enfants au-dessus du seuil de pauvreté.

Faire l'estimation de ce qu'il en coûte pour élever des enfants est compliqué. Les coûts varient considérablement en fonction de facteurs tels que le revenu de la famille et le lieu de résidence, l'âge et le nombre d'enfants, les dépenses éventuelles de frais de garde, le fait d'être propriétaire ou locataire, etc.

Le Social Planning Council of Metropolitain Toronto estime, par exemple, qu'il en coûtait 9 450 $ en 1986 à un parent seul avec un enfant de quatre ans qui vit à Toronto pour élever celui-ci, ce qui représente 11 283 $ en dollars de 1990.[1] À titre de comparaison, il en coûtait 10 752 $ en dollars de 1990 à une famille de deux parents pour élever un enfant du même âge. Les prestations fédérales de 1 000 $ par enfant ne contrebalancent qu'une fraction de ces dépenses. Nous vous accordons que le coût de la vie est cher à Toronto, mais les dépenses à assumer pour élever des enfants ne peuvent pas être à ce point plus basses dans d'autres collectivités canadiennes pour modifier la conclusion suivant laquelle les prestations fédérales pour enfants ne permettent de couvrir qu'une petite partie de ces dépenses.

Certains groupes ont réclamé une augmentation substantielle des prestations pour enfants pour combattre la pauvreté chez les enfants. Le Groupe d'action positive contre la pauvreté enfantine a proposé, par exemple, de verser des prestations universelles de 4 300 $ pour le premier enfant et de 3 000 $ pour chacun des enfants suivants.[2] (Nous avons converti les chiffres de 1986 en dollars de 1990).

Dans son rapport marquant <u>Transitions</u>, le Comité d'examen de l'aide sociale de l'Ontario proposait officieusement de mettre en oeuvre un programme de prestations pour enfants fédéral/provincial unique qui serait financé à même l'argent versé maintenant au chapitre des prestations fédérales pour enfants, les crédits de taxe de vente fédérale et provinciale pour enfants et les

prestations d'assistance sociale versées au nom des enfants. Ce programme viserait les familles à revenu modeste. Les familles dont le revenu ne dépasse pas le seuil de 16 500 $ recevraient 3 600 $ par enfant, alors que celles dont le revenu est de 25 pour cent supérieur à ce seuil verraient leurs prestations diminuer.[3] Les prestations d'une famille de deux enfants qui gagne 45 300 $ disparaîtraient, ce qui constitue un montant bien au-dessous du revenu moyen pour une famille de cette taille (que l'on estime à 53 500 $ en 1990). (Toutes les valeurs ont été converties en dollars de 1990).

La proposition explicative du Comité d'examen de l'aide sociale soulève des questions importantes qui touchent au coeur de toute tentative de restructuration du système canadien de prestations pour enfants. Elle démontre qu'en rationalisant et en recombinant les prestations pour enfants existantes, il est possible de financer des prestations plus généreuses. Toutefois, il n'est pas nécessaire d'endosser la proposition du comité pour admettre ce fait; un programme universel de prestations pour enfants pourrait être financé de la même façon.

Les fonds qui serviraient à financer le plan du Comité d'examen de l'aide sociale proviendraient en grande partie des coupures dans les prestations pour enfants versées aux familles à revenu moyen et élevé. Cette solution soulève à son tour deux autres questions pertinentes: les prestations pour enfants devraient-elles être versées seulement aux familles à faible revenu et exclure les familles à revenu moyen et élevé avec enfants - le vieux débat sur l'universalité qui n'est toujours pas résolu? Et pourquoi les couples sans enfants et les personnes seules ne devraient-ils pas assumer une part équitable de ce qu'il en coûte pour offrir des prestations plus généreuses aux pauvres en payant plus d'impôts?

Ce sont là des questions difficiles auxquelles les administrations ne devraient pas et ne peuvent pas être les seules à répondre. Elles doivent être entièrement et librement vidées en public, et aucune réforme ne devrait être mise en place avant d'avoir entendu tous les intéressés.

La position du Conseil national du bien-être social en ce qui concerne les prestations pour enfants n'a pas changé au fil des années. Le Conseil favorise un système de prestations pour enfants universel, mais progressif. Toutes les familles, indifféremment de leur revenu, devraient recevoir des prestations importantes en reconnaissance de leurs responsabilités d'éducateur et de leur contribution à la société, mais les paiements devraient être adaptés aux besoins définis par le revenu familial. Un programme universel d'allocations familiales imposables et de crédits

d'impôt remboursables accrus pour enfants permettrait de réaliser immédiatement cet objectif.

Le Conseil croit également que l'on devrait explorer des réformes plus vastes qui amélioreraient les prestations pour enfants au Canada, en examinant minutieusement tous les programmes de prestations pour enfants fédéraux et provinciaux (y compris les prestations d'assistance sociale versées au nom des enfants) ainsi qu'en consultant le public et en l'invitant à se prononcer. La révision devrait être axée sur l'établissement d'un système de prestations pour enfants plus efficace et plus simple, par ex., un programme unique et universel de prestations mensuelles entièrement indexées qui assurerait aux familles à faible revenu avec enfants et aux familles monoparentales des paiements plus importants, où le montant des prestations serait fixé en fonction du revenu familial. Tous les contribuables devraient financer les prestations accrues, y compris les personnes seules.

Recommandations

* **Le gouvernement fédéral devrait rétablir l'indexation complète des prestations pour enfants, abolir le crédit d'impôt non remboursable pour enfants et utiliser l'épargne ainsi réalisée pour améliorer le crédit d'impôt remboursable pour enfants, et abandonner la disposition de récupération des allocations familiales.**

* **Les administrations fédérale et provinciales devraient entreprendre une révision publique conjointe de leurs programmes de prestations pour enfants dans le but de créer un système plus efficace, plus simple et plus compréhensible qui hausserait les prestations versées aux familles pauvres avec enfants. La révision devrait comporter l'examen de tous les paiements faits au nom des enfants (y compris les prestations d'assistance sociale et les prestations pour enfants provinciales) et prévoir la participation du public au processus de réforme.**

Services de garde d'enfants

Bien qu'un chèque de paye ne soit pas une garantie contre la pauvreté - surtout pour les familles à un salarié, les travailleurs à temps partiel, les grosses familles et les familles ayant des besoins spéciaux - il constitue encore la principale source de revenu pour la plupart des Canadiens et le meilleur moyen d'échapper à la pauvreté. Actuellement au Canada, dans deux cas sur trois, les deux conjoints travaillent contre rémunération,

ce qui a contribué à améliorer le revenu familial au cours des années soixante-dix et à protéger les couples contre les répercussions des taux de chômage élevés et des salaires fléchissants qui ont marqué le début des années quatre-vingts. La pauvreté serait beaucoup plus étendue si la plupart des femmes mariées ne travaillaient pas; le taux de pauvreté des familles à un salarié est trois fois et demi plus élevé que celui des familles à deux salariés (19,4 pour cent comparativement à 5,6 pour cent).

Deux mères sur trois travaillent maintenant contre rémunération, bien que seulement une sur trois ait un emploi à plein temps toute l'année. Certaines femmes choisissent de travailler à temps partiel, mais d'autres le font seulement parce qu'elles n'ont pas accès à des services de garde adéquats qui leur permettraient de travailler à plein temps.

La majorité des familles canadiennes avec enfants a absolument besoin d'un service de garde. Aucune stratégie de lutte contre la pauvreté chez les enfants ne peut réussir sans un système approprié et abordable de services de garde.

Il n'en reste pas moins qu'après des années d'études, de propositions et de débats - depuis la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme (1970) jusqu'au Groupe d'étude sur la garde des enfants (1986) en passant par le Comité spécial sur la garde des enfants formé de députés (1987) et la maintenant défunte Loi sur les services de garde d'enfants au Canada (1988)- le Canada n'est toujours pas en mesure d'offrir le genre de système de services de garde nécessaire pour répondre aux besoins des familles avec enfants actuelles et futures, surtout de celles à faible et à moyen revenu.

Nous pouvons lire dans le rapport de 1988 du Conseil national du bien-être social intitulé De meilleurs services de garde d'enfants une liste détaillée des faiblesses du réseau actuel des services de garde. Il y a pénurie des services de garde agréés (c.-à-d., ceux qui sont réglementés par le gouvernement et qui doivent satisfaire à des normes minimales de sécurité, de taille et de qualité), de sorte que la majorité des parents est obligée d'avoir recours à des services de garde non agréés où la qualité et les coûts sont variables.

En théorie, les familles à faible revenu sont admissibles à des services de garde subventionnés: en pratique, la plupart n'obtiennent pas de tels services et doivent se tourner vers les services non agréés, comme le font les familles à revenu moyen et élevé. Les subventions sont versées pour les services de garde agréés, et ceux-ci sont rares; les listes d'attente de plusieurs

années sont fréquentes. Même si une famille pauvre a la chance de trouver des places dans une garderie subventionnée pour ses enfants, certaines provinces n'assument pas tous les coûts, et elle doit donc combler la différence en puisant dans ses maigres revenus. Certaines provinces plafonnent tellement bas le niveau des revenus qu'une famille peut gagner pour avoir droit à des subventions que celle-ci peut avoir des revenus qui se situent au-dessous du seuil de pauvreté et n'être toujours pas admissible à des services de garde entièrement subventionnés. Une étude réalisée pour le compte du Comité spécial sur la garde des enfants révèle que seulement 15 pour cent des familles admissibles à des subventions complètes ou partielles en 1987 ont pu bénéficier de cette aide.[4]

La stratégie nationale sur la garde des enfants annoncée en 1988 devait s'attaquer à ces problèmes et à d'autres qui frappent le système de services de garde en utilisant une approche sur plusieurs fronts dont le plus important était l'adoption d'une nouvelle Loi sur les services de garde d'enfants qui verserait des crédits d'immobilisations aux garderies sans but lucratif et des crédits de fonctionnement à la fois aux garderies sans but lucratif et à but lucratif. Le partage des coûts de ces services aurait été établi à partir d'une formule variable plutôt qu'en fonction d'une répartition 50-50 afin d'aider les provinces plus pauvres à hisser leur système de services de garde au niveau de celui des provinces plus riches. L'objectif était de créer 200 000 places supplémentaires au cours des sept prochaines années.

La Loi sur les services de garde d'enfants n'a pas été adoptée avant l'élection fédérale de 1988 et n'a pas été réintroduite par la suite, succombant à la politique de restrictions budgétaires de 1989. La seule partie de la stratégie nationale sur la garde des enfants qui a été mise en application a été l'augmentation des allégements fiscaux sous forme de doublement de la déduction des frais de garde pour les enfants de moins de sept ans (de 2 000 $ à 4 000 $), la suppression de la limite de 8 000 $ par famille pour ce type de déduction et l'ajout de 200 $ au crédit d'impôt remboursable pour chaque enfant de moins de sept ans vivant dans une famille qui ne peut pas réclamer la déduction des frais de garde.

La déduction maximale de 4 000 $ pour les frais de garde équivaut à 1 798 $ en moyenne d'épargnes fiscales sur l'impôt sur le revenu fédéral et provincial pour un déclarant au niveau d'imposition supérieur (dont le revenu imposable est de plus de 56 600 $ en 1990), à 1 612 $ pour celui qui gagne un revenu imposable moyen (entre 28 300 $ et 56 600 $), et à 1 054 $ pour un parent dont le niveau d'imposition est le plus bas (revenu imposable de moins de 28 300 $); la déduction n'a aucune valeur

pour un parent pauvre dont le revenu est au-dessous du seuil imposable. Les parents doivent, en vertu du programme, fournir des reçus, et les familles à revenu modique y ont rarement recours soit parce qu'elles reçoivent des subventions de garde soit parce qu'elles doivent faire appel à des gardiens(nes) qui ne leur remettent pas de reçus.

Le Conseil national du bien-être social croit que l'augmentation de la déduction des frais de garde constitue un pas en arrière qui coûte cher, et que la hausse du crédit d'impôt remboursable pour les jeunes enfants ne permettra pas de répondre efficacement aux besoins des familles pauvres en matière de services de garde. On aurait avantage à affecter les importantes sommes d'argent dépensées pour ces programmes axés sur le régime fiscal - de l'ordre de 4 milliards de dollars au cours d'une période de sept ans ou autant que le gouvernement fédéral a annoncé qu'il injecterait au chapitre des crédits d'immobilisations et de fonctionnement - à l'augmentation du nombre de places en garderies. En effet, nous soutenions dans notre rapport sur les services de garde que les 400 millions de dollars qui devaient être mis de côté pour les crédits d'immobilisations, en vertu de la défunte Loi sur les services de garde d'enfants, étaient insuffisants parce qu'ils n'auraient permis de financer que 200 000 nouvelles places; pour créer les 750 000 places que nous jugeons nécessaires, le gouvernement doit verser 1,5 milliard de dollars.

Comme semble l'indiquer le titre de notre rapport de 1988, De meilleurs services de garde d'enfants, nous ne nous sommes pas contentés de critiquer le système actuel de services de garde et la stratégie nationale sur la garde des enfants du gouvernement, mais nous avons donné notre vision d'un système de services de soins approprié. Nous avons proposé un système de grande qualité qui soit quand même abordable et qui serait financé en partie par le gouvernement et en partie par les parents. Les allégements fiscaux pour frais de garde seraient supprimés progressivement et les économies réalisées serviraient à financer une partie du nouveau système. Les familles à faible revenu recevraient des subventions complètes de frais de garde, alors que les autres payeraient des frais variant selon l'aptitude à payer établie en fonction du revenu familial.

Notre proposition conserverait la souplesse et la diversité du système actuel où différents types de services de garde sont offerts, que ce soit dans des garderies ou dans des maisons privées. Les salaires des travailleurs en garderies seraient majorés, tout comme serait abaissé le nombre d'enfants par moniteur. Notre plan prévoit l'ajout de 750 000 nouvelles places en garderies aux 240 000 places actuelles, sur une période de sept

ans, pour un total de 994 000 ou 51 pour cent des 1,9 million d'enfants de moins de 13 ans dont les parents travaillent ou étudient à plein temps.

Recommandations

* L'administration fédérale devrait prendre des mesures pour mettre en application une nouvelle stratégie sur la garde des enfants qui s'inspirerait du modèle du Conseil national du bien-être social exposé dans le rapport De meilleurs services de garde d'enfants. Le nouveau système devrait être financé en partie par le gouvernement et en partie par les parents; il devrait comprendre un tableau mobile de frais établi en fonction de l'aptitude à payer d'une famille, et les familles à faible revenu devraient avoir droit à des services de garde entièrement subventionnés.

* L'administration fédérale devrait ramener son nouveau taux de déduction des frais de garde de 4 000 $ pour chaque enfant de six ans et moins au taux précédent de 2 000 $; transformer la déduction des frais de garde en un crédit non remboursable; et adopter une disposition de temporisation prévoyant l'expiration automatique du nouveau crédit d'impôt pour enfants au bout de sept ans, lorsqu'un nouveau système de services de garde aura été mis en place qui rendra ce crédit superflu.

* Le système canadien de services de garde devrait offrir suffisamment de places en garderies à au moins la moitié des enfants de moins de 13 ans dont les parents travaillent ou étudient à plein temps; cet objectif requiert l'ajout de 750 000 places en garderies qui devraient être financées par de nouveaux crédits d'immobilisations accordés aux provinces par Ottawa.

* L'administration fédérale ne devrait pas imposer de plafond aux crédits de fonctionnement qu'elle alloue aux programmes provinciaux de services de garde.

* Les principes du nouveau système de garde devraient être expliqués dans une Loi sur les services de garde d'enfants, un peu comme les buts de l'assurance-maladie et les obligations des provinces et territoires sont expliqués dans la Loi canadienne sur la santé.

* La législation fédérale en matière de services de garde devrait autoriser Ottawa à accepter ou à rejeter les normes des gouvernements provinciaux et territoriaux relatives à ces

services et à retenir des versements lorsque les gouvernements n'ont pas mis en place des normes acceptables.

* **S'il décidait d'accorder des crédits de fonctionnement aux garderies à but lucratif (comme on l'a proposé il y a deux ans dans la stratégie nationale sur la garde des enfants), le gouvernement fédéral devrait ajouter un article à sa nouvelle Loi sur les services de garde d'enfants qui permettrait de subventionner les garderies à but lucratif qui existent déjà, mais aucune nouvelle garderie à but lucratif. Autrement, le gouvernement fédéral devrait exiger que toutes les garderies à but lucratif se convertissent en garderies sans but lucratif dans une période raisonnable si elles désirent continuer à bénéficier de contributions fédérales.**

Réforme fiscale

Le système fiscal constitue l'un des véhicules les plus prometteurs pour combattre la pauvreté au Canada, y compris la pauvreté chez les enfants. Il peut servir autant à enlever le fardeau fiscal des Canadiens à faible revenu qu'à accorder à ceux-ci des prestations de sécurité du revenu. En dépit de certains progrès réalisés à ce chapitre, le système fiscal fonctionne encore de façon contradictoire à l'égard des pauvres, en donnant d'un côté et en prenant de l'autre.

En 1978, l'administration fédérale franchissait un pas important vers l'amélioration des prestations pour enfants vivant dans des familles à faible et à moyen revenu et, du même coup, ouvrait la voie à ce qui pourrait éventuellement devenir un plan de revenu annuel garanti réaliste pour les pauvres au Canada en créant le crédit d'impôt remboursable pour enfants. Contrairement aux crédits et aux exonérations d'impôts - qui aident seulement ceux qui doivent payer un impôt sur le revenu et qui rapportent surtout aux personnes à l'aise - les crédits remboursables profitent surtout aux Canadiens à faible revenu, mais également à ceux qui sont trop pauvres pour payer un impôt sur le revenu. Pour la première fois, le système d'impôt sur le revenu fédéral accordait aux plus pauvres des paiements de sécurité du revenu.

Comme nous l'avons déjà mentionné, le gouvernement a introduit progressivement entre 1985 et 1989 une augmentation substantielle du crédit d'impôt remboursable pour enfants. Il a également franchi deux étapes importantes vers une réforme des impôts/des transferts en créant en 1986 un second crédit d'impôt remboursable - le crédit de taxe de vente - et en transformant les exemptions personnelles et la plupart des déductions en crédits

non remboursables dans le cadre des changements apportés à l'impôt sur le revenu en 1988.

Le montant du crédit remboursable de taxe de vente a été augmenté afin de protéger les Canadiens pauvres contre les répercussions des hausses successives de la taxe de vente fédérale. En 1986, il était de 50 $ par adulte et de 25 $ par enfant pour les familles dont les revenus nets s'élevaient à 15 000 $; puis il est passé à 70 $ pour les adultes et à 35 $ pour les enfants en 1988, à 100 $ et à 50 $ en 1989 et à 140 $ et à 70 $ en 1989; le seuil de revenu est passé de 15 000 $ en 1986 et 1987 à 16 000 $ en 1988 et 1989, pour atteindre 18 000 $ en 1990. Toutefois, le crédit de taxe de vente ne visait pas à faire disparaître le fardeau complet qu'imposent les taxes de vente fédérales aux familles pauvres et aux particuliers, mais simplement à contrebalancer les répercussions des augmentations de taxes sur les pauvres.

Ces progrès réalisés dans le domaine de la politique fiscale, tout en étant admirables, comportent certaines faiblesses, et si on n'y remédie pas, les gains acquis par les Canadiens à faible revenu disparaîtront bientôt.

Tous les crédits - remboursables et non remboursables - ne sont que partiellement indexés sur le montant de l'inflation au-dessus de trois pour cent. Si le coût de la vie augmente, par exemple, de quatre pour cent, les crédits sont indexés d'un point de pourcentage seulement. L'inflation diminue année après année la valeur des crédits d'impôt remboursables et non remboursables, ce qui entraîne des augmentations d'impôts et des réductions de prestations qui frappent surtout les Canadiens à faible revenu. Les familles pauvres avec enfants souffrent tout particulièrement de l'indexation partielle, parce qu'elles peuvent recevoir jusqu'à quatre crédits d'impôt pour leurs enfants - le crédit d'impôt remboursable pour enfants, le crédit d'impôt non remboursable pour enfants, le crédit d'équivalent de marié(e) (dans le cas d'un parent seul) et les crédits remboursables de taxe de vente.

Prenons l'exemple d'un parent pauvre qui élève seul un enfant de quatre ans et un autre de huit ans et qui gagne un salaire de 15 000 $ en 1990; si nous ajoutons les prestations pour enfants et les crédits remboursables de taxe de vente, le revenu familial total s'élève à 17 330 $, soit un montant bien au-dessous du seuil de pauvreté estimé à 24 371 $ pour une famille de trois résidant dans une ville de 500 000 habitants et plus.

En 1990, la famille monoparentale sera admissible à des crédits d'impôt non remboursables totalisant des épargnes de 3 257 $ en moyenne au chapitre de l'impôt sur le revenu fédéral

et provincial; il s'agit des crédits personnels de base, du crédit d'équivalent de marié(e) pour un enfant, du crédit d'enfant pour l'autre enfant et des crédits au titre des cotisations du RPC/RRQ et de l'assurance-chômage. La famille reçoit également 1 530 $ en crédits de taxe de vente et d'impôt remboursables pour enfants et 800 $ d'allocations familiales. Le total s'élève à 5 587 $. Le revenu disponible ou après-impôt de la famille, soit son revenu après avoir payé l'impôt sur le revenu fédéral et provincial, les cotisations du RPC/RRQ et de l'assurance-chômage, est de 15 780 $.

Étant donné que le système d'impôt sur le revenu, les prestations pour enfants et les crédits remboursables de taxe de vente ne sont que partiellement indexés, l'inflation grignote les crédits d'impôt et les allocations familiales dont la valeur totale tombera à 4 915 $ en 1995. Il en résulte des hausses d'impôt et des coupures dans les prestations pour enfants. Le revenu disponible de 15 780 $ en 1990 de cette famille monoparentale ouvrière pauvre chutera à 14 544 $ en 1995, soit une baisse de 1 236 $ ou de 7,8 pour cent en cinq ans seulement. (Tous les chiffres sont exprimés en dollars constants de 1990.)

L'indexation partielle du système fiscal a entraîné des augmentations substantielles d'impôt sur le revenu pour la classe ouvrière pauvre ainsi que pour les contribuables à revenu moyen et abaisse de plus en plus chaque année le seuil à partir duquel on paye des impôts sous le seuil de pauvreté. Par exemple, l'impôt sur le revenu fédéral et provincial moyen d'un couple à deux salariés dont les revenus s'élèvent à 20 000 $ et qui a deux enfants passera à un montant estimatif de 851 $ en 1991, comparativement à 175 $ en 1984, soit une augmentation de 676 $ qui représente 3,4 pour cent du revenu familial. Une hausse de l'impôt sur le revenu d'une famille qui gagne 50 000 $ équivaut à 2,4 pour cent de son salaire, alors que le fardeau fiscal d'un couple qui gagne 100 000 $ et qui a deux enfants n'augmentera que de 1,0 pour cent en 1991, comparativement à 1984. (Reportez-vous à l'Annexe C). Certains contribuables à revenu plus élevé, surtout les travailleurs autonomes qui peuvent profiter de l'exemption des gains en capital de 100 000 $ et d'une plus forte déduction d'impôt pour les R.E.É.R., payeront moins d'impôt sur le revenu en 1991 qu'en 1984.

L'inflation porte atteinte aux crédits de taxe de vente et d'impôt pour enfants remboursables d'une autre façon. Le seuil fixé pour les deux crédits, c.-à-d., le niveau de revenu familial net en deçà duquel des prestations maximales sont versées, n'est que partiellement indexé, ce qui signifie que les seuils s'abaisseront progressivement pour réduire du même coup le nombre de Canadiens pauvres qui seront admissibles aux crédits maximaux. (Les seuils pour l'année fiscale 1989 sont de 24 355 $ pour le

crédit d'impôt remboursable pour enfants et de 16 000 $ pour le crédit remboursable de taxe de vente; le montant de ce dernier doit augmenter pour atteindre celui du crédit d'impôt pour enfants en 1991 lorsque la taxe sur les produits et services entrera en vigueur.)

Le ministre des Finances a promis de protéger les Canadiens à faible revenu contre le fardeau fiscal plus élevé qu'imposera la taxe sur les produits et services (TPS) en 1991 en augmentant les taux de crédit de taxe de vente pour les adultes à 190 $ en 1991 (par rapport à 140 $ en 1990) et à 100 $ (par rapport à 70 $) pour les enfants et en portant le seuil du revenu familial net de 18 000 $ à 24 000 $. Il ajoutera deux nouvelles prestations en permettant à un parent seul de réclamer le taux d'adulte pour un de ses enfants et en versant aux célibataires (y compris les parents seuls) jusqu'à 100 $ en crédit supplémentaire.

Les crédits de taxe de vente améliorés atténueront le poids que fait porter la taxe de vente fédérale aux familles et aux particuliers pauvres, mais ne le feront pas disparaître. Les Canadiens à faible revenu payeront moins de taxe de vente fédérale qu'avant la TPS parce que les crédits de taxe de vente seront plus élevés que la taxe de vente elle-même. Malheureusement, ces gains seront de courte durée, l'inflation rongeant les crédits de taxe de vente. En définitive, le seul groupe de Canadiens qui pourra être assuré d'une augmentation annuelle de la TPS est celui qui est le moins en mesure de l'assumer - les pauvres.

Les deux dernières fois où il s'est présenté devant le Comité des finances de la Chambre présidé par le député Donald Blenkarn, le Conseil national du bien-être social a fait état d'autres problèmes soulevés par les crédits de la TPS. Le Comité Blenkarn a reconnu dans son rapport majoritaire la validité de nos critiques à l'endroit des propositions relatives aux crédits de la TPS que le ministre des Finances a formulées en août 1989, ce qui a amené le gouvernement à abaisser le taux de la TPS de neuf à sept pour cent et à améliorer les crédits de taxe de vente pour les enfants. Le gouvernement n'a toutefois pas corrigé deux faiblesses du système de crédits de la TPS que le Conseil avait identifiées en plus du manque de protection contre l'inflation.

Les parents seuls et les célibataires seront dédommagés pour les coûts plus élevés qu'ils auront à assumer comparativement aux couples ayant le même revenu. Ils seront admissibles à un supplément de 100 $ à leur crédit d'adulte de base de 190 $. Toutefois, ce "supplément pour personne seule" (à défaut d'un meilleur terme) sera introduit progressivement au taux de deux pour cent du revenu net au-dessus de 6 175 $, pour atteindre le montant maximal de 100 $ dans le cas des revenus entre 13 175 $ et

24 800 $. Nous pensons que cette mesure est injuste à l'égard des parents seuls et des célibataires les plus pauvres qui ne profiteront pour ainsi dire pas du supplément et qui, finalement, auront droit à des crédits de taxe de vente plus bas que les bénéficiaires moins pauvres (ceux dont le revenu est supérieur au seuil de pauvreté mais inférieur au seuil de revenu de 24 800 $ auquel les crédits maximaux s'appliquent).

L'utilisation d'un seuil de revenu commun (24 800 $ au moment de l'entrée en vigueur de la TPS en 1991) pour les familles de tailles différentes, constitue un autre problème posé par les crédits remboursables de taxe de vente. Par conséquent, les familles avec enfants seront moins avantagées que les couples sans enfants et les célibataires; plus grande est la famille et plus grande est la disparité. Ainsi, un(e) célibataire dont le revenu net est de 24 800 $ - 9 933 $ au-dessus du seuil de pauvreté estimatif pour une ville de 500 000 habitants et plus en 1991 - sera admissible au crédit maximal de taxe de vente. D'autre part, un couple avec deux enfants qui gagne un revenu net de 26 000 - 3 492 au-dessous du seuil de pauvreté estimatif pour une famille de quatre - recevra seulement des crédits partiels de taxe de vente.

Recommandations

* **L'administration fédérale devrait créer un crédit d'impôt sur le revenu entièrement indexé pour enlever le fardeau de l'impôt sur le revenu qui pèse sur les contribuables pauvres.**

* **L'administration fédérale devrait créer un système d'impôt plus équitable et plus progressif. À cette fin, elle pourrait relever le plafond du taux d'imposition marginal de 29 à 32 pour cent, abolir l'exemption des gains en capital de 100 000 $, taxer pleinement les gains en capital, limiter le montant de l'aide au titre des cotisations à des R.E.É.R. et à des R.E.P. et convertir les déductions d'impôt de ces deux régimes en crédits.**

* **Le crédit remboursable de taxe de vente et le seuil en deçà duquel sont versées les prestations maximales devraient être pleinement indexés sur le coût de la vie.**

* **Le crédit de taxe de vente devrait être porté à 400 $ par adulte et à 200 $ par enfant.**

* **Le crédit remboursable de taxe de vente devrait être relevé (au delà de l'indexation régulière) si le taux de la TPS augmente à l'avenir.**

* L'administration fédérale devrait accorder à tous les Canadiens dont le revenu se situe au-dessous du seuil de pauvreté, le supplément de crédit remboursable de taxe de vente accordé jusqu'ici aux personnes seules.

* L'administration fédérale devrait varier le seuil en deçà duquel est versé le crédit remboursable de taxe de vente, selon la taille de la famille (par ex., en fonction des seuils des faibles revenus de Statistique Canada).

* L'administration fédérale devrait, en collaboration avec des groupes communautaires et le secteur bénévole, faire connaître les crédits de taxe de vente et d'impôt pour enfants remboursables à grand renfort de publicité et aider les personnes qui pourraient en avoir besoin à en faire la demande.

* Les autorités fédérales et provinciales devraient travailler ensemble pour veiller à ce que les assistés sociaux obtiennent le plein montant des crédits remboursables de taxe de vente auxquels ils ont droit; le crédit de taxe de vente ne devrait pas modifier leurs prestations de base ou spéciales d'assistance sociale.

* L'administration fédérale devrait financer le crédit remboursable de taxe de vente non pas au moyen des recettes provenant de la TPS comme telle, mais plutôt à même les recettes résultant d'un régime fiscal plus progressif; le taux de la TPS pourrait alors être moins élevé.

Réforme de l'assistance sociale

On qualifie habituellement le bien-être social de "programme de dernier ressort" ou de "filet de sécurité" pour les Canadiens qui n'ont pas d'autre source de revenu comme les revenus d'emploi, des économies ou d'autres programmes sociaux tels que les prestations d'assurance-chômage ou des prestations d'invalidité. Les listes d'assistés sociaux sont constituées en grande partie d'enfants, de parents seuls, de personnes souffrant d'incapacité mentale et physique et d'adultes en chômage de moins de 65 ans.

Les enfants forment un segment honteusement important des assistés sociaux. Les statistiques nationales de bien-être social sont peu nombreuses, mais le rapport du Comité d'examen de l'aide sociale de l'Ontario intitulé Transitions renferme certains chiffres révélateurs pour cette province. (L'Ontario compte la plus forte proportion de bénéficiaires d'aide sociale au Canada - 588 200 au 31 mars 1989, ou 32 pour cent de la population totale de bénéficiaires, soit 1 859 100.)

En 1987, environ 500 000 femmes, hommes et enfants recevaient des prestations d'assistance sociale en Ontario. Les enfants formaient le groupe le plus nombreux, soit 37,0 pour cent de la population totale de bénéficiaires. Les personnes souffrant d'incapacité représentaient la deuxième catégorie en importance (17,2 pour cent de l'ensemble), suivie d'un groupe "autre" indéfini (16,2 pour cent) et des parents seuls (16,0 pour cent); la dernière place (13,6 pour cent) était occupée par des adultes aptes au travail et qui étaient en âge de travailler.[5]

Les prestations d'assistance sociale sont peu élevées dans toutes les provinces. Nous avons calculé dans l'Annexe D les revenus totaux d'assistance sociale pour deux types de famille représentatifs dans chaque province - parents seuls avec un enfant de deux ans et couples avec deux enfants de 10 et 15 ans - exprimés comme un pourcentage du seuil de pauvreté pour la ville la plus importante de chaque province. Le revenu ne comprend pas seulement les prestations d'assistance sociale, mais également tous les crédits d'impôt et prestations pour enfants des gouvernements fédéral et provinciaux auxquels les familles sont admissibles.

Il est évident que toutes les familles avec enfants qui reçoivent des prestations d'assistance sociale ont des revenus qui se situent bien en deçà du seuil de pauvreté. Les revenus des familles monoparentales ayant un enfant varient entre 50 et 70 pour cent du seuil de pauvreté, et les revenus d'assistance sociale des couples comptant deux enfants, entre 44 et 74 pour cent du seuil de pauvreté. Une autre caractéristique frappante du

système d'assistance sociale est la grande disparité des prestations d'une province à l'autre.

Les prestations sociales subissent les contrecoups de l'inflation. Une seule province indexe ses prestations, le Québec, et même dans ce cas, seulement pour ceux qui sont jugés inaptes à travailler. Tous les autres programmes sociaux sont rajustés sur une base irrégulière.

Bien que les critiques du système de bien-être social aient tendance à insister sur le fait que les prestations soient inadéquates, ce système comporte plusieurs problèmes qui compliquent aussi bien la vie des bénéficiaires que celle des enquêteurs et des administrateurs. Dans son rapport Le bien-être social au Canada: un filet de sécurité troué, la première étude globale des programmes d'assistance sociale au Canada, le Conseil national du bien-être social donne une description et une analyse du système de bien-être social. En résumé, nous avons constaté que ce système est incroyablement complexe, souvent mystérieux et toujours difficile à comprendre; qu'il n'y a pas de cohérence et d'uniformité dans l'application des règlements et la manière d'agir envers les bénéficiaires; et que les prestations sont inadéquates.

Le Conseil a présenté dans son étude cinq principes pour le guider dans ses recommandations visant à réformer le bien-être social: 1. simplification (le système de bien-être social devrait être simplifié; il devrait y avoir moins de règlements et de catégories); 2. accessibilité (les requérants, les bénéficiaires et la population en général devraient avoir plus facilement accès aux renseignements sur tous les aspects du système de bien-être social); 3. équité (il faudrait rendre le système de bien-être social plus équitable en réduisant les disparités d'une province à l'autre et au sein de chaque province); 4. prestations adéquates (les prestations d'assistance sociale devraient être fixées à des niveaux adéquats); 5. sauvegarde des libertés individuelles (les politiques et les pratiques en matière de bien-être social devraient sauvegarder les libertés individuelles, comme doivent le faire tous les autres programmes gouvernementaux au pays).

Le bien-être social au Canada: un filet de sécurité troué renferme 55 recommandations visant à réformer le système de bien-être social suivant six aspects qui sont examinés en détail dans le rapport - les règlements compliqués, le processus d'évaluation des besoins qui permet de déterminer l'admissibilité à l'assistance accordée par les programmes de bien-être social et le montant de cette assistance, les taux d'assistance, le respect des règles et règlements qui régissent le bien-être social, la procédure d'appel et ce que le Conseil qualifie de "pénurie de

données" concernant les taux d'assistance, les caractéristiques de la clientèle et d'autres renseignements connexes.

Comme les programmes de bien-être social ne sont pas conçus de la même façon dans chaque province, nos recommandations ne s'appliquent pas toutes à chaque programme administré par les dix provinces et les deux territoires. Par contre, tous les programmes partagent certaines caractéristiques et faiblesses générales qui sont examinées dans notre rapport de 1987. Bien que le Comité d'examen de l'aide sociale de l'Ontario ait présenté dans son rapport de 1988 274 propositions fondées sur son analyse approfondie, sur une période de deux ans, du système de bien-être social dans cette province, il a englobé les cinq principes énoncés dans notre rapport et fait beaucoup de recommandations semblables.

Dans Le bien-être social au Canada, nous nous sommes concentrés sur les changements à apporter immédiatement au système de bien-être social. Nous ne nous sommes pas arrêtés longuement aux mesures visant à aider les bénéficiaires à sortir des rangs des assistés sociaux et à intégrer la population active; nous traiterons de cette question dans les politiques du marché du travail.

Recommandations

Nous ne répéterons pas les 55 recommandations énoncées dans Le bien-être social au Canada, mais seulement certaines propositions clés et celles qui concernent les familles avec enfants:

* **En déterminant les taux d'assistance sociale, les provinces devraient faire en sorte que les prestations offertes soient réalistes, c.-à-d., qu'elles permettent aux bénéficiaires de se procurer les biens et services faisant partie d'un budget adéquat.**

* **Les provinces devraient prévoir la pleine indexation de leurs taux d'assistance sociale au moins sur une base annuelle, et de préférence semi-annuelle, selon les changements dans l'Indice des prix à la consommation.**

* **Les provinces devraient hausser les taux d'assistance de base afin de diminuer le besoin d'assistance spéciale accordée avec une certaine mesure de discrétion administrative.**

* Le gouvernement fédéral devrait élargir la définition des "besoins fondamentaux" de la Loi et des règlements sur le Régime d'assistance publique du Canada.

* Les provinces devraient interpréter les "besoins fondamentaux" avec plus de souplesse, afin de permettre d'inclure des articles de base comme le téléphone, des frais de transport, des frais occasionnels de garde d'enfants et des allocations pour les loisirs et l'éducation des enfants.

* Les provinces devraient abolir les disparités dans les taux d'assistance sociale fondées sur l'âge et l'aptitude au travail.

* Les provinces devraient faire systématiquement connaître aux bénéficiaires et à la population en général la façon dont elles fixent leurs taux d'assistance sociale, de même que les niveaux de prestations pour les articles essentiels comme la nourriture, le logement, les vêtements et les allocations personnelles.

* Les provinces devraient fournir à tous les requérants jugés admissibles au bien-être social une explication écrite de la façon dont leurs prestations ont été fixées et du moyen d'obtenir une révision de cas s'ils trouvent la somme inadéquate.

* Les provinces devraient hausser leurs niveaux d'exemption de l'avoir liquide afin qu'ils se rapprochent davantage des montants permis en vertu des lignes directrices sur l'exemption de l'avoir liquide du Régime d'assistance publique du Canada.

* Pour voir à ce que ses citoyens bénéficient pleinement des programmes fédéraux, la province de Saskatchewan devrait suivre l'exemple des autres provinces et cesser d'inclure les allocations familiales dans le calcul des ressources dont disposent les assistés sociaux.

* Aucune province ne devrait considérer le crédit d'impôt remboursable pour enfants comme un revenu disponible.

* Toutes les provinces devraient exclure le crédit fédéral de taxe de vente du calcul des ressources dont disposent les assistés sociaux.

* Les provinces devraient continuer à hausser leurs niveaux d'exemption des gains pour qu'ils se rapprochent davantage des montants permis en vertu des lignes directrices sur

l'exemption des gains du Régime d'assistance publique du Canada, afin d'encourager les assistés sociaux à chercher à entrer sur le marché du travail et à y demeurer.

Le taux croissant de dissolutions de mariage (couples mariés et conjoints de fait) et de naissances en dehors des liens du mariage a fait faire un bond au nombre de familles monoparentales. En 1961, seulement huit pour cent de toutes les familles avaient à leur tête un parent seul; en 1986, ce taux passait à 13 pour cent.

Huit familles monoparentales sur dix ont une femme à leur tête; le recensement de 1986 dénombrait 701 900 familles de ce type et 151 745 familles où l'homme est le seul parent. La plupart des femmes qui élèvent seules leur(s) enfant(s) sont séparées ou divorcées (57 pour cent), 28 pour cent sont veuves et 15 pour cent sont célibataires.

Comme nous pourrions nous y attendre, le pourcentage d'enfants vivant dans des familles monoparentales a également augmenté pour passer de 8,3 pour cent de tous les enfants de moins de 16 ans en 1970 à 13,0 pour cent en 1988. Toutefois, on ne compte pas beaucoup d'enfants qui ne sont pas pauvres dans les familles monoparentales - seulement 4,4 pour cent en 1970 et 6,9 pour cent en 1988. Par contre, le pourcentage d'enfants pauvres dans ce type de famille est passé de 20,7 pour cent en 1970 à 44,9 pour cent en 1988.

La dissolution du mariage et le fait d'être mère sans être mariée sont des causes essentielles de la pauvreté chez les enfants au pays. Les statistiques les plus récentes (1988) indiquent que 56,7 pour cent des familles monoparentales qui ont à leur tête une femme de moins de 65 ans ont des revenus peu élevés. Même si la plupart des mères qui élèvent seules leurs enfants font partie de la main-d'oeuvre (c'est le cas de deux mères sur trois) le risque qu'elles courent d'être pauvres est très grand; la moitié d'entre elles le sont. Le taux de pauvreté des familles monoparentales qui ont un homme à leur tête est beaucoup plus bas (18,0 pour cent), même s'il est quand même deux fois plus élevé que celui (8,9 pour cent) des familles qui comptent deux parents (qui, en général, travaillent tous les deux).

Le Conseil national du bien-être social a examiné à fond les problèmes auxquels les familles monoparentales font face dans ses deux rapports les plus populaires publiés dans les années soixante-dix - Seul dans un monde à deux (1976) et La femme et la pauvreté (1979). Quoique l'économie, la législation et les programmes sociaux aient subi des changements importants depuis la publication de ces rapports, les parents seuls se trouvent encore

dans une position très désavantageuse au sein de la population active et de la société. Le fait que plus de la moitié des familles monoparentales qui ont à leur tête une femme sont toujours pauvres démontre qu'il faut redoubler d'effort pour aider les femmes seules et leurs enfants.

Nous n'avons pas à chercher loin les principales causes de la pauvreté chez les familles monoparentales. La plupart des parents seuls travaillent, mais les mères seules en particulier ont tendance à gagner de bas salaires. Celles qui ne peuvent pas trouver ou garder un emploi rémunéré deviennent des assistées sociales et, par le fait même, des pauvres. Des services de garde abordables et appropriés ne sont pas faciles à trouver. La dissolution du mariage provoque souvent une chute brusque du revenu pour le parent qui a la garde des enfants, abaissant parfois le revenu sous le seuil de pauvreté, car la pension alimentaire versée à l'enfant et au conjoint par l'ex-conjoint est souvent insuffisante, irrégulièrement versée ou inexistante. Les prestations de survivant accordées aux veuves et à leurs enfants en vertu du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec sont peu élevées et ne sont même pas offertes par la plupart des régimes de retraite professionnels.

Nos propositions de réforme des prestations pour enfants, des services de garde et du bien-être social visent à aider les parents seuls et leurs enfants. Toutefois, d'autres améliorations doivent être apportées aux mesures de soutien du revenu et aux services sociaux pour que nous puissions faire face aux problèmes propres aux familles monoparentales.

Les propositions qui suivent sont tirées des rapports La femme et la pauvreté (1979) et Réforme des pensions (1990) ainsi que d'autres travaux du Conseil national du bien-être social qui sont en cours d'élaboration.

Recommandations

* **Toutes les provinces devraient voir à ce que leurs lois sur la propriété matrimoniale accordent aux conjoints qui se séparent ou qui divorcent la moitié de tous les biens qu'ils ont acquis ensemble pendant le mariage.**

* **Le gouvernement fédéral devrait renforcer les critères de la Loi sur le divorce qui donnent droit à des pensions alimentaires aux conjoints et aux enfants, ainsi que les méthodes utilisées pour établir les montants des pensions alimentaires. Les gouvernements provinciaux devraient veiller à ce que les ordonnances alimentaires soient observées.**

* Les gouvernements provinciaux devraient créer un système de pensions alimentaires régulières à l'intention des familles monoparentales pour veiller à ce qu'elles reçoivent le plein montant auquel elles ont droit. Un tel système pourrait prévoir un paiement minimum garanti qui serait financé par des subsides publics si le montant versé par le parent qui n'a pas la garde des enfants est inférieur au montant garanti. (Plusieurs autres pays comme l'Australie, la Suède, l'Allemagne et Israël administrent déjà des sytèmes semblables, et le Wisconsin en fait actuellement l'essai).

* Les gouvernements devraient offrir des services accessibles d'éducation sexuelle et de régulation des naissances qui sont tout particulièrement importants pour prévenir les grossesses non désirées chez les jeunes femmes seules.

* Le gouvernement fédéral devrait donner suite aux améliorations transitoires prônées dans son document de consultation de 1987 qui traite des prestations de survivant accordées par le Régime de pensions du Canada; ces améliorations devraient devenir permanentes et s'appliquer aux survivants de moins de 60 ans.

* Les prestations pour les enfants et les orphelins prévues dans le cadre du Régime de pensions du Canada devraient être doublées pour les enfants de moins de 7 ans et augmenter de 50 pour cent pour les enfants âgés de 7 à 17 ans. Les prestations accordées aux enfants de 18 ans et plus devraient demeurer les mêmes.

* Les pensions de survivant du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec devraient être réparties au prorata entre les conjoints actuels et les ex-conjoints selon la durée de chaque relation.

* Le partage des crédits en vertu du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec devrait être automatique et obligatoire et se faire le plus tôt possible après la dissolution d'un mariage.

* Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient étendre la capacité de remplacement des gains du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec. Les prestations plus élevées (y compris les pensions de retraite et de survivant) seraient financées par une hausse des cotisations versées tant par les travailleurs que par les employeurs.

* Tous les gouvernements devraient exiger que les régimes de retraite professionnels relevant de leur compétence prévoient

des prestations de survivant. Les prestations devraient être versées au conjoint survivant des cotisants, qu'ils décèdent avant ou après la retraite.

* **L'administration fédérale et les provinces devraient exiger le partage des crédits dans le cadre des régimes de pensions professionnels en cas de dissolution du mariage. Des dérogations à ce règlement ne devraient être autorisées que dans les cas où chaque conjoint a accumulé des crédits de pensions qui sont de valeur à peu près égale.**

Le marché du travail: salaires au-dessous du seuil de pauvreté

Tous les assistés sociaux sont pauvres, mais ce ne sont pas tous les pauvres qui reçoivent des prestations d'assistance sociale. Au contraire, la moitié des Canadiens à faible revenu tirent de leur travail la plus grande partie de leur revenu, mais demeurent toujours sous le seuil de pauvreté. En 1988, 50,5 pour cent des familles à faible revenu avaient à leur tête un travailleur à plein temps ou à temps partiel (20,6 pour cent dans le premier cas et 29,9 pour cent dans le second).

Pour comprendre pourquoi tant de Canadiens travaillent et restent pauvres, nous devons examiner la nature de leurs emplois. Nous ne pouvons pas dans le cadre de ce mémoire nous attaquer à cette question compliquée dans toute son ampleur et dans ses moindres détails, mais nous nous reporterons brièvement à certains travaux du Conseil qui ont déjà paru sur ce sujet ainsi qu'à des témoignages plus récents qui attestent de la santé constante du marché du travail des petits salariés.

Le Conseil national du bien-être social publiait en 1977 L'emploi et la pauvreté, une des premières études consacrées aux petits salariés au Canada. Cette étude met en contraste la situation des petits salariés avec celle de la majorité des travailleurs Canadiens en se servant de mots qui semblent aussi vrais maintenant que dans les années soixante-dix:

> Il y a longtemps que nous avons décidé qu'un salaire adéquat est une caractéristique essentielle de l'emploi. Au cours des dernières années, on en est venu à considérer des conditions de travail acceptables, la protection qu'offrent des avantages sociaux et des chances d'avancement raisonnables comme de nouvelles caractéristiques de l'emploi. Et tous les travailleurs canadiens devraient pouvoir bénéficier de ces droits.

Mais les travailleurs canadiens n'ont pas tous la chance de se prévaloir de ces droits.

Un groupe important de travailleurs est privé même du droit fondamental à un salaire adéquat, un groupe qui occupe, dans notre économie, une place étrange et peu enviable: ces gens travaillent, mais ne gagnent pas suffisamment pour répondre à leurs besoins élémentaires. Ils sont pauvres, mais nous ne leur apportons aucune aide spéciale. Ce groupe est celui des petits salariés, les pauvres, dans la société canadienne, que l'on oublie.

Le rapport L'emploi et la pauvreté classe les travailleurs dans deux catégories: le "marché du travail régulier" et le "marché du travail périphérique". Le Conseil s'est inspiré dans ce rapport de la théorie du "marché du travail double" élaborée par des économistes américains et l'a appliquée au Canada.

La majorité des Canadiens travaille à un emploi qui fait partie du marché du travail régulier. Bien qu'à l'intérieur de ce marché les variations des traitements et des salaires soient grandes, les travailleurs gagnent suffisamment pour préserver leur famille de la pauvreté et profitent en général d'un ensemble d'avantages parasalariaux (comme des congés de maladie payés, des régimes de retraite professionnels, une assurance-vie, une assurance-invalidité et une assurance-maladie supplémentaire) ainsi que de la protection complète offerte par les lois en matière de normes du travail qui régissent des conditions de travail comme la santé et la sécurité au travail, les heures de travail, les vacances et les congés de maternité.

Par contre, les petits salariés peinent dans le marché du travail périphérique. Les salaires y sont bas, en partie parce que les entreprises de ce marché sont généralement petites et ne peuvent pas s'appuyer sur la technologie, les compétences administratives et les capitaux dont bénéficient la plupart des entreprises du marché du travail régulier. Il s'ensuit que les entreprises du marché périphérique sont souvent moins productives, moins lucratives et moins stables que celles du marché régulier. Les chances d'avancement sont limitées ou inexistantes, et les exigences en matière de compétences, d'expérience et de formation scolaire sont, en règle générale, peu élevées.

Les travailleurs du marché du travail périphérique appartiennent rarement à des syndicats et se voient donc privés des conventions salariales, des avantages non salariaux et de la protection contre le traitement arbitraire des employeurs qui sont des points que les syndicats ont gagnés pour leurs membres.

Certaines femmes qui travaillent dans ce marché, comme les domestiques (habituellement des immigrantes), les aides familiales rémunérées et les femmes qui travaillent à la pièce (comme les dactylos et les couturières) chez elles, ne sont pas suffisamment protégées par les normes du travail. Les travailleurs agricoles sont exclus des lois qui garantissent un salaire minimum dans la plupart des provinces.

Des recherches récentes viennent appuyer la théorie du marché du travail régulier/périphérique utilisée dans notre rapport de 1977. On y fait clairement la preuve que le marché du travail périphérique a prospéré au cours des années quatre-vingts et qu'il ne donne aucun signe de disparition dans un avenir rapproché.

La structure de l'économie a subi une transformation de longue durée depuis les emplois axés sur la production de biens jusqu'à ceux qui produisent des services. Le secteur des services est passé de 44 pour cent du total des emplois en 1951 à 59 pour cent en 1967 et à 71 pour cent en 1988, et l'on prévoit qu'il s'établira à 73 pour cent en 1993. Les industries de services ont représenté quatre-vingt-dix pour cent de la croissance de l'emploi depuis 1967. Ce déplacement du secteur manufacturier au secteur des services a entraîné le remplacement de beaucoup d'emplois industrialisés à revenu moyen de type col bleu par des emplois professionnels, techniques et de gestion mieux rémunérés dans les services financiers et commerciaux du secteur privé et par des emplois dans les services du secteur public d'une part, et par des emplois moins bien rémunérés dans les services de consommation et le commerce de détail d'autre part.

Des économistes du Conseil économique du Canada et de Statistique Canada font actuellement des recherches importantes sur le phénomène que les Américains ont qualifié de "shrinking middle" (diminution du nombre d'emplois comportant des salaires moyens). Les chercheurs, tant du côté canadien qu'américain, ont constaté une bifurcation dans la création d'emplois au cours des années quatre-vingts, accompagnée d'une croissance substantielle des emplois moins et mieux rémunérés, ainsi que des signes d'un déclin dans le nombre et la proportion des emplois qui offrent des salaires moyens.

La moitié des emplois créés au Canada entre 1981 et 1986 étaient qualifiés d'"emplois non normalisés" par le Conseil économique du Canada.[6] Sont compris dans cette catégorie les travailleurs qui occupent des emplois à temps partiel (moins de 30 heures par semaine) et de courte durée (moins de six mois), les travailleurs autonomes qui n'ont pas de salariés et les employés d'agence de personnel temporaire. D'une façon générale, les emplois non normalisés - qui ont augmenté au point de former 30

pour cent de l'emploi total - sont mal rémunérés, font appel à une main-d'oeuvre peu spécialisée, et n'offrent pas ou presque pas de possibilités d'adhérer à un syndicat et de profiter de régimes de retraite professionnels, de chances d'avancement et d'une sécurité d'emploi.

Les emplois bien rémunérés du secteur des services exigent, par contre, de grandes aptitudes et des niveaux d'instruction élevés et offrent des avantages tels que l'adhésion à des associations ou à des syndicats professionnels ainsi que la participation à des régimes de retraite, des promotions et une sécurité d'emploi. On trouve surtout ces bons emplois dans ce que le Conseil économique du Canada appelle les "services dynamiques" qui sont le transport, les communications et les services publics, le commerce en gros, les finances, l'assurance et l'immobilier ainsi que les services commerciaux.[7] Les services dynamiques sont concentrés dans les villes les plus importantes du Canada.

Le Centre canadien du marché du travail et de la productivité a examiné les taux de salaires moyens selon la profession principale des 872 000 emplois créés entre 1983 et 1987, dont 90 pour cent constituaient des emplois dans les services.[8] Un grand nombre de ces emplois, surtout ceux offerts par les services de l'éducation et de la santé du secteur public, les services commerciaux et financiers, ainsi que les emplois dans l'assurance et l'immobilier, sont bien rémunérés. Pourtant, près de la moitié des nouveaux emplois payaient moins de 300 $ par semaine en 1987, ce qui ne représente que deux tiers des gains hebdomadaires moyens (443 $ en 1987) de tous les salariés. Ces 405 000 nouveaux emplois peu rémunérés étaient concentrés dans des industries à croissance rapide comme l'hébergement et la restauration, qui ne payaient que 183 $ par semaine en 1987 ou 41 pour cent du salaire global moyen; les services personnels (comme les services de blanchissage et les services ménagers), qui payaient en moyenne 249 $ par semaine ou 56 pour cent du salaire moyen de tous les travailleurs; et le commerce de détail, où le salaire hebdomadaire moyen était de 272 $ ou correspondait à 61 pour cent du salaire global moyen.

La présence croissante des femmes sur le marché du travail est évidente lorsqu'on constate qu'elles occupaient 72 pour cent des emplois créés au cours des années quatre-vingts.[9] Les femmes gagnent encore considérablement moins que les hommes et demeurent surreprésentées dans les emplois mal payés des secteurs du travail de bureau, de la vente et des servives. En plus d'offrir des salaires au-dessous de la moyenne, ces emplois sont généralement inférieurs en termes d'avantages non salariaux comme l'adhésion à des syndicats et la participation à des régimes de retraite privés, les possibilités de carrière, la sécurité d'emploi et les

possibilités de perfectionnement et de formation en cours d'emploi.

L'écart entre les salaires versés aux femmes et aux hommes est frappant. En 1988, les femmes gagnaient 15 054 $ ou seulement 57,4 pour cent des 26 236 $ que gagnaient les hommes en moyenne. Même en considérant les travailleurs à plein temps toute l'année, les femmes gagnaient seulement 65,3 pour cent du salaire masculin (21 918 $ contre 33 558 $). Le groupe le plus important de femmes (42,0 pour cent) gagnait moins de 10 000 $, 39,4 pour cent, entre 10 000 $ et 25 000 $ et 18,6 pour cent, plus de 25 000 $. L'ordre est inversé dans le cas des hommes; le groupe le plus important gagnait plus de 25 000 $ (48,1 pour cent), suivi d'un groupe moyen de 27,8 pour cent et de seulement 24,1 pour cent pour le dernier groupe.

L'écart s'explique en partie par la plus grande proportion de femmes que d'hommes qui travaillent à temps partiel; 24,5 pour cent de femmes comparativement à seulement 7,7 pour cent d'hommes en 1989. Ce phénomène est largement attribuable au fait que beaucoup de femmes mariées travaillent à temps partiel parce qu'elles continuent d'assumer la plupart des responsabilités familiales rattachées à l'éducation des enfants, que cela leur plaise ou non. Environ un tiers seulement des mères travaillent à plein temps, un autre tiers occupent des postes à temps partiel et le dernier tiers travaillent à la maison. Toutefois, un grand nombre de femmes et d'hommes qui travaillent à temps partiel (un sur quatre) préféreraient un emploi à plein temps. Les travailleurs à temps partiel gagnent évidemment moins pendant l'année, mais leurs salaires moyens sont aussi moins élevés que ceux des travailleurs à plein temps.

Cependant, même si l'on considère seulement les travailleurs à temps partiel, les femmes gagnent encore moins que les hommes. En 1988, les femmes gagnaient 7 991 $ ou 74,4 pour cent des salaires moyens des hommes de cette catégorie, soit 10 735 $. Si nous examinons ce que les femmes et les hommes gagnent au sein de différentes professions, nous retrouvons la même constante: les femmes gagnent immanquablement moins que les hommes, quel que soit le domaine de travail. En 1988, les enseignantes gagnaient en moyenne 25 861 $, ce qui représente le meilleur salaire de tous les principaux groupes professionnels de femmes. Il n'en reste pas moins que les enseignants gagnaient considérablement plus (37 434 $). À l'autre bout de la gamme salariale, les femmes qui travaillaient dans le secteur des ventes ne gagnaient que 9 749 $ comparativement à 19 198 $ pour les hommes de ce secteur.

Nous avons constaté des différences importantes dans la répartition salariale d'une province à l'autre, comme d'un sexe à

l'autre. La région de l'Atlantique enregistre la proportion la plus élevée de petits salariés (43,6 pour cent gagnaient moins de 10 000 $ en 1988), suivie des Prairies (34,8 pour cent), du Québec (32,9 pour cent) et de l'Ontario (28,2 pour cent).

Ces différences salariales entre les provinces ne sont qu'un des nombreux signes de disparités économiques régionales de ce pays qui sont bien ancrées et qui semblent s'être accentuées au cours des années quatre-vingts. Le taux de chômage en 1989 variait de 5,1 pour cent en Ontario à 15,8 pour cent à Terre-Neuve; il était de plus de 9 pour cent dans six provinces - Colombie-Britannique (9,1 pour cent), Québec (9,3 pour cent), Nouvelle-Écosse (9,9 pour cent), Nouveau-Brunswick (12,5 pour cent), Île-du-Prince-Édouard (14,1 pour cent) et Terre-Neuve (15,8 pour cent). Le taux de sans-emploi pour cette même année était plus élevé qu'en 1980 dans toutes les provinces, sauf en Ontario et au Québec. L'écart entre les revenus familiaux de l'Ontario et des autres provinces s'est agrandi; ainsi, en 1980, les familles québécoises gagnaient en moyenne 88,8 pour cent du revenu des familles ontariennes et 78,3 pour cent en 1988, alors que les revenus moyens des familles de l'Alberta étaient plus élevés que ceux de l'Ontario en 1980 (111,1 pour cent), mais baissaient en moyenne à 87,7 pour cent seulement en 1988.

Les moyennes provinciales masquent d'importantes différences économiques à l'intérieur de chaque province. Les collectivités des provinces économiquement désavantagées ne sont pas toutes pauvres, comme elles ne sont pas toutes aisées en Ontario. Le Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration, dans son rapport de 1989 intitulé Le chômage régional au Canada: un pays en déséquilibre, a étudié 15 régions (parmi les 53 régions économiques du Canada) définies aux fins de l'enquête sur la population active, qui indiquent depuis longtemps des taux de chômage élevés et qui sortent lentement de la récession de 1981-82. Ces régions sont concentrées dans les provinces atlantiques, au Québec, dans le Nord de l'Ontario et en Colombie-Britannique.

On a découvert, dans ce rapport, que ces régions économiquement faibles présentaient plusieurs caractéristiques communes qui n'étaient pas toutes négatives; elles dépendent d'industries axées sur les ressources, ont des emplois saisonniers, comptent énormément sur l'assurance-chômage, sont éloignées des centres importants, disposent d'une faible infrastructure économique (surtout dans le cas du transport), doivent avoir recours à des capitaux extérieurs, offrent un accès limité à l'éducation et à la formation; la main-d'oeuvre y est relativement non spécialisée et peu instruite; on note une énergie communautaire et un potentiel de direction élevés; ces régions

offrent beaucoup d'espace, un paysage attrayant et un bon accès à l'environnement naturel; de plus, les résidents s'entendent pour que l'on ne considère pas leur région comme défavorisée.[10]

Alors que la plupart des Canadiens tirent la plus grande partie de leur revenu d'un emploi rémunéré, les salaires n'ont pas augmenté au même rythme que le coût de la vie au cours des années quatre-vingts. Les gains hebdomadaires moyens ont chuté à 463,80 $ en 1988 par rapport à 477,34 $ en 1979; on enregistre également entre 1979 et 1988 une baisse des salaires hebdomadaires moyens (de 419,12 $ à 390,51 $) dans le secteur des services communautaires, commerciaux et personnels qui connaît une croissance rapide. (Ces chiffres sont exprimés en dollars constants de 1988.)

La valeur des salaires minimums, qui ne sont pas indexés mais seulement rajustés sur une base irrégulière, a dégringolé depuis le milieu des années soixante-dix. En 1976, une personne qui travaillait à plein temps toute l'année au salaire minimum moyen gagnait 13 303 $ ou 49 pour cent du salaire moyen. En 1989, un travailleur payé au salaire minimum gagnait 9 285 $ ou seulement 37 pour cent du salaire moyen. (Ces chiffres sont exprimés en dollars constants de 1989). Les salaires minimums ont subi une baisse réelle de 30 pour cent depuis 1976.

Recommandations

Le taux de chômage et les salaires peu élevés sont deux des principales causes de la pauvreté chez les enfants. Malheureusement, le marché du travail périphérique qui constitue la raison fondamentale de la pauvreté des travailleurs, est un élément profondément ancré dans l'économie canadienne qui ne donne aucun signe de faiblesse, mais, au contraire, semble vouloir prospérer dans un avenir prévisible. Les disparités régionales au chapitre du chômage et des revenus se sont accentuées, et l'on prévoit que le taux de sans-emploi - après six années consécutives de baisse postrécession - augmentera cette année et l'an prochain.

Les problèmes des faibles salaires et du chômage ne peuvent se régler ni facilement ni rapidement. Il faut mener le combat sur plusieurs fronts, en s'attaquant à la politique fiscale et monétaire comme en prenant des mesures pour adoucir la transition du bien-être social au travail. Certaines politiques peuvent aider dès maintenant les petits salariés, alors que pour d'autres, les bienfaits ne se feront sentir que dans plusieurs années.

Le Conseil ne peut pas remettre à ce moment-ci au Comité une liste complète de propositions détaillées et spécifiques sur la

politique de l'emploi, puisque nous travaillons encore à différents rapports dont c'est le mandat. Notre but dans cette section est d'ébaucher les principaux composants des politiques du marché du travail visant à combattre la pauvreté chez les enfants, quoique nous donnions certaines suggestions explicatives et, dans certains cas, des propositions précises tirées de rapports que le Conseil a déjà publiés.

a. Le plein emploi

Le Canada compte plus d'un million de chômeurs et enregistre des variations extrêmes du chômage d'une province à l'autre ainsi qu'un taux de sans-emploi plus élevé que dans la plupart des nations industrialisées. En dépit d'un bilan relativement positif de création d'emplois, il n'y a pas encore assez d'emplois pour ceux qui veulent et doivent travailler, y compris les parents. Le taux de pauvreté est le reflet du taux de chômage. Sans une politique formelle de plein emploi, nous ne pourrons jamais résoudre le problème de la pauvreté chez les enfants dans ce pays.

Au cours de la dernière décennie, le gouvernement fédéral a donné la priorité à la réduction du taux d'inflation et du déficit sur la baisse du taux de chômage, en suivant des politiques fiscales et monétaires restrictives, comme la hausse des taux d'intérêt et les coupures de dépenses, qui ont aggravé le chômage. Pourtant d'autres pays qui consacrent plus d'argent que le Canada aux programmes sociaux ont réussi à baisser le taux de chômage et à enregistrer une forte croissance économique. En abaissant, par exemple, les taux d'intérêt, on augmenterait l'investissement et le nombre d'emplois et on réduirait l'intérêt payé au service de la dette, une cause primordiale du déficit.

* **Le Canada doit adopter des stratégies de développement économique régionales et locales afin d'établir une base économique plus diversifiée dans toutes les parties du pays. Il devient de plus en plus évident que nous devons nous tourner vers la petite et la moyenne entreprise pour créer des emplois, ainsi que mettre sur pied des projets innovateurs comme des sociétés de développement communautaire et d'autres entreprises lancées et exploitées localement.**

* **Dans son rapport de 1978, Une politique de collaboration, le Conseil national du bien-être social proposait que les administrations fédérale et provinciales accordent un soutien accru au développement économique communautaire sous forme d'aide technique et de fonds initiaux (des prêts peu coûteux aussi bien que des subventions).**

* **Nous avons également proposé de former des comités de développement communautaire dans chaque collectivité qui verraient à la planification et à la coordination de l'emploi pour celle-ci.**

* **<u>Une politique de collaboration</u> renfermait aussi une proposition visant à mettre sur pied un nouveau programme fédéral de création d'emplois axés sur les services communautaires qui assurerait des emplois permanents dans le domaine de la production de biens et de services lorsqu'une collectivité particulière en a besoin et que le secteur privé ne les fournit pas. Ce programme de création d'emplois financerait autant les projets à but lucratif que sans but lucratif et serait coordonné étroitement avec les services de formation, de consultation et d'orientation existants.**

b. <u>Salaires minimums</u>

Il faut veiller à ce que la valeur des salaires minimums qui a subi une baisse ne descende plus et qu'elle soit rétablie. Toutefois, un salaire minimum supérieur n'est pas l'élixir contre la pauvreté familiale que certaines personnes pourraient croire. Il n'y a pas beaucoup de parents qui gagnent aussi peu que le salaire minimum. Les salaires minimums sont tellement bas qu'il faudrait les augmenter sensiblement pour qu'ils assurent seulement un revenu égal au seuil de pauvreté aux familles avec enfants.

Bien que nous disposions de très peu d'informations sur les travailleurs qui gagnent le salaire minimum, nous savons quand même que plus d'un million de travailleurs (1 035 000) ou 9 pour cent des travailleurs rémunérés gagnaient 4,00 $ l'heure ou moins en 1986.[11] La plupart sont des jeunes, des femmes et des célibataires. Parmi ceux qui gagnent le salaire minimum, certains vivent dans des familles qui ont d'autres revenus.

Un grand nombre de petits salariés canadiens, surtout les familles avec enfants, gagnent beaucoup plus que le salaire minimum et sont toujours pauvres. En fait, l'écart entre le salaire minimum et le seuil de pauvreté pour un parent seul avec un enfant est tellement grand qu'il faudrait presque doubler le salaire minimum pour qu'une telle famille ne soit plus pauvre.

Ainsi, un parent seul du Manitoba qui est rémunéré au salaire minimum et qui élève un enfant gagnait en 1989 9 776 $, ce qui est 8 537 $ de moins que le seuil de pauvreté établi à 18 313 $ pour deux personnes habitant une ville de la taille de Winnipeg. Le salaire minimum de 4,70 $ l'heure du Manitoba devrait être haussé à 8,80 $ l'heure pour que les gains de cette famille atteignent le

seuil de pauvreté. (Il faut noter que nous supposons dans ce calcul que le travailleur a un emploi à plein temps toute l'année, ce qui n'est pas souvent le cas puisque près de la moitié de ceux qui gagnent le salaire minimum travaillent à temps partiel). Si le parent seul avait deux enfants, il faudrait porter à 11,19 $ l'heure le salaire minimum pour assurer un revenu équivalant au seuil de pauvreté à une famille de trois de Winnipeg. Aucun gouvernement n'est prêt à augmenter autant le salaire minimum.

Les tableaux de l'Annexe E illustrent la différence entre les salaires minimums et le seuil de pauvreté dans le cas de deux familles avec enfants - parents seuls avec un enfant et couples où les deux gagnent le salaire minimum et comptent deux enfants - dans chaque province en 1989. Nous indiquons également quel devrait être le montant du salaire minimum pour que le travailleur gagne un revenu égal au seuil de pauvreté. (Étant donné que le seuil de pauvreté varie selon la taille de la collectivité, nous nous servons du seuil de pauvreté de la ville la plus importante dans chaque province).

On ne peut pas s'attendre que les salaires minimums règlent à eux seuls le problème des petits salariés. D'autres mesures proposées dans ce mémoire - de meilleurs prestations pour enfants, en particulier - doivent être appliquées pour aider à réduire l'écart entre les salaires minimums et le seuil de pauvreté pour les familles avec enfants.

Toutefois, des améliorations graduelles du salaire minimum permettraient d'atténuer la gravité de la pauvreté des familles pauvres qui comptent des travailleurs au salaire minimum et d'augmenter les revenus des familles qui ont des gains plus élevés et qui comptent aussi des travailleurs au salaire minimum. Comme le salaire minimum définit le plancher salarial, les améliorations qu'on y apporterait pourraient entraîner un rajustement à la hausse des salaires qui tout en étant supérieurs au taux minimum seraient quand même relativement bas, et aider ainsi indirectement d'autres familles de petits salariés.

* **Les salaires minimums fédéral et provinciaux devraient être indexés sur les augmentations des salaires moyens.**

c. <u>Normes d'emploi</u>

Les travailleurs du marché du travail périphérique, contrairement à ceux du marché du travail régulier, ne retirent pas, ou presque pas, d'avantages non salariaux tels que des régimes de retraite professionnels et une assurance médicale et dentaire supplémentaire. Certains groupes - comme les domestiques

et les travailleurs à domicile - ne sont pas protégés de façon adéquate par les lois relatives aux normes du travail qui régissent des conditions de travail, par ex., les heures de travail, les salaires minimums, les vacances et les congés de maladie.

* **Les employés à temps partiel devraient avoir proportionnellement droit au même salaire horaire et aux mêmes avantages (comme une assurance-maladie supplémentaire et, le cas échéant, des régimes de retraite professionnels) que les employés à plein temps.**

* **Les travailleurs à temps partiel, les domestiques et les travailleurs agricoles devraient profiter de la protection complète des lois relatives aux normes du travail (régissant des conditions de travail comme les heures de travail, les salaires minimums, les vacances et les congés de maladie) dans tous les ressorts.**

* **Tous les employés à temps partiel devraient être admissibles aux prestations d'assurance-chômage.**

d. <u>Loi sur l'équité salariale et l'action positive</u>

Le déficit salarial essuyé par les femmes, les minorités visibles et les autochtones canadiens est en partie attribuable à une discrimination salariale et au fait que ces personnes soient confinées dans des emplois mal rémunérés. Tous les gouvernements au Canada ont promulgué une forme quelconque de loi sur l'équité salariale pour tenter de faire face à ces problèmes.

Les lois qui établissent qu'un travail égal mérite un salaire égal n'ont pas été très efficaces parce qu'elles limitent les comparaisons aux postes compris dans la même profession et le même établissement, et ne peuvent donc pas prendre en compte le problème de ségrégation des emplois. Les lois qui prônent un salaire égal pour un travail de valeur égale élargissent la comparaison pour englober des professions différentes en faisant appel à des techniques qui permettent de déterminer si des emplois dans différentes professions sont de valeur comparable en termes de critères tels que la compétence, l'effort, la responsabilité et les conditions de travail.

Étant donné que l'efficacité de telles lois a été réduite du fait que chaque employé devait porter plainte, l'Ontario et quelques autres provinces ont adopté une législation "proactive" en matière d'équité salariale qui attribue aux employeurs la responsabilité de voir à ce que leurs employées soient payées au

même salaire que les hommes pour un travail de valeur égale. Jusqu'ici, toutefois, seulement l'Ontario a légiféré en ce sens pour le secteur privé comme pour le secteur public; l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse et le Manitoba ne l'ont fait que pour le secteur public. La loi sur l'équité salariale de l'Ontario ne s'applique pas aux entreprises de moins de 10 employés et n'oblige pas les employeurs qui ont moins de 100 travailleurs à mettre en place des méthodes officielles d'évaluation des emplois. De plus, la comparaison doit s'appliquer à des groupes professionnels à prédominance masculine qui ont la même valeur et qui sont dans le même établissement; la loi néglige de ce fait les employeurs qui engagent surtout des femmes comme les garderies et les services sociaux.

L'action positive ou l'équité en matière d'emploi est une autre politique qui vise à améliorer les chances des groupes défavorisés comme les femmes, les minorités visibles, les personnes souffrant d'incapacité et les autochtones canadiens. Le but des programmes d'action positive est d'augmenter la part d'emplois qui revient aux groupes défavorisés, et ce à différents niveaux de chaque lieu de travail. Le gouvernement fédéral exige que tous les employeurs relevant de sa compétence mettent en oeuvre des programmes d'action positive, mais n'assortit pas cette exigence de sanctions contre les employeurs qui ne s'y soumettent pas.

* **Toutes les juridictions devraient promulguer des lois proactives sur l'équité salariale qui s'appliqueraient à tous les employeurs, et les faire respecter. Ces lois devraient prévoir la comparaison des postes et même des professions d'un établissement à l'autre.**

* **Toutes les juridictions devraient exiger que tous les employeurs des secteurs public et privé mettent en vigueur des programmes d'action positive et les fassent respecter.**

e. <u>Éducation et formation</u>

Moins une personne est instruite, plus le risque de pauvreté et de chômage est grand. Le taux de pauvreté varie de 19,0 pour cent pour les familles dont le chef n'a reçu qu'un enseignement primaire et de 12,5 pour cent pour ceux qui n'ont pas dépassé le niveau secondaire, à 8,8 pour cent pour ceux qui ont obtenu un certificat ou un diplôme d'un établissement d'enseignement postsecondaire et à seulement 5,2 pour cent pour les diplômés universitaires. On peut établir le même rapport entre le taux de chômage et l'éducation: 11,1 pour cent des chômeurs canadiens ont reçu un enseignement primaire, 8,9 pour cent ont fréquenté l'école

secondaire, 5,2 pour cent ont un niveau d'enseignement postsecondaire et seulement 3,7 pour cent sont des diplômés universitaires.

Une façon quasi infaillible d'éviter la pauvreté est de ne pas quitter l'école. Pourtant, près de 30 pour cent des adolescents canadiens ne terminent pas leurs études secondaires; les enfants vivant dans des familles à faible revenu ou avec un parent seul sont plus susceptibles d'abandonner l'école que ceux dont les familles gagnent des revenus moyens et élevés. Un adulte sur cinq au Canada est un illétré fonctionnel, comme le sont environ la moitié des assistés sociaux.

Des années de recherche au Canada et dans d'autres pays ont permis d'établir de façon concluante que le niveau de scolarité des enfants - qui est en lui-même un indicateur fiable de la profession et des revenus futurs - varie énormément en fonction du milieu socio-économique des parents. En langage clair, cela veut dire que les enfants pauvres ont moins de chances de recevoir une bonne éducation et qu'il est alors fort peu probable qu'ils obtiennent un emploi stable qui offre un salaire décent. Les enfants qui vivent dans des familles à faible revenu ont en général, sur le plan scolaire, moins d'aspirations et d'attentes et réussissent moins bien à l'école, même si aucune preuve ne peut mettre en corrélation l'aptitude (suivant les résultats de tests mentaux) et le revenu familial. Certains critiques soutiennent que le système scolaire, loin d'ouvrir des perspectives d'avenir, ne contribue qu'à renforcer les inégalités sociales et économiques qui engendrent la pauvreté.[12]

Le déficit scolaire des enfants pauvres est d'autant plus inquiétant que les exigences en matière de compétences et d'éducation rattachées à un bon emploi sont toujours plus élevées compte tenu des changements technologiques et de la concurrence générale. Les personnes non spécialisées et peu instruites seront de plus en plus reléguées dans des emplois de services mal payés et sans avenir qui n'exigent pas beaucoup d'éducation ou de formation, et ne pourront que constater leur impuissance à surmonter leur manque de diplômes et à sortir du marché du travail périphérique.

Les chances de combler le manque d'enseignement régulier par des programmes de formation des adultes ne sont pas prometteuses. Les efforts déployés par le Canada au chapitre de la formation se sont mérité une litanie de critiques.

Les fonds consacrés à la formation ne sont pas suffisants; les dépenses fédérales - la plus importante source d'argent consacrée à la formation - ont baissé en dollars réels au cours

des dernières années, même en tenant compte de la réaffectation planifiée des fonds provenant des prestations d'assurance-chômage à la formation, alors que l'industrie canadienne n'investit pas suffisamment dans la formation en cours d'emploi. Les programmes de formation dans les collectivités rurales sont rares, et il n'y a pas assez de programmes d'apprentissage et de formation pour les jeunes.

Les programmes gouvernementaux offrent surtout une formation de courte durée aux débutants et à ceux qui sont prêts au travail; ils excluent la plupart des personnes qui ont déjà un emploi; et, d'une façon générale, ne permettent pas aux participants de se perfectionner et d'avoir ainsi accès à de meilleures perspectives d'emploi à long terme. Les participants reçoivent parfois une formation qui les destine à des emplois qu'ils ne peuvent pas ou à peu près pas trouver dans leur collectivité ou qui n'ont pas d'avenir. La plupart des entreprises n'offrent pas de programmes de formation réguliers à leurs employés; seules les grandes sociétés offrent de tels programmes qui sont alors surtout destinés aux employés masculins déjà très instruits et très spécialisés.

Les changements apportés récemment ont supprimé des programmes d'emploi fédéraux la formation de base en lecture, en écriture et en mathématiques qui est essentielle à beaucoup de personnes peu instruites; cette formation est également nécessaire pour s'inscrire à d'autres programmes de formation et elle est applicable à tous les emplois. Dans la mesure où la formation mène à des emplois mal rémunérés - la majorité des femmes qui participent aux programmes de formation fédéraux reçoivent encore une formation qui les relègue dans des emplois traditionnellement féminins comme la vente, les services et le travail de bureau - elle renforce plutôt qu'elle ne brise les barrières entre les marchés du travail régulier et périphérique. Les prestations de formation sont insuffisantes et les programmes, mal coordonnés entre les deux paliers de gouvernement et les employeurs.

En dépit de l'importance accordée actuellement à l'intégration des assistés sociaux aptes au travail, à la population active, les soi-disant "programmes de transition" requis pour les aider à trouver et à garder un emploi sont inadéquats et rares ou inexistants. Ces programmes comprennent les programmes intermédiaires qui offrent la formation spécialisée et l'orientation de base requises pour que les participants puissent suivre des programmes de formation professionnelle. Le Comité d'examen de l'aide sociale de l'Ontario a proposé un nouveau poste de "planificateur des occasions d'emploi" pour établir et mettre en place un plan adapté à chaque assisté social participant. Des garderies abordables et une aide financière pour couvrir les

dépenses relatives au travail comme le transport et l'habillement, sont d'autres mesures de soutien nécessaires. Étant donné que les assistés sociaux ont droit à certains médicaments de prescription et à certains services de santé non assurés, les petits salariés devraient également profiter de ces avantages.

Les gouvernements fédéral et provinciaux sont à conclure des accords visant à amener plus de bénéficiaires de l'aide sociale à s'inscrire à des programmes d'emploi. Quoique les effets de cette initiative ne soient pas encore connus, de tels efforts sont encourageants, dans la mesure où la participation à ces programmes est volontaire. Toutefois, rien ne prouve que la formation et les services de soutien connexes peuvent changer le fait que beaucoup d'assistés sociaux et d'autres Canadiens à faible revenu - surtout ceux qui n'ont pas beaucoup d'instruction - occuperont encore des emplois mal rémunérés dans le marché du travail périphérique. Les efforts consacrés à faire entrer les bénéficiaires de l'aide sociale sur le marché du travail ne contribueront vraisemblablement, pour beaucoup de pauvres, qu'à échanger une forme de pauvreté contre une autre.

Le Conseil n'est pas encore en mesure de faire des propositions spécifiques concernant l'éducation et la formation. Toutefois, il nous apparaît évident que des changements fondamentaux sont requis pour aider à surmonter le déficit éducatif des enfants qui vivent dans des familles pauvres, depuis l'enfance et jusqu'aux études postsecondaires. Le système scolaire devrait préparer tous les étudiants - quel que soit le revenu familial - à poursuivre des études supérieures ou à travailler; tous les étudiants doivent acquérir des compétences de base en écriture, ainsi qu'en matière de solution de problèmes et de calcul.

La formation et le perfectionnement devraient faire partie intégrante du système d'éducation qui, pour sa part, devrait assumer une vocation plus large favorisant l'accès à l'éducation permanente, et où les parents et les employeurs prendraient une part plus grande. Il faut rendre plus accessible aux pauvres, y compris à ceux qui occupent déjà des emplois mal rémunérés, la formation professionnelle, et prévoir une gamme complète de programmes de préemploi, de programmes de formation (qui offrent des allocations de formation adéquates) et de services de soutien (y compris des services de garde et une aide financière pour couvrir les dépenses relatives au travail) pour aider les assistés sociaux à trouver et à garder un emploi.

RENVOIS

1. Mitchell, Andrew. "The Cost of Raising a Child in the Toronto Area in 1986" (Toronto: Social Planning Council of Metropolitan Toronto, novembre 1987).

2. A Fair Chance for All Children: The Declaration on Child Poverty (Toronto: Groupe d'action positive contre la pauvreté enfantine, 1986), p. 13.

3. Comité d'examen de l'aide sociale. Transitions (Toronto: Queen's Printer for Ontario, 1988), p. 115-117.

4. Provincial Day Care Subsidy Systems in Canada. Une étude de base réalisée pour le compte du Comité spécial sur la garde des enfants (Ottawa: 1987), p. 16-18.

5. Transitions, p. 31.

6. Conseil économique du Canada. L'emploi au futur: tertiarisation et polarisation (Ottawa: Approvisionnements et Services Canada, 1990), p. 11-13.

7. L'emploi au futur, p. 2.

8. Jackson, Andrew. "La qualité des nouveaux emplois dans les services". Notes de recherche # 2 (Ottawa: Centre canadien du marché du travail et de la productivité, juillet 1988).

9. Conseil économique du Canada. Patrimoines (Ottawa: Approvisionnements et Services Canada, 1989), p. 27.

10. Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration. Le chômage régional au Canada: un pays en déséquilibre (Ottawa: Approvisionnements et Services Canada, novembre 1989), p.5.

11. Akyeampong, Ernest. "Le travail au salaire minimum", L'Emploi et le revenu en perspective (hiver 1989, vol. 1, no 3) (Ottawa: Approvisionnements et Services Canada, 1989).

12. Pour un examen détaillé des ouvrages qui portent sur la pauvreté et l'éducation ainsi que des différents projets canadiens et américains mis en oeuvre pour tenter d'améliorer les perspectives d'éducation des enfants pauvres, se reporter au rapport de Mélanie Hess, L'enfance, l'école et la pauvreté (Ottawa: Fédération canadienne des enseignantes et enseignants, juin 1989).

ANNEXE A

PAUVRETÉ CHEZ LES ENFANTS AU CANADA

Les plus récentes statistiques sur la pauvreté dont nous disposons datent de 1988 et sont établies à partir de données sur le revenu recueillies dans l'Enquête sur les finances des consommateurs de 1989. Les chiffres ne rendent pas compte de l'étendue véritable de la pauvreté au Canada parce que le Yukon et les territoires du Nord-Ouest, les réserves et les établissements n'étaient pas compris dans l'enquête.

Les données sur la pauvreté chez les enfants qui suivent ont été calculées à l'aide des seuils de revenu de Statistique Canada (base de 1986) pour l'année 1988, que l'on appelle communément les seuils de pauvreté. Le "taux de pauvreté" correspond au pourcentage d'enfants pauvres - c.-à-d., le nombre d'enfants pauvres divisé par le nombre total d'enfants.

Nos informations portent sur trois catégories - tous les enfants, les enfants qui vivent avec les deux parents et les enfants qui vivent seulement avec leur mère; nous ne disposons pas de données sur les familles dont le seul parent est le père parce que la taille de l'échantillon était insuffisante. Dans les données que publie Statistique Canada, un enfant a 15 ans ou moins (ou moins de 16 ans); nous fournissons également des statistiques sur la pauvreté pour les enfants de 17 ans ou moins (ou moins de 18 ans) à l'intention de ceux dont la définition de l'enfance s'arrête à 18 ans plutôt qu'à 16 ans.

La source à indiquer pour ces informations devraient être le Conseil national du bien-être social et non Statistique Canada. Certains chiffres s'appuient sur des données non publiées spécialement calculées par Statistique Canada pour le compte du Conseil national du bien-être social; c'est le Conseil, et non Statistique Canada, qui est responsable de l'utilisation et de l'interprétation des informations qui suivent.

Toutes les familles avec enfants

En 1988, un enfant sur six de moins de 16 ans au Canada - 913 000 ou 16,1 pour cent des 5,7 millions d'enfants de cette catégorie - vivaient dans des familles à faible revenu. Le taux de pauvreté pour cette catégorie d'enfants variait de 12,5 pour cent à l'Île-du-Prince-Édouard à 21,5 pour cent en Saskatchewan.

En 1988, un enfant sur six de moins de 18 ans au Canada - 987 000 ou 15,4 pour cent des 6,4 millions d'enfants de cette catégorie - vivaient dans des familles à faible revenu. Le taux de pauvreté pour cette catégorie d'enfants variait de 11,9 pour cent en Ontario à 20,0 pour cent à Terre-Neuve.

Tableau 1

PAUVRETÉ CHEZ LES ENFANTS SELON LA PROVINCE, TOUTE LES FAMILLES, 1988

	Enfants de moins de 16 ans			Enfants de moins de 18 ans		
	Nbre d'enf. pauvres	Total	Taux de pauvrété	Nbre d'enf. pauvres	Total	Taux de pauvreté
T.-N.	30 000	146 300	20,5	34 000	170 000	20,0
Î.-P.-É.	4 000	32 000	12,5	4 000	32 300	12,4
N.-É.	28 000	191 800	14,6	31 000	218 300	14,2
N.-B.	28 000	160 900	17,4	31 000	184 500	16,8
QUÉBEC	265 000	1 409 600	18,8	285 000	1 574 600	18,1
ONT.	257 000	2 039 700	12,6	273 000	2 294 100	11,9
MAN.	47 000	235 000	20,0	51 000	267 000	19,1
SASK.	52 000	241 900	21,5	57 000	274 000	20,8
ALB.	104 000	587 600	17,7	112 000	658 800	17,0
C.-B.	97 000	634 000	15,3	108 000	710 500	15,2
CANADA	913 000	5 670 800	16,1	987 000	6 409 100	15,4

Familles de deux parents

En 1988, 503 000 enfants de moins de 16 ans vivant dans des familles où il y a deux parents - 10,2 pour cent du nombre total d'enfants de cette catégorie (4,9 millions), ou un enfant sur dix -étaient pauvres. Le taux de pauvreté pour cette catégorie d'enfants variait de 7,1 pour cent en Ontario à 16,3 pour cent à Terre-Neuve.

En 1988, 542 000 enfants de moins de 18 ans vivant dans des familles où il y a deux parents - 9,8 pour cent du nombre total d'enfants de cette catégorie (5,5 millions), ou un enfant sur dix -étaient pauvres. Le taux de pauvreté pour cette catégorie d'enfants variait de 6,8 pour cent en Ontario à 15,7 pour cent à Terre-Neuve.

Tableau 2

PAUVRETÉ CHEZ LES ENFANTS SELON LA PROVINCE, FAMILLES DE DEUX PARENTS, 1988

	Enfants de moins de 16 ans			Enfants de moins de 18 ans		
	Nbre d'enf. pauvres	Total	Taux de pauvreté	Nbre d'enf. pauvres	Total	Taux de pauvreté
T.-N.	22 000	135 000	16,3	24 000	152 900	15,7
Î.-P.-É.	2 000	25 000	8,0	3 000	35 700	8,4
N.-É.	14 000	166 700	8,4	15 000	182 900	8,2
N.-B.	15 000	145 600	10,3	16 000	161 600	9,9
QUÉBEC	164 000	1 242 400	13,2	174 000	1 370 100	12,7
ONT.	125 000	1 760 600	7,1	135 000	1 985 300	6,8
MAN.	29 000	207 100	14,0	32 000	240 600	13,3
SASK.	35 000	218 800	16,0	37 000	241 800	15,3
ALB.	58 000	508 800	11,4	62 000	568 800	10,9
C.-B.	40 000	540 500	7,4	45 000	608 100	7,4
CANADA	503 000	4 931 400	10,2	542 000	5 530 600	9,8

Familles dont le seul parent est la mère

En 1988, 357,000 enfants de moins de 16 ans vivant dans des familles dont le seul parent est la mère - 64,6 pour cent du nombre total d'enfants de cette catégorie (553 000), ou deux enfants sur trois, étaient pauvres. Le taux de pauvreté pour cette catégorie d'enfants variait de 49,1 pour cent à l'Île-du-Prince-Édouard à 75,8 pour cent au Nouveau-Brunswick.

En 1988, 384 000 enfants de moins de 18 ans vivant dans des familles dont l'unique parent est la mère - 61,2 pour cent du nombre total d'enfants de cette catégorie (628 000), ou six enfants sur dix - étaient pauvres. Le taux de pauvreté pour cette catégorie d'enfants variait de 43,7 pour cent à l'Île-du-Prince-Édouard à 71,5 pour cent au Nouveau-Brunswick.

Tableau 3

PAUVRETÉ CHEZ LES ENFANTS SELON LA PROVINCE, FAMILLES DONT LE SEUL PARENT EST LA MÈRE, 1988

	Enfants de moins de 16 ans			Enfants de moins de 18 ans		
	Nbre d'enf. pauvres	Total	Taux de pauvreté	Nbre d'enf. pauvres	Total	Taux de pauvreté
T.-N.	8 000	10 800	74,4	9 000	12 600	71,3
Î.-P.-É.	1 000	2 000	49,1	1 000	2 300	43,7
N.-É.	12 000	16 300	73,6	13 000	19 600	66,2
N.-B.	12 000	15 800	75,8	13 000	18 200	71,5
QUÉBEC	91 000	137 700	66,1	99 000	158 700	62,4
ONT.	114 000	197 200	57,8	119 000	218 300	54,5
MAN.	15 000	20 400	73,7	17 000	24 400	69,7
SASK.	16 000	22 300	71,6	18 000	25 600	70,3
ALB.	38 000	58 300	65,2	41 000	67 800	60,5
C.-B.	49 000	70 400	69,6	53 000	78 200	67,8
CANADA	357 000	552 600	64,6	384 000	627 500	61,2

Tendances de la pauvreté chez les enfants

La pauvreté chez les enfants a augmenté considérablement au cours de la première moitié des années quatre-vingts par suite des répercussions de la récession de 1981-82, et a régressé progressivement depuis 1984. Toutefois, l'incidence de la pauvreté chez les enfants comme le nombre d'enfants pauvres étaient plus élevés en 1988 qu'au début des années quatre-vingts.

En 1980, 851 000 enfants de moins de 16 ans - 14,8 pour cent de tous les enfants de cette catégorie - vivaient dans des familles à faible revenu. Le nombre d'enfants pauvres est passé à 1 154 000 ou à 20,1 pour cent de l'ensemble des enfants et est tombé à 913 000 ou à 16,1 pour cent de tous les enfants en 1988. Nous disposons de données sur les enfants de moins de 18 ans pour les années 1986 à 1988 et nous pouvons constater la même tendance à la baisse: 983 000 ou 17,5 pour cent en 1986, 975 000 ou 17,3 pour cent en 1987 et 913 000 ou 16,1 pour cent en 1988.

Tableau 4

TENDANCES DE LA PAUVRETÉ CHEZ LES ENFANTS, TOUS LES ENFANTS DE MOINS DE 16 ANS, 1980-1988

	Nbre d'enfants pauvres	Taux de pauvreté
1980	851 000	14,8
1981	885 000	15,6
1982	1 037 000	18,3
1983	1 090 000	19,2
1984	1 154 000	20,1
1985	1 047 000	18,6
1986	983 000	17,5
1987	975 000	17,3
1988	913 000	16,1

Remarque: Les chiffres de 1980 à 1985 ont été calculés en fonction des seuils de revenu de la base de 1978, alors que ceux de 1986 à 1988 l'ont été à partir des seuils de revenu de la base de 1986.

La tendance à la baisse du taux global de pauvreté chez les enfants que l'on a pu constater récemment est plutôt attribuable à la réduction du taux de pauvreté chez les familles de deux parents que chez les familles dont l'unique parent est la mère. Le nombre d'enfants qui vivent dans des familles de deux parents à faible revenu est passé de 616 000 en 1986 à 503 000 en 1988, soit une diminution assez importante de 18,3 pour cent, et le taux de pauvreté chez les enfants qui vivent avec leurs deux parents a également connu une baisse entre ces deux années (de 12,5 à 10,2 pour cent). D'autre part, le nombre d'enfants pauvres qui sont élevés uniquement par leur mère est passé de 320 000 en 1986 à 357 000 en 1988, soit une hausse de 11,6 pour cent. Le taux de pauvreté chez les enfants pour ce type de famille a été porté de 64,4 pour cent en 1986 à 67,9 pour cent en 1987 pour redescendre à 64,6 pour cent en 1988 - presque le même pourcentage qu'en 1986.

Tableau 5

TENDANCES DE LA PAUVRETÉ CHEZ LES ENFANTS, ENFANTS DE MOINS DE 16 ANS, FAMILLES DE DEUX PARENTS ET FAMILLES MONOPARENTALES, 1986-1988

	Familles père et mère		Familles mère seule	
	Nbre. d'enf. pauvres	Taux de pauvreté	Nbre. d'enf. pauvres	Taux de pauvreté
1986	616 000	12,5	320 000	64,4
1987	569 000	11,5	359 000	67,9
1988	503 000	10,2	357 000	64,6
taux de variation 1986/88	-18,3%	-18,4%	11,6%	0,3%

Au cours des dernières années, les familles dont l'unique parent est la mère ont abrité une proportion croissante des enfants pauvres. Le pourcentage d'enfants qui vivent dans des familles à faible revenu où il y a deux parents est passé de 62,7 pour cent en 1986, à 58,4 pour cent en 1987 et à 55,1 pour cent en 1988. Par contre, le pourcentage d'enfants pauvres qui sont élevés seulement par leur mère a été porté de 32,6 pour cent en 1986 à 36,8 pour cent en 1987 et à 39,1 pour cent en 1988. Le tableau 6 indique les résultats.

Tableau 6

RÉPARTITION EN POURCENTAGE DE LA PAUVRETÉ CHEZ LES ENFANTS, 1986-88

	Nbre. d'enfants pauvres - familles père et mère - exprimé comme % de tous les enfants pauvres	Nbre. d'enfants pauvres - familles mère seule - exprimé comme % de tous les enfants pauvres
1986	62,7%	32,6%
1987	58,4	36,8
1988	55,1	39,1

Degré de pauvreté

Quand nous calculons le "degré de pauvreté", nous cherchons à savoir où se situe le revenu d'une famille sous le seuil de pauvreté, c.-à-d., à quel point elle est pauvre.

Les familles monoparentales pauvres se trouvent dans une situation pire que les familles pauvres de deux parents. En règle générale, le revenu des familles dont l'unique parent est la mère équivaut en moyenne à seulement 62,1 pour cent du seuil de pauvreté comparativement à 85,1 pour cent pour les familles qui ont deux parents.

Les familles qui s'en sortent le plus mal sont celles qui ont à leur tête une femme de moins de 65 ans qui a de jeunes enfants (moins de sept ans); leurs revenus ne correspondent en moyenne qu'à 54,7 pour cent du seuil de pauvreté. Les familles pauvres dont l'unique parent est la mère qui a des enfants entre sept et dix-sept ans sont un peu moins mal en point - leurs revenus s'élèvent à 66,4 pour cent du seuil de pauvreté. Les gains des familles de deux parents à faible revenu s'établissent en moyenne à 72,2 pour cent du seuil de pauvreté dans le cas de celles qui ont des enfants de moins de sept ans, et à 77,1 pour cent dans le cas de celles dont l'âge des enfants varie entre sept et dix-sept ans. (Nous ne disposons pas de chiffres pour les familles dont le père est le seul parent en raison de la taille insuffisante de l'échantillon).

Un groupe très important de familles pauvres dont la mère est le seul parent - 27,4 pour cent - ne peuvent compter que sur des revenus correspondant à moins de la moitié du seuil de pauvreté pour joindre les deux bouts; un autre 44,5 pour cent gagnent des revenus qui se situent entre la moitié et les trois quarts du seuil de pauvreté; 28,1 pour cent se classent entre les trois quarts et le seuil de pauvreté lui-même. Par contre, seulement 14,1 pour cent des familles pauvres à deux parents gagnent moins de la moitié du seuil de pauvreté; 29,7 pour cent ont des revenus qui se situent entre la moitié et les trois quarts de ce seuil et 56,2 pour cent sont au-dessus de la ligne des trois quarts.

Résumé

La pauvreté chez les enfants a augmenté de façon significative au début des années quatre-vingts et a régressé progressivement depuis 1984, quoiqu'elle fût plus répandue en 1988 qu'en 1980. Selon les dernières statistiques (1988), on dénombrait 913 000 enfants pauvres de moins de 16 ans au Canada - 16,1 pour cent du nombre total d'enfants. Un enfant sur six était pauvre.

Le risque de pauvreté est beaucoup plus grand pour les enfants qui vivent uniquement avec leur mère: 357 000 enfants sur les 553 000 de cette catégorie étaient pauvres en 1988, ce qui représente un taux de pauvreté extrêmement élevé de 64,6 pour cent. Par contre, seulement 10,2 pour cent des enfants qui vivent avec leurs deux parents (503 000 sur les 4,9 millions d'enfants de cette catégorie) étaient pauvres en 1988. En d'autres mots, deux enfants sur trois élevés par leur mère seule sont pauvres, comparativement à seulement un enfant sur dix élevé par les deux parents.

ANNEXE B

TOTAL DES PRESTATIONS POUR ENFANTS, FAMILLES MONOPARENTALES AVEC DEUX ENFANTS 1984 ET 1991 (EN DOLLARS CONSTANTS DE 1989)

	Assistés sociaux	Petits salariés (15 000 $)	Familles à revenu moyen (20 000 $)	Familles à revenu élevé (50 000 $)
1984	1 731 $	2 956 $	2 996 $	3 524 $
1991	1 952 $	3 092 $	3 092 $	3 056 $
Variation				
Dollars	222	136	96	-468
Pourcentage	12,8	4,6	3,2	-13,3

TOTAL DES PRESTATIONS POUR ENFANTS, COUPLES À UN SALARIÉ AVEC DEUX ENFANTS, 1984 ET 1991 (EN DOLLARS CONSTANTS DE 1989)

	Assistés sociaux	Petits salariés (20 000 $)	Familles à revenu moyen (40 000 $)	Familles à revenu élevé (100 000 $)
1984	1 731 $	1 990 $	1 886 $	1 340 $
1991	1 952 $	1 946 $	950 $	193 $
Variation				
Dollars	222	-44	-936	-1 147
Pourcentage	12,8	-2,2	-49,6	-85,6

TOTAL DES PRESTATIONS POUR ENFANTS, COUPLES À DEUX SALARIÉS AVEC DEUX ENFANTS 1984 ET 1991 (EN DOLLARS CONSTANTS DE 1989)

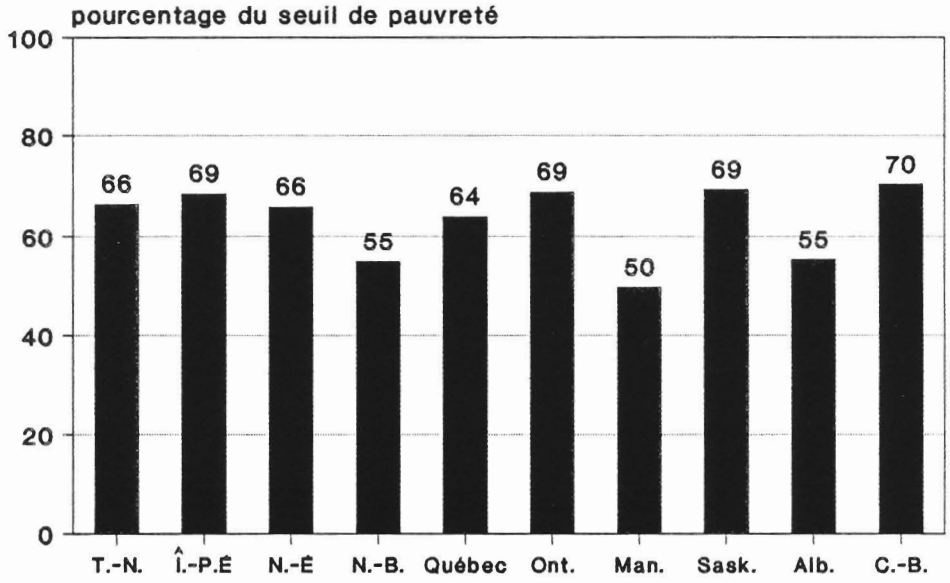
	Assistés sociaux	Petits salariés (20 000 $)	Familles à revenu moyen (50 000 $)	Familles à revenu élevé (100 000 $)
1984	1 731 $	1 980 $	1 948 $	2 166 $
1991	1 952 $	1 946 $	1 451 $	1 696 $
Variation				
Dollars	222	-34	-497	- 470
Pourcentage	12,8	-1,7	-25,5	-21,7

ANNEXE C

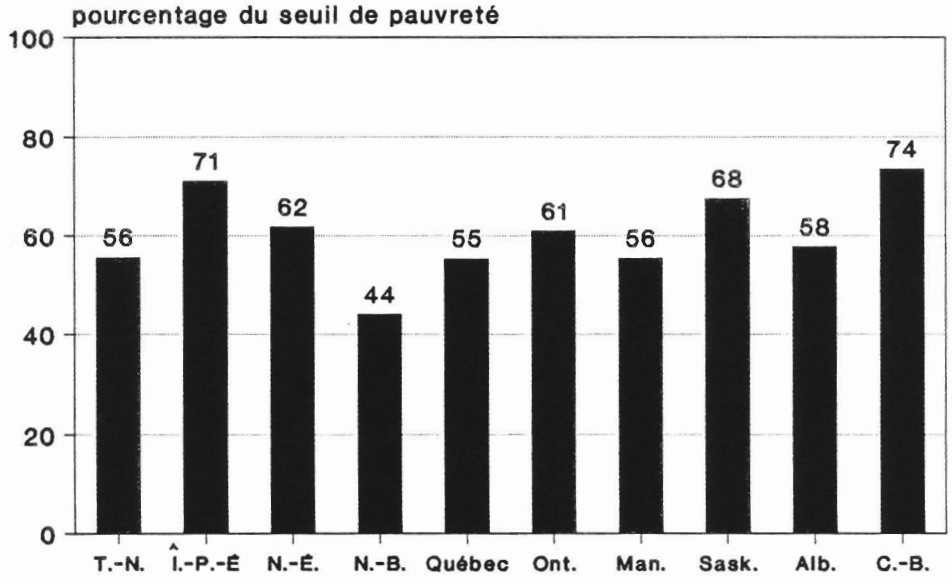
TOTAL DE L'IMPÔT SUR LE REVENU, COUPLES À DEUX SALARIÉS AVEC DEUX ENFANTS, 1984 ET 1991 (EN DOLLARS CONSTANTS DE 1989)

	Petits salariés (20 000 $)	Familles à revenu moyen (50 000 $)	Familles à revenu élevé (100 000 $)
1984	175 $	8 146 $	25 617 $
1991	851 $	9 356 $	26 621 $
Variation			
Dollars	676	1 210	1 004
Pourcentage du revenu	3,4	2,4	1,0

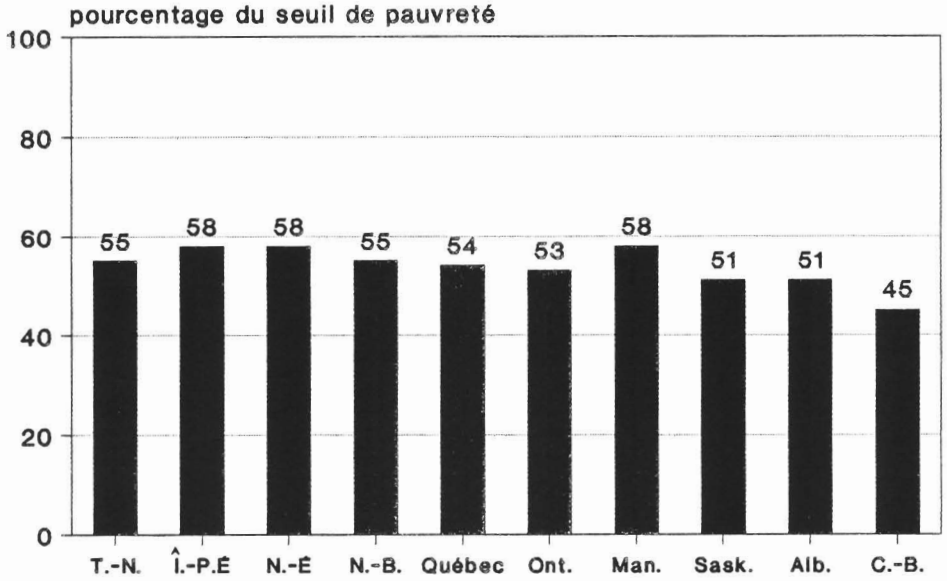
Revenus d'assistance sociale exprimés comme % du seuil de pauvreté, parent seul avec un enfant de deux ans, 1989



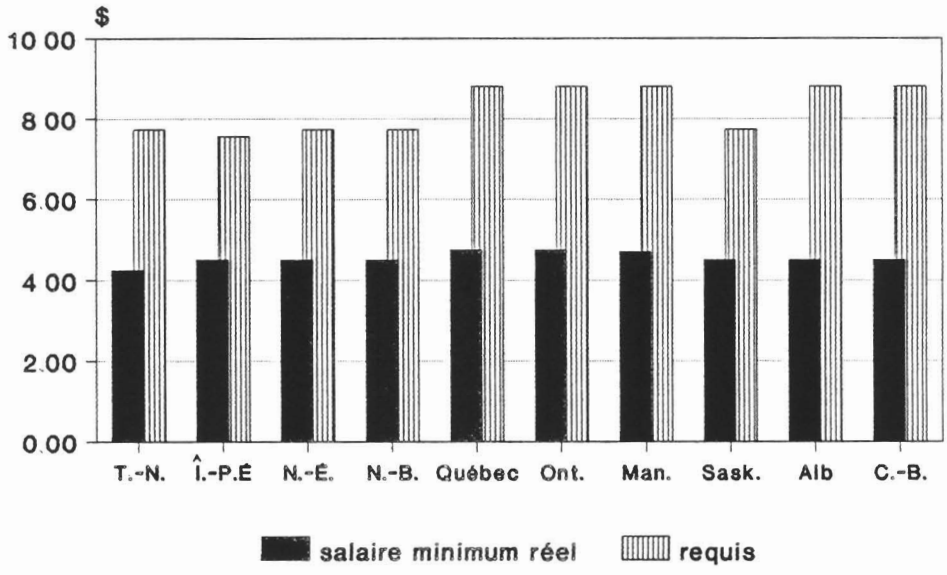
Revenus d'assistance sociale exprimés comme % du seuil de pauvreté, couple avec deux enfants de 10 et 15 ans, 1989



Revenu salarial minimum exprimé comme % du seuil de pauvreté, parent seul avec un enfant, selon la province, 1989



Salaire minimum requis pour atteindre le seuil de pauvreté, parent seul avec un enfant, selon la province, 1989



MEMBRES DU CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

Mad. Ann Gagnon (présidente)
Montréal (Québec)

Mad. Lucie Blais
Sullivan (Québec)

M. Jean-Maurice Boudreau
Port-Daniel (Québec)

Mad. Enza Colavecchia
Brampton (Ont.)

M. Richard S. Cumbo
Toronto (Ont.)

Mad. Nova Dickie
Nanoose Bay (C.-B.)

Mad. Solange Fernet-Gervais
Hérouxville (Québec)

Mad. Mary Hamann
Trail (C.-B.)

Mad. Verda Hedges
Calgary (Alb.)

Mad. M. A. Krueger
Estevan (Sask.)

Mad. Sharon MacKay
Hunter River (Î.-P.-É.)

Mad. Marvelle McPherson
Winnipeg (Man.)

Mad. Judy Mintz
Dundas (Ont.)

Mad. Nancy Nash-Foster
Kingston (Ont.)

M. Ronald Noseworthy
Grand Bank (T.-N.)

M. Ted Paterson
Winnipeg (Man.)

M. Thomas Power
St. Mary's Bay, (T.-N.)

Mad. Wendy Terry
Toronto (Ont.)

M. Robert White
Stellarton (N.-É.)

****

Conseil national du bien-être social
Immeuble Jeanne Mance
Ottawa K1A 0K9

Directeur: Ken Battle
Directeur adjoint: Steve Kerstetter

CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

La Loi de 1969 sur l'organisation du gouvernement a institué le Conseil national du bien-être social en tant qu'organisme consultatif de citoyens auprès du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social. Le Conseil a pour mandat de conseiller le Ministre sur des questions relatives au bien-être social.

Le Conseil est composé de 21 membres nommés par le gouverneur en conseil et provenant de diverses régions du Canada. Les membres agissent à titre personnel et non en tant que représentants d'organismes ou d'agences. Ils sont d'anciens ou d'actuels assistés sociaux, des locataires de logements publics et d'autres citoyens à faible revenu, ou des avocats, des enseignants, des travailleurs sociaux et d'autres personnes travaillant au sein d'associations de services bénévoles, d'organismes privés d'aide sociale et d'écoles de service social.

Les rapports du Conseil national du bien-être social ont porté sur une vaste gamme de questions relatives à la pauvreté et à la politique sociale au Canada, notamment les programmes de sécurité de revenu, les soins de santé, les seuils de pauvreté et des données statistiques sur la pauvreté, le système de revenus de retraite, les personnes âgées, la réforme de la fiscalité, les petits salariés, les enfants pauvres, le développement économique communautaire, la femme et la pauvreté, la politique de l'emploi, les familles monoparentales, les services sociaux, la nutrition, l'organisation communautaire, les services d'aide à l'enfance, les groupes de personnes défavorisées, l'assistance judicaire/les services juridiques, les consommateurs à faible revenu, le reportage sur la pauvreté dans la presse canadienne et la réforme du bien-être social.

All publications of the National Council of Welfare are available in English. For copies please write to the National Council of Welfare, Jeanne Mance Building, OTTAWA K1A 0K9