Les enfants d'abord

Rapport pré-budgétaire du
Conseil national du bien-être social

Automne 1999

Canada

LES ENFANTS D'ABORD

Un rapport pré-budgétaire du

Conseil national du bien-être social

Automne 1999

On peut obtenir des exemplaires de ce rapport au:

Conseil national du bien-être social
2e étage, 1010 rue Somerset ouest
Ottawa K1A 0J9
(613) 957-2963
Télécopieur (613) 957-0680
ncw@magi.com

Also available in English under the title:
Children First

© Ministre des Travaux publics et services gouvernementaux Canada 1999
N° de cat. H68-50/1999F
ISBN 0-662-84036-4

PRÉLUDE AU BUDGET 2000

Le prochain budget du gouvernement fédéral, qui doit être présenté à la fin de février 2000, pourrait être un « budget pour les enfants » établi pour venir en aide aux enfants et à leurs parents. Si les rumeurs entendues ces derniers mois sont fondées, les familles qui ont considérablement souffert aux mains des gouvernements de tous les courants politiques à tous les ordres de gouvernement au cours de la dernière décennie auront enfin un certain répit grandement mérité.

Le moment semble certainement opportun. Le gouvernement fédéral a assaini ses finances et espère que les excédents plutôt que les déficits budgétaires seront la norme pendant de nombreuses années. Dans les budgets précédents, de nouveaux fonds fédéraux importants ont déjà été réservés aux soins de santé et aux bourses d'études post-secondaires. On ne connaîtra pas le montant de l'excédent fédéral de l'exercice 1999-2000 avant de nombreux mois, mais le gouvernement l'estime à cinq milliards de dollars, et la plupart des experts sont d'avis que le chiffre final dépassera largement cette somme.

Entre-temps, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont négocié une nouvelle entente de travail appelée le Plan d'action national pour les enfants en vertu duquel tous les ordres de gouvernement s'engagent à accroître le bien-être des familles.

En résumé, les fonds sont disponibles en vue d'offrir une aide bien meilleure aux enfants et aux parents. Il se pourrait que la volonté politique soit également là, bien qu'il soit encore trop tôt pour l'affirmer. La grande question qui se pose est la suivante : le budget 2000 fera-t-il vraiment la différence dans la vie des familles, ou alors, sera-t-il une simple façade ? Le paysage politique est déjà jonché de rhétorique politique sur les enfants, de promesses non tenues, et de semblants d'efforts qui apportent très peu d'aide véritable aux familles ou n'aident qu'un très faible nombre de familles en situation désespérée.

Deux conditions essentielles doivent être remplies pour que le prochain budget soit vraiment un budget pour les enfants. Premièrement, le gouvernement fédéral doit injecter beaucoup de fonds dans les programmes et allégements fiscaux à l'intention des familles. Deuxièmement, le budget doit établir de nouvelles orientations dans la politique familiale qui doivent être à la fois durables et irréversibles. Il peut être attrayant du point de vue politique

d'injecter simplement des fonds supplémentaires dans les programmes existants, mais une telle mesure ne ferait pas beaucoup de différence pour les familles à long terme. Le Conseil national du bien-être social souhaite au minimum de nouveaux programmes et politiques qui feront immédiatement une différence considérable dans la vie des enfants et seront encore meilleurs dans les années à venir.

Dans le présent rapport, nous décrivons les améliorations qui, selon le Conseil national du bien-être social, devraient être présentés dans le prochain budget. Le rapport se fonde largement sur les travaux du Conseil depuis 1989 – l'année même où la Chambre des communes a adopté une résolution unanime visant à éliminer la pauvreté chez les enfants d'ici à 2000. Nos propositions sont décrites dans les grandes lignes dans la partie principale du rapport et sont énoncées de nouveau dans les 29 recommandations au dernier chapitre.

Le présent rapport porte sur les six principaux thèmes exposés dans le document de travail relatif au Plan national d'action pour les enfants. Étant donné que le document de travail contient des chevauchements, il y en aura également dans le présent rapport.

Dans les mois à venir, nous nous efforcerons de persuader le gouvernement fédéral de présenter le meilleur budget possible pour les enfants. Il est toutefois évident que plusieurs éléments de tout budget pour les enfants ne pourront se concrétiser qu'avec la collaboration et le soutien des gouvernements provinciaux et territoriaux. Dans le présent rapport, nous précisons les secteurs où des efforts conjoints sont nécessaires.

Les autres champs d'action sont divisés entre les deux ordres de gouvernement. Nous demandons instamment au gouvernement fédéral de faire preuve de leadership pour augmenter le salaire minimum des travailleurs relevant de sa compétence, par exemple, mais nous espérons également que les gouvernements provinciaux et territoriaux en feront autant pour les travailleurs régis par leurs lois.

Enfin, nous remarquons que certaines de nos recommandations aideraient l'ensemble de la population canadienne, et pas seulement les parents et les enfants. Nous espérons que les gouvernements adoptent nos recommandations de réforme du bien-être social et d'amélioration des normes du travail, et les mettent généralement en application pour le bien de toutes les Canadiennes et Canadiens.

Le Conseil national du bien-être social se propose de prendre une part active aux consultations prébudgétaires de cette année entre le gouvernement fédéral et les groupes de défense de la politique sociale et de lutte contre la pauvreté. Nous espérons que le présent document aidera à orienter le débat sur le budget 2000 et incitera le gouvernement fédéral à faire tout son possible pour aider les familles.

LE PLAN D'ACTION NATIONAL POUR LES ENFANTS

Le Plan d'action national pour les enfants est une nouvelle entente de travail entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, qui peut fournir un cadre de travail utile en vue d'organiser des initiatives en prévision du prochain budget fédéral. En mai 1999, le Conseil fédéral-provincial-territorial sur la refonte des politiques sociales a publié les deux documents suivants sur le Plan d'action : Élaboration d'une vision commune et La mesure du bien-être des enfants et l'évolution des progrès.

Le Conseil national du bien-être social espère que le Plan d'action national pour les enfants signifie que tous les ordres de gouvernement s'engagent sérieusement à l'égard du bien-être des enfants et des familles.

Le document de travail Élaboration d'une vision commune comprend quatre raisons pour lesquelles il importe d'unir nos efforts maintenant pour s'attaquer aux questions touchant les enfants:

- «Nous savons dorénavant comment la petite enfance façonne le reste de la vie».
- «Nous devons rejoindre les enfants avant que surviennent les problèmes».
- «Notre façon de répondre aux besoins de l'enfant doit évoluer avec la société».
- «Nous savons ce que coûte la pauvreté».

Le Conseil national du bien-être social convient qu'il est extrêmement important de venir en aide aux enfants et à leur famille afin de s'assurer que tous les enfants ont le meilleur départ possible dans la vie. Les études ont montré maintes et maintes fois que les expériences de la petite enfance sont parmi les facteurs les plus importants qui assurent que les gens grandissent en suffisamment bonne santé pour apprendre, trouver un emploi, fonder leur propre famille bien portante et participer entièrement à la société pendant le reste de leur vie. Ces faits nouveaux sur l'importance de la petite enfance s'ajoutent aux connaissances dont nous disposons depuis longtemps.

Il est logique de prévenir les problèmes à bien des niveaux. Non seulement la prévention permet de réduire la tristesse inutile dans la vie des enfants et de leur famille, mais elle est également logique du point de vue économique. L'étude de programmes efficaces révèle des

économies importantes lorsque les enfants et leurs parents reçoivent des services aussi variés que la garde d'enfants et les programmes récréatifs à l'intention des enfants et des adolescents, et la formation professionnelle des parents. Les études ont indiqué maintes et maintes fois que les familles qui reçoivent une aide précoce et efficace sont moins susceptibles d'utiliser des services sociaux et médicaux plus coûteux, ou d'avoir des enfants qui redoublent leurs classes ou mènent des activités criminelles.

Nous convenons qu'il importe au plus haut point de s'assurer que les politiques sociales répondent aux changements qui interviennent dans la vie des enfants. Plus que jamais, les enfants sont susceptibles de voir leurs parents se séparer et de vivre dans des familles monoparentales, tout au moins, pendant un certain temps. La vie dans une famille monoparentale rend les enfants bien plus vulnérables à la pauvreté et aux risques connexes de grandir dans la pauvreté. La rémunération des parents a baissé, et très peu de familles peuvent s'en sortir avec un seul soutien économique. Un nombre sans précédent de mères sont sur le marché du travail.

Il est évident que les politiques sociales n'ont pas suivi l'évolution dramatique de la vie des enfants. Le Canada ne dispose d'aucun système cohérent de programmes et de politiques qui aide les familles avec de jeunes enfants. Une lacune flagrante est l'absence d'un système national de services de garde.

S'il est vrai que les gouvernements provinciaux et territoriaux ont changé leurs programmes de bien-être social pour encourager les bénéficiaires d'aide sociale à prendre un emploi rémunéré, ils n'ont pas réussi à fournir des services de garde pour les enfants pendant que leurs parents travaillent ou étudient. En conséquence, nombre de familles font des pieds et des mains pour trouver des services de garde de bonne qualité et abordables où déposer leurs enfants pendant leurs heures de travail, tout en donnant à ces derniers de bonnes expériences au cours de leurs premières années. Nombre de parents n'ont d'autre choix que de prendre des dispositions moins qu'adéquates pour leurs enfants.

Enfin, nous convenons que la pauvreté a une incidence dévastatrice sur le développement des enfants. Elle touche tous les aspects du développement des enfants et a des effets à court et à long termes. Même si nous convenons qu'il est logique pour les gouvernements de s'assurer que les jeunes enfants tirent profit de bonnes politiques sociales, le Conseil national du bien-être social croit qu'il importe de veiller à ce que les politiques sociales soutiennent les autres étapes et aspects de la vie des gens. En l'absence de politiques sociales complètes qui aident les enfants

lorsqu'ils grandissent, les bons résultats obtenus par les interventions précoces s'estompent lorsque les enfants intègrent des écoles élémentaires de mauvaise qualité et continuent à vivre dans des situations à risque élevé. Lorsque des aides efficaces continuent au-delà de la petite enfance, les résultats positifs des bons programmes sont protégés et même amplifiés. Les enfants tirent profit des politiques sociales efficaces qui aident également leurs parents, leurs grands-parents et leurs voisins.

Bien que nous soyons d'accord, en principe, avec les énoncés généraux du Plan d'action national pour les enfants, le Conseil national du bien-être social a quelques réserves. Franchement, nous avons déjà entendu le gouvernement fédéral faire des promesses aux enfants. L'échec du gouvernement à tenir ses promesses antérieures atténue notre enthousiasme quant aux promesses du Plan d'action national pour les enfants.

Le document de travail intitulé Élaboration d'une vision commune contient un grand nombre de «pieuses» déclarations d'intention susceptibles d'obtenir l'accord de pratiquement tous les intervenants, bien qu'aucun engagement envers de nouveaux programmes et politiques n'aient été encore déterminés. Par exemple, il y est déclaré que les Canadiennes et Canadiens souhaitent que les enfants soient une priorité et que les enfants sont notre force, maintenant et pour l'avenir.

Nous nous préoccupons du temps qu'il a fallu pour porter sur la place publique les travaux effectués dans le cadre du Plan d'action. Ce dernier a été annoncé pour la première fois dans le Livre rouge du Parti libéral au cours de la campagne électorale fédérale de 1997. Depuis, les représentants du gouvernement se sont réunis souvent, mais aucun renseignement n'a été rendu public avant mai 1999. Le public n'a pour ainsi dire pas participé à l'élaboration du Plan d'action.

Nous sommes inquiets de la suggestion émise dans l'introduction du document Élaboration d'une vision commune selon laquelle la simple réaffectation des ressources existantes peuvent déboucher sur des améliorations importantes dans la vie des parents et de leurs enfants.

La triste réalité est que les taux de pauvreté chez les enfants et les familles sont considérablement plus élevés qu'en 1989 lorsque la Chambre des communes a résolu unanimement d'éliminer la pauvreté chez les enfants d'ici à 2000.

Le Conseil national du bien-être social est d'avis que la principale raison pour laquelle les taux de pauvreté chez les enfants et les familles n'ont pas diminué au cours des années suivant la dernière récession est que tous les ordres de gouvernement ont réduit, tout au long des années 90, les dépenses des programmes et services importants qui aident les enfants et les familles. Dans un rapport de 1993, «Child Neglect in Rich Nations», l'UNICEF souligne que la réduction des aides à la famille au Canada est l'une des principales raisons qui explique que les taux de pauvreté des enfants et des familles canadiennes étaient bien plus élevés que ceux des pays européens, même s'ils étaient plus bas que ceux des États-Unis. À l'aide d'une mesure internationale après impôt, l'UNICEF a pu établir que le taux de pauvreté chez les enfants au Canada était de 13,5 p. cent, contre 9,9 p. cent au Royaume-Uni, 6,8 p. cent en Allemagne, 6,5 p. cent en France, 6,2 p. cent aux Pays-Bas et 2,7 p. cent en Suède. Une autre raison pour laquelle les taux de pauvreté chez les enfants et les familles demeurent élevés est que les gouvernements ne se sont jamais attaqués efficacement aux problèmes relatifs au marché du travail pendant les années 90.

Toute suggestion selon laquelle on peut s'attaquer à la pauvreté chez les enfants et les familles simplement en remuant les ressources existantes ou en échangeant les «meilleures pratiques» va à l'encontre de la réalité. Un effort sérieux en vue d'aider les familles à sortir de la pauvreté nécessite certainement la collaboration et la coordination des gouvernements, mais il nécessite également un gros investissement financier.

VISIONS ET BESOINS

Point n° 1 du Plan d'action national pour les enfants

Appuyer le rôle des parents et renforcer la famille

«Les parents et la famille jouent un rôle de premier plan dans la vie de l'enfant; l'appui et l'encouragement de la famille constituent le meilleur fondement du développement positif de l'enfant».

Selon le Plan d'action national pour les enfants, le soutien de la famille nécessite l'effort concerté des employeurs, des communautés, des organismes bénévoles et des gouvernements et il y est fait expressément référence aux «milieux de travail propices, qui aideraient les parents à assumer leurs responsabilités à l'égard de leurs enfants».

Le Conseil national du bien-être social ne peut que convenir que la famille est le centre de la vie de l'enfant et qu'elle a besoin d'un éventail de soutiens pour ses enfants. Nous sommes d'accord avec la déclaration de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant selon laquelle la famille est «le groupe fondamental de la société et l'environnement naturel favorisant l'épanouissement et le bien-être de tous ses membres et, en particulier, des enfants...{et} il faut lui accorder la protection et l'aide nécessaires pour qu'elle puisse assumer entièrement ses responsabilités au sein de la collectivité».

Dans le contexte canadien, la déclaration des Nations Unies signifie que chaque enfant a le droit qu'on réponde à ses besoins fondamentaux. Elle signifie que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux doivent garantir un revenu convenable à tous. Elle signifie que les gouvernements doivent offrir les mesures de soutien social nécessaires pour que les gens puissent avoir un niveau de vie décent. Elle signifie enfin qu'il faut intégrer les programmes de soutien du revenu, les mesures de soutien social ainsi que les autres politiques et programmes sociaux et économiques pertinents afin qu'ils puissent profiter pleinement aux familles.

Selon nous, pour aider les familles, il est essentiel de disposer d'un système intégré de politiques familiales. Même si les employeurs, les collectivités et les organismes bénévoles jouent un rôle, nous pensons qu'il revient aux gouvernements de faire preuve de leadership et de fournir les ressources pour faire de l'aide à la famille une réalité. Tous les ordres de gouvernement doivent s'engager à s'assurer que tous les programmes et politiques qui visent l'amélioration de la condition de vie des enfants et leurs familles soient de haute qualité, soient suffisamment financés et qu'ils visent les mêmes objectifs plutôt que d'avoir des objets contradictoires.

Aider les parents et renforcer les familles signifient satisfaire les besoins de tous les membres de la famille. Ces dernières années, on a beaucoup parlé de la réforme des programmes de bien-être social pour que les enfants n'en dépendent plus – sans pour cela que leurs parents n'en dépendent plus. En fait, les enfants sont pauvres parce que leurs parents sont pauvres. Les enfants n'ont pas de revenu qui leur est propre. Ils dépendent de leurs parents pour recevoir une aide financière, ainsi que de tous les autres genres d'aide qui leur permettent de grandir sainement. Pour renforcer la famille, il importerait que les gouvernements s'engagent à s'assurer que les programmes de soutien du revenu versent des revenus familiaux suffisants.

Dans les budgets 1998 et 1999, le gouvernement a annoncé une augmentation des exemptions personnelles et d'autres exemptions dans les déclarations de revenus fédérales qui ont eu pour effet de sortir environ 600 000 Canadiennes et Canadiens à faible revenu des rangs des contribuables. L'élimination de la surtaxe fédérale générale de trois pour cent a accordé un allégement fiscal à tous les contribuables, à tous les niveaux de revenus.

Malgré ces allégements fiscaux importants, un nombre trop élevé de Canadiennes et Canadiens vivant en dessous du seuil de pauvreté doivent quand même payer de l'impôt sur le revenu, et parfois, des montants d'impôt élevés. Le budget fédéral 2000 devrait s'attaquer à ce problème en s'inspirant des exemptions personnelles plus élevées annoncées dans les deux derniers budgets ou en mettant en place un crédit d'impôt pour faible revenu qui permettrait aux familles pauvres de ne plus payer d'impôt sur le revenu.

Nombre des programmes importants qui offrent une aide à la famille ont souffert de réductions considérables du financement. En raison des réductions du financement des gouvernements, nombre d'organismes bénévoles ont été forcés de fermer leurs portes au moment même où les familles pauvres en avaient le plus besoin. Dans notre rapport de 1997 intitulé

Parents en santé, bébés en santé, nous avons recommandé que les gouvernements mettent un terme à leurs réductions arbitraires des dépenses de leurs programmes sociaux, en particulier, les programmes d'aide aux enfants.

Beaucoup de programmes sociaux sont axés sur l'aide à la famille; les services de garde en sont cependant la cheville ouvrière. Un programme de services de garde est le programme qui touche à la fois la sécurité du revenu et les services. On a maintes fois constaté que les services de garde sont l'ingrédient indispensable de la participation des parents, en particulier des mères, au marché du travail. Améliorer la participation des mères au marché du travail est essentiel pour réduire la pauvreté chez les enfants. Des services de garde qui sont de qualité, abordables et accessibles peuvent devenir le pivot de beaucoup d'autres services et mesures de soutien à la famille dont, entre autres, des programmes de ressources familiales, des cours d'habiletés parentales, de formation à l'emploi et à l'entraide. En l'absence d'un bon régime de services de garde, beaucoup de familles ne peuvent tout simplement pas participer au marché du travail. Or, lorsque les parents ne réussissent pas à trouver un emploi, d'autres services de soutien à la famille doivent venir à la rescousse et essayer de réparer les dommages causés par la pauvreté.

Le Conseil national du bien-être social recommande que le gouvernement fédéral fournisse aux provinces et territoires une aide financière importante par l'entremise d'un système national de services de garde et d'éducation de la petite enfance. Les provinces et territoires offriraient des services de garde au niveau communautaire en s'efforçant d'intégrer au maximum les services d'éducation, de santé et sociaux, y compris ceux qu'offrent les organismes bénévoles.

Les employeurs ont également un rôle important à jouer dans le soutien des travailleurs en tant que parents, et nombre d'entre eux ont pris des mesures pour promouvoir l'équilibre entre le travail et la famille. Les horaires de travail souples sont un exemple des dispositions innovatrices qui ont grandement aidé les parents. Toutefois, des études indiquent que les travailleurs qui tirent le maximum d'avantages de solutions positives, comme les horaires de travail souples, sont les employés permanents à plein temps et ceux qui détiennent un grade universitaire. Les employés et parents les plus vulnérables sont le groupe le moins susceptible d'en tirer profit. Les gouvernements doivent absolument élaborer des politiques du travail «qui tiennent compte des besoins des familles», qui aident les employeurs à mettre ces solutions à la disposition de la plupart des employés.

Il est essentiel que les milieux de travail soient propices pour que les familles trouvent le soutien financier dont elles ont besoin pour élever leurs enfants, mais, à eux seules, ils ne peuvent pas résoudre les problèmes qui se posent lorsqu'on cherche un équilibre entre les responsabilités professionnelles et familiales.

Le Conseil national du bien-être social a souvent remarqué que, en raison de la réalité du marché du travail canadien, un tel équilibre est simplement impossible à trouver pour nombre de familles. Notre rapport de 1993, intitulé Choisir de travailler : incitatifs et désincitatifs, soulignait la baisse marquée de la valeur réelle du salaire minimum depuis 1976 et la tendance à l'abandon d'emplois conventionnels au profit des emplois à temps partiel et temporaires. Notre rapport de 1997 intitulé Un autre regard sur la réforme du bien-être social examinait les changements apportés dans les régimes d'aide sociale provinciaux et territoriaux au cours des années quatre-vingt-dix. La plupart des gouvernements ont modifié leurs politiques pour inciter les parents bénéficiaires d'aide sociale à trouver du travail, même si leurs enfants sont très jeunes. L'Alberta, par exemple, considère maintenant que les parents d'enfants de plus de six mois sont considérés aptes à travailler. Dans son rapport de 1999, intitulé Les enfants du préscolaire : des promesses à tenir, le Conseil faisait remarquer que, en raison des taux élevés de chômage, en particulier parmi les jeunes adultes, il était très difficile pour les parents de trouver et de conserver un emploi suffisamment rémunéré. La pénurie de services de garde de bonne qualité et abordables crée des obstacles supplémentaires.

Les salaires suffisants et les horaires de travail souples ne sont que quelques caractéristiques des milieux de travail qui tiennent compte des besoins des familles. Les gouvernements doivent assurer un rôle de leader dans la réduction du traitement inégal de certains travailleurs. Les mères en particulier seraient grandement aidées par une prise de position plus ferme du gouvernement fédéral sur l'équité salariale, qui assure que les femmes et les hommes reçoivent un salaire égal pour un travail de valeur égale. Des programmes d'équité en matière d'emploi plus rigoureux assureraient que les femmes, les Autochtones, les travailleurs de tous les groupes ethniques et religieux, et les travailleurs ayant un handicap aient les mêmes chances tout au long de leur vie active. L'appui solide des programmes de formation et d'instruction par les gouvernements aiderait les parents à intégrer ou à réintégrer la population active.

Les parents ont également besoin de meilleurs congés de maternité et parental payés et sans solde. Le congé parental actuel couvre les six premiers mois de la vie des enfants. En fait,

les parents ont également besoin de temps pour s'occuper d'enfants malades, et de les emmener à des rendez-vous chez le médecin jusqu'à ce qu'ils soient bien plus âgés.

Le Conseil national du bien-être social estime qu'il faut réformer le régime d'assurance-emploi en fonction des besoins des familles comptant de nouveaux poupons et des recommandations des spécialistes de la santé des enfants, y compris ceux du ministère fédéral de la Santé. Selon les règles actuelles de l'assurance-emploi, les mères ont droit à un maximum de 15 semaines de congé; la mère ou le père a ensuite droit à dix semaines de congé. Dans des circonstances spéciales, cinq autres semaines peuvent être accordées par le régime. Le montant des prestations ne correspond qu'à 55 p. cent du revenu des parents pour un montant maximum de 413 $ par semaine. Seuls les parents ayant travaillé 700 heures au cours des 52 semaines précédentes peuvent prendre un congé de maternité ou parental. Les parents qui sont travailleurs autonomes ne sont pas admissibles aux prestations d'assurance-emploi. Selon nous, le régime actuel est loin de répondre aux besoins des familles ayant des bébés et aux besoins les plus fondamentaux liés à la santé des poupons.

Le Conseil national du bien-être social croit que le congé parental doit être disponible aux mères et aux pères, et les politiques doivent s'assurer qu'aucun parent n'est pénalisé s'il prend des congés pour s'occuper de ses enfants. En vertu des règles en vigueur du Programme d'assurance-emploi, quiconque est admissible à des prestations est assujetti à un délai de carence de deux semaines avant de commencer à les toucher, même dans le cas des prestations de maternité et parentales. Même une semaine de délai de carence constitue un fardeau financier important – et injustifié – pour nombre de familles. Dans les cas où une mère et un père se partagent le congé parental, la famille est pénalisée encore plus, car elle est assujettie à deux délais de carence de deux semaines. Il est encore plus illogique d'imposer un second délai de carence à la même famille.

Dans son rapport de juin 1999 à la Chambre des communes, le Sous-comité de l'équité fiscale pour les familles canadiennes avec enfants à charge du Comité permanent des finances a indiqué que le délai de carence n'avait «aucune justification politique» et a recommandé de l'abolir. Le Conseil national du bien-être social appuie cette recommandation.

Une bonne alimentation est un des droits humains le plus fondamental; tous les spécialistes de l'alimentation des bébés recommandent l'allaitement maternel exclusif pendant les six premiers mois. Selon l'Organisation mondiale de la santé des Nations Unies et le Comité canadien pour l'allaitement (ayant pour membres l'Institut canadien de la santé infantile,

l'Association médicale canadienne, l'Association des infirmières et infirmiers du Canada, l'Association des infirmières et infirmiers autochtones du Canada, la Société canadienne de pédiatrie, l'Association canadienne de santé publique, le Collège des médecins de famille du Canada, Les Diététistes du Canada, la Ligue de la leche, la Société des obstétriciens et gynécologues du Canada, UNICEF Canada et le ministère fédéral de la Santé), le lait maternel est l'unique nourriture que devraient ingurgiter les bébés pendant les six premiers mois de leur vie. La méthode d'alimentation optimale des bébés et des jeunes enfants consiste en l'allaitement maternel auquel s'ajoutent des aliments complémentaires jusqu'à ce que les enfants atteignent au moins deux ans. L'allaitement maternel contribue à réduire les infections, à prévenir le syndrome de la mort subite du nourrisson, à prévenir les allergies, à améliorer le développement cognitif et à maintenir des taux de croissance acceptables. De plus, c'est de loin la méthode d'alimentation des poupons la moins coûteuse.

Des éléments de preuve accablants montrent que les bébés nés de mères pauvres risquent le plus d'être privés de cet important départ dans la vie, soit parce que leurs mères n'ont pas les renseignements voulus et le soutien personnel, soit parce qu'elles ont été contraintes à sevrer leurs poupons trop tôt, obligées qu'elles étaient à reprendre hâtivement le travail. Une étude réalisée par Statistique Canada en 1999 révèle que les femmes les plus enclines à reprendre le travail au cours du mois suivant la naissance d'un enfant étaient des femmes qui travaillaient à temps partiel, qui avaient des heures de travail irrégulières et qui n'avaient pas touché de prestations de maternité.

Le Conseil national du bien-être social estime que toutes les mères devraient bénéficier d'un congé de maternité de six mois prévu par le régime d'assurance-emploi. Un congé de six mois permet à la mère - même si elle renonce à l'allaitement - de passer le temps nécessaire avec son poupon sans subir les pressions exercées par l'employeur pour qu'elle ne tarde pas à reprendre le travail. Un congé parental d'une durée de six mois également devrait faire suite au congé de maternité et être offert à la mère ou au père; il s'agirait d'un premier pas vers un congé parental plus généreux.

Le Québec a recommandé que tous les congés parentaux soient assortis de prestations correspondant à 70 p. cent de la rémunération et que des prestations soient offertes au même niveau aux travailleurs autonomes. Selon la proposition du Québec, les travailleurs seraient admissibles aux prestations s'ils ont touché au moins 2 000 $ l'année précédente. Pour éviter toute discrimination envers les femmes enceintes, on n'exigerait d'elles aucune période de travail

minimale auprès d'un même employeur. Le Conseil national du bien-être social appuie ces recommandations.

Bien que le Plan d'action national pour les enfants préconise des partenariats dans tous les secteurs de la société, nous sommes d'avis que les partenariats les plus importants pour appuyer les familles font appel à la collaboration de tous les ordres de gouvernement pour garantir l'harmonisation des politiques et programmes publics dans l'intérêt des familles. Non seulement un grand nombre de politiques en vigueur n'ont pas les mêmes objectifs, mais elles sont souvent contradictoires. Les parents bénéficiaires d'aide sociale ne peuvent souvent pas trouver les services de garde dont ils ont besoin pour prendre un emploi rémunéré, les travailleurs peu rémunérés ne peuvent souvent pas gagner suffisamment d'argent pour s'élever au-dessus du seuil de pauvreté, et nombre d'employeurs n'offrent pas un milieu de travail qui aide les travailleurs à assumer leur rôle de parent. Le rapport Les enfants du préscolaire : des promesses à tenir a souligné l'importance de la création d'une politique familiale intégrée qui réunit les politiques de tous les ordres de gouvernement concernant le travail, le soutien du revenu, l'équité en matière d'emploi et l'éducation, afin de s'assurer qu'elles ont les mêmes objectifs que les services de garde et l'éducation de la petite enfance.

Point n° 2 du Plan d'action national pour les enfants

Favoriser davantage le développement dans la petite enfance

«Les démarches pour améliorer les conditions favorables à un sain développement et réduire les risques au cours de la petite enfance – jusqu'à l'âge de six ans – peuvent assurer un fondement solide à l'enfant au cours des années qui suivent. Elles pourraient constituer un point de référence du Plan d'action national pour les enfants».

Le document de travail sur le Plan d'action national pour les enfants fait remarquer que quelque 2,5 millions d'enfants de moins de 12 ans étaient gardés par des personnes autres que les parents en 1994-1995, ou avaient été placés en service de garde à un certain moment dans leur vie.

Il fait également ressortir une étude récente de deux économistes de l'Université de Toronto, Gordon Cleveland et Michael Krashinsky, qui estiment que chaque dollar investi dans des services de garde de qualité au cours de la petite enfance produit un dividende de deux dollars pour l'ensemble de la société.

La réalité est que, au Canada, la plupart des enfants dépendent d'une certaine forme de garde d'enfants au cours de leurs premières années, et ce, pour de nombreuses raisons : la majorité des mères travaillent, nombre de familles biparentales dépendent de deux revenus pour rester au-dessus du seuil de pauvreté, et un nombre plus élevé que jamais d'enfants vivent dans une famille monoparentale à un certain stade de leur enfance. En plus du besoin de services de garde pendant que les parents travaillent ou étudient, nombre de ces derniers inscrivent leurs enfants dans des programmes de services de garde et d'éducation de la petite enfance pour que leurs enfants puissent tirer profit de la stimulation de programmes efficaces et de la chance d'être avec d'autres enfants.

Dans le document Les enfants du préscolaire : des promesses à tenir, nous avons proposé que le gouvernement fédéral dirige l'établissement d'un programme national à l'intention des enfants d'âge préscolaire qui réunirait un grand nombre de programmes qui offrent des services

de garde et de développement de la petite enfance pour en faire un programme national de services de garde bien coordonné. Selon nous, en raison de l'évolution des besoins des familles et, en particulier, de l'augmentation considérable du nombre de mères de famille qui travaillent, la distinction entre les divers programmes à l'intention des enfants d'âge préscolaire est inutile, inefficace et déroutante. Les services de garde, les maternelles, les garderies éducatives et les autres programmes d'éducation de la petite enfance devraient être combinés afin de créer un système intégré qui accroît le développement de la petite enfance tout en répondant aux besoins de services de garde pendant que les parents travaillent ou étudient.

L'intégration efficace de tous ces programmes signifie de vrais choix pour les familles. Des programmes seraient disponibles toute la journée pour les enfants dont les parents travaillent à plein temps et à demi-journée pour les enfants dont les parents travaillent à temps partiel. Pour les enfants dont les parents ne travaillent pas, des programmes seraient disponibles pour permettre à leurs enfants de simplement tirer profit de la participation à un programme de bonne qualité.

Les gouvernements provinciaux et territoriaux exécuteraient le programme national pour qu'il soit bien coordonné avec tous les autres programmes de santé, d'éducation et de services sociaux déjà disponibles dans les collectivités. Les gouvernements et les parents en partageraient les coûts. Les parents défrayeraient 20 p. cent des coûts, alors que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux se partageraient les 80 p. cent restants. Les gouvernements provinciaux et territoriaux prendraient à leur charge 45 p. cent des coûts gouvernementaux. Le gouvernement fédéral établirait des normes nationales et fournirait aux autres gouvernements suffisamment de fonds pour couvrir 55 p. cent des coûts. Le coût total d'un système qui offre des services de garde aux enfants de deux à cinq ans s'élèverait à 3,5 milliards de dollars par an pour le gouvernement fédéral.

Les services de garde sont une réalité de la vie pour les enfants canadiens et leurs familles. Le seul débat véritable consiste à savoir si les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux prendront l'initiative pour assurer l'accès à des services de garde de bonne qualité qui favorisent réellement le développement de la petite enfance. Un programme national de services de garde qui offre des services de bonne qualité et abordables est la cheville ouvrière des aides à la famille. S'il n'existe pas, il serait impossible pour de nombreux parents de réintégrer la population active ou de poursuivre leurs études. Et surtout, un système de services de garde de bonne qualité est le point de départ logique du développement de la petite enfance et le pivot des

autres aides à la famille. La première étape de l'amélioration du développement de tous les enfants canadiens consiste à s'assurer que leurs parents ont les moyens de trouver et de conserver un emploi afin de subvenir à leurs besoins.

Malheureusement, nous ne sommes pas encore convaincus que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux sont prêts à tirer profit des avantages évidents qu'apporterait un nouveau programme national de services de garde. Certains politiciens s'étouffent encore en prononçant les mots «services de garde» et nous présumons que c'est la raison pour laquelle le Plan d'action national pour les enfants parle plutôt de «développement de la petite enfance». Selon nous, un programme de développement de la petite enfance qui ne prévoit pas les heures d'études et de travail des parents ne fait les choses qu'à moitié.

Un système qui offre à la fois des services de garde et de développement de la petite enfance peut stimuler le développement de l'enfant tout en aidant leurs parents à trouver l'emploi qui leur permettra de fournir l'environnement le plus propice possible au développement sain de l'enfant et de la famille. Un tel système est également avantageux pour les contribuables. Les études ont indiqué que le rendement de l'investissement dans les programmes de services de garde va de sept pour un, dans le cas des enfants à «très hauts risques», à deux pour un, dans le cas des enfants de tous horizons.

Même si les politiciens sont réticents lorsqu'il s'agit des services de garde, les experts du développement de l'enfant et les Canadiennes et Canadiens ordinaires ne le sont pas. Tous les grands rapports sur les femmes et le travail ont indiqué que les services de garde sont essentiels pour que les femmes participent à la population active. Des preuves flagrantes indiquent que les programmes de bonne qualité favorisent le développement de l'enfant.

Dans les sondages d'opinion effectués depuis le début des années 80, les Canadiennes et Canadiens sont invariablement en faveur des services de garde. Un sondage effectué en 1998 par Environics pour les Réseaux canadiens de recherche en politique publique a révélé que, pour 76 p. cent de la population canadienne, un système de services de garde devrait être disponible à toutes les familles, les coûts étant partagés entre ces dernières et les gouvernements. Il semble évident pour tout le monde, sauf les politiciens, qu'un programme national de services de garde serait bon pour les enfants, pour les familles et pour le pays.

Point n° 3 du Plan d'action national pour les enfants

Améliorer la sécurité économique des familles

«La pauvreté et l'insécurité économique peuvent entraver la capacité des parents de satisfaire aux besoins de leurs enfants. Pour la plupart des familles ayant des enfants, surtout pour les mères monoparentales, un emploi stable est une condition essentielle pour assurer un revenu familial acceptable. Une économie solide qui offre des possibilités, particulièrement pour les jeunes familles, est le meilleur moyen d'améliorer le bien-être économique des familles et de réduire la pauvreté chez les enfants».

Le document de travail sur le Plan d'action national pour les enfants allègue également que la Prestation fiscale canadienne pour enfants «assure aux parents une transition plus facile de l'aide sociale à l'emploi et motive également les salariés à faible revenu à garder leur travail».

Le Conseil national du bien-être social ne croit pas que la conception actuelle de la Prestation fiscale canadienne pour enfants s'attaque aux inégalités marquées dans la sécurité du revenu des familles. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont délibérément décidé d'accorder la préférence aux familles de petits salariés pauvres plutôt qu'aux familles pauvres bénéficiaires d'aide sociale. Comme nous l'avons fait remarquer dans notre rapport de 1998 intitulé Les prestations familiales : les enfants restent encore sur leur faim, cette approche est discriminatoire à l'encontre des familles qui touchent l'aide sociale et ne tient pas du tout compte des besoins de la plupart des familles pauvres dont le chef est une femme seule, soit la famille type qui est depuis longtemps la plus pauvre parmi les pauvres. Selon nos estimations, seulement 17 p. cent des familles monoparentales pauvres et 59 p. cent des familles biparentales pauvres tirent pleinement profit du programme. Une partie des prestations que touchent les autres familles est récupérée par les gouvernements provinciaux et territoriaux.

La grande majorité des groupes de défense de la politique sociale au Canada souhaite que les gouvernements mettent un terme à ce traitement discriminatoire des familles qui touchent

l'aide sociale. Même le seul groupe de défense de la politique sociale qui appuie à fonds la récupération actuelle des prestations auprès des familles bénéficiaires d'aide sociale prévoit le jour où ces dernières pourront conserver les augmentations futures de la Prestation fiscale canadienne pour enfants.

La communauté internationale se préoccupe de la conception de la Prestation fiscale canadienne pour enfants. Lorsque les Nations Unies ont vérifié si le Canada se conformait aux dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, elles ont sévèrement critiqué les programmes sociaux du Canada. Dans leur rapport de décembre 1998, elles ont fait particulièrement état de la façon dont le gouvernement fédéral a permis aux provinces et territoires de récupérer les prestations pour enfants versées aux parents bénéficiaires d'aide sociale. Les Nations Unies ont également dit que les réductions des paiements de transfert, et des services de bien-être social par le gouvernement ont eu une «incidence particulièrement dure sur les femmes, surtout les femmes seules, qui constituent la majorité des personnes pauvres, la majorité des adultes bénéficiaires de l'aide sociale et la majorité des utilisateurs des programmes sociaux». Les Nations Unies ont recommandé que le Canada modifie la Prestation fiscale canadienne pour enfants afin d'interdire la récupération des prestations auprès des familles bénéficiaires d'aide sociale.

Le Conseil national du bien-être social pense qu'il faut mettre fin à cette pratique discriminatoire envers les familles bénéficiaires d'aide sociale plus tôt que plus tard, et certainement au plus tard dans le budget 2000. Un budget pour les enfants qui n'élimine pas la disposition de récupération n'obtiendra simplement pas l'appui de la plupart des groupes de défense de la politique sociale.

Entre-temps, le redressement récent de l'économie a très peu amélioré la condition des pauvres. Même si la récession de 1990-1991 est terminée depuis des années, les dernières données de Statistique Canada indiquent que le taux de pauvreté générale se situait à 17,2 p. cent en 1997. En 1989, ce taux n'était que de 13,6 p. cent. Le taux de pauvreté chez les enfants en 1989 était de 14,5 p. cent, mais il a grimpé à 19,6 p. cent en 1997.

Au Canada, le nombre d'emplois à temps plein sûrs et rémunérateurs a diminué, tandis qu'a augmenté le nombre d'emplois à court terme, à temps partiel, auxquels se rattachent une faible rémunération, de maigres avantages sociaux et peu de sécurité sinon aucune. Pour les jeunes parents peu instruits, les «mauvais» emplois représentent souvent les seules véritables

possibilités d'emploi; or, ces emplois ne peuvent pas enrayer la pauvreté infantile et familiale, quels que soient les efforts que fait un parent au travail. S'il est licencié, le parent s'enfonce encore plus profondément.

Les salaires minimums bas sont une partie du problème. Nulle part au Canada les salaires minimums sont suffisamment élevés pour permettre aux travailleurs à plein temps d'échapper à la pauvreté. La situation est encore pire lorsqu'un travailleur qui touche le salaire minimum a des enfants à charge. À Winnipeg, en 1999, un parent seul avec un enfant devait travailler 80 heures par semaine simplement pour atteindre le seuil de pauvreté. Une famille biparentale avec deux enfants devait travailler 118 heures par semaine dans la même ville pour atteindre le seuil de pauvreté (et il n'y a que 168 heures dans une semaine). À Vancouver, ville où le salaire minimum est le plus élevé au pays, un parent seul devait travailler 61 heures par semaine et un couple avec deux enfants devait travailler 89 heures par semaine pour atteindre le seuil de pauvreté. De toute évidence, les salaires minimums ne permettent pas de couvrir le coût de la vie.

Jusqu'ici, le redressement économique des années 90 n'a pas apporté les possibilités que l'on avait espérées pour les pauvres. Une économie vigoureuse pourrait être la base de plusieurs améliorations du marché du travail, mais il incombe aux gouvernements de s'assurer que tout le monde a de bonnes chances de participer. Au fil des ans, le Conseil a formulé de nombreuses recommandations pour s'assurer que tout le monde partage la prospérité économique du Canada. Les recommandations suivantes sont puisées d'un grand nombre de nos rapports :

- Les salaires minimums doivent permettre aux travailleurs de subvenir décemment à leurs besoins. Les gouvernements fédéral et provinciaux doivent s'assurer que les salaires minimums dans leur champ de compétence fournissent un revenu suffisant. Les salaires minimums doivent être indexés tous les ans proportionnellement au salaire moyen dans l'industrie.

- Le gouvernement fédéral doit verser des suppléments de revenu aux parents qui travaillent afin de leur permettre de défrayer les coûts supplémentaires d'éducation des enfants.

- Les gouvernements doivent offrir une formation professionnelle qui prépare les travailleurs aux nouveaux emplois.

- Les gouvernements doivent veiller à ce que les possibilités d'éducation postsecondaire soient disponibles à tout le monde, et pas seulement aux étudiants qui sont suffisamment chanceux d'avoir une famille qui peut payer leurs frais de scolarité et leurs frais de subsistance.

- Les gouvernements doivent s'assurer que la loi régissant les congés sans solde de maternité et parental dans leurs champs de compétence prévoit le temps dont les parents ont besoin pour s'occuper de leurs jeunes enfants. Le congé parental en vigueur couvre les premiers mois de la vie des enfants, mais les parents ont également besoin de temps pour s'occuper d'enfants malades et les emmener à des rendez-vous chez le médecin lorsque les enfants sont bien plus âgés.

- Les gouvernements doivent s'assurer que les lois régissant l'équité en matière d'emploi et l'équité salariale sont renforcées et mises en application.

Point n° 4 du Plan d'action national pour les enfants

Offrir des expériences d'apprentissage précoces et continues

«Les Canadiens et les Canadiennes se rendent compte de plus en plus qu'il faut considérer l'enfant comme un «apprenant» et consolider ses milieux d'apprentissage, structurés ou non. Avec le bon dosage soutien-défis-occasions de la part de ses parents, de ses professeurs et de la collectivité, l'enfant apprend à maîtriser les concepts, les connaissances et les compétences qui lui permettront de réussir sa vie.»

L'importance de l'apprentissage précoce et continu était un thème central de deux rapports du Conseil national du bien-être social sur la famille et l'enfant, soient Parents en santé, bébés en santé et Les enfants du préscolaire : des promesses à tenir, et sera repris dans d'autres rapports faisant partie de la série à paraître dans les mois à venir.

Le rapport sur les enfants d'âge préscolaire a insisté sur l'importance d'une politique familiale intégrée, qui reconnaîtrait les besoins de l'enfant dans toutes sortes de circonstances. Le point central de ce rapport était un nouveau programme national de services de garde, qui allait bien au-delà du stéréotype traditionnel du système monolithique de services de garde. Notre proposition soutient les parents qui travaillent à plein temps, ceux qui occupent un emploi à temps partiel et ceux qui ne travaillent pas, mais souhaitent que leurs enfants tirent profit d'un type de programmes de garderie de bonne qualité quelques heures par jour.

Nous pensons que les enfants devraient tirer profit d'une éducation de bonne qualité au cours de leur petite enfance, et non d'une sorte de service de baby-sitting de mauvaise qualité à peu de frais. Il faut de l'argent pour attirer et conserver un personnel compétent, mais c'est essentiel pour exécuter de bons programmes à l'intention des jeunes enfants. Un système de ce genre ne peut et ne doit pas être bon marché.

Nous considérons que l'éducation de la petite enfance est une partie importante d'un système de services de garde de qualité. Nous croyons également qu'il serait improductif et

inefficace de promouvoir des initiatives de grande envergure d'éducation de la petite enfance si elles ne sont pas des éléments d'un programme national de services de garde nouveau et amélioré.

De bons services de garde représentent une première étape importante dans l'acquisition continue du savoir. Des recherches révèlent que les enfants ayant reçu une éducation de bonne qualité durant la première enfance réussissent mieux à l'école primaire et sont plus enclins à terminer des études secondaires, collégiales ou universitaires. Les personnes ayant reçu une éducation de bonne qualité ont plus de chances de trouver un bon emploi, de le conserver et de jouir d'une bonne santé tout au long de leur vie.

Toutefois, il ne suffit pas d'offrir une éducation de bonne qualité pendant la première enfance. D'après les recherches, les résultats impressionnants des bons programmes d'éducation de la première enfance finissent par s'estomper si l'enfant fréquente par la suite des écoles de piètre qualité. Les gouvernements doivent investir à toutes les étapes de l'éducation, qu'il s'agisse des programmes d'éducation de la première enfance et du système scolaire en général ou des programmes de formation en cours d'emploi, des collèges et des universités.

Point n° 5 du Plan d'action national pour les enfants

Promouvoir l'épanouissement de l'adolescent

«Pour que l'adolescent puisse devenir un participant à part entière de la société, on doit lui fournir l'occasion de développer ses qualités d'empathie et de tolérance, le respect des sexes et de la diversité, le sens de l'équité, de la justice et de l'espoir, la compréhension et la confiance en soi. Il lui faut également acquérir les compétences et les connaissances nécessaires pour se tailler une place dans le marché du travail.

«Bien que tout adolescent représente un certain risque, certains sont plus à risque en raison de leur situation socio-économique et familiale, de leur sexe, de leur santé mentale, de problèmes de comportement ou de l'influence des camarades.

«Un Plan d'action national pour les enfants offre l'occasion de trouver des moyens plus efficaces de soutenir les jeunes dans leur transition vers le monde du travail et le rôle parental; il leur permet de contribuer à la collectivité, d'acquérir de nouvelles compétences et le sens du civisme. Nous nous devons d'offrir une chance égale aux garçons et aux filles, aux adolescentes et adolescents à faible revenu qui affichent un comportement à risque élevé».

La majeure partie de l'aide aux jeunes adolescents est reliée aux systèmes des écoles publiques supervisés par les gouvernements provinciaux et territoriaux. Pour les adolescents plus âgés, le gouvernement fédéral offre une aide financière par le biais des paiements de transfert, afin de financer les études postsecondaires, ainsi que par l'entremise des Bourses du millénaire annoncées dans le budget 1998. Toutefois, la plupart des gouvernements ont réduit les aides aux études postsecondaires. L'investissement dans l'éducation postsecondaire est essentiel pour s'assurer que les jeunes aient un accès égal à une éducation de bonne qualité, qui les préparera à occuper des bons emplois spécialisés à l'avenir.

L'incidence de la situation socio-économique est importante tout au long de la vie des gens, et cette incidence varie à tous les niveaux de l'échelle de revenus. Les enfants pauvres

obtiennent les moins bons résultats, mais ceux des familles à revenu moyen n'obtiennent pas d'aussi bons résultats que ceux des familles à revenu élevé. Le Conseil national du bien-être social se préoccupe beaucoup de l'incidence des réductions des dépenses de programmes sociaux par tous les ordres de gouvernement. Les jeunes tirent profit des programmes récréatifs publics qui les aident à devenir physiquement actifs, à acquérir de nouvelles compétences et à établir des relations sociales saines avec des jeunes issus de familles de tous les niveaux de revenu et de toutes les classes sociales. Ils bénéficient également de la participation et la supervision des adultes. En raison des réductions des dépenses par tous les ordres de gouvernement, il est très difficile pour les jeunes des familles à revenu moyen et faible de participer à nombre d'activités sportives et artistiques, qui étaient jadis accessibles à pratiquement tout le monde.

Très peu de possibilités d'emploi s'offrent aux jeunes. Leur taux de chômage demeure très élevé, malgré le redressement économique. Un rapport spécial de Statistique Canada a indiqué que les jeunes de 15 à 24 ans ne représentaient que huit pour cent de la population active du Canada en 1997, alors qu'ils comptaient pour 29 p. cent des sans-emploi. Le taux de chômage des jeunes était de 15,8 p. cent en décembre 1997, ce qui est scandaleux, tandis que celui des autres travailleurs était de 7,2 p. cent. Les taux de scolarisation étaient très élevés et l'emploi des jeunes était au plus bas niveau de tous les temps au moment de la publication du rapport. La proportion de jeunes sans expérience a grimpé de 9,8 p. cent en décembre 1989 à 24,6 p. cent en décembre 1997.

Les jeunes qui sont également parents ont été particulièrement défavorisés ces dernières années et ont dû subir de grandes privations au moment même où leurs enfants ont le plus besoin d'aide. Ils tireraient grandement profit des soutiens du revenu et des services sociaux que nous avons recommandés. En raison de leur manque d'expérience professionnelle, ils tireraient également profit d'améliorations du marché du travail et de nouveaux soutiens de l'emploi pour les familles. Dans notre rapport intitulé Les enfants du préscolaire : des promesses à tenir, nous avons recommandé que, dans le cadre de leurs initiatives de création d'emplois, tous les ordres de gouvernement fassent des efforts particuliers pour promouvoir les possibilités d'emploi pour les jeunes.

Point n° 6 du Plan d'action national pour les enfants

Créer des collectivités favorables, sûres et exemptes de violence

«Pour s'épanouir, l'enfant a besoin d'un milieu familial sûr, sans violence, à l'abri de toute forme de victimisation. Il a aussi besoin d'un milieu sain, sans violence, d'espaces de jeu. Parents, municipalités, fabricants, policiers, travailleurs sociaux et législateurs doivent assumer ensemble la responsabilité de rendre sécuritaire le milieu où vivent l'enfant et l'adolescent».

Pour créer des collectivités meilleures, il faut soutenir plus efficacement un vaste éventail de ressources communautaires, des écoles aux services de police, à la santé publique et à la protection de l'enfance. Tous ces programmes nécessitent un financement suffisant pour pouvoir atteindre leurs objectifs, mais nombre d'entre eux ont été la cible des réductions des dépenses des gouvernements ces dernières années.

Les collectivités pauvres et les personnes qui y vivent sont spécialement à risque. Le gouvernement fédéral peut faire sa part en s'assurant qu'il fournit sa part équitable de l'aide. Le Conseil national du bien-être social a formulé plusieurs recommandations afin de mieux répartir le financement des services de santé et sociaux entre le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires. Nous aimerions qu'Ottawa négocie une entente qui lierait directement le financement des programmes provinciaux et territoriaux à la demande de services de bien-être social, comme un programme national de services de garde. Nous croyons fermement que l'aide fédérale accrue devrait s'accompagner de normes nationales minimales afin de s'assurer que les impôts fédéraux financent des programmes sociaux efficaces et non des programmes inefficaces.

Les études indiquent que les enfants qui reçoivent des soins et une éducation de bonne qualité au cours de leur petite enfance sont bien moins susceptibles d'être impliqués, durant leur croissance, dans les activités criminelles et la violence en tant que victimes ou qu'agresseurs. L'établissement d'un programme national de services de garde qui assure que les enfants bénéficient d'un bon départ et que leurs parents ont la chance de trouver et de conserver des emplois suffisamment rémunérés devrait bien assurer la sécurité des collectivités. Le Conseil

national de prévention du crime du Canada, qui pendant un bref moment était un organisme consultatif auprès du Ministre de la Justice et du Solliciteur général, a recommandé que le meilleur moyen de lutter contre le crime était d'investir dans les programmes sociaux. En particulier, il a recommandé de commencer par offrir de bons programmes sociaux aux enfants :

> Il existe des preuves concluantes selon lesquelles le moyen le plus efficace de prévenir la criminalité est de s'assurer que les enfants sont en meilleure santé, que les familles sont plus solides, que les écoles sont meilleures et que les collectivités sont plus soudées. La prévention du crime par le développement social est un investissement sain. Les dividendes d'un tel investissement comprennent la baisse de la violence, des collectivités plus sûres et des économies importantes pour le système de justice pénale, ainsi que pour pratiquement tous les autres secteurs de dépenses publics et privés.

Le Conseil national du bien-être social estime qu'il est possible d'obtenir ces résultats si les gouvernements, en particulier le gouvernement fédéral, sont prêts à faire preuve de leadership et à faire ce qui doit être fait pour les enfants et les parents. Nous considérons le budget de l'an 2000 comme étant le test décisif des engagements du gouvernement fédéral exposés à maintes reprises.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les familles attendent depuis trop longtemps que le gouvernement fédéral réponde à leurs besoins. Et les gouvernements fédéraux successifs ont invoqué une excuse après l'autre pour faire attendre encore plus les familles. Dans les années 80, c'était la récession de 1981-1982, les taux d'intérêts élevés ou l'inflation. Plus tard au cours de la même décennie et au début des années 90, c'était le déficit et le penchant à réduire jusqu'à l'os à la fois les dépenses utiles et superflues du gouvernement.

L'économie étant devenue plus stable et Ottawa ayant assaini ses finances, l'attente devrait enfin être terminée et les excuses devraient être portées en terre. Le Conseil national du bien-être social et tous les autres groupes nationaux de défense de la politique sociale que nous connaissons sont convaincus que le budget fédéral qui doit être déposé en février 2000 pourrait et devrait être vraiment un budget pour les enfants.

Comme nous l'avons répété dans le présent rapport, nous nous attendons à ce que le prochain budget contienne une multitude de mesures, qui feront réellement la différence dans la vie des enfants et de leurs parents. Un vrai budget pour les enfants permettrait aux familles de disposer de fonds suffisants pour répondre à leurs besoins. Il fournirait une bien plus grande aide aux parents qui tentent de joindre les deux bouts au bas de l'échelle de la population active, il s'attaquerait aux problèmes chroniques de notre marché du travail, et il corrigerait les caractéristiques les plus dissuasives des programmes sociaux et des autres programmes de soutien du revenu.

Tout budget qui n'a pas la portée, la vision et l'argent liquide pour s'attaquer à ces problèmes sera une occasion ratée – certainement la dernière occasion ratée du millénaire, et peut-être la dernière occasion pour de nombreuses années de traduire des années de rhétorique sur les enfants en une réalité.

À la fin du présent chapitre, nous formulons quelque 29 recommandations précises qui devraient faire partie d'un vrai budget pour les enfants. Selon nous, trois recommandations doivent absolument se retrouver dans le budget 2000.

Premièrement, nous pensons qu'il est impératif que le gouvernement fédéral mette un terme à la pratique consistant à récupérer une partie de la Prestation fiscale canadienne pour enfants auprès des familles bénéficiaires d'aide sociale. Cette approche est nettement discriminatoire envers les familles qui touchent des prestations d'aide sociale et elle est particulièrement injuste pour les centaines de milliers de mères chefs de famille monoparentale pauvres et leurs enfants, lesquels doivent s'en remettre à l'aide sociale pour joindre les deux bouts. Nous n'arriverons jamais à comprendre que le gouvernement puisse tourner le dos aux plus pauvres d'entre les pauvres. Ottawa devrait revenir à la raison, maintenant, au lieu d'attendre que les tribunaux décident que les récupérations sont anticonstitutionnelles ou que ces dernières donnent encore une fois une mauvaise image du Canada aux Nations Unies. Le Conseil national du bien-être social n'appuiera pas toute augmentation du financement de la Prestation fiscale canadienne pour enfants dans le prochain budget si les gouvernements n'éliminent pas les récupérations en même temps.

Deuxièmement, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux doivent faire preuve de sérieux au sujet d'un programme national de services de garde pour les jeunes enfants. Il existe des preuves flagrantes selon lesquelles les services de garde de bonne qualité avantagent les enfants d'âge préscolaire et donc le Canada. Les parents avec de jeunes enfants appuient fermement un programme national de services de garde. Le gouvernement fédéral prévoyant un excédent de cinq milliards de dollars ou plus au cours de l'exercice 1999-2000, il serait déraisonnable de ne pas en affecter une grande partie aux services de garde, la dernière lacune dans les programmes sociaux à l'intention des familles.

Finalement, le Canada a un besoin désespéré d'une politique familiale intégrée qui assure que toutes les actions des gouvernements pour les familles avec des enfants soient sensées et ne soient pas contradictoires. Une politique familiale intégrée donnerait également à tous les Canadiennes et Canadiens un aperçu de l'orientation que nous espérons prendre pour les années à venir, plutôt qu'une liste de contrôle de projets minables établis pour faire taire les groupes de défense de la politique sociale.

Recommandations générales

Le gouvernement fédéral doit faire de l'élimination de la pauvreté chez les enfants une priorité, comme il l'a promis en 1989. Les taux de pauvreté chez les enfants ont augmenté et demeurent à des niveaux élevés inadmissibles depuis la récession de 1990-1991. En 1997, 19,6 p. cent des enfants canadiens de moins de 18 ans étaient pauvres.

Le Canada doit abandonner son «approche par étape» envers les familles et doit élaborer une politique familiale intégrée. Les politiques du marché du travail, les programmes de soutien du revenu, les services de garde, l'éducation et les autres programmes de soutien doivent avoir les mêmes objectifs plutôt qu'être contradictoires. En vertu des ententes actuelles, de nombreux employeurs n'offrent pas à leurs travailleurs un milieu qui tient compte des besoins des familles, nombre de parents occupant des emplois peu rémunérés ne peuvent pas gagner suffisamment pour subvenir aux besoins de leur famille, et de nombreux parents bénéficiaires d'aide sociale ne peuvent pas trouver les services de garde et les autres soutiens dont ils ont besoin pour intégrer la population active.

Tous les ordres de gouvernement doivent préserver les programmes à l'intention des familles. Au cours de la dernière décennie, les familles ont considérablement souffert des réductions des dépenses d'aide sociale, d'assurance-emploi, de services de garde et d'éducation.

Impôts et avantages fiscaux

Le gouvernement fédéral doit conclure une nouvelle entente avec les gouvernements provinciaux et territoriaux afin de mettre un terme à toutes les récupérations reliées à la Prestation fiscale canadienne pour enfants au plus tard le 1er juillet 2000. Toutes les familles à faible revenu, tant celles qui dépendent de l'aide sociale que celles qui ont un faible salaire, doivent toucher et conserver l'intégralité de la Prestation fiscale canadienne pour enfants.

Le gouvernement fédéral doit établir des mécanismes d'appel pour que les parents qui pensent ne pas recevoir les paiements exacts de Prestation fiscale canadienne pour enfants puissent obtenir rapidement un redressement.

La Prestation fiscale canadienne pour enfants doit être entièrement indexée en fonction de l'augmentation du coût de la vie. L'indexation intégrale signifie que les prestations doivent augmenter tous les ans conformément à l'Indice des prix à la consommation. Elle veut également dire que les seuils de prestations maximales pour les familles doivent augmenter tous les ans.

Le crédit pour TPS remboursable du gouvernement fédéral doit aussi être entièrement indexé en fonction de l'augmentation du coût de la vie.

Le gouvernement fédéral doit trouver un moyen d'éliminer l'impôt sur le revenu pour les personnes qui vivent en dessous du seuil de pauvreté. Une possibilité consisterait à miser sur les annonces faites dans les budgets de 1998 et 1999 selon lesquelles les familles à faible revenu seraient exemptées d'impôt sur 1 000 $ supplémentaires de revenu. Un crédit d'impôt pour faible revenu visant les personnes pauvres est une autre possibilité.

Le gouvernement fédéral doit examiner plus attentivement les dépenses fiscales des personnes et des entreprises pour éliminer les allégements fiscaux inutiles, afin d'assainir ses finances année après année, de poursuivre son objectif double consistant à réduire les impôts et à améliorer les programmes sociaux.

Services de garde

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux doivent créer un système national de services de garde et d'éducation de la petite enfance. En attendant qu'un système intégré et complet soit en place, les programmes et les politiques visant à aider les familles ne seront qu'un ensemble de mesures disparates. Un système raisonnable de services de garde d'âge préscolaire coûterait environ huit milliards de dollars par an. Le gouvernement fédéral payerait la part du lion du coût du programme, soit environ 3,5 milliards de dollars par an lorsque le nouveau système serait entièrement établi. Les gouvernements provinciaux et territoriaux, et les parents qui ne sont pas pauvres défrayeraient également une partie du coût.

Politiques du marché du travail

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux doivent accorder une plus grande priorité à la création d'un plus grand nombre d'emplois de qualité. Les stratégies de création d'emplois doivent s'efforcer particulièrement d'améliorer les perspectives d'emploi des jeunes, y compris les jeunes parents. La tendance à l'emploi à temps partiel, de courte durée et non conventionnel doit être inversée.

Les gouvernements doivent augmenter leurs salaires minimums pour s'assurer que les personnes qui travaillent à plein temps ont une chance raisonnable d'échapper à la pauvreté. Les salaires minimums actuels sont loin d'aider les personnes à échapper à la pauvreté. Il faut indexer les salaires minimums de sorte qu'ils augmentent tous les ans proportionnellement avec le salaire moyen dans l'industrie.

Le gouvernement fédéral doit étudier de nouveau la possibilité d'un complément du revenu du travail inspiré du Programme d'aide aux parents pour leurs revenus de travail du Québec ou du crédit de revenu gagné des États-Unis. Notre système de salaire ne tient aucun compte du nombre de personnes à charge d'un travailleur. Une façon assurée de s'attaquer à ce problème consiste pour les gouvernements à offrir une aide financière plus élevée aux parents à faible salaire.

Le gouvernement fédéral doit améliorer les dispositions de la Loi sur l'assurance-emploi portant sur le congé de maternité et le congé parental, afin d'offrir une couverture et un soutien meilleurs, en particulier, aux jeunes parents. Le délai de carence de deux semaines pour les congés de maternité et parental doit être immédiatement éliminé.

Pour tenir compte des avis judicieux de tous les spécialistes de la santé infantile, dont ceux de l'Organisation mondiale de la santé et du ministère fédéral de la Santé, il faut prolonger de six mois le congé de maternité que prévoit la Loi sur l'assurance-emploi. Un congé parental payé d'une durée de six mois également doit être offert à la mère ou au père.

Les prestations de maternité et parentales doivent représenter 70 p. cent de la rémunération du travailleur. Tous les travailleurs ayant gagné 2 000 $ dans l'année précédente doivent avoir droit à un congé de maternité et à un congé parental. Ces deux congés prévus par l'assurance-emploi doivent être offerts aux mêmes niveaux aux travailleurs autonomes. Pour éviter toute

discrimination envers les femmes enceintes, on ne doit pas exiger d'elles une période de travail minimale auprès d'un employeur en particulier.

Tous les congés de maternité et parentaux, payés ou non, doivent comprendre une garantie à l'égard des augmentations salariales et des droits dont les travailleurs auraient normalement bénéficié s'ils avaient occupé leur emploi.

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux doivent réformer leurs codes du travail pour prévoir des congés sans solde pendant au moins deux ans après la naissance d'un enfant et au moins dix jours de congés sans solde tous les ans pour s'acquitter des responsabilités familiales relativement à des enfants de tous âges.

Les travailleurs à temps partiel doivent avoir accès aux mêmes avantages sociaux que les travailleurs à plein temps de manière proportionnelle, et ils doivent être entièrement protégés par la loi régissant les normes du travail dans tous les secteurs de compétence.

Réforme du bien-être social

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux doivent négocier de nouvelles ententes d'aide sociale afin de remplacer le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux. L'entente doit prévoir une aide financière fédérale accrue pour les programmes de bien-être social. En contrepartie, les gouvernements provinciaux et territoriaux doivent accepter les normes nationales de base suivantes :

- Les taux de prestations d'aide sociale doivent être suffisamment élevés pour couvrir le coût des besoins fondamentaux tel que mesurés par le coût d'un «panier de biens et services» acheté dans la communauté locale d'une personne. Une fois établis de cette manière, les taux ne doivent pas être changés arbitrairement.

- Les exemptions de gains doivent permettre aux bénéficiaires d'aide sociale d'intégrer la population active sans être assujettis à des pénalités financières élevées ou au «remboursement fiscal» de prestations d'aide sociale. Dans certains secteurs de compétence, les personnes perdent un dollar d'aide sociale pour chaque dollar gagné au-delà d'un piètre montant établi - une perte équivalente à un impôt de 100 p. cent.

- Tous les territoires et provinces doivent défrayer le coût des médicaments d'ordonnance, des soins dentaires et des lunettes pour les bénéficiaires d'aide sociale, ainsi que pour les travailleurs à faible revenu et leur famille. Un nombre trop élevé de bénéficiaires d'aide sociale ne sont plus couverts pour les soins de santé non assurés lorsqu'ils intègrent la population active.

- Le travail obligatoire doit être entièrement interdit. Il est raisonnable d'encourager les bénéficiaires d'aide sociale à travailler, mais les affecter à des emplois subalternes ou sans issue précise comme condition pour toucher l'aide sociale équivaut à de la servitude. Forcer les parents bénéficiaires d'aide sociale à occuper des emplois dégradants crée des tensions graves qui sapent leur capacité de s'occuper de leurs enfants.

- Les programmes de bien-être social doivent veiller à ce que les bénéficiaires ayant de jeunes enfants aient toutes les possibilités de terminer leur éducation et leur formation, afin de pouvoir obtenir un emploi qui leur permette de subvenir à leurs besoins et à ceux de leurs enfants. Les programmes d'éducation et de formation doivent garantir l'accès aux services de garde aux parents qui en ont besoin.

- Les demandeurs et les bénéficiaires d'aide sociale doivent avoir le droit d'en appeler des décisions des responsables des services de bien-être social.

Traitement équitable des personnes

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux doivent étudier sérieusement la création d'un système de versement d'allocation d'entretien à l'avance afin d'aider les parents seuls à subvenir aux besoins de leurs enfants. L'omission de faire les versements de pension alimentaire et d'allocation d'entretien ordonnés par la cour est un problème de longue date au Canada, et la seule solution efficace est peut-être de demander aux gouvernements de faire directement les versements aux parents qui ont la garde des enfants et de recouvrer ce qu'ils peuvent auprès des parents qui n'en ont pas obtenu la garde.

Les gouvernements doivent adopter et mettre en application des lois sur l'équité salariale qui visent collectivement tous les employeurs et tous les emplois.

Les gouvernements doivent adopter et mettre en application des programmes d'équité en matière d'emploi et d'action positive afin de s'assurer que tous les employeurs traitent équitablement les membres des groupes défavorisés lors du recrutement et de la promotion du personnel.

MEMBRES DU CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

M. John Murphy (Président)
Canning (Nouvelle-Écosse)

M. Armand Brun (Vice-président)
Shediac (Nouveau-Brunswick)

Mme Doris Bernard	Radisson (Québec)
Mme Olive Crane	Mt. Stewart (Île-du-Prince-Édouard)
Mme Helen Margaret Finucane	Regina (Saskatchewan)
Mme Miriam Green	Montréal (Québec)
Mme Alice Hanson	Edmonton (Alberta)
M. Bruce Hardy	Surrey (Colombie-Britannique)
Mme Dana Howe	Windsor (Ontario)
M. David S. Northcott	Winnipeg (Manitoba)
Mme Marilyn Peers	Halifax (Nouvelle-Écosse)
M. Abdi Ulusso	Etobicoke (Ontario)

****

Directeur: Steve Kerstetter
Conseillère principale en politiques et agente de recherche: Joanne Roulston
Agente de liaison: Carole Lanthier
Agente de publications: Chantale Lortie

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 gouvernement fédéral. Le Conseil a pour mandat de conseiller le Ministre du Développement des ressources humaines sur des questions relatives aux citoyens à faible revenu.

Le Conseil est composé de 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. Au fil des années, le Conseil a reçu comme membres des assistés sociaux, des locataires de logements publics et d'autres citoyens à faible revenu, ou des enseignants, des travailleurs sociaux et d'autres personnes travaillant au sein d'associations de services bénévoles ou d'organismes privés d'aide sociale.

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 du revenu, la réforme du bien-être social, les soins de santé, les seuils de pauvreté et des données statistiques sur la pauvreté, le système de revenus de retraite, la réforme de la fiscalité, la politique de l'emploi, les services sociaux et l'aide juridique.

All publications of the National Council of Welfare are also available in English. For copies, please write to the National Council of Welfare, 2nd Floor, 1010 Somerset Street West, Ottawa K1A 0J9.