



En bref

Immigrants âgés : sécurité économique et facteurs intervenant dans l'accès aux prestations

Publication n° 07-45-F
Révisé le 26 mai 2010

Sandra Elgersma

Division des affaires sociales
Service d'information et de recherche parlementaires

***Immigrants âgés : sécurité économique
et facteurs intervenant dans l'accès
aux prestations***

(En bref)

La présente publication est aussi affichée en versions HTML et PDF sur Intraparl (l'intranet parlementaire) et sur le site Web du Parlement du Canada.

Dans la version électronique, les notes de fin de document contiennent des hyperliens intégrés vers certaines des sources mentionnées.

This publication is also available in English.

Les documents de la série ***En bref*** de la Bibliothèque du Parlement donnent un aperçu succinct, objectif et impartial de diverses questions d'actualité. Ils sont préparés par le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque, qui effectue des recherches et fournit des informations et des analyses aux parlementaires, ainsi qu'aux comités du Sénat et de la Chambre des communes et aux associations parlementaires.

TABLE DES MATIÈRES

1	SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE DES IMMIGRANTS ÂGÉS.....	1
1.1	Immigrants âgés au Canada	1
1.2	Sécurité économique	1
2	FACTEURS INFLUANT SUR L'ACCÈS QU'ONT LES IMMIGRANTS AUX PRESTATIONS DE VIEILLESSE.....	2
2.1	Prestations de vieillesse	2
2.2	Accords internationaux en matière de sécurité sociale	3
2.3	Parrainage au titre de la catégorie du regroupement familial.....	4
3	DÉBATS SUR LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE.....	5

IMMIGRANTS ÂGÉS : SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE ET FACTEURS INTERVENANT DANS L'ACCÈS AUX PRESTATIONS

1 SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE DES IMMIGRANTS ÂGÉS

Les nouveaux immigrants âgés sont beaucoup plus nombreux, toutes proportions gardées, à se trouver dans une situation de faible revenu que les immigrants de longue date ou les Canadiens de naissance. Les nouveaux immigrants âgés, qui vivent souvent avec des membres de leur famille élargie, peuvent sans doute profiter d'un plus grand appui de la part de leur famille que celui dont jouissent les personnes âgées nées au Canada; mais le peu de temps qu'ils ont passé sur le marché du travail canadien et les restrictions relatives à leur accès aux prestations risquent d'avoir une incidence négative sur leur bien-être économique.

1.1 IMMIGRANTS ÂGÉS AU CANADA

- La plupart des immigrants âgés vivent au Canada depuis des dizaines d'années : le recensement de 2006 a révélé que 87 % d'entre eux sont arrivés au Canada avant 1991¹. Au moment du recensement, la majorité des immigrants étaient « d'âge actif ». Toujours selon le recensement, 9 % d'entre eux étaient âgés de plus de 45 ans lorsqu'ils ont immigré au Canada².
- Au cours des années 2001 à 2006, seulement 3,4 % des nouveaux immigrants étaient des personnes âgées, alors que cette proportion s'établissait à 11,5 % chez les Canadiens de naissance âgés de 65 ans et plus³.
- Les immigrants ont beaucoup plus tendance que les non-immigrants à résider dans les grands centres urbains. En 2006, plus de la moitié des immigrants âgés vivaient à Toronto, à Vancouver ou à Montréal⁴.
- Au total, 64 % des immigrants âgés de plus de 65 ans sont nés en Europe et 23 % en Asie (Moyen-Orient compris). Dans les années à venir, cependant, ces chiffres pourraient bien être inversés, compte tenu de la hausse du nombre d'immigrants venant d'Asie et du Moyen-Orient et de la baisse du nombre d'immigrants européens⁵.

1.2 SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE

Les immigrants âgés en situation de pauvreté sont surreprésentés au Canada. C'est chez les immigrants âgés de fraîche date, en particulier, que l'on observe le taux de pauvreté le plus élevé. Ce taux a cependant tendance à diminuer au fil du temps et à se rapprocher de taux observé chez les personnes âgées nées au Canada.

Selon un sondage réalisé en 2003, 26 % des nouveaux immigrants âgés avaient un revenu qui se trouvait dans le quartile inférieur; chez les non-immigrants âgés, cette proportion était de 15 %, alors qu'elle était de 12 % chez les immigrants âgés qui se

sont établis au Canada avant 1981⁶. Ces constatations concordent avec celles de Boris Palameta (Statistique Canada), qui a examiné la situation plus à fond. M. Palameta a inclus trois groupes d'immigrants dans son étude : les immigrants de longue date, qui étaient au Canada depuis au moins 17 ans, les immigrants de moyenne date, qui y étaient depuis 7 à 16 ans, et les nouveaux immigrants, depuis 1 à 6 ans. Ce chercheur a constaté que, pour les immigrants de longue date, la probabilité de faible revenu était à peu près la même que pour les personnes âgées nées au Canada; par contre, les immigrants de moyenne date risquaient cinq fois plus d'avoir un faible revenu que les personnes de leur âge nées au Canada⁷.

Le pourcentage de personnes âgées à faible revenu diminue avec le temps, mais, chez les nouveaux immigrants, l'ampleur des baisses est peu prononcée. À preuve, les immigrants âgés établis au Canada depuis cinq ans ou moins avaient un taux de faible revenu de 31,5 % en 1980, mais de 27,2 % en 2005. En revanche, pour la même période, ce taux a été réduit de 28,1 à 13,3 % chez les personnes âgées nées au Canada. Ce résultat ressemble à celui obtenu par les immigrants de longue date : le taux de faible revenu chez ceux qui étaient au Canada depuis plus de 20 ans a été ramené de 34,2 % en 1980 à 14,2 % en 2005⁸.

2 FACTEURS INFLUANT SUR L'ACCÈS QU'ONT LES IMMIGRANTS AUX PRESTATIONS DE VIEILLESSE

2.1 PRESTATIONS DE VIEILLESSE

Le système canadien de prestations de vieillesse comporte trois volets, soit une pension financée à même l'impôt (Sécurité de la vieillesse), un supplément fondé sur le revenu (Supplément de revenu garanti) et un régime de retraite public financé par des contributions (Régime de pension du Canada et Régime des rentes du Québec). Les critères d'admissibilité de chaque volet sont décrits ci-après.

Prestations de la Sécurité de la vieillesse (SV) – Les prestations de la SV sont versées tous les mois aux personnes âgées de 65 ans et plus qui satisfont aux exigences de résidence. Elles sont imposables. Pour y avoir droit, les demandeurs doivent donc être âgés de 65 ans ou plus et être citoyens canadiens ou résidents autorisés au moment où leur pension est approuvée. Ils doivent avoir résidé au Canada pendant au moins dix ans après avoir atteint l'âge de 18 ans.

Le montant des prestations est fonction des années passées au Canada. La pleine pension de la SV est versée seulement aux personnes qui ont vécu au Canada pendant au moins 40 ans après avoir atteint l'âge de 18 ans. La personne qui ne parvient pas à satisfaire aux critères d'admissibilité à la pleine pension de la SV peut toutefois être admissible à une pension partielle. Celle-ci équivaut à 1/40^e de la pleine allocation mensuelle pour chaque année où la personne en cause a vécu au Canada après avoir atteint 18 ans. Financée à partir des recettes fiscales générales, la SV a été instituée afin d'assurer une prestation universelle aux personnes qui ont des liens avec le Canada.

Supplément du revenu garanti (SRG) – Le Supplément du revenu garanti est versé aux personnes âgées qui ont un faible revenu et qui vivent au Canada. Pour y avoir droit, il faut recevoir des prestations de la SV et répondre à certaines exigences en matière de revenu.

Régime de pension du Canada (RPC) – Le RPC est un programme d'assurance sociale fondé sur des cotisations prélevées sur la rémunération. Quiconque a versé au moins une cotisation valide au RPC est admissible à des prestations de retraite mensuelles. Les prestations peuvent être versées dès le mois qui suit le 60^e anniversaire du cotisant, à condition qu'une demande soit présentée à cet effet, accompagnée des documents nécessaires. Le montant de la pension du RPC dépend du montant des cotisations versées et du nombre d'années de cotisation, de même que de l'âge auquel la personne choisit de commencer à recevoir ses prestations. Le Régime des rentes du Québec (RRQ) est un programme semblable offert au Québec.

Deux autres facteurs méritent qu'on s'y attarde dans le cadre d'une analyse de l'accès des immigrants aux prestations pour personnes âgées : les Accords internationaux en matière de sécurité sociale et le parrainage au titre de la catégorie du regroupement familial. En voici la description en détail.

2.2 ACCORDS INTERNATIONAUX EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ SOCIALE⁹

Les accords en matière de sécurité sociale conclus entre le Canada et d'autres pays facilitent la coordination des pensions et autres prestations. Selon Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC), les accords en matière de sécurité sociale visent quatre grands objectifs : réduire ou éliminer les restrictions qui empêchent les Canadiens de recevoir une pension d'un autre pays; réduire ou éliminer les restrictions relatives au paiement de pensions à l'étranger; faciliter l'admissibilité aux prestations en totalisant les périodes admissibles dans le cadre des régimes des deux pays; permettre le maintien de la protection en matière de sécurité sociale et empêcher la cotisation à deux régimes.

Le Canada a conclu plus de 50 accords en matière de sécurité sociale, chacun ayant ses particularités propres¹⁰. La plupart des accords autorisent toutefois les immigrants à ajouter les périodes de résidence ou de contribution dans leur pays d'origine à leur période de résidence au Canada; on veut ainsi leur permettre de satisfaire aux critères d'admissibilité aux prestations de la SV plus rapidement qu'ils ne le pourraient autrement. Par exemple, conformément à l'accord entre le Canada et la Nouvelle-Zélande, le Canada considère les périodes de résidence d'une personne en Nouvelle-Zélande après qu'elle a atteint l'âge de 20 ans comme une période de résidence au Canada. Après que l'admissibilité à une prestation a été établie, chaque pays verse une prestation en proportion de la période visée par son système de sécurité sociale. Seules les périodes de résidence au Canada sont prises en compte dans le calcul de la prestation de la SV.

Les immigrants admissibles aux prestations de la SV en vertu d'un accord en matière de sécurité sociale n'ont droit qu'à une partie du SRG. Ils y ont droit au prorata de leurs années de résidence au Canada. Ainsi peuvent-ils recevoir un dixième du montant du SRG pour chaque année de résidence au Canada, jusqu'à concurrence de dix ans.

2.3 PARRAINAGE AU TITRE DE LA CATÉGORIE DU REGROUPEMENT FAMILIAL

Le citoyen canadien ou le résident permanent qui parraine un parent pour qu'il vienne vivre au Canada s'engage à le soutenir financièrement pour une période de temps déterminée (la durée du parrainage). Le parrain promet de faire en sorte que le parrainé et sa famille n'aient pas à faire de demande d'aide sociale. De plus, il s'engage à rembourser personnellement toute somme qui leur serait versée à titre d'aide sociale pendant la durée de son engagement.

Les personnes parrainées ont aussi un accès restreint aux prestations fédérales pendant toute la durée de l'engagement. D'après la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, une personne parrainée ne peut, pendant la durée du parrainage, recevoir le supplément de revenu garanti (sous-alinéa 11(7)e(ii)), l'allocation au conjoint (sous-alinéa 19(6)d(ii)) ou l'allocation aux survivants (sous-alinéa 21(9)c(ii)). La période d'engagement varie de trois à dix ans, selon le rapport qui existe entre le parrain et le parrainé.

La majorité des nouveaux résidents permanents de 65 ans et plus qui arrivent au Canada sont des immigrants de la catégorie du regroupement familial (environ 83 % de ce groupe d'âge au cours des dix dernières années)¹¹. C'est le cas pour les deux sexes, bien que le pourcentage soit légèrement plus élevé chez les hommes. Voilà qui porte à croire que les exigences relatives au parrainage sont particulièrement pertinentes dans le cas des nouveaux immigrants de cette catégorie d'âge, même si ces derniers ne représentent qu'un petit pourcentage de l'ensemble des nouveaux immigrants.

En ce qui concerne la retraite, les immigrants sont doublement désavantagés dans le système de pension du Canada. D'abord, ils ont du mal à acquérir une pension de l'État, compte tenu des exigences de résidence. Ensuite, il leur est extrêmement difficile d'accumuler des avoirs de retraite dans le cadre du RPC/RRQ ou de régimes privés, à cause des difficultés qu'ils ont à s'intégrer pleinement au marché du travail canadien¹². Les nouveaux immigrants s'inquiètent également de leur retraite : 45 % de ceux qui sont près de la retraite et qui ont immigré au Canada depuis 1980 croient que leurs préparatifs financiers sont inadéquats¹³.

Les données qui montrent la dépendance de divers groupes envers le SRG viennent confirmer ces inquiétudes. Les personnes qui ont immigré au Canada avant 1969 dépendent moins du SRG que les Canadiens de naissance, ont constaté Patrick Marier et Suzanne Skinner. Cependant, 59 % des ménages d'immigrants établis au pays après 1970 recevaient le SRG en 2004. Parmi les immigrants, les femmes tiraient une plus grande proportion de leur revenu du SRG que les hommes¹⁴.

D'après un rapport publié en 2009, « plus le temps que passent au Canada les immigrants âgés est long, plus le système de transferts réduit leur taux de faible revenu ¹⁵ ». Des recherches de ce genre mettent en relief l'importance que prennent, pour les immigrants de fraîche date, les sources de revenu de remplacement, comme le revenu provenant du marché du travail ou le soutien familial; elles témoignent également de l'importance des décisions en matière de politique.

3 DÉBATS SUR LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE

En suivant l'évolution de la politique gouvernementale concernant le versement de prestations de vieillesse à des personnes âgées nées à l'étranger, on constate que l'équité, l'adéquation du revenu, la restriction des coûts et la réduction des abus dont le régime fait l'objet sont des principes qui ne se sont jamais démentis.

Non seulement la réforme de 1977 a-t-elle facilité la négociation d'accords internationaux en matière de sécurité sociale, mais elle a aussi permis d'instaurer des pensions partielles. À l'époque, les décideurs reconnaissaient que les immigrants qui, à défaut d'une longue participation au marché du travail canadien, n'avaient pas accumulé suffisamment d'avois de retraite auraient été défavorisés sur le plan financier, faute d'un accord en matière de sécurité sociale entre le Canada et leur pays d'origine. On a alors pensé qu'il serait possible de répondre à leurs besoins grâce à une aide sociale (pour qu'ils atteignent un niveau de vie comparable) ¹⁶. Étant donné les flux d'immigration de l'époque, les problèmes les plus préoccupants étaient ceux auxquels se heurtaient les immigrants européens.

Grâce à l'instauration de pensions partielles (un changement par rapport à la règle du tout ou rien en vigueur auparavant), les personnes nées à l'étranger pouvaient bénéficier de la SV, du moins en partie. La même réforme a cependant abouti à la création de deux catégories de personnes âgées : celles qui recevaient des prestations complètes et celles qui recevaient des prestations partielles.

C'est en partie pour aplanir cette inégalité que le budget de 1984 a prévu une augmentation du montant maximum du SRG payable au titre de la pension partielle de la SV de manière qu'elle corresponde au revenu global SV-SRG des pensionnés touchant le plein montant. Cette réforme s'est soldée par un nombre élevé d'immigrants parrainés âgés qui venaient de pays avec lesquels le Canada avait conclu un accord en matière de sécurité sociale, qui avaient droit à la SV au bout d'une année et qui recevaient également des paiements non négligeables de SRG ¹⁷.

Le budget de 1996 a prévu des modifications aux conditions d'admissibilité pour tenir compte de l'augmentation du coût de la SV et des obligations financières des répondants de la catégorie du regroupement familial. Les bénéficiaires qui étaient admissibles aux prestations en vertu d'un accord en matière de sécurité sociale auraient droit à un dixième du SRG pour chaque année de résidence au Canada, jusqu'à ce qu'ils remplissent les conditions requises pour l'obtention du plein montant des prestations. Une autre mesure importante consistait à limiter l'admissibilité des immigrants parrainés au SRG ou à l'allocation de conjoint pendant la période de parrainage.

Les principes d'équité, d'adéquation du revenu, de restriction des coûts et de réduction des abus dont le régime est l'objet font encore partie du débat sur les politiques publiques. Des groupes de défense des intérêts des immigrants et des députés craignent que des immigrants âgés reçoivent des prestations pour personnes âgées dans l'année qui suit leur arrivée au Canada tandis que d'autres doivent attendre. Selon eux, les personnes qui n'ont pas droit à la SV sont les plus vulnérables, car elles n'avaient pas de protection adéquate dans leur pays d'origine. Au cours des 39^e et 40^e législatures, des projets de loi d'initiative parlementaire ont été présentés à la Chambre des communes dans le but de ramener de dix à trois le nombre d'années de résidence obligatoire pour être admissible à la SV¹⁸. Une autre solution préconisée consiste à transformer les prestations de la SV en prestations universelles fondées sur la citoyenneté plutôt que sur la résidence¹⁹.

Les tenants de la politique actuelle croient que les personnes doivent démontrer qu'elles ont fourni une contribution au Canada, avant de pouvoir toucher des prestations à vie : la période de dix ans leur semble donc raisonnable. Ils se reportent à la décision rendue dans l'affaire *Canada c. Pattinson*, selon laquelle les critères de résidence prévus dans les dispositions réglementaires ne vont pas à l'encontre des droits et ne constituent pas non plus une discrimination fondée sur l'un des motifs énoncés dans la *Charte canadienne des droits et libertés*²⁰. Enfin, certains craignent que l'élargissement de l'admissibilité aux programmes de prestations pour personnes âgées compromette la viabilité financière de ces programmes.

Ces intérêts divergents continueront de façonner la politique et les prestations dans les années à venir. Cependant, l'accroissement de la pauvreté chez les nouveaux immigrants et les changements non négligeables concernant la provenance des immigrants donnent à penser que les anciennes solutions ne seront peut-être plus adéquates.

NOTES

1. Statistique Canada, *Profil des circonscriptions électorales fédérales (ordonnance de représentation de 2003), Recensement de 2006 : langue, mobilité et migration, et immigration et citoyenneté*, 2007, p. 18.
2. Statistique Canada, « Statut d'immigrant et période d'immigration (9), connaissance des langues officielles (5), langue maternelle détaillée (103) groupes d'âge (10) et sexe (3) pour la population, pour le Canada, les provinces, les territoires, les régions métropolitaines de recensement et les agglomérations de recensement, Recensement de 2006 – Données-échantillon (20 %) », n° 97-557-X2006021 au catalogue de Statistique Canada, 4 décembre 2007.
3. Tina Chui, Kelly Tran et Hélène Maheux, *Immigration au Canada : un portrait de la population née à l'étranger, Recensement de 2006*, n° 97-557 au catalogue de Statistique Canada, décembre 2007, p. 13.

4. Statistique Canada, « Statut d'immigrant et lieu de naissance (38), sexe (3) et groupes d'âge (10) pour la population, pour le Canada, les provinces, les territoires, les régions métropolitaines de recensement et les agglomérations de recensement, Recensement de 2006 – Données-échantillon (20 %) », n° 97-557-X2006013 au catalogue de Statistique Canada, 4 décembre 2007.
5. Statistique Canada, « Lieu de naissance (33), période d'immigration (9), sexe (3) et groupes d'âge (10) pour la population des immigrants, pour le Canada, les provinces, les territoires, les régions métropolitaines de recensement et les agglomérations de recensement, Recensement de 2006 – Données-échantillon (20 %) », n° 97-557- X2006019 au catalogue de Statistique Canada, 4 décembre 2007.
6. Martin Turcotte et Grant Schellenberg, *Un portrait des aînés au Canada*, n° 89-519-XIF au catalogue de Statistique Canada, février 2007, p. 296.
7. Boris Palameta, « Le faible revenu chez les immigrants et les minorités visibles », *Perspective*, n° 75-001-XIF au catalogue de Statistique Canada, avril 2004, p. 15.
8. Il faut noter que ces données sont fondées sur le revenu après transferts et avant impôt. (Voir Garnett Picot, Yuqian Lu et Feng Hou « Les taux de faible revenu des immigrants : rôle du revenu du marché et des transferts gouvernementaux », *Perspective*, n° 75-001-X au catalogue de Statistique Canada, décembre 2009, p. 21.)
9. L'information contenue dans cette partie est tirée de *Social Security Agreements Oct. 07*, document de travail non publié produit par Ressources humaines et Développement social Canada.
10. On trouvera la liste et le texte intégral de tous les accords dans le site Web de Service Canada, sous [État des accords de sécurité sociale du Canada](#). Le gouvernement met continuellement au point de nouveaux accords en matière de sécurité sociale. Dans le cadre des négociations, il accorde la priorité à des facteurs comme les considérations diplomatiques, les prestations, la portée, la conception et la coordination du régime de pension de l'autre pays, sa viabilité financière et la capacité administrative de l'autre pays.
11. « Canada – Résidents permanents de 15 ans ou plus selon l'âge et la catégorie », dans Citoyenneté et Immigration Canada, [Faits et chiffres 2008 : Aperçu de l'immigration – Résidents permanents et temporaires](#).
12. Patrik Marier et Suzanne Skinner, *The Impact of Gender and Immigration on Pension Outcomes in Canada*, document présenté lors de la Conférence annuelle de l'Association canadienne de science politique, Saskatoon, 30 mai-2 juin 2007, p. 12.
13. Turcotte et Schellenberg (2007), p. 305.
14. Marier et Skinner (2007), p. 11 et 17.
15. Picot, Lu et Hou (2009), p. 23.
16. Chambre des communes, *Débats*, 2^e session, 13^e législature, 21 février et 28 mars 1977.
17. Edward Tamagno, *Strengthening the Foundations of Canada's Pension System: A Review of the Old Age Security Program*, Caledon Institute of Social Policy, novembre 2007, p. 21.
18. Projet de loi C-362 : Loi modifiant la Loi sur la sécurité de la vieillesse (exigence de résidence), 1^{re} session, 39^e législature; projet de loi C-428 : Loi modifiant la Loi sur la sécurité de la vieillesse (exigence de résidence), 2^e session, 40^e législature.
19. Marier et Skinner (2007), p. 13.
20. *Canada c. Pattinson*, [1990] A.C.F. n° 1142, Cour d'appel fédérale.