

Mai 1999

Le présent document peut être également consulté sur le site Web fédéral-provincial-territorial à l'adresse : <http://socialunion.gc.ca>

Pour obtenir plus de renseignements ou des exemplaires supplémentaires, prière d'écrire à l'adresse suivante :

Prestation nationale pour enfants

C.P. 307

Ottawa (Ontario)

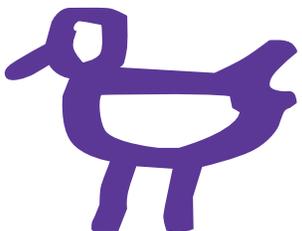
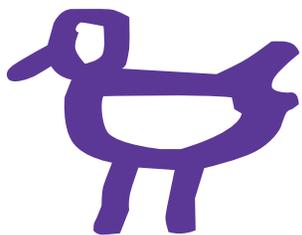
K1A 0J9

© Ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1999

N° de catalogue : MP43-395/1999F

ISBN : 0-662-83700-2

English version of this document available upon request.



La Prestation nationale pour enfants - Rapport d'étape

1999

Message des ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables des services sociaux

La Prestation nationale pour enfants est une nouvelle initiative qui vient déjà en aide à de nombreuses familles à faible revenu partout au Canada. En 1998, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont lancé un régime nouveau et élargi de prestations, de mesures de soutien et de services visant à assurer aux enfants un meilleur départ dans la vie.

Nous avons lancé cette initiative parce que, à notre avis, il est essentiel que le Canada améliore à long terme la situation des enfants de familles à faible revenu. Pour atteindre cet objectif, il ne suffira pas d'augmenter les prestations gouvernementales aux familles. Nous devons adopter une approche plus dynamique – une approche qui allie le soutien financier à des mesures concrètes qui visent à renforcer le lien entre les familles à faible revenu et le marché du travail.

Nous avons collaboré étroitement pendant la conception de cette initiative, qui prend appui sur un engagement ferme – celui d'aider les familles à réussir dans notre économie en évolution. La Prestation nationale pour enfants est le fruit de ce partenariat; elle reflète une approche novatrice et progressiste de l'investissement dans les enfants du Canada; enfin, il s'agit d'un modèle de coopération fédérale, provinciale et territoriale.

L'initiative combine d'importants nouveaux investissements fédéraux sur le plan des prestations pour enfants à l'intention des familles à faible revenu avec d'importants investissements provinciaux et territoriaux dans les services et prestations destinés à ces mêmes familles. Elle met en place une plate-forme nationale de soutien du revenu plus solide pour toutes les familles à faible revenu, tout en prévoyant une approche souple et adaptée aux besoins locaux sur le plan social et du marché du travail. Ensemble, ces éléments contribueront à l'amélioration des possibilités d'avenir de centaines de milliers d'enfants canadiens.

Nous savons que cette initiative n'est qu'un élément de la solution, et que des tendances économiques et sociales plus générales auront une incidence majeure sur nos efforts. Nous savons aussi qu'il faut une approche générale pour venir en aide aux enfants et aux familles, et nous collaborons (dans le contexte du Conseil des ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux sur la refonte des politiques sociales) afin de donner corps à un plan d'action national pour les enfants. La PNE marque un grand

pas en avant dans la préparation d'un avenir encore meilleur pour nos enfants et notre pays. Il s'agit d'une initiative à long terme qui répond aux commentaires formulés par des Canadiens et Canadiennes, qui estiment que le mieux-être des enfants de notre pays est une grande priorité.

Le présent rapport d'étape concrétise notre engagement de faire part régulièrement du progrès de notre initiative. Il renferme de l'information sur les premiers mois de la Prestation nationale pour enfants. Les rapports à venir fourniront de l'information détaillée sur les ressources consacrées à la Prestation nationale pour enfants, sur les programmes, services et prestations compris dans ce régime et, surtout, sur les résultats obtenus.

Nous comptons poursuivre notre collaboration en vue de répondre aux besoins des enfants dans les années à venir et nous rendrons compte régulièrement du progrès accompli.

Ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables des services sociaux.

Table des matières

Sommaire	i
Chapitre 1 - Objectif du présent rapport	1
Chapitre 2 - Cadre de l'initiative de la Prestation nationale pour enfants	3
L'incidence de la pauvreté	3
Le coût des faibles revenus	3
Tendances économiques et sociales	4
Le « mur de l'aide sociale »	5
Chapitre 3 - Notre point de départ	7
Un nombre accru de familles à faible revenu	9
Le revenu des familles à faible revenu est demeuré constant	11
Recul de l'emploi et augmentation de l'importance des paiements de transfert gouvernementaux	12
Recours accru à l'aide sociale	13
Répercussions sur les politiques et les programmes	14
Chapitre 4 - Initiative de la Prestation nationale pour enfants	15
Principes directeurs de la Prestation nationale pour enfants	15
Comment fonctionne la PNE	17
Volet fédéral	18
Volet provincial et territorial	22
Volet Premières Nations	29
Harmonisation des programmes	29
Sommaire	30
Chapitre 5 - Suivi des progrès	31
Indicateurs des activités de programmes	31
Indicateurs d'avancement	31
Évaluation et recherche	33
Chapitre 6 - Les mesures à venir	35
Améliorations futures	35
Conclusion	35
Invitation au dialogue	36

Annexe 1 - Données du gouvernement du Canada	37
Annexe 2 - Initiatives des provinces, territoires et Premières Nations dans le cadre de la PNE	43
Introduction	43
Terre-Neuve et Labrador	45
Île-du-Prince-Édouard	47
Nouvelle-Écosse	49
Nouveau-Brunswick	51
Ontario	53
Manitoba	55
Saskatchewan	57
Alberta	59
Colombie-Britannique	61
Yukon	63
Territoires du Nord-Ouest	65
Premières Nations	67
Annexe 3 - Ressources Internet	71
Information statistique	71
Information descriptive	73
Annexe 4 - Les mesures de la pauvreté au Canada	75

Sommaire

Un effort conjoint des gouvernements du Canada

La Prestation nationale pour enfants est une initiative conjointe des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux du Canada en vue d'aider les enfants de familles à faible revenu à amorcer leur vie du bon pied. C'est l'une des nombreuses mesures prises par les gouvernements pour venir en aide aux enfants et à leurs familles.

La pauvreté chez les enfants et le « mur de l'aide sociale »

De plus en plus, les gens prennent conscience de l'importance de leurs premières expériences de vie sur leur bien-être ultérieur. Malheureusement, les enfants canadiens sont trop nombreux à ne pas pouvoir profiter pleinement de la prospérité du pays. Malgré la croissance de l'économie, le nombre de familles à faible revenu est demeuré relativement stable au cours des dernières années.

Dans bien des cas, les politiques et les programmes visant à aider les familles à faible revenu bénéficiaires de l'aide sociale font qu'il est difficile pour elles d'intégrer le marché du travail sans perdre leurs prestations pour enfants. Ainsi, certains parents voient leur situation financière se détériorer

lorsqu'ils abandonnent l'aide sociale pour accepter un emploi peu rémunérateur, et peuvent parfois perdre l'aide supplémentaire à laquelle ils avaient droit pour les médicaments, les soins dentaires et médicaux de leurs enfants. Ce « mur de l'aide sociale » complique l'intégration durable des familles au marché du travail.

La Prestation nationale pour enfants

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont convenu de la nécessité d'adopter une nouvelle approche pour aider les familles à faible revenu. Ils ont donc collaboré à la mise en place de la Prestation nationale pour enfants, une initiative conçue pour aider à prévenir et à réduire la pauvreté chez les enfants, favoriser la participation au marché du travail et réduire les chevauchements et les redondances entre gouvernements.

La Prestation nationale pour enfants aide toutes les familles à faible revenu :

- Elle soutient les parents bénéficiaires de l'aide sociale qui veulent travailler en leur offrant un meilleur accès aux prestations et services essentiels pour leurs enfants.
- Les parents occupant déjà un emploi peu rémunérateur obtiennent désormais l'aide dont ils ont grand besoin pour conserver cet emploi.

Grâce à la Prestation nationale pour enfants, le gouvernement du Canada accroît le soutien financier offert aux familles à faible revenu. Il offre ainsi la même prestation de base aux enfants partout au pays, que leurs parents soient salariés ou bénéficiaires de l'aide sociale.

De leur côté, la plupart des provinces, des territoires et des Premières Nations vivant dans des réserves ont rajusté le soutien offert aux familles dans le cadre de l'aide sociale, et ont tous investi dans des prestations et services nouveaux et améliorés à l'intention des familles à faible revenu. Adaptés aux priorités et aux besoins locaux, ces investissements ciblent des secteurs clés comme les prestations pour enfants et les suppléments au revenu gagné, la garde d'enfants, les services à la petite enfance et aux enfants à risque et les prestations d'assurance-maladie complémentaires.

Mode de fonctionnement

En juillet 1998, le gouvernement du Canada ajoutait à la Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE) une nouvelle prestation fédérale mensuelle pour les familles à faible revenu. Le supplément de Prestation nationale pour enfants est versé, dans le cadre de la PFCE, aux familles éligibles dont le revenu ne dépasse pas 25 921 \$. Ce supplément représente un investissement fédéral de 850 millions de dollars pour 1998-1999 (de juillet à juin), et une augmentation des prestations fédérales pour environ 1,4 million de familles canadiennes et 2,5 millions d'enfants.

Pendant le premier exercice, les provinces (à l'exclusion du Québec), les territoires et les Premières Nations ont investi quelque 305,2 millions de dollars en prestations et services pour les familles à faible revenu. Ces investissements se répartissaient comme suit :

- 95 millions de dollars en prestations pour enfants et suppléments au revenu gagné;
- 120,2 millions de dollars pour les services de garde et les garderies;
- 9,6 millions de dollars pour les prestations d'assurance-maladie complémentaires;
- 13,8 millions de dollars pour les services à la petite enfance et aux enfants à risque;
- 66,6 millions de dollars pour d'autres programmes conformes aux objectifs de la Prestation nationale pour enfants (y compris ceux offerts par les Premières Nations dans les réserves de tout le pays).

Mesures de suivi

Les gouvernements se sont engagés à évaluer la mise en œuvre de la Prestation nationale pour enfants, et à rendre compte régulièrement des progrès réalisés, surtout que les activités des programmes sont encore en pleine évolution. Les prochains rapports d'étape fourniront d'autres détails sur les dépenses et les activités des programmes, et feront le point sur les indicateurs de progrès, particulièrement ceux qui concernent les objectifs de l'initiative : réduction de l'ampleur de la pauvreté chez les enfants, participation au marché du travail et harmonisation des

programmes. Les gouvernements travailleront de concert à l'élaboration d'un mécanisme d'évaluation et de recherche qui fournira une base d'information suffisante pour savoir ce qui fonctionne et mettre en commun les pratiques les plus efficaces.

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux veulent connaître le point de vue des Canadiens et des Canadiennes sur la Prestation nationale pour enfants, son application dans les faits et les améliorations qui pourraient y être apportées. Vous trouverez en fin de rapport la marche à suivre pour faire part de vos observations.

Les mesures à venir

Le gouvernement fédéral a annoncé que le supplément de la Prestation nationale pour enfants profitera d'un financement additionnel de 425 millions de dollars en juillet 1999 et d'un autre 425 millions de dollars en juillet 2000. Ces fonds supplémentaires permettront d'accroître le supplément par enfant de 350 \$ au cours des deux prochaines années. Pour leur part, les gouvernements provinciaux et territoriaux et les Premières Nations vivant dans des réserves investiront davantage dans leurs services et programmes pour les enfants de familles à faible revenu.

Les gouvernements estiment que la Prestation nationale pour enfants a déjà un effet positif dans la vie des enfants canadiens qui grandissent au sein d'une famille à faible revenu. À compter de l'automne de l'an 2000, des rapports annuels expliqueront les plus récents résultats de l'initiative. Tous les partenaires de cette initiative se sont engagés à collaborer afin d'améliorer le plus possible la condition des enfants du pays.

Chapitre 1

Objectif du présent rapport

Tous les Canadiens et les Canadiennes ont à coeur le mieux-être des enfants. La Prestation nationale pour enfants (PNE) est une initiative conjointe des gouvernements fédéral, provinciaux¹ et territoriaux visant à assurer aux enfants de familles à faible revenu un bon départ dans la vie. Les enfants sont une priorité pour tous les gouvernements, et la PNE contribue grandement à l'atteinte de leurs objectifs à ce chapitre.

Durant l'élaboration de la PNE, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont convenu qu'il était essentiel de rendre compte régulièrement au public du progrès accompli. Les gouvernements ont convenu de rendre compte des ressources investies dans les initiatives, ainsi que des nouveaux programmes et services offerts. Surtout, les gouvernements ont convenu de signaler les résultats obtenus tels que l'évolution de la condition des familles à faible revenu. Dans le cadre de tables rondes tenues au cours de l'été de 1998, les représentants d'organismes spécialisés et non gouvernementaux ont confirmé l'importance de ce type de comptes rendus. Le présent rapport d'étape concrétise notre engagement à faire part régulièrement du progrès de notre initiative.

Le présent rapport vise à établir un cadre pour les futurs rapports d'étape. Préparé durant les premières étapes de la PNE, il reflète les progrès accomplis au cours de la période initiale de l'initiative. Par ce rapport et ceux qui suivront, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux s'engagent à renseigner le public et à adopter une démarche qui peut être soumise à un examen public.

Nous surveillerons les répercussions de la Prestation nationale pour enfants et préparerons des rapports annuels à compter de l'automne de l'an 2000. Les répercussions à long terme seront abordées dans des recherches et des études d'évaluation.

Le présent rapport porte sur les aspects clés de l'initiative de la PNE : les défis auxquels font face les enfants de familles à faible revenu (chapitre 2); les tendances relatives au revenu et à l'emploi au cours des années précédant la mise en place de la Prestation nationale pour enfants (chapitre 3); le fonctionnement de l'initiative, ainsi que l'information la plus à jour dont on dispose sur le programme (chapitre 4). Nous avons également relevé des indicateurs potentiels qui pourraient servir dans les rapports futurs à évaluer le progrès et l'influence de cette initiative (chapitre 5). Enfin, les auteurs du présent rapport encouragent les Canadiens et les Canadiennes à faire valoir leur opinion sur la Prestation nationale pour enfants et sur le présent rapport. Veuillez vous reporter au chapitre 6 pour obtenir de l'information sur la façon de nous transmettre vos commentaires.

1. Le gouvernement du Québec a déclaré être d'accord avec les principes fondamentaux de la Prestation nationale pour enfants. Il ne participe pas cependant à l'initiative parce qu'il souhaite conserver le contrôle du soutien du revenu pour les enfants du Québec. Dans le présent rapport, tout référence à des positions conjointes gouvernements fédéraux, provinciaux territoriaux n'inclut pas le Québec.

Chapitre 2

Cadre de l'initiative de la Prestation nationale pour enfants

Les Canadiens et les Canadiennes tiennent à ce que les enfants aient un bon départ dans la vie. De plus en plus, les gens prennent conscience de l'importance de leurs premières expériences de vie sur leur bien-être ultérieur. Les enfants bien encadrés aujourd'hui ont plus de chances de devenir des adultes sains, responsables, productifs et attentionnés, contribuant à l'économie et à la société canadiennes. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux du Canada reconnaissent avoir un rôle à jouer dans la création d'un environnement positif dans lequel les parents, les familles et les collectivités élèveront leurs enfants. Voilà pourquoi ces gouvernements ont uni leurs efforts : afin d'élaborer une nouvelle approche du soutien accordé aux enfants et à leurs familles.

Grandir au Canada

Le Canada est reconnu à l'échelle mondiale comme un endroit où il fait bon vivre. Dans les études internationales sur la qualité de vie, le Canada se situe régulièrement parmi les premiers dans presque toutes les catégories. Notre économie vigoureuse, nos ressources naturelles abondantes, notre environnement naturel spectaculaire, nos villes propres et les taux de criminalité faibles contribuent à une qualité de vie enviable. La plupart des enfants canadiens bénéficient de cet environnement positif : ils grandissent dans des familles et des collectivités

saines qui les soutiennent et leur offrent une base solide grâce à laquelle ils pourront s'épanouir.

L'incidence de la pauvreté

Malheureusement, trop d'enfants canadiens ne sont pas en mesure de tirer pleinement parti des avantages du Canada. Les enfants défavorisés le sont pour diverses raisons, mais le faible niveau de revenu est souvent un facteur déterminant. Les enfants de familles de toutes les catégories de revenu peuvent avoir des difficultés, mais les recherches indiquent que grandir dans une famille à faible revenu peut exposer les enfants à un risque plus élevé de maladie, de difficultés de comportement et d'apprentissage et de violence familiale.²

Le lien entre le développement de l'enfant et le faible niveau de revenu familial est complexe. Bien qu'il soit clair que le niveau et la stabilité des ressources financières familiales ont une incidence sur de nombreuses facettes du mieux-être de l'enfant, il est moins clair comment le revenu influe sur le développement de celui-ci. D'une part, un faible niveau de revenu peut avoir une incidence sur le

2. Se reporter, par exemple, à l'*Enquête longitudinale sur les enfants et les jeunes, cycle 2 (1996-1997)*, Statistique Canada (1996-1997), publiée en octobre 1998.

développement en raison de l'accès réduit aux ressources et aux biens matériels, des influences du quartier, du stress au sein de la famille et des déménagements découlant de la perte de revenus. D'autre part, des facteurs tels qu'une éducation familiale positive, des soins de qualité aux enfants, un soutien social et un soutien au point de vue de la santé, ainsi que d'autres éléments communautaires constituent des facteurs de protection qui neutralisent ou réduisent les désavantages, y compris ceux associés à un faible revenu.

Cependant, il est clair que le revenu est un des nombreux facteurs clés dans la vie des enfants. Pour être efficace à long terme, le soutien du revenu doit être jumelé à des mesures qui répondent aux autres besoins des familles à faible revenu, tels la garde d'enfants, les prestations d'assurance-maladie et les services sociaux.

Tendances économiques et sociales

Les répercussions liées au fait de grandir au sein d'une famille à faible revenu constituent une préoccupation importante aujourd'hui, puisque de nombreuses familles canadiennes doivent relever le défi de s'adapter à un marché du travail qui exige de nouvelles compétences et offre de nouveaux types d'emploi.

Notre économie s'est transformée : autrefois, la plupart des emplois étaient à temps plein et duraient toute la vie active du travailleur; aujourd'hui, on change d'emploi plus souvent, il faut de plus en plus se recycler, et le nombre d'emplois contractuels et à temps partiel

augmentent, de même que le travail autonome. Ces changements ont entraîné des difficultés pour de nombreuses familles à faible revenu. En effet, de 1984 à 1996, il y a eu une réduction de l'emploi à temps plein chez les familles à faible revenu.

Autrefois, la famille typique était constituée de deux parents habitant la même maison, l'un occupant un emploi à temps plein, l'autre travaillant à temps plein à domicile; aujourd'hui, il y a une plus grande diversité de structures familiales et de types d'emploi. Par exemple, il y a de plus en plus de familles monoparentales, la majorité des parents font partie de la population active rémunérée et la plupart travaillent à temps plein. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont dû réévaluer leur filet de sécurité sociale pour répondre à cette évolution de la situation économique et sociale des familles canadiennes.

Au sein de la société canadienne, certains groupes sont surreprésentés dans la catégorie des familles à faible revenu. Ce sont les familles monoparentales, les familles autochtones, les familles ayant récemment immigré, ainsi que les familles dont le chef est une personne handicapée. Pour ces familles en particulier, la faible scolarisation des parents peut ajouter aux difficultés qu'ils éprouvent à trouver de bons emplois.

Malgré les progrès accomplis depuis quelques années, les indicateurs sociaux, économiques et de santé dans les collectivités autochtones signalent que leur situation est inférieure à celle des Canadiens non autochtones. L'écart des revenus entre les Autochtones et les autres Canadiens s'élargit, et le taux de chômage chez les Canadiens autochtones

demeure deux fois plus élevé que le taux national (le taux est encore plus élevé chez les Indiens inscrits habitant dans les réserves). La dépendance à l'égard de l'aide sociale dans les réserves est quatre fois plus élevée que le taux national. La situation est aggravée du fait que le taux d'accroissement de la population autochtone est deux fois plus élevé que celui de l'ensemble de la population canadienne. Au cours des deux prochaines décennies, il y aura une augmentation importante de la population autochtone en âge de travailler et de la demande pour les services sociaux.

Le « mur de l'aide sociale »

Dans de nombreux cas, les politiques et les programmes créés pour aider les familles à faible revenu ont fait en sorte qu'il est difficile de retourner au travail sans perdre les prestations destinées aux enfants. Certains parents se retrouvent même dans une situation financière inférieure s'ils acceptent un poste peu

rémunérateur, au lieu de continuer à recevoir l'aide sociale. Dans certains cas, le salaire de l'emploi est inférieur aux prestations de l'aide sociale. Souvent, les familles à faible revenu qui travaillent n'ont plus droit aux allocations supplémentaires pour les services de santé, les soins dentaires et les médicaments offertes aux familles bénéficiaires de l'aide sociale. Certaines ont de la difficulté à acquitter les dépenses liées au travail, tels que les frais de garde, l'habillement et le transport. L'impôt sur le revenu, les cotisations d'assurance-emploi et les contributions au Régime de pensions du Canada réduisent encore plus leur revenu.

Ces obstacles à l'emploi dressent un mur, qu'on appelle « mur de l'aide sociale », auquel se butent de nombreuses familles bénéficiaires de l'aide sociale. Malgré leurs efforts, beaucoup d'entre elles ont de la difficulté à sortir du système de l'aide sociale et à s'intégrer au marché du travail. À ces facteurs financiers s'ajoutent les obstacles liés à l'éducation et à l'autonomie fonctionnelle que les bénéficiaires de l'aide sociale doivent surmonter avant de sortir du système d'aide sociale.

Comparaison des familles bénéficiaires de l'aide sociale et des familles à faible revenu avant les initiatives liées à la PNE	
Famille bénéficiaire de l'aide sociale	Famille à faible revenu
Prestations accrues selon le nombre d'enfants	Salaire non lié au nombre d'enfants
Allocation-logement selon la taille de la famille	Aucune allocation, habituellement
Allocations pour médicaments, soins dentaires, soins de la vue	Aucune allocation, habituellement
Aide sociale non imposée	Revenu d'emploi imposé
Aucune retenue à la source	Retenues à la source
Pas de frais de garde	Possibilité de frais de garde liés à l'emploi

Les gouvernements tâchent de rendre leurs politiques et leurs programmes plus équitables, et d'offrir un meilleur appui aux gens qui s'efforcent de réintégrer le marché du travail et d'y demeurer. Aider tous les parents, y compris les chefs de familles monoparentales, à intégrer de façon durable le marché du travail est le meilleur moyen d'atténuer les effets d'un faible revenu sur l'ensemble des familles. On veut offrir aux familles plus de prestations et de services, notamment sur le plan du soutien du revenu, en dehors du système d'aide sociale; ainsi, de nombreuses familles à faible revenu seront mieux en mesure de subvenir aux besoins de leurs enfants tout en demeurant sur le marché du travail.

Chapitre 3

Notre point de départ

Un examen des tendances sur les plans du revenu et de l'emploi indique pourquoi les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux devaient agir de manière concertée. Voici un sommaire des principales tendances relevées entre 1984 et 1996 se rapportant aux familles ayant des enfants de moins de 18 ans :

- l'évolution de la conjoncture économique et le nombre accru de familles monoparentales ont fait augmenter le nombre de familles à faible revenu;
- le nombre total de familles à faible revenu a diminué entre 1984 et 1989; toutefois, en 1993, il est revenu à son niveau de 1984 et depuis, est demeuré à peu près le même;
- les revenus réels des familles à faible revenu sont demeurés constants, tandis que les revenus des autres familles ont augmenté;
- depuis 1990, les familles à faible revenu sont généralement sans emploi; de plus, parmi ceux qui ont un emploi, celui-ci n'est généralement pas un poste à temps plein, si bien que la rémunération réelle a diminué;
- en raison de la réduction du nombre d'emplois et de la rémunération, la dépendance à l'égard de l'aide sociale a augmenté;
- les familles à faible revenu comptent de plus en plus sur les transferts gouvernementaux.

Mesurer le faible revenu

Au Canada, il existe plusieurs mesures du faible revenu et, depuis quelques années, il y a de nombreux débats au sujet de la définition et de la mesure de la pauvreté. Pour certains, un revenu est faible lorsqu'il ne permet pas de combler les besoins fondamentaux tels que la nourriture, le logement et l'habillement. Pour d'autres, un faible revenu ne permet pas de participer pleinement aux activités de la collectivité. D'autres encore estiment que le seuil se trouve entre ces deux positions.

Les deux indicateurs les plus couramment utilisés sont le Seuil de faible revenu (SFR) et la Mesure de faible revenu (MFR) de Statistique Canada. Ce sont des mesures « relatives » qui fixent une valeur monétaire en deça de laquelle on considère qu'il s'agit d'une famille à faible revenu. Il peut s'agir de revenus avant ou après impôt.

Le SFR permet de relever le nombre de familles qui consacrent une partie beaucoup plus importante de leur revenu aux besoins fondamentaux (l'alimentation, le logement et l'habillement) que la famille moyenne. Cette mesure tient compte de la taille de la famille et de la collectivité, mais pas des différences régionales sur le plan du coût de la vie. Habituellement, le SFR vise le revenu avant impôt.

On a élaboré la MFR en guise de solution de rechange au SFR. Une famille a un faible revenu si son revenu, rajusté en fonction de la taille de la famille (nombre de parents et d'enfants), est inférieur à la moitié du revenu médian (la moitié de toutes les familles sont en dessous du revenu médian, l'autre moitié au-dessus).

La MFR après impôt et transferts est semblable aux mesures utilisées pour les comparaisons internationales, mais elle ne reflète pas les différences régionales du coût de la vie au Canada.

Actuellement, il n’y a pas de consensus sur une mesure unique du faible revenu. Nous utilisons ici à la fois le Seuil de faible revenu (SFR) avant impôt et la Mesure de faible revenu (MFR) après impôt. Ces deux mesures produisent des résultats différents pour ce qui est du nombre de familles à faible revenu, mais tracent des tendances similaires. À l’avenir, la nouvelle mesure du panier de consommation (MPC) devrait également s’avérer utile pour signaler les tendances se rapportant aux familles à faible revenu.

Une nouvelle mesure de faible revenu

La Mesure du panier de consommation (MPC) est une nouvelle mesure que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux sont en train d’élaborer.

On s’attend à ce que la MPC soit un complément très utile aux mesures actuelles servant à établir les seuils de faible revenu au Canada.

Avec la MPC, on tâche de déterminer les niveaux de revenu qui assurent un niveau de vie adéquat, supérieur au minimum vital. Étant donné que ces niveaux de revenu sont fondés sur le coût réel des biens et services, ce type de mesure est souvent appelé une mesure « absolue » du faible revenu.

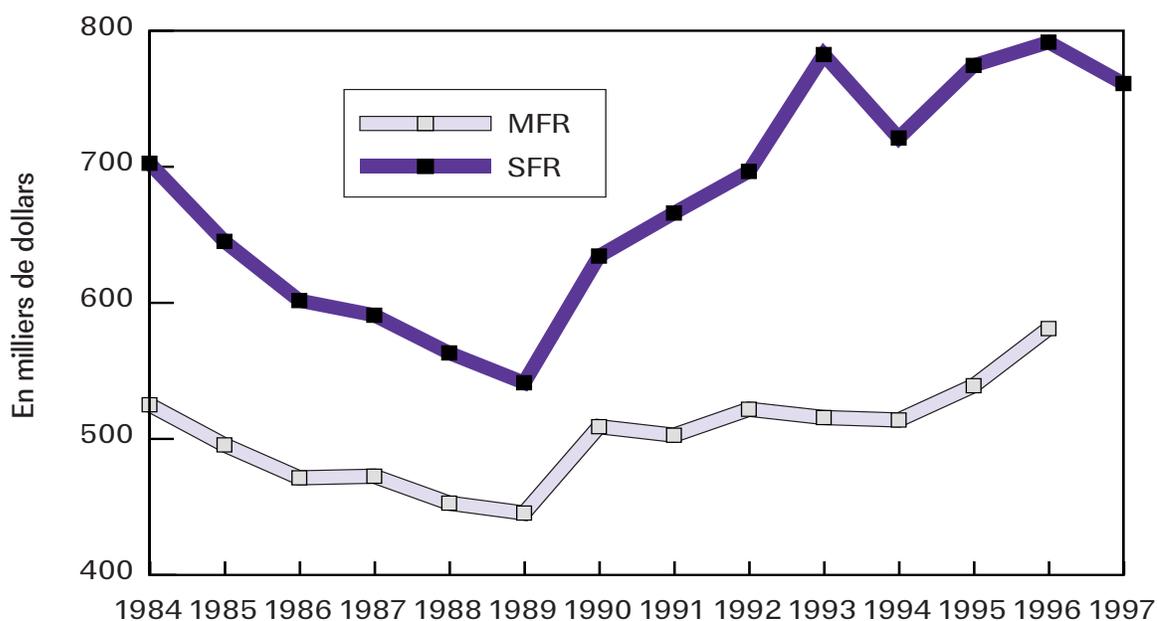
Alors que la MFR et le SFR comparent le revenu familial aux revenus d’autres familles, la MPC est fondée sur le coût réel des besoins fondamentaux (alimentation, habillement et logement) ainsi que d’autres biens et services (p. ex. le service téléphonique) dont personne ne devrait être privé. Comparativement aux mesures existantes, la MPC reflète d’une manière plus précise les différences sur le plan du coût de la vie découlant de l’emplacement géographique.

On considère que les familles qui ne disposent pas d’un revenu suffisant pour payer ce « panier de consommation » de biens et de services, après avoir tenu compte des impôts et des dépenses extraordinaires liées aux soins aux enfants et aux soins de santé, ont un faible revenu.

Un nombre accru de familles à faible revenu

Le nombre de familles à faible revenu est fortement influencé par la conjoncture économique et par les changements de population. Entre 1984 et 1989, il y a eu une réduction du nombre total de familles à faible revenu ayant des enfants de moins de 18 ans. Entre 1989 et 1993, leur nombre a augmenté rapidement, atteignant presque le niveau de 1984. Depuis 1993, leur nombre est demeuré relativement constant. Deux facteurs principaux expliquent cette baisse initiale et la hausse importante subséquente.

Figure 1 : Nombre de familles à faible revenu
SFR et MFR* – 1984 à 1997



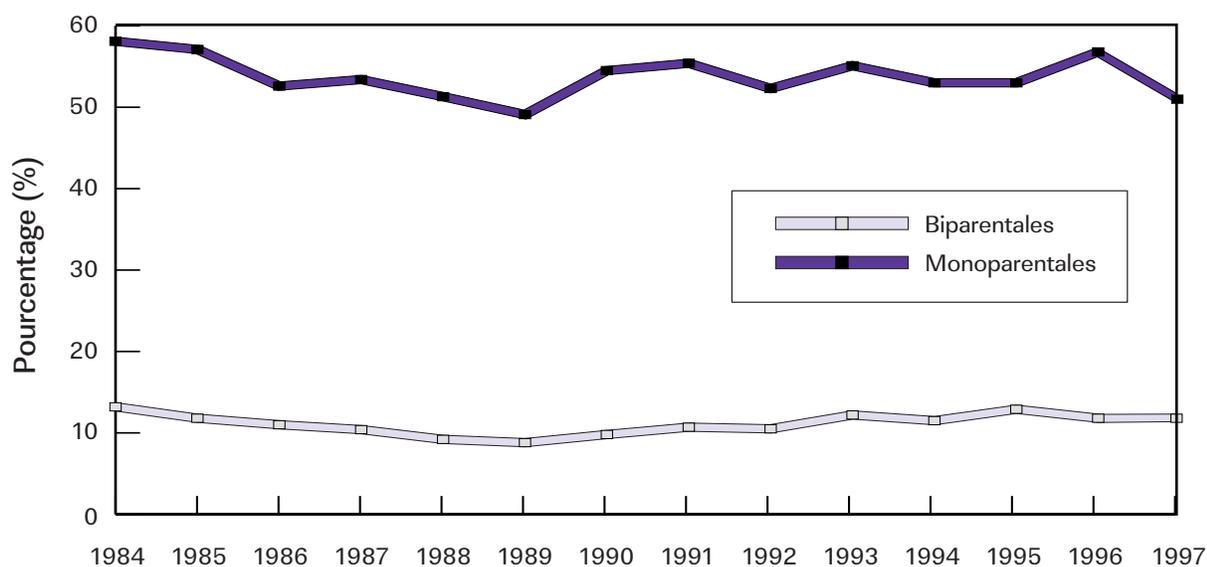
* Les statistiques sur le revenu après impôt pour 1997 ne seront disponibles qu'à l'été de 1999.

Le premier facteur est l'économie. Pendant la période d'expansion économique qui a pris fin en 1989, il y a eu une réduction importante de la proportion de familles à faible revenu, tant chez les familles biparentales que monoparentales; puis, avec la récession amorcée au début des années 90, la proportion a augmenté. La figure 2 illustre cette tendance pour les deux types de famille, utilisant le SFR comme mesure de faible revenu.

Le deuxième facteur, durant cette période, a été l'augmentation de la proportion des familles monoparentales parmi celles qui avaient des enfants de moins de 18 ans – de 14 p. 100 en 1984 à 18 p. 100 en 1997. Comme le montre la figure 2, la proportion de familles monoparentales à faible revenu est beaucoup plus élevée que celle des familles biparentales. L'augmentation du nombre de familles monoparentales a eu une incidence à la hausse sur le taux général de faible revenu.

Ainsi, la proportion croissante de familles monoparentales et la récession au début des années 90 ont contribué à la hausse du nombre total de familles à faible revenu.

Figure 2: Incidence des familles biparentales et monoparentales à faible revenu, SFR — 1984 à 1997

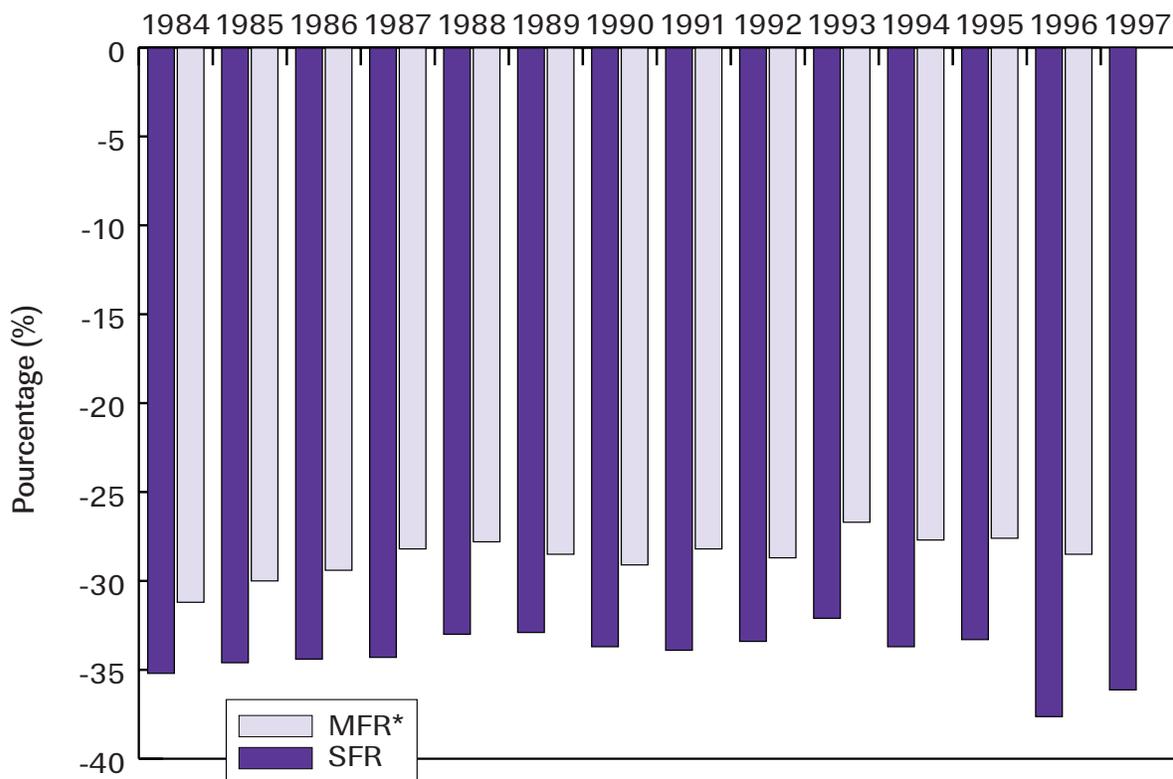


Le revenu des familles à faible revenu est demeuré constant

Entre 1984 et 1989, le revenu réel total moyen de toutes les familles canadiennes ayant des enfants de moins de 18 ans a augmenté. Puis, en raison de la récession de l'économie canadienne amorcée au début des années 90, le revenu familial

moyen a chuté, si bien qu'en 1997 il se situait encore sous le niveau de pointe de 1989. Toutefois, pour les familles à faible revenu, le revenu réel moyen est demeuré à peu près le même de 1984 à 1997, les revenus moyens étant environ 30 p. 100 inférieurs au seuil de faible revenu. Ainsi, alors que le nombre de familles à faible revenu a augmenté, le niveau de la pauvreté est demeuré relativement constant.

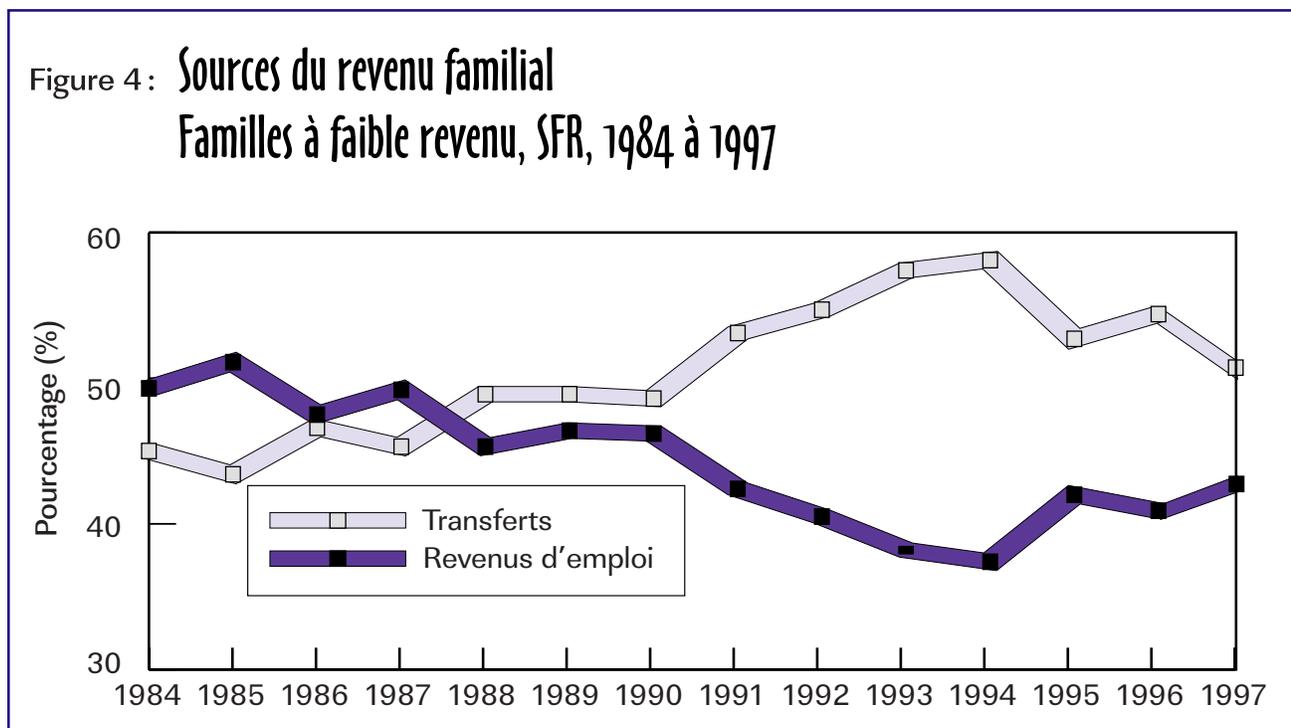
Figure 3: Revenus des familles à faible revenu
Pourcentage de l'écart par rapport aux seuils de faible revenu
selon le SFR et le MFR* – 1984 à 1997



* Les statistiques sur le revenu après impôt pour 1997 ne seront disponibles qu'à l'été de 1999.

Recul de l'emploi et augmentation de l'importance des paiements de transfert gouvernementaux

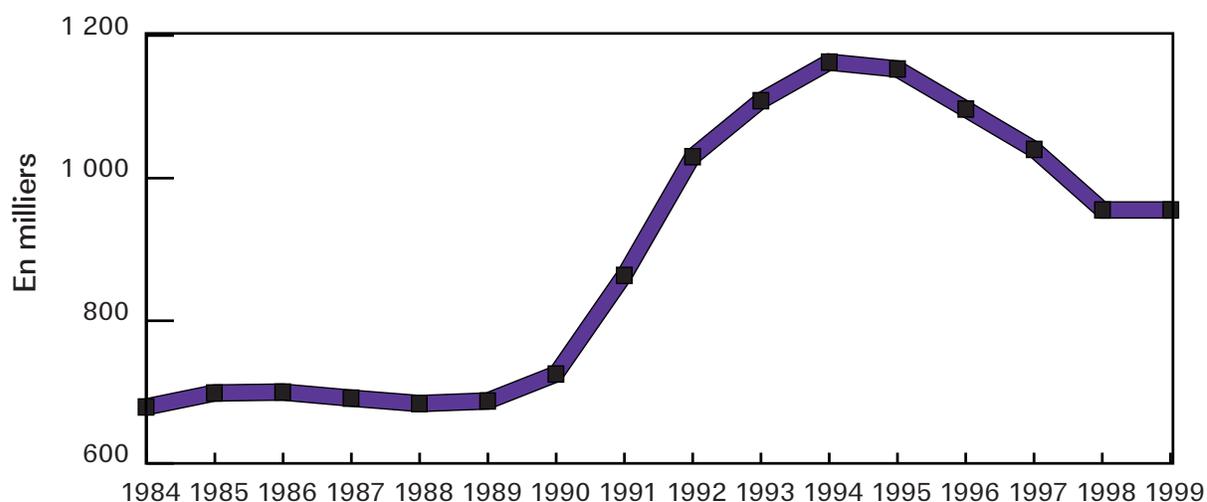
Durant les années 90, le pourcentage de familles à faible revenu occupant un emploi à un moment au cours de l'année a diminué. Chez les personnes occupant un emploi, de plus en plus travaillaient à temps partiel, à leur compte, ou occupaient des postes contractuels ou temporaires. Avec la diminution progressive des revenus d'emploi réels des familles à faible revenu, celles-ci sont devenues de plus en plus dépendantes des transferts gouvernementaux tels que les prestations pour enfants, l'assurance-emploi et l'aide sociale. Le revenu familial total étant demeuré constant de 1984 à 1997, la croissance des transferts gouvernementaux a compensé pour la réduction des gains, si bien qu'en 1997, les familles à faible revenu étaient devenues plus dépendantes de ces transferts.



Recours accru à l'aide sociale

Au cours de la période, de plus en plus de familles à faible revenu ont dû recourir à l'aide sociale. Le pourcentage de familles à faible revenu recevant des prestations d'aide sociale à un moment au cours de l'année a considérablement augmenté; toutefois, de nombreuses familles ont fait appel à l'aide sociale pendant une partie de l'année seulement. Au milieu des années 90, le recours à l'aide sociale a commencé à diminuer en raison notamment de l'amélioration de la conjoncture économique, mais aussi de modifications apportées aux politiques d'aide sociale, y compris le rajustement des prestations et l'accentuation des mesures visant à encourager les prestataires à réintégrer le marché du travail ou à suivre un programme d'apprentissage ou de formation.

Figure 5 : Nombre d'enfants bénéficiaires de l'aide sociale — 1984 à 1998



Répercussions sur les politiques et les programmes

Les tendances relevées dans le présent document indiquent qu'il y a davantage de familles à faible revenu qu'à la fin des années 80, en raison du nombre accru de familles, de la proportion grandissante de familles monoparentales et de la participation réduite au marché du travail. Résultat : les familles à faible revenu dépendent davantage des transferts gouvernementaux, mais leur situation financière ne s'est pas améliorée.

Ces tendances indiquent qu'il faut adopter une nouvelle approche pour réduire le problème de la pauvreté chez les enfants, une qui stimule et améliore l'emploi et les gains tout en réduisant le recours aux programmes passifs de soutien du revenu. La Prestation nationale pour enfants a été conçue de façon à relever ces défis.

Les renseignements présentés dans ce chapitre illustrent les tendances liées à la participation au marché du travail chez les familles à faible revenu et à la dépendance à l'égard de l'aide sociale. Vous pouvez obtenir de plus amples renseignements à ce sujet dans Internet, dont les adresses sont données à l'annexe 3.

Chapitre 4

Initiative de la Prestation nationale pour enfants

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont pris un engagement commun : abattre le « mur de l'aide sociale » encourager l'autosuffisance et réduire et prévenir la pauvreté dans les familles. En juin 1996, les premiers ministres ont convenu que la lutte contre la pauvreté chez les enfants serait une priorité collective. Ils ont fait valoir que le soutien aux familles à faible revenu était essentiel pour aider les parents à mieux répondre aux besoins de leurs enfants.

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont conçu la Prestation nationale pour enfants (PNE) en tenant compte de trois objectifs :

1. aider à réduire le niveau de la pauvreté chez les enfants et la prévenir;
2. favoriser la participation au marché du travail en veillant à ce que le travail améliore toujours le sort des familles;
3. réduire les chevauchements et les redondances en harmonisant les objectifs et les prestations des programmes, et en simplifiant l'administration.

Principes directeurs de la Prestation nationale pour enfants

La PNE est une initiative conjointe des gouvernements : elle allie les avantages d'un programme national à la souplesse des initiatives provinciales et territoriales conçues en fonction des besoins et des situations particulières à chaque province ou territoire.

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont convenu d'un ensemble de principes directeurs qui guideront l'élaboration et la mise en oeuvre de la PNE. Selon ces principes directeurs, la PNE :

- est un partenariat entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux;
- exigera un investissement fédéral important, supplémentaire et permanent, ainsi que des investissements provinciaux et territoriaux appropriés et complémentaires dont pourront bénéficier les enfants des familles à faible revenu;
- sera élaborée selon une approche graduée, où l'investissement initial représentera le point de départ d'un investissement plus important à l'avenir qui permettra de retirer les prestations pour enfants du régime d'aide sociale;

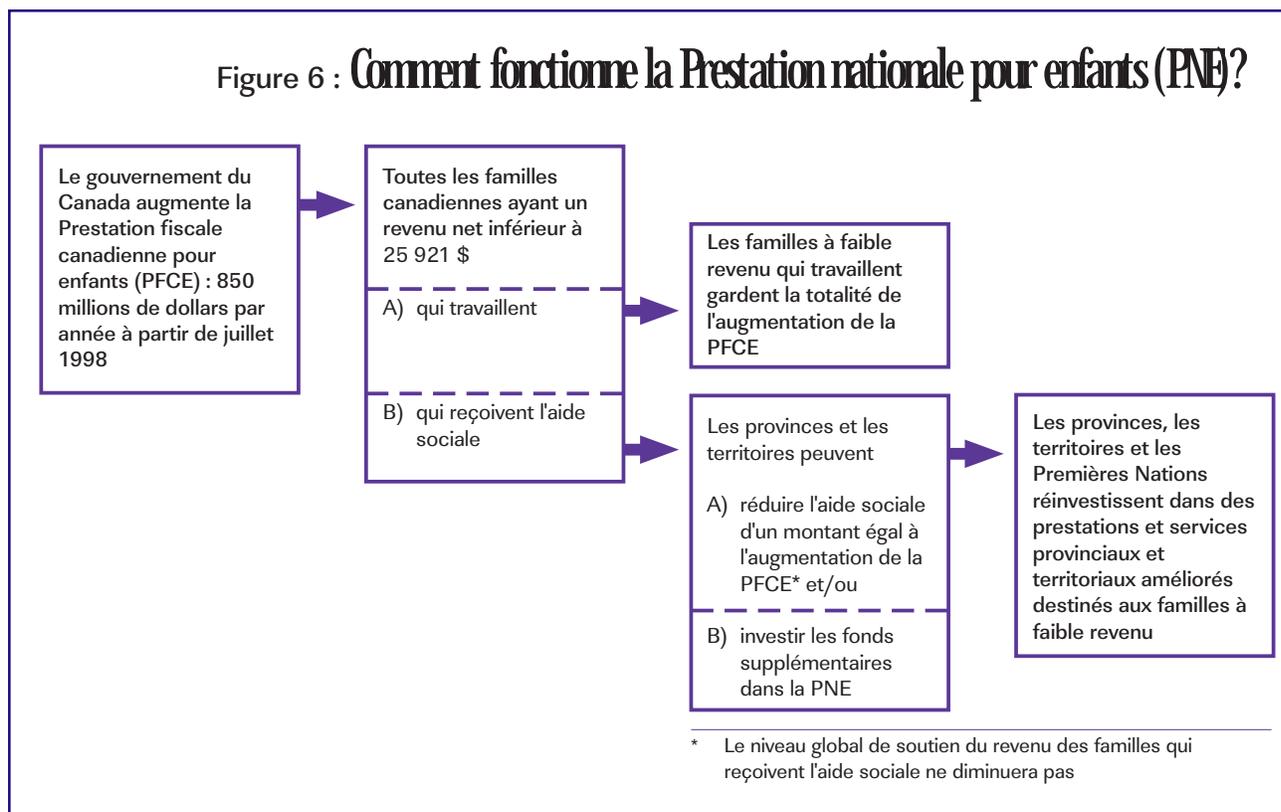
- amènera les gouvernements provinciaux et territoriaux à réinvestir des fonds de l'aide sociale libérés par l'investissement du gouvernement fédéral dans les familles à faible revenu, dans le sens des objectifs de la PNE;
- amènera les provinces et les territoires à examiner la possibilité de consacrer des fonds supplémentaires à la composante provinciale/territoriale de la PNE, dans la mesure où les ressources budgétaires le permettront;
- n'entraînera pas de réduction du niveau global du soutien du revenu pour les familles bénéficiaires de l'aide sociale;
- ira dans le sens d'une simplification de l'administration des prestations pour enfants par les gouvernements, et d'une simplification de la perception des prestations pour les familles;
- est perçue comme une mesure s'inscrivant dans un ensemble de mesures constituant une approche complète à la lutte contre la pauvreté chez les enfants.

Les gouvernements reconnaissent que la PNE ne représente qu'un des nombreux facteurs pouvant avoir une incidence sur la pauvreté chez les enfants. L'évolution des structures familiales, les tendances économiques nationales et internationales, de même que les modifications apportées aux autres programmes sociaux peuvent aussi influencer sur les revenus et l'emploi des familles à faible revenu. La PNE est une initiative parmi plusieurs qu'il faut mettre en place afin de créer un environnement économique et social qui permettra aux enfants de devenir des citoyens en santé et prospères.

Comment fonctionne la PNE

Dans le cadre de la PNE, les actions sont menées par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et par les Premières Nations. Le gouvernement fédéral augmente le soutien du revenu qu'il accorde aux familles à faible revenu. Cela assure un niveau fondamental de soutien du revenu pour les enfants, que leurs parents soient sur le marché du travail ou bénéficiaires de l'aide sociale. De leur côté, les provinces, les territoires et les Premières Nations ont rajusté le soutien qu'ils accordent aux familles par l'entremise de l'aide sociale, et ont investi dans des initiatives nouvelles et améliorées qui répondent aux objectifs de la PNE. Grâce à une prestation de base pour enfants qui n'est pas liée au système d'aide sociale, il sera plus facile pour les parents d'accepter et de conserver un emploi.

Figure 6 : Comment fonctionne la Prestation nationale pour enfants (PNE)?



Volet fédéral

À titre de contribution initiale à l'initiative de la Prestation nationale pour enfants, le gouvernement du Canada a consacré 850 millions de dollars par année afin d'accroître les prestations pour enfants des familles à faible revenu. En 1998-1999, cet investissement additionnel s'est traduit par une augmentation des prestations pour environ 1,4 million de familles canadiennes et 2,5 millions d'enfants.

Le gouvernement du Canada a combiné deux programmes existants — la Prestation fiscale pour enfants et le Supplément au revenu gagné — en une seule prestation, la Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE). La PFCE a deux composantes principales : la prestation de base, qui est versée mensuellement à 80 p. 100 de toutes les familles canadiennes; et un supplément de la Prestation nationale pour enfants, versé aux familles à faible revenu.

Tableau 2. Prestations maximales totales payables au titre de la PFCE, de juillet 1998 à juin 1999 (en dollars)

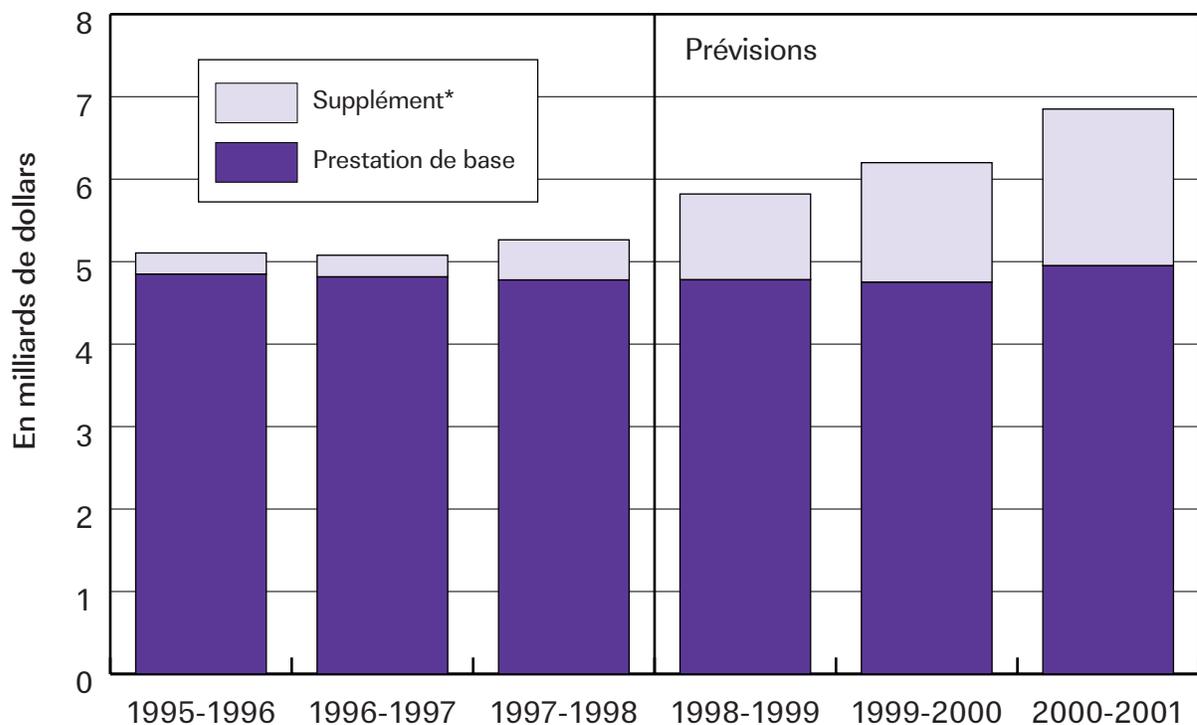
	Prestation de base maximale*	+	Supplément de PNE maximal	=	Prestation fiscale canadienne pour enfants
1 enfant	1 020 \$		605 \$		1 625 \$
2 enfants	2 040		1 010		3 050
3 enfants	3 135		1 340		4 475
4 enfants	4 230		1 670		5 900
* Les résidents de l'Alberta reçoivent des montants maximaux différents selon l'âge de leurs enfants. N'est pas compris dans ces montants le supplément annuel de 213 \$ par enfant de moins de 7 ans versé aux parents qui ne réclament pas de déduction pour frais de garde.					

La figure 7 démontre les dépenses annuelles réelles et prévues au titre de la PFCE, de 1995-1996 à 2000-2001. Selon les prévisions, en 1998-1999, le supplément de la PNE sera de plus de 1,02 milliard de dollars, y compris 760 millions de dollars en fonds nouveaux et 260 millions de dollars en fonds existants tirés du Supplément au revenu gagné.

Outre les 760 millions de dollars versés directement aux familles à faible revenu au titre du supplément de la PNE, dans le cadre de la PFCE, une somme de 66,5 millions de dollars est affectée aux

articles suivants en 1998-1999 : financement transitoire afin que les familles bénéficiaires de l'aide sociale ne subissent pas une baisse du soutien de revenu global à la suite de la PNE; une augmentation des allocations spéciales pour les enfants au soin de l'État; des prestations de revenu liées à la PNE destinées aux Premières Nations dans des réserves. Le total prévu des nouvelles dépenses est donc d'environ 825 millions de dollars pour 1998-1999, soit environ 25 millions de dollars de moins qu'il n'était prévu, en raison surtout de la croissance économique supérieure aux prévisions.

Figure 7: **Dépenses annuelles totales — Prestation fiscale canadienne pour enfants 1995-1996 à 2000-2001 (juillet à juin)**



* Comprend l'ancien Supplément au revenu gagné (SARC) pour les années 1995-1996 à 1997-1998.

SOMMAIRE DES CHANGEMENTS À LA PRESTATION FISCALE CANADIENNE POUR ENFANTS

Juillet 1997 On a enrichi et remanié le Supplément au revenu gagné (SARG). Le supplément maximal est passé de 500 \$ par famille à 605 \$ pour le premier enfant, 405 \$ pour le deuxième, puis 330 \$ pour chaque enfant subséquent.

- Les prestations annuelles ont augmenté de 195 millions de dollars.

Juillet 1998 Le supplément de la Prestation nationale pour enfants a remplacé le Supplément au revenu gagné. On a fixé le supplément de PNE maximal à 605 \$ pour le premier enfant, à 405 \$ pour le deuxième et à 330 \$ pour chaque enfant subséquent.

- Les prestations annuelles ont augmenté de 665 millions de dollars.

Juillet 1999 Le supplément de PNE augmentera de 180 \$ par enfant, si bien qu'il atteindra 785 \$ pour le premier enfant, 585 \$ pour le deuxième, et 510 \$ pour chaque enfant subséquent. Le seuil à partir duquel les familles ne sont plus éligibles au supplément de PNE passera de 25 921 \$ à 27 750 \$.

- Les prestations annuelles augmenteront de 425 millions de dollars (pour les familles ayant jusqu'à trois enfants).

Juillet 2000 Le supplément de PNE augmentera de 170 \$ par enfant, si bien qu'il atteindra 955 \$ pour le premier enfant, 755 \$ pour le deuxième, et 680 \$ pour chaque enfant subséquent. Le seuil à partir duquel les familles ne sont plus éligibles au supplément de PNE passera de 27 750 \$ à 29 590 \$. Cet investissement additionnel permettra à 1,4 million de familles, ou 2,5 millions d'enfants, de bénéficier de prestations accrues (pour les familles ayant jusqu'à trois enfants).

- Les prestations annuelles augmenteront de 425 millions de dollars.

Le seuil de revenu à partir duquel s'amorce la suppression progressive de la prestation de base de la PFCE passera de son niveau actuel de 25 921 \$ à 29 590 \$. Ainsi deux millions de familles dont les revenus sont supérieurs à 25 921 \$ bénéficieront de prestations accrues.

- Les prestations annuelles augmenteront de 300 millions de dollars.

Le montant de la PFCE versée à chaque famille est déterminé par le régime fiscal, en fonction du revenu familial de l'année précédente; ce montant est automatiquement rajusté en juillet de chaque année. En 1998-1999, la prestation de base est offerte aux familles dont les revenus sont d'au plus 66 721 \$ (dans le cas des familles à deux enfants), tandis que le supplément de la PNE est offert aux familles dont les revenus annuels sont d'au plus 25 921 \$ (dans le cas des familles à deux enfants).

Tableau 3. Supplément de la Prestation nationale pour enfants versé aux familles à faible revenu pour 1998-1999*

Province ou territoire	Prévision pour juillet 1998 à mars 1999 (en millions \$) 9 mois	Prévision pour juillet 1998 à juin 1999 (en millions \$) 12 mois	Nombre mensuel moyen d'enfants bénéficiaires du supplément
Terre-Neuve et Labrador	18	24	51 081
L'Île-du-Prince-Édouard	4	5	10 990
Nouvelle-Écosse	27	36	78 994
Nouveau-Brunswick	22	30	63 639
Québec	185	247	547 469
Ontario	263	350	788 753
Manitoba	36	48	110 284
Saskatchewan	35	47	108 621
Alberta	71	95	219 218
Colombie-Britannique	102	136	298 686
Territoire du Nord-Ouest	3	4	8 531
Yukon	0,7	1	2 459
Total**	767	1 023	2 289 465

* Les prévisions sont fournies par Développement des ressources humaines Canada, à partir de données administratives de Revenu Canada.

** Ce nombre comprend les bénéficiaires canadiens vivant à l'étranger.

Volet provincial et territorial

Au moment de la mise sur pied de la Prestation nationale pour enfants, les gouvernements ont convenu que les économies réalisées au titre des programmes d'aide sociale seraient réinvesties au profit des familles à faible revenu. Afin de réduire les obstacles qui retiennent les gens à l'intérieur du système d'aide sociale, la plupart des provinces et territoires³ ont rajusté leurs paiements d'aide sociale lorsque le supplément de la Prestation nationale pour enfants est entré en vigueur.

Les fonds libérés à la suite du rajustement de l'aide sociale provinciale et territoriale ont été réinvestis dans des prestations et services améliorés destinés aux familles à faible revenu. Ce sont les réinvestissements liés à la PNE décrits au Tableau 4. Résultat : de nombreuses familles à faible revenu ont reçu un nouveau soutien financier fédéral, ainsi que des prestations et services nouveaux des provinces. Les Premières Nations ont suivi une approche similaire à celle des provinces et des territoires en rajustant l'aide sociale et en réinvestissant dans des initiatives communautaires à l'intention des familles à faible revenu.

La Prestation nationale pour enfants fait fond sur d'importants investissements déjà engagés par plusieurs provinces et territoires en faveur des familles à faible revenu. De plus, plusieurs provinces et territoires ont saisi l'occasion qu'offrait l'initiative de la PNE pour consacrer des ressources additionnelles à des initiatives connexes. Ces fonds sont indiqués sous la rubrique Investissements additionnels des provinces, des territoires et des Premières Nations pour la PNE, au Tableau 4.

Les familles bénéficiaires de l'aide sociale reçoivent au moins le même niveau de soutien du revenu (prestations fédérales, provinciales et territoriales combinées) qu'auparavant. Ce système vise à réduire les obstacles qui nuisent au passage de l'aide sociale au marché du travail, et à aider les familles à faible revenu à demeurer sur le marché du travail. De nombreuses familles bénéficiaires de l'aide sociale n'y ont pas recours de manière continue. Par conséquent, bien qu'elles ne bénéficieraient pas d'une hausse de revenus pendant qu'elles reçoivent de l'aide sociale, leur situation financière s'améliorerait à d'autres moments de l'année puisque le supplément de la Prestation nationale pour enfants est versé quelle que soit la source des revenus familiaux. De plus, ces familles pourraient également bénéficier d'autres investissements liés à la PNE.

3 Le Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve et Labrador ont choisi de maintenir leurs paiements d'aide sociale à leurs niveaux antérieurs. Ces deux provinces ont investi de nouveaux fonds provinciaux dans des programmes à l'intention des familles à faible revenu. Les nouveaux investissements de Terre-Neuve et Labrador sont équivalents aux montants qui auraient été libérés pour le réinvestissement si les paiements d'aide sociale avaient été rajustés.

Le gouvernement du Québec a choisi de ne pas participer à l'initiative de la Prestation nationale pour enfants, mais a adopté une démarche comparable. Les résidents du Québec bénéficient de la hausse de la Prestation fiscale canadienne pour enfants au même titre que les autres Canadiens. Les données du présent rapport ne tiennent pas compte des réinvestissements du Québec.

Tableau 4. Estimation des réinvestissements des provinces, territoires et Premières Nations

Province ou territoire*	Estimation pour 1998-1999 (en millions \$)	Estimation pour une année complète (en millions \$)
Terre-Neuve et Labrador [□]	--	--
L'Île-du-Prince-Édouard	0,8	1,3
Nouvelle-Écosse	11,2	15,2
Nouveau-Brunswick [□]	--	--
Ontario	117,0	156,0
Manitoba	10,8	14,0
Saskatchewan	11,3	15,0
Alberta	13,5	21,2
Colombie-Britannique	60,2	80,0
Yukon	0,1	0,2
Territoires du Nord-Ouest	1,4	2,1
Premières Nations dans les réserves	24,1	33,2
Total	250,5	338,2
Réinvestissements des provinces, territoires et Premières Nations liés à la PNE**	54,7	Non disponible
Total des réinvestissements liés à la PNE	305,2	Non disponible
<p>* Les données du Québec ne sont pas incluses.</p> <p>□ Terre-Neuve et Labrador et le Nouveau-Brunswick n'ont pas d'assiette de réinvestissements, puisque ces provinces n'ont pas rajusté leurs prestations d'aide sociale en 1998-1999. Cependant, Terre-Neuve et le Labrador ont investi 7,8 millions de dollars et le Nouveau-Brunswick, 2,1 millions de dollars, dans des initiatives liées à la PNE.</p> <p>** On trouvera des renseignements supplémentaires sur ces investissements à l'annexe 2.</p>		

On estime que les provinces, les territoires et les Premières Nations vivant dans des réserves ont réinvesti environ 251 millions de dollars découlant des rajustements à l'aide sociale en 1998-1999. Transposées sur une année complète, ces données équivalent à environ 338 millions de dollars par année, investis dans des programmes et services destinés aux enfants de familles à faible revenu. En outre, en 1998-1999, les provinces et territoires investiront environ 55 millions de dollars en sus de leurs réinvestissements.

La figure 8 ci-dessous représente les dépenses totales prévues des provinces, des territoires et Premières Nations pour l'exercice de 1998-1999, y compris les réinvestissements et les investissements supplémentaires.



Au moment de la sélection des stratégies de réinvestissement, les provinces, les territoires et les Premières Nations se reportent au Cadre national de réinvestissement dont ont convenu les ministres responsables des services sociaux. Ce Cadre donne aux provinces et territoires la possibilité de choisir les réinvestissements et les investissements qui répondent à leurs besoins et priorités, tout en respectant les objectifs de la Prestation nationale pour enfants. Bon nombre de provinces et de territoires ont fondé leurs décisions en matière de réinvestissement sur des consultations officielles ou officieuses, ou les ont incluses dans le remaniement général des programmes de soutien du revenu. Ces réinvestissements, jumelés aux investissements liés à la PNE, ont fourni des mesures de soutien nouvelles ou améliorées aux familles à faible revenu dans des secteurs clés tels que :

- *Les prestations pour enfants et les suppléments au revenu gagné* : plusieurs stratégies de réinvestissement provinciales et territoriales comportent l'acheminement de fonds aux prestations pour enfants, quelle que soit la source de revenus de la famille. Les suppléments au revenu gagné sont versés aux familles salariées afin les aider à défrayer les coûts associés au travail;
- *La garde d'enfants et les garderies* : les fonds affectés aux services de garde permettent à un plus grand nombre de familles à faible revenu qui sont sur le marché du travail d'avoir accès à ce type de soutien ou de réduire leur part des frais de garde. Ces stratégies aident les familles à faible revenu à payer les coûts additionnels liés au travail;
- *Les services à la petite enfance et les services pour enfants à risque* : on affecte des fonds de réinvestissement aux programmes d'intervention précoce afin d'assurer aux enfants un départ plus sain dans la vie (programmes de nutrition, programmes de dépistage prénatal, programmes récréatifs et programmes communautaires pour jeunes);
- *Les prestations d'assurance-maladie complémentaires* : ces stratégies de réinvestissement offrent aux familles à faible revenu des prestations supplémentaires pour leurs enfants en dehors du système d'aide sociale, afin de les appuyer dans la transition vers l'emploi. Les médicaments prescrits, les soins dentaires et les soins de la vue entre autres, sont couverts;
- *Autres* : cette catégorie englobe les réinvestissements des Premières Nations et des municipalités ontariennes, ainsi que d'autres programmes et services à l'intention des familles à faible revenu qui appuient les objectifs de la Prestation nationale pour enfants.

Tableau 5. Sommaire de initiatives des provinces, des territoires et des Premières Nations dans le cadre de la PNE, par secteur de programme, au Canada, 1998-1999 (juin à juillet)

Secteur de programme	Initiative 1998-1999 (en millions \$)	Province ou territoire
Prestations pour enfants et suppléments au revenu gagné	95,0	Nouvelle-Écosse, Saskatchewan, Colombie-Britannique, Territoires du Nord-Ouest
Garde d'enfants/garderies	120,2	Terre-Neuve et Labrador, Île-du-Prince-Édouard, Nouvelle-Écosse, Ontario, Nouveau-Brunswick, Manitoba, Alberta, Colombie-Britannique
Prestations d'assurance-maladie complémentaires	9,6	Terre-Neuve et Labrador, Saskatchewan, Alberta, Yukon
Services à la petite enfance et aux enfants à risque	13,8	Terre-Neuve et Labrador, Île-du-Prince-Édouard, Nouvelle-Écosse, Manitoba, Colombie-Britannique, Yukon
Autres*	66,6	Terre-Neuve et Labrador, Île-du-Prince-Édouard, Ontario, Manitoba, Alberta, Colombie-Britannique, Premières Nations
Total	305,2	
<p>* Comprend une somme de 22 millions \$ pour les investissements des municipalités ontariennes, une somme de 6,6 millions de dollars pour l'Alberta (montant reporté aux exercices financiers futurs) et une somme de 30,3 millions de dollars pour les Premières Nations dans les réserves.</p>		

Exemples d'initiatives provinciales et territoriales liées à la PNE

Prestations pour enfants et suppléments au revenu gagné

La *Nova Scotia Child Benefit* assure aux familles à faible revenu un versement comptant annuel de 250 \$, 168 \$ et 136 \$ respectivement pour le premier enfant, le deuxième enfant et chaque enfant subséquent.

La *Saskatchewan Child Benefit* offre une allocation mensuelle pour les enfants de familles à faible revenu. Ce régime aide les familles à faible revenu occupant un emploi à élever leurs enfants en défrayant certains coûts et les aide à demeurer sur le marché du travail.

La *BC Earned Income Benefit* est un nouveau programme de stimulation de l'emploi qui, jumelé à l'allocation familiale de la C.-B., fait en sorte qu'il est plus avantageux pour les bénéficiaires de l'aide sociale de chercher du travail et de demeurer sur le marché du travail.

La *NWT Child Benefit* est offerte à toutes les familles à faible revenu; de plus, celles qui ont gagné plus de 3 750 \$ en revenus d'emploi au cours de l'année précédente reçoivent le *Territorial Working Supplement* (supplément territorial au revenu gagné).

Garde d'enfants et garderies

À Terre-Neuve et au Labrador, le *Child Care Subsidy Program* offre plus de subventions aux services de garde et augmente les taux de subvention.

La *Child Care Benefit* de l'Île-du-Prince-Édouard augmente les montants de la subvention quotidienne et rajuste l'échelle mobile de frais de garde de façon à assurer un meilleur accès au programme.

Le Programme de subventions aux garderies du Nouveau-Brunswick assure de 200 à 400 places additionnelles en garderie. Il y a également 200 places additionnelles pour les enfants de parents qui travaillent par quarts ou les fins de semaine.

Le *Ontario Child Care Supplement for Working Families* accorde aux familles à faible revenu ou à revenu modeste ayant des enfants de moins de sept ans une prestation annuelle maximale de 1 020 \$ par enfant, pour les frais de garde.

Prestations d'assurance-maladie complémentaires

La *Alberta Child Health Benefit* est un nouveau programme qui offre un soutien à l'extérieur du système d'aide sociale aux enfants de familles à faible revenu pour les médicaments prescrits, les soins dentaires, les soins de la vue, les services ambulanciers et les soins pour diabétiques.

Services à la petite enfance et services pour enfants à risque

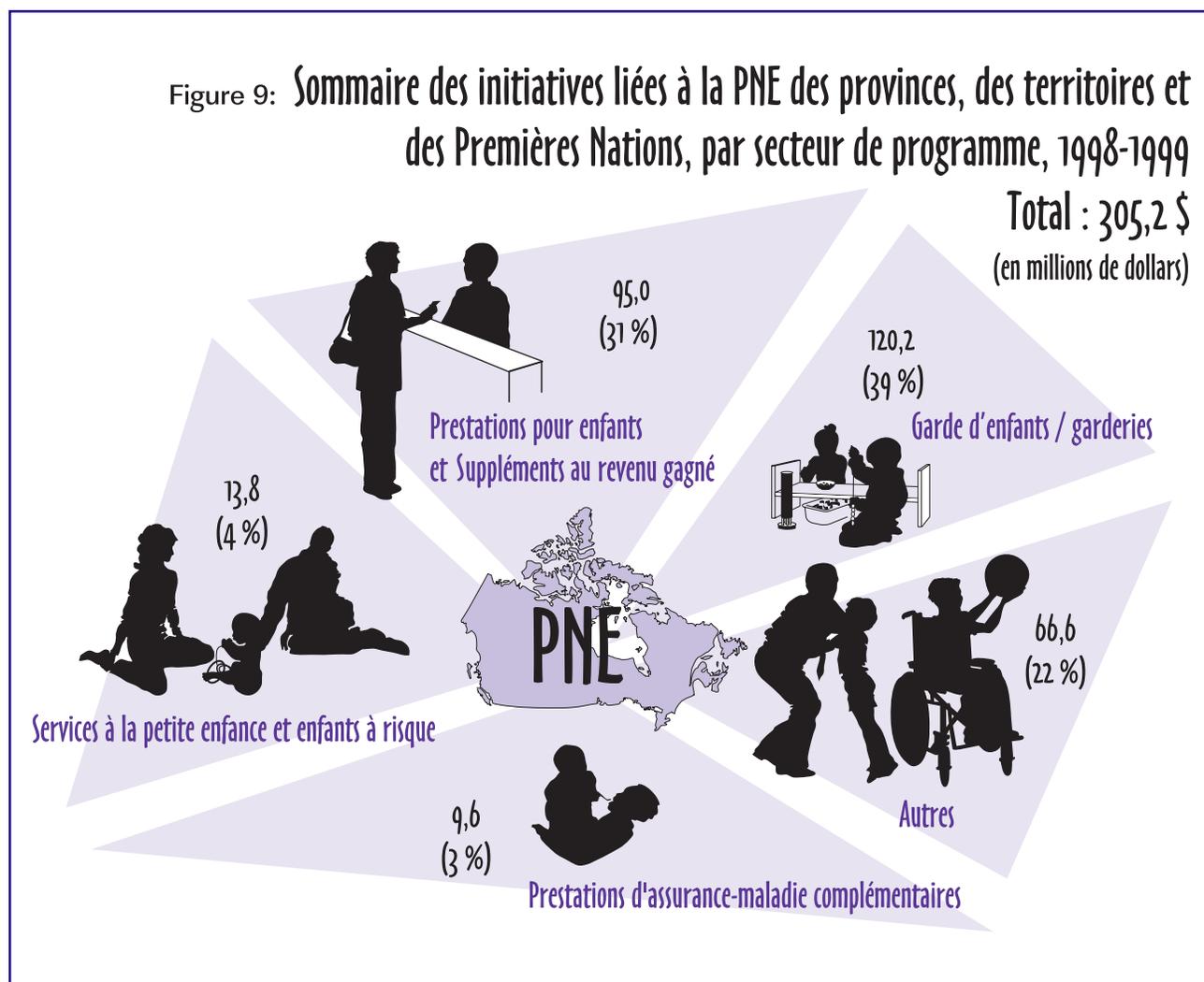
Le programme *Food for Learning* du Yukon distribue des fonds pour des repas ou des collations aux écoliers qui ne peuvent les emporter de la maison.

Le Manitoba a créé un programme, *Women and Infant Nutrition (WIN)*, qui donne de l'information et des conseils sur l'alimentation aux familles à faible revenu. Le programme verse en outre un supplément mensuel de 65 \$ aux assistées sociales enceintes ou ayant de jeunes enfants.

La plupart des initiatives des provinces et des territoires dans le cadre de la PNE sont mis en place. Toutefois, pour un certain nombre des nouveaux services et des nouvelles prestations, la mise en oeuvre est plus lente que prévu. Ceci est particulièrement vrai pour les programmes communautaires ou ceux qui comportent leurs propres processus de traitement des demandes, comme c'est

le cas pour les prestations d'assurance-maladie. Les provinces et les territoires demeurent fermement engagés à réinvestir toutes les économies découlant du rajustement de l'aide sociale et à mettre en oeuvre les programmes de réinvestissement dans les meilleurs délais. Les dépenses réelles seront communiquées dans le prochain rapport sur la PNE, à l'automne de l'an 2000.

Figure 9: Sommaire des initiatives liées à la PNE des provinces, des territoires et des Premières Nations, par secteur de programme, 1998-1999



Volet Premières Nations⁴

La contribution des Premières Nations à la Prestation nationale pour enfants est unique et importante, car ce sont elles qui, dans une large mesure, administrent le volet de réinvestissement dans les réserves. Les Premières Nations ont également rajusté les programmes d'aide sociale administrés dans les réserves, et les collectivités des Premières Nations ont décidé de réinvestir les sommes ainsi libérées de manière à répondre aux besoins de leurs familles et enfants. Les familles des Premières Nations bénéficiaires de l'aide sociale reçoivent le même montant qu'auparavant au chapitre du soutien du revenu, tout en étant éligibles aux nouvelles initiatives de réinvestissement communautaires.

En consultation avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, les collectivités des Premières Nations ont élaboré une gamme variée d'initiatives de réinvestissement novatrices. Ces programmes et services respectent les objectifs de la Prestation nationale pour enfants et répondent aux besoins particuliers des familles à faible revenu habitant dans les réserves. Il s'agit de programmes tels que le soutien du revenu, la garde d'enfants, l'alimentation des enfants, le rôle parental, les services aux familles, les loisirs, le développement des jeunes, les centres de distribution de vêtements, la formation et les compétences relatives à l'employabilité.

On trouvera de plus amples renseignements sur les programmes et services des Premières Nations, des provinces et des territoires dans le cadre de la Prestation nationale pour enfants à l'annexe 2 et dans Internet. Voir l'annexe 3.

Harmonisation des programmes

Les gouvernements ont pris l'engagement de réduire les chevauchements et les redondances en harmonisant les objectifs et les prestations, et en simplifiant l'administration des programmes.

L'harmonisation vise à mieux centrer les programmes et services sur les besoins des clients, de façon à en améliorer l'efficacité. Grâce à l'harmonisation, il est plus facile pour la clientèle de comprendre le fonctionnement des programmes et les rôles des divers gouvernements. L'harmonisation peut également accroître la stabilité des prestations versées par les différents paliers du gouvernement, puisqu'elle permet l'interconnexion des mesures fédérales, provinciales et territoriales de soutien du revenu, chaque mesure tenant compte des autres. Un exemple des retombées positives de l'harmonisation des programmes est l'identification des gens qui sont éligibles aux prestations, mais qui ne les reçoivent pas.

4 La présente section porte sur les efforts des Premières Nations qui administrent l'aide sociale dans des réserves par l'entremise du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. D'autres familles autochtones à faible revenu reçoivent des prestations par l'entremise de la PFCE et des gouvernements provinciaux et territoriaux. La Prestation nationale pour enfants est une des nombreuses mesures à mettre en place dans le cadre d'une approche globale visant à améliorer la situation des familles et des enfants autochtones à l'intérieur et à l'extérieur des réserves. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux collaboreront avec les groupes autochtones de façon à ce que l'initiative de la Prestation nationale pour enfants tienne compte des besoins et de la situation des peuples autochtones.

Des progrès considérables ont été accomplis dans la réduction des chevauchements et l'harmonisation accrue des programmes fédéraux et provinciaux à l'intention des enfants. On a adopté les premières mesures visant à uniformiser à l'échelle du pays les objectifs et les prestations des programmes, ainsi qu'à en simplifier l'administration. Par exemple, plusieurs provinces et territoires utilisent le mécanisme de la Prestation fiscale canadienne pour enfants de Revenu Canada pour offrir des prestations supplémentaires à leurs résidents, dans le cadre de versements mensuels combinés.

Sommaire

Il y a longtemps que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux du Canada offrent des prestations aux familles, mais la Prestation nationale pour enfants constitue un virage important et ce, à divers égards :

- la PNE est un nouvel investissement de taille au profit des enfants canadiens;
- le supplément de la Prestation nationale pour enfants fournit des prestations fédérales additionnelles aux familles à faible revenu et ce supplément, jumelé aux investissements provinciaux et territoriaux, fait en sorte que l'emploi est une solution plus attrayante que l'aide sociale;

- la PNE fournit des prestations pour enfants en dehors du système d'aide sociale, éliminant un des principaux obstacles à la réintégration au marché du travail par les bénéficiaires de l'aide sociale;
- les familles bénéficiaires de l'aide sociale reçoivent, au total, le même niveau de prestations pour enfants;
- les provinces et les territoires offrent des services et mesures de soutien nouveaux ou améliorés et adaptés aux besoins des familles à faible revenu, en réinvestissant les fonds libérés de leurs systèmes d'aide sociale et, dans certains cas, en ajoutant des ressources additionnelles;
- la PNE marque un transfert fondamental du fardeau en matière de soutien du revenu pour enfants : des régimes provinciaux et territoriaux d'aide sociale au supplément de la Prestation nationale pour enfants. La PNE respecte les compétences des provinces et territoires, est efficace sur le plan administratif et est uniforme à l'échelle du pays.

Chapitre 5

Suivi des progrès

Un des principaux objectifs des futurs rapports sur la Prestation nationale pour enfants sera le suivi des activités de programmes et le suivi des résultats obtenus, notamment la présentation des résultats de recherches et d'évaluations indiquant si les objectifs de l'initiative sont atteints. Un tel suivi est essentiel pour rendre compte au public des fonds investis dans la PNE. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont pris l'engagement de produire des rapports et des évaluations sur la PNE, d'autant plus que les activités de programmes sont encore en évolution.

Indicateurs des activités de programmes

Le présent rapport décrit les activités liées à la Prestation nationale pour enfants des, et précise les fonds investis et les activités de programmes amorcées (chapitre 4 et annexes 1 et 2). Dans les futurs rapports d'étape, nous continuerons de rendre compte des dépenses et des activités liées aux programmes, et nous fournirons des mises à jour au sujet de l'avancement des programmes et des services liés à la PNE.

Indicateurs d'avancement

On a établi la Prestation nationale pour enfants afin d'aider à réduire le niveau de la pauvreté chez les enfants et à prévenir

la pauvreté; de favoriser la participation au marché du travail et de réduire les chevauchements et les redondances entre les programmes gouvernementaux. Un certain nombre d'indicateurs pourraient servir à suivre l'état d'avancement de ces objectifs. Il se peut que plusieurs indicateurs soient requis, car un seul indicateur pourrait s'avérer insuffisant pour mesurer le progrès réalisé par rapport aux objectifs de la Prestation nationale pour enfants.

L'évaluation des indicateurs comporte une difficulté : dans quelle mesure l'initiative de la Prestation nationale pour enfants sera-t-elle responsable des changements futurs au niveau de la pauvreté et à l'intégration des familles à faible revenu au marché du travail ? Les facteurs qui influent sur la pauvreté chez les enfants et la participation au marché du travail sont complexes, si bien qu'il ne sera pas facile de distinguer les effets de la Prestation nationale pour enfants des changements démographiques et économiques qui auront une influence déterminante à court et à long termes.

Les indicateurs de progrès présentés ci-dessous constituent un point de départ pour l'évaluation des principales tendances sociales et économiques se rapportant aux buts de la PNE. Les futurs rapports d'étape suivront l'évolution de ces indicateurs et signaleront d'autres indicateurs qui pourraient permettre de suivre de manière plus précise les

répercussions directes de l'initiative de la PNE, à la lumière des objectifs fixés. De plus, d'autres analyses qualitatives et quantitatives seront effectuées dans le cadre des travaux d'évaluation et de recherche afin de mieux comprendre l'influence et l'effet de la Prestation nationale pour enfants.

Le chapitre 3 présente les tendances relevées pour certains de ces indicateurs au cours de la période de 14 ans qui a précédé la mise en place de la PNE.

Objectifs de la PNE	Indicateurs de progrès
<p>1. Aider à réduire le niveau de la pauvreté chez les enfants et à prévenir la pauvreté</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction du niveau de la pauvreté grâce aux transferts liés à la Prestation nationale pour enfants. • Indicateurs additionnels : <ul style="list-style-type: none"> • Nombre d'enfants et de familles à faible revenu. • Incidence du faible revenu chez les familles. • Niveau du faible revenu chez les familles (l'écart entre le seuil de faible revenu et le revenu familial, en pourcentage).
<p>2. Favoriser la participation au marché du travail</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pourcentage des parents de familles à faible revenu qui occupent en emploi au cours de l'année. • Moyenne des semaines travaillées par les parents de familles à faible revenu. • Pourcentage des semaines de travail à temps plein par des familles à faible revenu. • Gains moyens des familles à faible revenu occupant des emplois, en pourcentage du seuil de faible revenu. • Pourcentage des familles à faible revenu bénéficiaires de l'aide sociale au cours de l'année. • Prestations d'aide sociale, en pourcentage du revenu familial total.
<p>3. Accroître l'harmonisation et réduire les chevauchements et les redondances des programmes fédéraux, provinciaux et territoriaux</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nous n'avons pas encore élaboré les indicateurs. Il s'agira probablement d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs se rapportant aux principales questions liées à l'exécution des programmes, tels que les systèmes de paiement, l'échange d'information, la conception et l'exécution des programmes de réinvestissement.

Évaluation et recherche

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux se sont engagés à évaluer la Prestation nationale pour enfants de manière à vérifier l'efficacité des programmes. Une approche coordonnée de l'évaluation assurera également un répertoire d'information permettant de tirer des leçons des activités qui portent fruit et de communiquer à d'autres les pratiques efficaces.

L'évaluation de la Prestation nationale pour enfants devra tenir compte de l'effet combiné de ses deux principaux volets : d'une part, les prestations pour enfants accrues versées par le gouvernement fédéral et, d'autre part, la gamme variée de programmes de réinvestissement des provinces, des territoires et des Premières Nations. Les travaux d'évaluation et de recherche porteront sur l'effet combiné des deux volets visant à prévenir et à réduire la pauvreté chez les enfants et à favoriser la participation au marché du travail; ces travaux évalueront également l'état d'avancement de l'harmonisation des programmes.

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux estiment que l'initiative de la Prestation nationale pour enfants aura un effet positif à long terme. Toutefois, les tendances économiques et sociales auront toujours une incidence sur les résultats. Voilà pourquoi, dans les travaux de recherche et d'évaluation, on adoptera une perspective globale pour déterminer si l'initiative de la PNE a porté fruit.

Chapitre 6

Les mesures à venir

En 1999 et au cours des années subséquentes, d'importantes nouvelles mesures seront prises d'améliorer la Prestation nationale pour enfants.

Bon nombre de provinces et de territoires ont fondé leurs décisions de réinvestissement sur des consultations officielles ou officieuses, ou ont intégré ces réinvestissements à un remaniement général des mesures de soutien du revenu.

Améliorations futures

Dans le cadre du budget fédéral de 1999, on a annoncé les niveaux et la structure des prestations pour la deuxième étape du volet fédéral de l'initiative de la PNE :

- le financement du supplément de la Prestation nationale pour enfants sera augmenté de 425 millions de dollars en juillet 1999 ainsi qu'en juillet 2000;
- le niveau maximal du SPNE sera augmenté au total de 350 \$ par enfant — de 180 \$ en juillet 1999 et d'un autre 170 \$ en juillet 2000;
- ainsi, le montant annuel maximal de la Prestation fiscale canadienne pour enfants sera de 1 975 \$ pour le premier enfant et de 1 775 \$ pour chaque enfant subséquent.

De leur côté, les gouvernements provinciaux et territoriaux et les Premières Nations vivant dans des réserves investiront davantage dans les services et mesures de soutien destinés aux familles à faible revenu au fur et à mesure que les nouveaux investissements fédéraux libéreront les fonds nécessaires.

Les réinvestissements seront annoncés au moment du dépôt des budgets provinciaux et territoriaux ce printemps, ou dans le cadre d'autres annonces. D'ici juillet 1999, nous publierons une mise à jour conjointe des réinvestissements de 1999-2000.

Conclusion

Bien que l'initiative de la Prestation nationale pour enfants n'en soit qu'à ses débuts, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux estiment qu'elle a déjà des effets positifs sur la vie des enfants canadiens qui grandissent dans des familles à faible revenu. L'amélioration de la PNE se poursuivra et ses effets à moyen et à long terme se manifesteront peu à peu; les futurs rapports d'étape présenteront des données pour rendre compte de ces effets.

Nous avons élaboré le présent rapport au cours des premiers mois de l'initiative de la Prestation nationale pour enfants et, déjà, beaucoup de travail à été accompli. Le nouveau supplément de la Prestation nationale pour enfants est lancé et assure des prestations à des milliers de familles canadiennes. Les provinces, les territoires et les Premières Nations ont rajusté leurs systèmes d'aide sociale et réinvestissent dans de nouvelles prestations et de nouveaux services.

Les futurs rapports sur la PNE rendront compte des progrès réalisés au cours des mois et des années par rapport aux objectifs de l'initiative de la Prestation nationale pour enfants, notamment l'effort continu visant à réduire les chevauchements et à harmoniser les programmes.

L'évaluation, la rétroaction des intervenants et du public, ainsi que la souplesse requise pour rajuster la Prestation nationale pour enfants au fil des ans : voilà d'importantes caractéristiques de l'initiative qui assureront sa pertinence malgré l'évolution des conjonctures économique et sociale. Nous suivrons et améliorerons continuellement l'initiative de la Prestation nationale pour enfants, pour qu'elle aide à prévenir la pauvreté chez les enfants et à réduire son ampleur, pour qu'elle favorise la participation au marché du travail et réduise les chevauchements et les redondances entre les programmes gouvernementaux.

À long terme, la réussite se reflétera dans le nombre accru d'enfants canadiens qui auront la chance de vivre en santé et de devenir des membres prospères de leurs collectivités.

Au cours des prochains mois, de nouvelles activités de recherche et d'évaluation nous permettront de mieux comprendre la nature de la pauvreté chez les enfants et les moyens de la réduire.

Les ministres diffuseront des mises à jour sur l'initiative de la Prestation nationale pour enfants; de plus, à compter de l'automne de l'an 2000, nous publierons des rapports d'étape annuels sur la PNE.

Invitation au dialogue

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux aimeraient obtenir l'opinion des Canadiens et des Canadiennes sur la Prestation nationale pour enfants, notamment sur son efficacité et les moyens de l'améliorer. Un site Internet a été créé pour recueillir ces commentaires (à l'adresse <http://socialunion.gc.ca>). Ce site renferme de l'information sur la Prestation nationale pour enfants et permet aux internautes de soumettre des questions et des commentaires. On peut également envoyer ses observations à l'adresse suivante :

Prestation nationale pour enfants
C.P. 307
Ottawa ON K1A 0J9