

Pauvreté...

Les enfants méritent



Bilan Innocenti 10 de l'UNICEF

**RAPPORT COMPLÉMENTAIRE
DU CANADA**

Une comparaison des niveaux de pauvreté des enfants dans les pays riches révèle que les politiques mises en œuvre par les gouvernements jouent un rôle prépondérant dans la réduction de ce phénomène. Le fait que certains pays acceptent un niveau de pauvreté plus élevé chez les enfants ne dépend pas du hasard ni du besoin, mais de la politique et des priorités.

Le dernier *Bilan Innocenti de l'UNICEF : Mesurer la pauvreté des enfants*, compare les niveaux de pauvreté des enfants dans les pays riches. Il constate que certains pays riches, même dans des périodes économiques difficiles, réussissent mieux que d'autres à soustraire les enfants à la pauvreté alors qu'ils affichent des performances économiques similaires.

Les pays nordiques et les Pays-Bas affichent les taux de pauvreté chez les enfants les plus bas, tandis que le Japon, les États-Unis et certains pays du sud et de l'est de l'Europe comptent parmi les pays où ce taux est le plus élevé. Le taux de pauvreté chez les enfants varie de cinq pour cent en Islande à 25 pour cent en Roumanie. Le Canada se situe environ au milieu de ce classement, avec un taux de 13 pour cent.

Il existe un lien très étroit entre la faiblesse du revenu familial et le bien-être des enfants. Dans une société résolue à donner la priorité à l'intérêt supérieur de l'enfant, le taux de pauvreté des enfants serait plus bas que celui de l'ensemble de la population. Dix pays riches (environ un tiers du nombre total de ces pays), notamment l'Australie, le Japon et l'Allemagne, affichent un taux de pauvreté plus faible chez les enfants que dans l'ensemble de leur population. Le Canada n'en fait pas partie¹, car il se classe au 18^e rang sur les 35 pays riches étudiés, une position médiane, sur le plan de l'importance de l'écart entre le taux de pauvreté chez les enfants, qui s'élève à 13 pour cent, et celui de l'ensemble de la population, qui s'établit à 11 pour cent. Le Québec est l'une des deux seules provinces canadiennes à afficher un taux de pauvreté des enfants légèrement plus bas que celui de l'ensemble de la population provinciale. Au Manitoba, la situation des enfants est légèrement meilleure que celle de l'ensemble de la population et l'Ontario suit de près la province manitobaine².

Les enfants ont le droit d'être les premiers à être protégés des conséquences engendrées par une conjoncture économique défavorable. Le principe « les enfants d'abord » concerne aussi bien les gouvernements que les familles. Dans les récents débats sur les budgets présentés par les gouvernements municipaux, provinciaux et fédéral, aucun de ces derniers n'accordait la priorité aux enfants de façon explicite. En dépit des mesures positives prises au cours des dernières années afin d'augmenter les prestations destinées aux enfants, l'absence de priorité accordée aux enfants dans les politiques budgétaires gouvernementales se traduit par un taux de pauvreté relative des enfants plus élevé. Elle se manifeste également par des possibilités individuelles restreintes, des coûts sociaux plus élevés et une prospérité économique précaire pour l'ensemble de la population.

Les gouvernements sont responsables de l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies. Ils doivent accorder une attention particulière aux enfants, leur accorder la priorité absolue en matière d'allocation des ressources et les protéger contre le hasard et les choix sur lesquels ils n'ont aucune prise au cours des premières années vitales et vulnérables de leur vie. Ils doivent également veiller à leur garantir le droit de grandir dans un monde qui leur offre des ressources matérielles suffisantes pour protéger leur développement physique et mental, et leur permettre de participer à la vie de la société dans laquelle ils sont nés, dans les bons comme dans les mauvais moments. L'intérêt supérieur de l'enfant doit constituer une priorité et le maximum des ressources disponibles doit être investi en leur faveur. La protection de ces droits ne doit pas dépendre de la fluctuation des taux d'intérêt, du gouvernement au pouvoir ou d'une politique en vogue. Voilà ce que signifie le principe « les enfants d'abord ». La réduction du taux de pauvreté des enfants est peut-être le test individuel le plus révélateur et mesurable de la mesure dans laquelle le gouvernement s'acquitte de cette responsabilité.



Les enfants d'abord

Le *Bilan Innocenti 10* de l'UNICEF compare les niveaux de pauvreté des enfants dans les pays les plus riches du monde ainsi que les mesures mises en œuvre par les gouvernements pour protéger les enfants. Le rapport indique que si la mondialisation de l'économie a eu des répercussions importantes sur la qualité du travail, le coût de la vie et la capacité des familles à élever de jeunes enfants, l'action du gouvernement est le facteur clé de la réduction de la pauvreté des enfants et contribue à apporter des améliorations tangibles dans la vie des enfants. Les politiques du gouvernement et ses priorités en matière de dépenses influent sur la qualité du développement de l'enfant. Le fait que certains pays acceptent un niveau de pauvreté plus élevé chez les enfants ne dépend pas du hasard ni du besoin, mais de la politique et des priorités.

La comparaison internationale effectuée par l'UNICEF indique que certains pays protègent mieux leurs enfants que d'autres contre la pauvreté tout en disposant de ressources similaires. Certains pays obtiennent des résultats nettement supérieurs, ou nettement inférieurs, à ce que l'on pourrait attendre en raison de leur niveau de revenu. Par exemple, la Belgique, le Danemark, l'Allemagne et la Suède affichent un développement économique (et de revenu par habitant) pratiquement similaire, mais les taux de privation des enfants sont de beaucoup inférieurs au Danemark et en Suède. Les pays nordiques et les Pays-Bas affichent les taux de pauvreté des enfants les plus bas parmi les pays riches étudiés, environ sept pour cent.

En revanche, au Canada, en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, de 10 à 15 pour cent des enfants vivent dans des familles à faible revenu. Le taux de pauvreté des enfants du Canada, soit 14 pour cent, représente plus du double de celui de la Norvège. Les grandes variations que l'on observe entre les pays prouvent que les nations moins performantes peuvent mieux protéger leurs enfants contre les répercussions personnelles et sociales coûteuses de la pauvreté, et ce, même en période de récession économique.

De toute évidence, par rapport à des nations similaires, le Canada peut faire mieux :

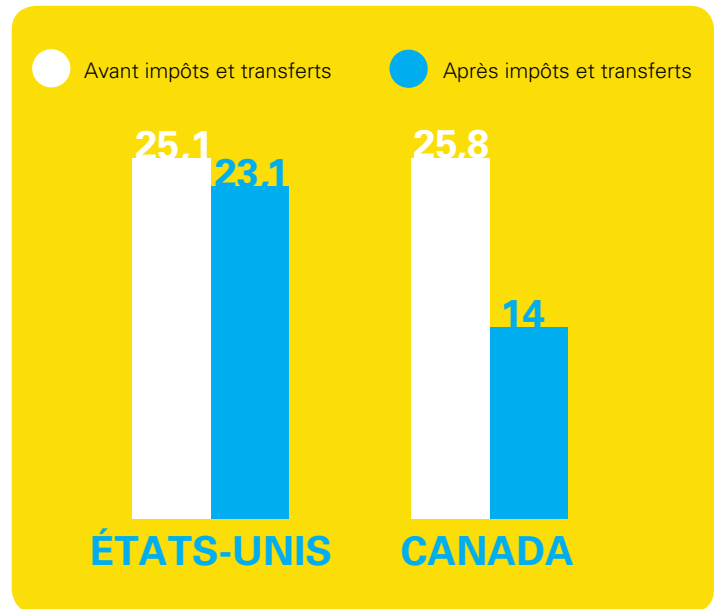
- Le taux de pauvreté des enfants au Canada s'élève à 14 pour cent. Le pays se place au 24^e rang sur les 35 pays riches étudiés, soit dans la partie supérieure du dernier tiers du classement.
- Sur le plan de l'écart de pauvreté des enfants (l'ampleur de la pauvreté des enfants), le Canada se place au 23^e rang sur les 35 pays riches étudiés, soit dans la partie supérieure du dernier tiers du classement.
- Les politiques canadiennes en matière d'impôts et de transferts sont moyennement efficaces comparativement à celles d'autres pays riches. Avant impôts et transferts, le taux de pauvreté des enfants au Canada s'élève à 25,8 pour cent. Seulement six des 35 pays étudiés affichent un taux de pauvreté plus élevé avant impôts. Après impôts et transferts, ce taux diminue de moitié pour s'établir à 14 pour cent³.



Les enfants d'abord

Comparativement à la plupart des autres pays riches, au Canada, les enfants de familles monoparentales et les enfants dont les parents ont un niveau d'instruction peu élevé sont particulièrement exposés à un risque de pauvreté spécifiquement élevé (respectivement 25 et 39 pour cent), même si le pourcentage dans le cas des enfants de familles monoparentales a baissé au cours des dernières années. Le taux de faible revenu dans les ménages à faible intensité de travail est élevé, 33 pour cent, mais beaucoup moins prononcé comparativement à celui de la plupart des pays riches. Ce résultat reflète la situation du marché du travail et en particulier le faible taux de chômage au Canada (l'un des plus faibles taux de chômage de longue durée des pays de l'OCDE, bien que la qualité et la rémunération des emplois aient, pour de nombreuses personnes, déclinées) ainsi que l'importance plus grande accordée aux politiques actives du marché du travail et un système de transferts sociaux axé sur la réduction de la pauvreté des ménages qui travaillent, bien que les ménages sans emploi ne bénéficient pas des mêmes avantages⁴.

Les gouvernements qui parviennent le mieux à protéger les enfants contre la pauvreté sont généralement ceux qui s'efforcent de réduire le nombre de ménages à faible



revenu par l'entremise de systèmes de prestations et de crédits d'impôt suffisants et bien conçus, et d'offrir des services essentiels et des possibilités qui favorisent le développement de l'enfant, notamment des services de garde, d'éducation et de soins de santé.

Il existe un lien étroit entre l'investissement et les résultats obtenus. Au Canada et aux États-Unis, le taux de pauvreté relative avant impôts et transferts chez les enfants est de 25,8 pour cent. Toutefois, après impôts et transferts, le taux affiché par le Canada diminue presque de moitié (11,8 pour cent, soit 44 pour cent de réduction, tandis que celui de son voisin du Sud demeure pratiquement inchangé. Même si la manière de dépenser les fonds est aussi importante que la quantité dépensée, des pays comme les États-Unis, qui figurent parmi ceux qui dépensent le moins, soit moins d'un pour cent du PIB, affichent en général un taux de pauvreté des enfants plus élevé.

Cependant, la réduction du taux de pauvreté des enfants réalisée par le Canada par l'entremise des politiques en matière d'impôts et de transferts est moins importante que la réduction réalisée dans les autres groupes de la population⁵. Par ailleurs, si l'on mesure les répercussions des transferts d'argent, des allègements fiscaux et des services destinés aux enfants et aux familles, le Canada se situe dans la moyenne des pays riches similaires. Certains pays, notamment la Suède, le Danemark, la Belgique et le Royaume-Uni dépensent deux fois plus d'argent et affichent des taux de pauvreté des enfants plus faibles.

Le Canada peut faire mieux
Laisser les enfants grandir dans la pauvreté limite le potentiel individuel de chacun d'entre eux, nuit à la prospérité économique pour l'ensemble de la population et augmente les coûts sociaux.

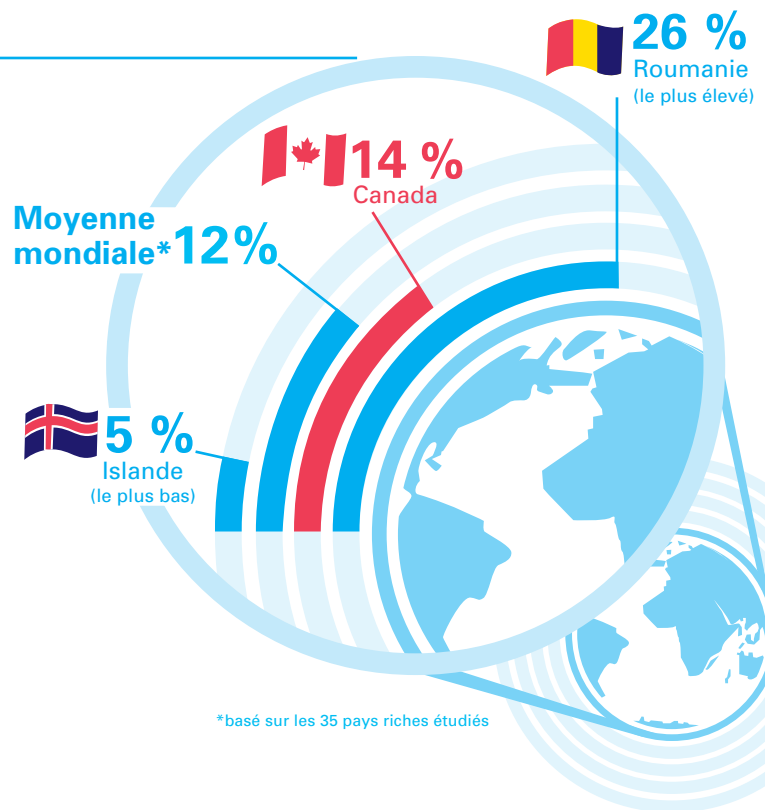
-  Juridiction et couverture sociale
-  Santé et soins hospitaliers
-  Aide sociale

Les enfants d'abord

Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral a majoré la Prestation nationale pour enfants et la Prestation fiscale canadienne pour enfants. Dans son budget de 2012, le Canada prévoit un investissement de 13,2 milliards de dollars en prestations pour enfants⁶, maintenant ainsi un niveau constant d'investissement, contrairement à de nombreux pays européens qui ont récemment diminué les prestations pour enfants en cette période de récession économique. Toutefois, un grand nombre de pays ayant diminué les prestations pour enfants, par exemple le Royaume-Uni, ont effectué des investissements par habitant plus importants que le Canada.

Le Canada investit 40,4 milliards de dollars en prestations aux personnes âgées, soit près de trois fois le montant qu'il investit pour les prestations aux enfants. Le taux de faible revenu chez les personnes âgées a diminué pour s'établir à 6,3 pour cent alors que le taux de pauvreté des enfants s'élève à 14 pour cent. Le fait que le taux de pauvreté des enfants vivant dans des familles à faible revenu soit aussi plus élevé que celui de la population canadienne en général (qui s'élève quant à lui à 12 pour cent) suggère que les enfants ne se voient pas accorder la priorité dans l'élaboration de nos politiques fiscales et sociales. Il n'y a aucune raison pour que nous ne fassions pas preuve de la même détermination à l'égard de nos enfants qu'à l'égard de nos personnes âgées.

Les enfants ne disposent que d'un certain temps pour se développer mentalement et physiquement de façon normale, et ce, que la conjoncture économique soit bonne ou mauvaise. De nombreuses données probantes indiquent



à quel point les enfants souffrent des conséquences de la pauvreté. Des problèmes de développement, de moins bons résultats scolaires, une moins bonne santé, une plus grande dépendance vis-à-vis de l'aide sociale sont, entre autres, des conséquences coûteuses tant pour les enfants que pour le bien-être social et économique d'un pays. Qu'il y ait de nombreuses exceptions, c'est-à-dire que des enfants grandissent et s'épanouissent au sein de familles économiquement moins nanties, n'enlève rien au fait que la pauvreté des enfants est fortement associée à des difficultés individuelles et à des problèmes sociaux.



Que doit faire le Canada?

Le Canada doit accorder la priorité aux enfants dans ses décisions politiques et réaliser un plus juste équilibre entre les générations. La mise en œuvre de politiques basées sur une justice intergénérationnelle tient compte à la fois des besoins des enfants et des personnes âgées et vise à créer un équilibre entre le meilleur intérêt des uns et des autres. Selon une étude récente sur la justice intergénérationnelle dans les pays riches, le Canada affiche un léger déséquilibre : le pays se classe en dessous de la moyenne des pays de l'OCDE au regard des indicateurs de justice intergénérationnelle, notamment le niveau de la dette nationale, les politiques relatives aux enfants et à la retraite, et l'investissement dans la recherche⁷. Le droit des enfants de voir leur intérêt supérieur pris en compte dans toutes les décisions les concernant ainsi que le droit à l'allocation du maximum de ressources disponibles à leur développement reconnaît l'importance et les avantages à long terme d'investir dans les enfants à cette étape décisive de leur développement, une obligation dont le manquement risque d'engendrer des coûts élevés pour l'ensemble de la société. Il est particulièrement important, dans une période de rigueur et de consolidation économique d'accorder la priorité et de protéger les dépenses publiques visant à soutenir les enfants et les familles pauvres.

Accorder la priorité aux enfants dans les budgets nationaux et l'allocation des ressources du pays.

1

L'emploi est un facteur important de lutte contre la pauvreté au Canada, mais une stratégie visant à garantir un niveau de vie décent aux enfants doit prévoir des mesures favorisant non seulement la création d'emploi, mais aussi des conditions de travail décentes et un meilleur soutien aux enfants qui vivent dans des ménages sans emploi. Les politiques fiscales et sociales ont une influence importante sur la pauvreté des enfants. Le gouvernement doit faire des dépenses en faveur des enfants une priorité et en assurer le maintien pendant les périodes de difficultés économiques. Compte tenu du faible niveau de dépenses du Canada à cet égard par rapport à d'autres pays riches, les politiques en matière de prestations pour enfants et de crédits d'impôt pourraient être améliorées de plusieurs manières :

- La prestation fiscale pour enfants devrait être augmentée jusqu'à au moins 5 000 \$ et indexée en fonction de l'inflation afin de sortir des milliers d'enfants de la catégorie des familles à faible revenu⁸.
- Pour obtenir des crédits d'impôt pour enfants, une famille doit être en mesure de couvrir les dépenses, puis d'attendre une année avant d'obtenir une exonération. Comme l'a annoncé le gouvernement fédéral, le système des prestations pour enfants et de crédits d'impôt devrait être réexaminé afin de faire en sorte que ces mesures soient efficaces et équitables.
- Les parents qui ont des enfants âgés de moins de 18 ans et qui bénéficient de la prestation fiscale pour le revenu de travail et de l'assurance emploi devraient conserver un montant plus élevé de ces prestations après impôts.

Mettre en place une gouvernance adaptée aux enfants.

2

Le Canada n'a pas de définition officielle de la pauvreté ni de stratégie nationale visant à enrayer la pauvreté qui met l'accent sur la pauvreté chez les enfants.

- Le Canada doit donc se doter d'une définition officielle de la pauvreté des enfants et de meilleurs outils informatifs pour la mesurer, afin de se donner les moyens de surveiller le bien-être des enfants et de prendre les décisions appropriées en matière d'investissement. Cette définition nationale devra être assortie de mesures minimales communes à l'ensemble des provinces et des territoires. Le *Bilan Innocenti* de l'UNICEF révèle comment deux mesures de la pauvreté des enfants, l'une se basant sur une mesure commune de la pauvreté relative en matière de revenu, l'autre utilisant un nouvel indice de privation des enfants, peuvent fournir aux décideurs différents points de vue qui leur permettront de guider leur action politique visant à réduire la pauvreté.
- Depuis 2002, douze provinces et territoires ont développé ou annoncé l'élaboration de stratégies d'élimination de la pauvreté⁹. Le Québec est l'une des premières provinces à se fixer des objectifs visant à réduire la pauvreté et à mettre en œuvre les changements nécessaires, et les résultats ont été jusqu'à maintenant positifs. Le Québec est la province qui affiche le plus bas taux de pauvreté des enfants comparativement à celui de l'ensemble de la population. Chaque autorité provinciale et territoriale, y compris le gouvernement fédéral, doit se doter d'une stratégie visant à enrayer la pauvreté chez les enfants et dont l'objectif consisterait à atteindre le plus bas taux de pauvreté des enfants dans les pays riches, qui s'élève à cinq pour cent. Treize pays riches affichent un taux de pauvreté des enfants inférieur à 10 pour cent.

Où commence ce qui est inacceptable?

Il y aura toujours des inégalités entre les enfants, que ce soit sur le plan des ressources matérielles, de l'éducation ou de la santé. Mais la question, pour la société canadienne, comme pour toute société, est de savoir à quel moment il devient inacceptable et injuste de compter un si grand nombre d'enfants vivant dans la pauvreté? Une comparaison internationale peut nous aider à répondre à cette question. Est-il acceptable qu'au Canada, qui figure parmi les plus nantis des nations riches, le niveau de pauvreté des enfants se situe dans le dernier tiers du classement? Est-il acceptable que le niveau de pauvreté des enfants soit supérieur à celui de l'ensemble de la population? Les gouvernements ont une énorme responsabilité et la capacité de protéger les enfants contre les pires effets de la pauvreté. Protéger les enfants contre la pauvreté s'avère être non seulement juste en principe, mais aussi en pratique. Si nous croyons qu'aucun enfant n'est trop loin pour qu'on lui vienne en aide, nous pouvons décider de faire mieux.

Pour de plus amples renseignements, visitez le unicef.ca/bi10.



© UNICEF Canada/2010/Sri Utami

1. Chypre, Australie, Finlande, Allemagne, Norvège, Danemark, Slovaquie, Islande, Suède.
2. Murphy, B., Z. Xuelin et C. Dionne. 2012. *Le faible revenu au Canada : une perspective multi-lignes et multi-indices*. Consulté le 18 avril au http://publications.gc.ca/collections/collection_2012/statcan/75f0002m/75f0002m2012001-eng.pdf.
3. Les impôts incluent : impôt sur le revenu et cotisations sociales obligatoires. Les transferts incluent : prestations de retraite, allocations familiales et allocations pour enfant universelles, allocation chômage, indemnité de maladie, indemnité d'accident, allocation d'invalidité, prestation de maternité, prestations de guerre, autres cotisations sociales et prestations quasi-espèces telles que des coupons alimentaires, des soins médicaux gratuits, des allocations de logement, de chauffage, des allocations scolaires et des allocations de garde d'enfant.
4. OCDE (2009), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2009 : Faire face à la crise de l'emploi*, OCDE, Paris.
5. Janet C. Gornick et Markus Jantti, 2012, *Child Poverty in High and Middle Income Countries: Selected findings from LIS*, UNICEF Child Poverty Insights.
6. La prestation fiscale pour enfants, le supplément de la prestation nationale pour enfants, le crédit d'impôt pour enfants et la prestation universelle pour la garde d'enfants.
7. Bertelsmann Stiftung, 2011, *Social Justice in the OECD: How Do the Member States Compare?* Sustainable Governance Indicators 2011, consulté le 18 avril au www.sgi-network.org. (en anglais seulement)
8. On estime que l'augmentation de la prestation pour enfants de 5 000 \$ coûterait 5 milliards de dollars et contribuerait à réduire le taux de pauvreté de revenu après impôts de 37 pour cent. Source : Ken Battle. 2008. *A \$5,000 Canada Child Tax Benefit: Questions and Answers* (en anglais seulement - Une prestation pour enfants de 5 000 \$ au Canada : Questions et réponses), *Caledon Institute of Social Policy*, consulté le 18 avril au www.caledoninst.org/Publications/PDF/669ENG.pdf (en anglais seulement). Campagne 2000 recommande une augmentation de la prestation pour enfants pour les familles à faible revenu de 5 400 dollars maximum par année. Source : Campagne 2000, 2011, *Réexaminer la situation des familles en cette période d'insécurité : Rapport 2011 sur la pauvreté des familles et des enfants au Canada*.
9. Cinq provinces canadiennes ont adopté des lois visant à définir des indicateurs de mesure de la pauvreté ou à établir des rapports d'étape sur la pauvreté des enfants. Le *Bilan Innocenti 10* de l'UNICEF révèle que les gouvernements qui réussissent le mieux à protéger les enfants contre la pauvreté sont généralement ceux qui élaborent des mesures visant à réduire le nombre de familles à faible revenu et à fournir aux enfants de ces familles des biens et des services essentiels, ainsi que des possibilités de développement. Pour avoir un aperçu de la combinaison des politiques nécessaire à l'élaboration d'une approche globale, voir le rapport 2011 du Réseau européen d'experts indépendants, *Politiques pour favoriser les marchés du travail inclusifs et lutter contre la pauvreté infantile et l'exclusion sociale*, disponible au : <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2011/policy-solutions-for-fostering-inclusive-labour-markets-and-for-combating-child-poverty-and-social-exclusion>.