

Ce livre fait ressortir qu'un grand nombre de Canadiens s'enfoncent davantage économiquement parlant. L'inégalité augmente et la croissance économique n'a pas un effet positif sur tout le monde. La hausse des niveaux d'inégalité et d'exclusion, marquée par des taux plus élevés de pauvreté et la polarisation du revenu que nous avons documentés au chapitre 3, entraîne la marginalisation des individus, des familles et des communautés. Elle les place littéralement «en dehors» de la société.

Afin d'avoir une société plus saine et plus cohésive, plusieurs des problèmes mis en évidence dans ce livre exigent qu'on les rectifie et qu'on passe à l'action.

Situations qui doivent être rectifiées

- **Le taux et l'intensité de la pauvreté sont à la hausse parmi les ménages de la population active**

D'abord relevés dans les années 1980, le taux et l'intensité de la pauvreté dans les ménages de la population active se sont accrus. Cette tendance correspond probablement à une augmentation structurelle de la pauvreté, puisque même dans les périodes d'essor du cycle économique, la situation de ces ménages s'est détériorée. Le marché du travail a été incapable de fournir suffisamment d'emplois avec des salaires et des bénéfices sociaux décents. La croissance de la pauvreté parmi les ménages de la population active s'explique en grande mesure par les taux élevés de chômage, la prolifération d'emplois peu rémunérés et les obstacles à l'emploi. En bref, le marché a laissé tomber les ménages canadiens de la population active.

L'analyse de ce livre se termine avec les statistiques les plus récentes sur la pauvreté, incluant celles de 1997. Il est bien entendu positif que l'économie se soit améliorée en 1998 et 1999 – comme on le constate dans la baisse des taux de chômage et la croissance régulière de la productivité. Le nombre d'emplois à temps plein a enfin commencé à augmenter dans les secteurs manufacturier, de l'éducation et de la construction, après une décennie de croissance d'emplois atypiques. Les Canadiens font preuve d'une plus grande confiance économique à présent qu'au cours des quelques dernières années¹. Il reste encore à voir si ces améliorations récentes vont changer la tendance vers des taux de pauvreté plus élevés dans les ménages de la population active.

En tenant compte de ce qui s'est passé auparavant, la pauvreté et l'inégalité du revenu pendant les années de la vie active se sont révélées insolubles. Bien que le chômage soit en baisse, la croissance de l'emploi n'a pas suivi la croissance démographique. De 1989 à 1997, par exemple, la population active a augmenté de 10,2%, alors que l'emploi total s'est seulement accru de 5,5%. Le ratio du gain net d'emplois dans la population active pendant cette période a été de 1 pour 2,4. En théorie, 2,4 personnes se disputaient chaque poste d'emploi créé. L'économie ne génère ou ne distribue pas encore assez d'emplois pour faire vivre tous les Canadiens, et la sécurité de l'emploi est un facteur clé pour réduire l'incidence de la pauvreté et resserrer l'écart entre les riches et les pauvres.

Plusieurs des gens qui travaillent ont un emploi précaire – soit à temps partiel soit un emploi temporaire – des situations d'emploi qui se sont multipliées dans l'économie «in extremis» de réduction des coûts des années 1990. Le taux d'emploi autonome est également très élevé (aux alentours de 17%), surtout par rapport à celui de plusieurs autres pays. Même si un groupe d'élite de travailleurs autonomes forment une partie de ceux qui sont les mieux rémunérés au Canada, la plus grande augmentation dans cette catégorie d'emploi s'est faite parmi les travailleurs «à leur compte» – ceux qui travaillent pour eux-mêmes – qui gagnent en moyenne beaucoup moins que les employés rémunérés et qui n'ont pas accès aux avantages sociaux du milieu de travail².

L'emploi précaire combiné aux faibles rémunérations a été un obstacle à la réduction et l'élimination de la pauvreté au Canada. Les revenus du marché de la plupart des ménages de la population active, surtout chez ceux en bas de l'échelle des revenus, n'ont pas marqué de reprise. L'érosion des revenus du marché se révèle peut-être le plus nettement dans la croissance du taux et de l'intensité de la pauvreté sur le marché. De 1981 à 1997, la proportion de familles vivant d'un revenu de pauvreté sur le marché a augmenté de près de la moitié, tandis que l'intensité moyenne de la pauvreté sur le marché s'est accrue de 16,9% pour passer à 11 982 \$. Les revenus des Canadiens ont diminué alors que les coûts essentiels, comme ceux du logement et des transports, ont continué d'augmenter.

Une reprise économique est en cours dans plusieurs endroits au Canada, mais ce ne sont pas tous les Canadiens qui profitent de cette nouvelle prospérité. La croissance économique polarisée masque le fait que tout le monde n'est pas dans le même bateau soulevé par la marée des profits records des sociétés et les prix en flèche des actions dans le secteur de la haute technologie. Bien qu'on casse des records en bourse, le recours aux banques alimentaires et aux maisons d'hébergement pour les sans-abri est aussi plus élevé que jamais.

• **Les transferts et les services gouvernementaux – moyens cruciaux pour réduire la pauvreté – sont menacés**

Les tristes circonstances économiques des ménages de la population active auraient été encore plus mauvaises sans les transferts gouvernementaux qui compensent

partiellement la pauvreté sur le marché. Bien que la moyenne des paiements de transferts aux ménages de la population active aient augmenté de 1981 à 1997 (d'environ 1 000 \$ en dollars constants de 1997)³, ils n'ont pas augmenté suffisamment pour compenser les résultats médiocres du revenu du marché. À moins que l'économie canadienne ne fasse une reprise spectaculaire et soutenue, les ménages de la population active continueront à avoir recours à l'aide des gouvernements. Mais l'assistance gouvernementale sera-t-elle là pour leur venir en aide? Sinon, on peut s'attendre à voir augmenter encore plus la pauvreté dans la population active.

Dès 1945, le Canada avait mis en place un modeste réseau de programmes de sécurité du revenu et de services sociaux. On a enregistré des augmentations importantes dans les dépenses sociales dans les années 1960 et 1970 avec l'instauration de programmes d'envergure, dont le Régime d'assistance publique du Canada, le Régime de pensions du Canada et l'Assurance-chômage. Cependant il y a eu bien des changements depuis «l'ère dorée» d'il y a 30 ans.

Même si on pouvait commencer à constater des réductions des dépenses vers la fin des années 1970, les coupures de l'État-providence ont commencé pour de bon après l'élection du gouvernement Conservateur progressiste en 1984. Par rapport à l'activité économique d'ensemble au Canada, telle que mesurée par le Produit intérieur brut (PIB), les dépenses sociales fédérales⁴ ont augmenté au début des années 1980 pour répondre à l'accroissement des besoins causés par la récession de 1981-1982. Elles ont atteint leur sommet en 1983-1984 à 12,3% du PIB, puis ont baissé de 12,1% en 1984-1985 à 10,7% en 1990-1991, donnant le signal que les dépenses sociales ne suivaient pas le rythme de l'économie canadienne⁵.

Durant la récession du début des années 1990, les dépenses sociales aux deux paliers de gouvernements ont augmenté à nouveau, surtout à l'échelon provincial. Cependant, depuis 1992-93, les dépenses de programmes sociaux ont chuté tant au niveau fédéral que provincial. Avant le début de la récession, les dépenses totales fédérales de programmes sociaux, y compris les transferts aux individus et aux autres gouvernements, se montaient à 15,8% du PIB. En 1992-93, elles avaient atteint 17,5%. Elles ont par la suite diminué à 12,2% pour l'année fiscale 1999-2000 et il est prévu qu'elles vont baisser davantage. Le gouvernement fédéral déclare que les dépenses de programmes sont maintenant à leur niveau le plus bas depuis 50 ans. De 1989-90 à 1999-2000, les transferts aux individus ont baissé de 4,6% à 4,1% du PIB; les transferts aux autres paliers de gouvernements – les sommes servant à financer l'assistance sociale, les soins de santé, l'éducation postsecondaire et les services communautaires – ont baissé de 3,6% à 2,2% du PIB⁶.

Selon les normes internationales, le Canada dépense peu pour le soutien du revenu, la santé et l'éducation en proportion de son PIB (voir tableau 9.6). En 1986, les dépenses sociales se situaient à 22,3% du PIB; en 1995, elles avaient chuté à 18,6%⁷. Ce faible standard est dû en grande partie à la piètre situation, par rapport

aux autres pays, du système de sécurité du revenu en ce qui a trait à l'admissibilité, aux obstacles systémiques à l'accès aux prestations et au degré auquel les prestations se comparent aux revenus sur le marché du travail.

Les réformes de la dernière décennie laissent prévoir que la situation va se détériorer davantage. D'un côté, le ciblage accru pour les plus pauvres parmi les pauvres des programmes de soutien du revenu, déjà très étroits au Canada, a réduit les effets redistributifs des programmes chez les Canadiens à revenu modeste et de la classe moyenne⁸. D'un autre côté, davantage de programmes de soutien du revenu très ciblés ont été accompagnés de coupures générales dans les transferts aux individus par le biais de programmes spécifiques, comme l'assistance sociale et l'assurance-emploi.

Comme la plupart des Canadiens s'en sont personnellement rendu compte, les coupures n'ont pas été restreintes aux programmes de transferts. Plusieurs familles ont subi les contrecoûts des coupures fédérales, provinciales et municipales aux programmes et aux services communautaires. Elles font face à des tarifs d'utilisation plus élevés pour des programmes comme les services de garde d'enfants, les transports publics, les soins à domicile, les cours de français/anglais en langue seconde et les activités de loisirs. Ces programmes – qu'on tient souvent pour acquis – sont cruciaux pour le bien-être de toutes les familles ainsi que des communautés. Les arguments en faveur des coupures d'impôts semblent ignorer le rôle critique joué par les gouvernements dans la répartition du revenu et la procuration d'un accès équitable aux services publics qui aident à mettre un peu plus tous les citoyens sur un pied d'égalité. Il n'y a guère qu'une minorité des ménages qui puisse se permettre d'acheter tous les biens et les services nécessaires sur le marché privé.

Tous les Canadiens souffrent des difficultés entraînées par les coupures. Cependant, les Canadiens à faible revenu n'ont aucun recours quand les gouvernements minent le filet de sécurité sociale. Étant donné qu'une majorité de ménages pauvres comptent sur les transferts pour avoir un revenu, les coupures aux programmes de transferts les poussent encore plus sous le seuil de pauvreté. Les Canadiens qui font face à des obstacles importants à la participation au marché du travail – les mères monoparentales, les Autochtones, les personnes handicapées – sont de plus en plus soumis à des revenus et services à peine suffisants pour subsister.

- **Les jeunes familles et les enfants sont particulièrement vulnérables**

De nombreux facteurs mis en évidence dans ce livre soulignent l'importance du rôle des gouvernements pour réduire la pauvreté et l'inégalité du revenu. La réussite des programmes de sécurité du revenu à réduire la pauvreté chez les personnes âgées ressort comme l'un des accomplissements les plus remarquables au Canada dans le dernier quart de siècle. La réussite à répondre à la pauvreté chez les aînés, toutefois, n'a fait qu'accentuer l'ampleur de l'échec du pays à répondre au problème de la pauvreté chez les enfants et les jeunes familles.

La répartition de la pauvreté selon l'âge s'est transformée de façon notable; en particulier, la pauvreté a augmenté dans les jeunes ménages, c'est-à-dire ceux où l'un des deux adultes ou les deux ont moins de 25 ans. En 1981, une jeune famille avait 21,7% de risque d'être pauvre; mais en 1997, ce taux avait plus que doublé dans les jeunes familles (46,1%). Le taux chez les jeunes vivant seuls a grimpé de 38,9% en 1981 à 60,7% en 1997. Parmi les familles de la prochaine tranche d'âge (celles dont l'adulte le plus âgé a de 25 à 34 ans), le taux de pauvreté a augmenté de 58% – de 12% en 1981 à 18,9% en 1997.

L'augmentation marquée de la pauvreté est liée aux difficultés que les jeunes continuent d'avoir pour accéder à un emploi sûr avec un revenu suffisant pour vivre. La majorité de ceux qui travaillent ont un ou plusieurs emplois à temps partiel ou temporaires, souvent en essayant de concilier cela avec les exigences de leurs études. Même si cette situation peut convenir à certains d'entre eux, le fait est qu'un emploi sûr est hors de portée de ceux qui ne peuvent subvenir à leurs besoins ou aux besoins de leur jeune famille avec un emploi à temps partiel au centre d'achat du coin. Les salaires des jeunes hommes en particulier sont beaucoup plus bas que les années antérieures à mesure que les emplois traditionnellement bien payés dans le secteur ouvrier ont fortement diminué⁹. La promesse d'autonomie économique semble être de plus en plus hors d'atteinte.

Dans une économie où les jeunes doivent se débattre pour s'établir économiquement, il n'est probablement pas étonnant qu'un sur cinq des plus jeunes citoyens au Canada – soit 1,4 million d'enfants – grandissent dans la pauvreté. Dans l'ensemble, plus d'un quart des tous les pauvres au Canada étaient des enfants en 1997. Le taux de la pauvreté infantile a augmenté de 38% de 1989 à 1997, pour passer à 19,9%.

En 1989, la Chambre des communes avait unanimement adopté la résolution d'éliminer la pauvreté chez les enfants d'ici l'an 2000. Après 10 ans d'efforts continus par des organismes communautaires, les gouvernements ont réitéré leur préoccupation touchant la pauvreté chez les enfants, mais n'ont pas fait grand chose pour attaquer les causes à la source de la pauvreté des enfants et des familles. En fait, le Canada se démarque par rapport aux normes internationales, pour n'avoir aucune politique familiale cohérente. L'assortiment de programmes qui existent dans tout le pays ont tendance à être extrêmement ciblés et de qualité variable. Les pressions croissantes sur les familles s'efforçant de concilier les exigences familiales, leurs obligations de travail et envers leur communauté entraînent du stress et des problèmes de santé chez les parents¹⁰. Il est difficile d'échapper à la conclusion que les enfants sont considérés davantage comme les «biens privés» des parents, plutôt qu'un trésor collectif et une responsabilité nationale.

Il faut relever en particulier un état de fait. Le taux de pauvreté chez les mères monoparentales avec des enfants à charge se montait à 56% en 1997, une hausse par rapport aux 52,9% en 1981 et en 1989. La tendance montre davantage d'enfants vivant en famille monoparentale. En 1981, 33% de tous les enfants pauvres vivaient

avec un seul parent, mais en 1997 le pourcentage était passé à 43%. Par rapport aux taux de pauvreté chez les enfants dans les autres pays industrialisés, les taux au Canada et dans les autres pays anglophones sont élevés, surtout pour les enfants en famille monoparentale. Les chiffres montrent que les grosses différences entre les mères monoparentales pauvres et celles non pauvres résident dans l'âge et le niveau d'éducation. Les mères monoparentales qui sont pauvres sont plus jeunes et ont moins de scolarisation. Si la société ne peut fournir à ces jeunes mères les moyens de poursuivre leurs propres objectifs d'éducation et un environnement de soutien dans lequel élever leurs enfants, l'avenir de ces familles est sombre.

Les jeunes ont répondu aux coûts et au stress d'élever des enfants dans notre société contemporaine en retardant l'âge d'avoir des enfants (les mères de plus de 30 ans produisaient 31% des naissances en 1997, par rapport à 19% dix ans plus tôt) ou en décidant carrément de ne pas en avoir. La chute du taux de naissances est un indicateur très clair de la détérioration des conditions économiques parmi les jeunes familles canadiennes. En fait, les enfants sont mis hors de prix du marché; les enfants deviennent un luxe que de nombreux salariés de la classe moyenne considèrent de plus en plus de ne pas pouvoir se permettre¹¹.

Mais il y a des alternatives. Plusieurs pays européens accordent une bien plus grande valeur à la solidarité et à la cohésion sociale, et par conséquent, au soutien fourni aux enfants et aux familles, en guise de reconnaissance de la responsabilité collective de la société envers ses citoyens. Le Canada, quant à lui, s'est engagé à fournir de l'aide publique, mais uniquement à ceux considérés «les plus dans le besoin». Ces objectifs sociaux différents se reflètent dans les politiques et les programmes mis en place par les pays, et de manière encore plus importante, dans les résultats du développement chez les enfants. Il n'est pas surprenant que les États-Unis – qui ont le plus haut niveau de pauvreté infantile de tous les pays industrialisés – ont aussi de façon systématique les pires résultats chez les enfants, par exemple, des taux plus élevés de mortalité infantile et des taux plus élevés d'agressivité et d'obésité¹².

Le Canada, a prouvé par son approche à l'égard des personnes âgées, qu'il est possible de réduire la pauvreté de façon substantielle. Il est maintenant temps de s'attaquer aux effets débilissants de la pauvreté sur la ressource la plus précieuse de notre pays – nos enfants.

Passer à l'action

Les débats autour de la définition de la pauvreté ont fait les manchettes des journaux au cours des quelques dernières années. Les critiques affirment que les seuils traditionnels de faible revenu avant impôt de Statistique Canada surestiment grandement le taux de pauvreté, et qu'il faudrait une mesure plus objective de la privation. Beaucoup de critiques mettent l'accent sur le besoin de définir un minimum tout juste suffisant pour survivre, tandis que d'autres insistent sur un niveau de revenu qui aille au-delà de la subsistance physique et permette l'inclusion sociale.

De l'avis des auteurs, quand on parle de définition de la pauvreté, il s'agit de définir un plancher acceptable de répartition du revenu au Canada. Il s'agit de produire une structure de revenu qui fasse que tous les Canadiens aient le sentiment de faire partie de la société. Il s'agit de cohésion sociale. Il s'agit de fournir un niveau de revenu familial qui réduise les risques de mauvais résultats chez les enfants. Les sondages répétés parmi les Canadiens ainsi que les résultats de recherche empirique sur les conséquences du faible revenu dans un éventail de résultats chez les enfants démontrent que ce plancher de revenu se situe aux environs de 30 000 \$ à 35 000 \$ pour une famille de quatre. Ce qui est proche de la mesure traditionnelle suggérée par Statistique Canada, et à laquelle les principaux utilisateurs font référence en tant que seuil de pauvreté.

Malheureusement, le débat sans fin détourne l'attention de ce qui *devrait* être le réel débat sur la pauvreté : comment le mieux arriver à augmenter le revenu des Canadiens à faible revenu, dont le bas niveau de revenu est tout à fait inacceptable selon les critères de notre époque. Toute l'énergie gaspillée à discréditer le SFR serait mieux utilisée à développer de nouveaux programmes et politiques pour faire face à la pauvreté, surtout chez les enfants. Il est actuellement sans importance que la mesure de faible revenu de Statistique Canada soit acceptable ou non comme seuil de pauvreté au pays, étant donné que de toute façon le ménage pauvre moyen au Canada est plus de 7 000 dollars au-dessous de ce seuil. Cette situation correspond à un niveau de revenu inférieur à tous les niveaux de pauvreté, sauf un, qui ont été examinés au chapitre 2. Alors, même si le débat doit se poursuivre, en attendant il faut s'efforcer de commencer à accroître le revenu des ménages aux revenus les plus faibles sans craindre de dépasser toute mesure sensée de la pauvreté, y compris les SFR de Statistique Canada.

Le défi du Canada

Les conclusions auxquelles on arrive dans ce livre laissent entrevoir que les politiques publiques gouvernementales n'ont pas réussi à faire baisser les taux de pauvreté, particulièrement parmi les familles élevant des enfants ou d'autres adultes de la population active, ni à répondre aux défis se posant à l'État-providence moderne. La pauvreté croissante sur le marché et l'inégalité du revenu constituent *les* problèmes urgents au Canada aujourd'hui. Dans tous les pays industrialisés, l'OCDE remarque que la pauvreté et l'indigence deviennent un phénomène affectant la population active – c'est-à-dire ces groupes mêmes que l'on suppose pouvoir être autonomes¹³. Ce sont précisément ces groupes qui ont besoin d'aide pour compenser les pressions et les incertitudes de la mondialisation de l'économie. À cette croisée des chemins, le défi pour le Canada est de bâtir sur sa réussite à avoir pu faire face à la pauvreté chez les personnes âgées et d'élaborer des politiques publiques et privées qui rendent l'emploi rémunéré et la protection du revenu plus compatibles à la situation de la population active. On ne peut plus se permettre de tenir pour acquis la sécurité économique de cette tranche de la population.

Notes de fin de chapitre

- ¹ Conseil canadien de développement social, *L'Indice de sécurité personnelle 2000 : ce que les Canadiens en pensent* (Ottawa : avril 2000).
- ² Andrew Jackson et al., *Falling Behind: The State of Working Canada, 2000* (Ottawa : Centre canadien de politiques alternatives, 2000), chapitre 2.
- ³ Statistique Canada, *Revenu après impôt, répartition selon la taille du revenu au Canada, 1997* (Ottawa : 1999).
- ⁴ Les dépenses sociales comprennent les transferts aux individus, les transferts en argent aux autres paliers de gouvernement, les autres transferts sociaux importants et les transferts à la Société canadienne d'hypothèques et de logement et à Radio Canada. Voir James Rice et Michael Prince, "Lowering the Safety Net," *How Ottawa Spends 1993-94* (Ottawa : Carleton University Press, 1993).
- ⁵ *Ibid.*
- ⁶ Ministère des Finances, tableaux de références fiscales, *Plan budgétaire 1999* (Ottawa : 1999); Ministère des Finances, tableaux de références fiscales, *Plan budgétaire 2000* (Ottawa : 2000).
- ⁷ Organisation de coopération et de développement économique, *L'OCDE en chiffres*, années sélectionnées.
- ⁸ Banting, Hoberg et Simeon estiment que les transferts de revenu ciblés ou sélectifs forment désormais 52% du total de la sécurité du revenu, une hausse par rapport aux 20% de 1960. Keith Banting, George Hoberg et Richard Simeon, "The Social Policy Divide: The Welfare State in Canada and the United States," *Degrees of Freedom: Canada and the United States in a Changing World*, ed. Banting, Hoberg et Simeon (Montreal : McGill-Queen's University Press, 1997); cité dans John Myles et Paul Pierson, "Friedman's Revenge: The Reform of "Liberal" Welfare States in Canada and the United States," *Politics and Society*, Vol. 25, No. 4, 1997.
- ⁹ Conseil canadien de développement social, *Les adolescents dans la main d'oeuvre au Canada* (Ottawa : 1998).
- ¹⁰ Jane Jenson et Sherry Thompson, "Comparative Family Policy: Six Provincial Stories," Réseau canadien de recherche en politiques publiques, Étude No. F/08, 1999.
- ¹¹ Statistique Canada, *Rapport sur l'état de la population au Canada, 1998-99*, Catalogue 91-209-XPF, 1999; Garnett Picot et John Myles, «Transferts sociaux, variations dans la structure familiale et faible revenu chez les enfants», *Analyse de politiques*, Vol. 22, 1995.
- ¹² Shelley Phipps, "An International Comparison of Policies and Outcomes of Young Children," Réseau canadien de recherche en politiques publiques, Étude No. F/05, 1999.
- ¹³ Bea Cantillon, "The Challenge of Poverty and Exclusion," Famille, marché et collectivité : équité et efficience de la politique sociale, *Études de politiques sociales*, No. 21 (Paris : OCDE, 1997).