



**Consultations pré-budgétaires fédérales
(Automne 2009)
Mémoire du CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL
au Comité permanent des finances de la Chambre des communes**

Le Comité a été invité à répondre aux deux questions suivantes.

- 1. Quelles mesures fiscales et dépenses de programme fédérales sont requises en vue d'assurer la prospérité et un avenir viable aux Canadiens d'un point de vue économique, social et/ou environnemental?*
- 2. Quelles mesures de stimulus fédérales ont été efficaces et comment peut-on changer les mesures relativement inefficaces de manière qu'elles aient les effets visés?*

Résumé

Le Conseil national du bien-être social (CNBES) soumet le présent mémoire à la lumière de l'accroissement de la pauvreté et des inégalités extrêmes au Canada, même avant le début de la récession. Nous faisons maintenant face à la perspective d'une reprise difficile et lente pour de nombreux Canadiens et Canadiennes—d'autres ne reprendrons pas pied ou étaient désavantagés même lorsque les conditions économiques étaient favorables. Nous devons changer ce modèle de capacités et de potentiels perdus de manière à assurer la prospérité et la viabilité futures.

Les sondages indiquent que la population canadienne veut régler les problèmes de pauvreté. On nous sert cependant à répétition l'argument que nous n'en avons pas les moyens. Des études montrant que la pauvreté nous coûte déjà trop, et que des investissements plus judicieux procureraient un rendement meilleur, plus important et plus permanent remettent sérieusement en question cet argument.

La pauvreté a de nombreuses dimensions, mais demeure toujours une question d'argent et le gouvernement fédéral est appelé à cet égard à jouer son rôle le plus important. Par le truchement de l'assurance-emploi, des pensions et du revenu garanti pour les aînés, et des prestations fiscales pour enfants et autres, le gouvernement fédéral dispose de la capacité et des mécanismes nécessaires pour fournir directement aux individus et aux familles la sécurité et la stabilité du revenu qui peuvent prévenir la pauvreté, et servir de filet de sécurité et de tremplin vers les possibilités. Le gouvernement s'acquitte relativement bien de sa tâche en ce qui a trait aux aînés, mais peut et doit faire beaucoup plus pour les enfants, les jeunes et les adultes en âge de travailler.

Le gouvernement peut y parvenir en : **1)** améliorant l'assurance-emploi de manière à protéger les moyens d'existence des travailleurs et de leurs familles; **2)** en faisant fond sur la PFCE/SPNE, la PFRT, le crédit pour TPS et d'autres crédits remboursables qui profitent de la façon la plus efficace qui soit à ceux qui sont les plus désavantagés, et leur évitent dans toute la mesure du possible de tomber dans le « piège du bien-être social »; **3)** en soutenant les autres niveaux de gouvernement et en travaillant avec eux à une stratégie pan-canadienne concertée de lutte contre la pauvreté.



Contexte

Le Conseil national du bien-être social est un organisme consultatif fédéral sur la pauvreté qui assure un suivi des dimensions de la pauvreté et de l'inégalité, y compris des rouages des différents régimes d'aide sociale au pays, depuis un quart de siècle. Nous avons également établi les coûts de la pauvreté, souligné les progrès d'autres pays et défini quatre pierres angulaires cruciales au succès des stratégies d'élimination de la pauvreté en tant que parties intégrantes des objectifs économiques et sociaux d'un pays. Ces pierres angulaires sont 1) l'élaboration d'une vision, de cibles et d'échéanciers, 2) des plans d'action coordonnés accompagnés des crédits budgétaires nécessaires, 3) des mécanismes de reddition de comptes et 4) des indicateurs permettant de planifier et de mesurer les progrès. (Voir notre site, à l'adresse www.ncwcnbes.net, pour la trousse d'information **Résoudre la pauvreté** et d'autres publications).

Ces pierres angulaires constituent essentiellement un bon modèle de gouvernance dans le cadre duquel les budgets reflètent la vision et la planification stratégique d'un gouvernement. Nous commencerons de ce fait par traiter de la vision.

Des sondages récents indiquent, tout comme un sondage antérieur du CNBES, que la grande majorité des Canadiens et des Canadiennes de toutes les catégories de revenu et démographiques veulent éliminer la pauvreté, et soutiendraient des leaders politiques qui relèveraient ce défi. Ces résultats sont le reflet, à notre sens, d'une vision claire pour le Canada. Ils suggèrent que le pays dans son ensemble peut seulement s'engager fermement dans la voie de l'avenir si nous réduisons les inégalités qui deviennent plus extrêmes, et éliminons la pauvreté qui mine la qualité de vie et la productivité au Canada. Trouver cette voie est difficile et requiert un réexamen de ce que la prospérité et la viabilité signifient vraiment. Dans l'intérêt de notre santé, notre éducation, nos familles, nos collectivités, notre secteur public et les entreprises de notre secteur privé, le gouvernement fédéral doit faire des investissements qui procureront à tous les Canadiens et les Canadiennes des avantages positifs qui rendront notre vision possible.

Le présent mémoire pré-budgétaire arrive à un moment charnière au Canada. Nous pouvons investir dans une orientation qui commencera à renverser les causes et les conséquences de la crise financière et son coût humain, ou assumer les coûts croissants de la pauvreté dans le futur.

L'histoire et l'expérience nous enseignent que si nous poursuivons sur la voie actuelle, il prendra du temps pour contrer le chômage, le sous-emploi et la pauvreté découlant de la présente récession. Les bons et les mauvais emplois disparaissent, l'assurance-emploi n'est pas aussi accessible qu'elle l'était, et les prestations d'aide sociale se sont amoindries jusqu'à des niveaux incroyablement bas dans certains cas, et sont accompagnées de limites rigoureuses d'admissibilité financière et de centaines d'autres règles qui peuvent saper tout effort de rétablissement ou d'amélioration. Ces problèmes sont bien documentés dans les séries de rapports **Profil de la pauvreté** et **Revenus de bien-être social** du CNBES. Certaines provinces, ainsi que certaines villes, ont une stratégie de réduction de la pauvreté, mais elles ne peuvent pas régler les problèmes toutes seules. La prospérité à long terme du Canada dans son ensemble dépend des efforts concertés d'élimination de la pauvreté et des inégalités, dans notre société, qui deviennent de plus en plus extrêmes. Même avant la récession, des années de croissance économique sans précédent n'ont pas réussi à faire beaucoup plus que ramener les niveaux de pauvreté au point où ils se situaient il y a une vingtaine d'années.

Même au milieu de la diminution graduelle des taux de pauvreté à la fin des années 1990 et au début des années 2000, ceux qui sont demeurés dans la pauvreté—qu'ils aient eu un emploi ou non—ont été de plus en plus marginalisés, les services des refuges pour sans-abris et des banques alimentaires étant de plus en plus sollicités. Deux instantanés rapides offrent de bons exemples de ces constatations. La série de rapports *Revenus de bien-être social* du CNBES montre, à l'aide de la mesure fédérale du panier de consommation, qu'à très peu d'exceptions près, les revenus d'aide sociale au pays couvrent seulement une fraction, dans certains cas moins d'un tiers, de la somme réellement nécessaire à l'achat des produits de première nécessité. Un sondage récent de l'Armée du Salut a permis de déterminer qu'un quart des hommes itinérants au Canada, et plus de 40 % dans les Prairies, avaient un emploi. Lorsque les personnes sont accaparées par l'inquiétude et l'effort de trouver le prochain repas ou une place pour dormir, leurs autres capacités deviennent inutilisables et elles ne peuvent pas participer à la prospérité.

Les enfants qui grandissent dans ce Canada font face à un risque élevé de perpétuation du cycle de privation et de désespoir. À l'exception de la situation critique des Canadiens et des Canadiennes autochtones, le Canada a jusqu'à maintenant réussi à éviter les importants et graves problèmes de pauvreté intergénérationnels et interraciaux qui affligent des pays plus inégaux comme les É.-U. ou le R.-U., mais nous nous dirigeons vers les ennuis si nous ne prenons pas garde. Nous semblons disposés à traiter les familles avec des enfants à la maison moins durement que les autres. Mais les femmes et les hommes « seuls » itinérants ou sans emploi qui sont si souvent vilipendés font eux aussi partie de familles—ce sont des fils et des filles, des sœurs et des frères, des oncles, des tantes ou des parents divorcés—et des enfants sont aussi touchés par leur pauvreté. Il s'agit là d'une tragédie, et d'un gaspillage du potentiel individuel et national.

À l'autre extrémité de l'échelle, alors que la richesse et les revenus sont de plus en plus concentrés dans les mains de quelques privilégiés, nous voyons souvent une sorte différente de gaspillage, avec une consommation presque compulsive de biens de luxe et le phénomène des ensembles résidentiels protégés qui isole également ces privilégiés de la majorité de la population.

Pour la majorité de la population canadienne, garder la tête hors de l'eau avant la récession signifiait principalement avoir deux soutiens économiques dans un ménage et, pour les adultes, passer plus d'heures au travail, ce qui laisse peu de temps ou d'énergie pour la famille et la communauté. Lorsque le chômage frappe et que les pressions sur le revenu augmentent, les enfants plus âgés commencent à manquer l'école pour aider à boucler le budget ou pour prendre soins de leurs frères et sœurs plus jeunes. Une telle situation n'est pas viable d'un point de vue économique, social ou environnemental, et ne correspond pas non plus à l'idée que la plupart des gens se font d'un pays prospère.

Le coût de la pauvreté et de l'insécurité

D'après les sondages effectués par le CNBES, les Canadiens et les Canadiennes ont indiqué clairement vouloir un Canada sans pauvreté. Nous constatons également un fort consensus sur ce qui est nécessaire pour régler la pauvreté, y compris les services de garderie d'enfants, des logements, une éducation et des soins de santé abordables, des emplois décents, des salaires équitables et une sécurité du revenu réelle. Nous avons déjà des programmes axés sur ces aspects et plus, mais ils sont loin de répondre aux besoins et les taux de pauvreté n'ont pas connu de réduction durable au cours des quarante dernières années,

malgré la croissance économique et les milliards dépensés. Les aînés, dont les taux de pauvreté ont diminué de façon spectaculaire, sont l'exception qui devrait nous encourager à améliorer le sort des Canadiens et des Canadiennes aux stades antérieurs de leur vie.

Nous continuons à entendre l'argument, cependant, que malgré que nous le souhaitions, nous n'avons pas les moyens de nous attaquer à la pauvreté ou que toutes sortes de choses pourraient se produire si nous essayons. Cet argument a érodé l'espoir et la confiance du public, et le CNBES espère que vous, en tant que représentants de l'intérêt public, saurez surmonter ce malaise. Des études montrant que la pauvreté nous coûte déjà trop, et que des investissements plus judicieux procureraient un rendement meilleur, plus important et plus permanent remettent sérieusement en question de tels arguments.

Ce que ces études sur le coût de la pauvreté démontrent, en fait, c'est la valeur des investissements lorsqu'un éventail plus large des coûts et des avantages ayant une incidence sur la vie des gens est pris en considération. Le CNBES pense que la lutte à la pauvreté peut être très logique pour la plupart des contribuables lorsque les pleins coûts des programmes sont révélés, par rapport aux autres options. Une étude récente sur la santé mentale et l'itinérance en Ontario, par exemple, montre le type d'établissement des coûts sociaux qui est nécessaire. L'étude a constaté que les programmes qui auraient pu autrement être jugés « trop coûteux » au niveau d'un organisme ou un programme pourraient dans les faits se révéler viables lorsque d'autres éléments de coût sont pris en considération.

Nous voyons un parallèle avec l'assurance-emploi, qui a été décrit comme étant trop dispendieuse. Dans un sondage mené en 2006, les répondants nous ont dit que l'assurance-emploi était précieuse et fonctionnait bien, mais pouvait être améliorée. Ils nous ont dit que les systèmes d'aide/bien-être social avaient subi des dommages presque irréparables. Plusieurs provinces essaient d'améliorer cette situation, mais comme le premier ministre de l'Ontario l'a déclaré « l'aide sociale ne fait qu'écraser les gens ». Les demandeurs qui ont contribué à l'assurance-emploi mais ne peuvent pas obtenir de prestations doivent maintenant se tourner vers ce système d'aide sociale, régi par les gouvernements provinciaux/territoriaux à partir d'une assiette fiscale qui est beaucoup plus limitée que celle du gouvernement fédéral.

Mais avant d'obtenir de l'aide sociale, ces gens devront utiliser leurs économies et leurs actifs, nombre devront déménager, déraciner leurs enfants, joindre les longues listes d'attente de logements subventionnés et les files d'attente aux banques alimentaires qui ont de la difficulté à répondre à la demande. Ils seront empêtrés dans des dédales de règles, de moins en moins capables d'obtenir des entrevues d'embauche et avec des chances de réussite de plus en plus faibles. Les familles éclatent sous le stress. Les gens sont plus susceptibles d'être malades. Les coûts de santé augmentent. La criminalité augmente parallèlement à la hausse de la pauvreté et les coûts des services de police augmentent également. Certaines personnes deviennent des itinérants. Le coût des refuges pour itinérants et des services connexes a été estimé à trois fois ce qu'il en coûterait pour fournir des logements adéquats.

Ce qu'il en coûte pour réparer les dommages causés est presque toujours plus important que ce qu'il en coûte pour prévenir les problèmes. Et les coûts de l'administration et de l'utilisation de notre vaste ensemble de programmes non coordonnés, assortis de critères variables et de centaines de règles, ajoutent au problème. Certains programmes aident, d'autres nuisent, trop peu sont axés sur la prévention et ils n'ont pas réussi, considérés dans leur ensemble, à changer la pauvreté de façon durable.

Avons-nous réellement, en tant que contribuables et être humains, les moyens d'un tel gaspillage? À la fin de la journée, il importe peu que l'argent soit dépensé par les administrations fédérale, provinciales, territoriales ou municipales, ou distribué par l'entremise d'organisations non gouvernementales. Nous sommes les mêmes personnes qui payons d'une façon ou d'une autre. La pauvreté coûte à tous.

La valeur de l'investissement

Au lieu de parler de « dépenses » programme par programme, il est crucial de nous attacher à ce que nous voulons pour notre pays et à « **investir** » pour rendre cette vision possible. Si nous voulons la prospérité et la viabilité, une analyse sociétale des coûts du type de celle qui précède montrerait qu'un programme comme l'assurance-emploi est exactement le type d'investissement qui sera efficace, en particulier en période de difficultés économiques, car il rend les gens davantage résilients et en mesure de profiter des occasions qui se présentent ou même d'en créer de nouvelles.

Le rôle fédéral

Pour le CNBES, éliminer la pauvreté n'est pas limité à réduire le nombre de personnes qui vivent actuellement dans la pauvreté, améliorant un peu la vie quotidienne des plus démunis ou traitant les symptômes de la pauvreté. La pauvreté a de nombreuses dimensions qui dépassent la seule question d'argent. Les services et les soutiens que les provinces, les territoires, les municipalités et les organisations non gouvernementales fournissent comptent beaucoup et sont habituellement mieux conçus et dispensés le plus près possible des gens, de manière à répondre à des besoins particuliers dans des contextes locaux ou régionaux particuliers.

Mais la pauvreté demeure toujours une question d'argent, et c'est à cet égard que le gouvernement fédéral joue son rôle le plus important. Par le truchement de la capacité fiscale fédérale, de l'assurance-emploi, des pensions et du revenu garanti pour les aînés, et des prestations fiscales pour les enfants et autres, le gouvernement fédéral dispose de la capacité et des mécanismes nécessaires pour fournir directement aux individus et aux familles la sécurité et la stabilité du revenu qui peuvent prévenir la pauvreté, et servir de filet de sécurité et de tremplin vers les possibilités. Le gouvernement s'acquitte relativement bien de sa tâche en ce qui a trait aux aînés parce qu'un seuil limite protège la plupart des aînés de la pauvreté, en particulier la pauvreté profonde, même en cas de récession. Les prestations pour les enfants font une différence pour les familles à faible revenu (selon le nombre d'enfants, environ la moitié du revenu de certaines familles sur l'aide sociale provinciale peut provenir directement du gouvernement fédéral sous la forme des prestations fiscales pour les enfants). Plus récemment, la Prestation fiscale pour le revenu de travail est une amorce de solution pour contrer le fait que certains emplois ne payent pas suffisamment pour permettre de survivre. Mais la pauvreté persiste et les taux de pauvreté augmenteront sans aucun doute avant que nous soyons sortis de la présente récession, ce qui n'augure rien de bon pour l'avenir. Le gouvernement fédéral peut et doit faire beaucoup plus pour les enfants, les jeunes et les adultes en âge de travailler.

Il est tant faisable qu'économiquement judicieux d'investir pour éliminer la pauvreté. Nous sommes confiants que vous serez attentifs au fait que vous investissez notre argent et les avantages tirés du travail de tous les Canadiens et les Canadiennes, qu'ils soient payés ou non. Nous recommandons les mesures ci-dessous à titre de stimulants hautement efficaces et dans

le cadre d'un plan d'ensemble à long terme visant à assurer la prospérité, la viabilité et la qualité de vie au Canada. Nous soumettons respectueusement que les ministères fédéraux ont une capacité de modélisation beaucoup plus importantes que les petites organisations non gouvernementales et devraient entreprendre une analyse coûts-bénéfices détaillée dont les résultats seront communiqués au public dans le but de favoriser des conversations éclairées sur les options possibles.

Recommandations

1. Rétablir et améliorer l'assurance-emploi de manière à protéger les moyens de subsistance des travailleurs et de leurs familles au cours de la récession et après.
2. Faire fond sur la prestation fiscale canadienne pour enfants et le supplément de la prestation nationale pour enfants, la prestation fiscale pour le revenu de travail, le crédit pour TPS et d'autres crédits remboursables qui profitent de la façon la plus efficace qui soit à ceux qui sont les plus désavantagés économiquement, afin de leur fournir un revenu plus adéquat et stable, d'amortir les périodes de difficultés financière et de leur éviter dans toute la mesure du possible de tomber dans le « piège du bien-être social ». Toutes les mesures fiscales et de dépenses/investissements proposées au Comité devraient satisfaire à ce critère de réduction et non d'exacerbation des inégalités, fournissant proportionnellement plus d'avantages aux Canadiens et Canadiennes à faible revenu qu'à ceux qui ont plus d'argent, de privilèges, de capacité de payer et d'options.
3. Soutenir les administrations provinciales, territoriales, municipales et autochtones dans leurs efforts pour éliminer la pauvreté et travailler avec elles, en consultation avec la population canadienne, à une stratégie pan-canadienne de lutte contre la pauvreté.

Le Conseil national du bien-être social serait heureux de discuter de ces questions ou de fournir de l'information additionnelle qui pourrait être utile au Comité des finances.