

Les sources de la pauvreté, les moyens de la combattre

Paul Leduc Browne

Number 29, 1997

La pauvreté en mutation

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1002679ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1002679ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département de sociologie - Université du Québec à Montréal

ISSN

0831-1048 (print)

1923-5771 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Leduc Browne, P. (1997). Les sources de la pauvreté, les moyens de la combattre. *Cahiers de recherche sociologique*, (29), 119–135.
<https://doi.org/10.7202/1002679ar>

Article abstract

Three factors account for the intensification of poverty in Canada: a drop in the hours of paid work by a growing number of workers; the decrease in market revenues; and the insufficiency of public income guarantee programs. Neoliberal policies are exacerbating these trends. Other policies are needed in order to 1) enable the unemployed and workers at risk to obtain paid, regular and full-time jobs; 2) increase the participation rate of women in the active population; 3) recognize the value of women's unpaid labour; and 4) overhaul social policy in terms of the principles of universal social insurance.

Les sources de la pauvreté, les moyens de la combattre

Paul Leduc BROWNE

La proportion de la population canadienne vivant sous le seuil de la pauvreté est passée de 14,1 % en 1989 à 17,1 % en 1994 et à 17,8 % en 1995¹. D'après Statistique Canada, 5 205 000 personnes au Canada vivaient sous les seuils de faible revenu établis par l'agence en 1995, 38 % de plus qu'en 1989². Le taux de pauvreté chez les enfants a augmenté de 46 % entre 1989 et 1996. Le nombre de familles biparentales faisant face à la pauvreté a connu une hausse de 39 %; chez les familles monoparentales, l'augmentation a été de 58 %³.

Selon la perspective néolibérale, le remède à la pauvreté serait à chercher dans l'ouverture et l'expansion des marchés. Le chômage, qui constituerait la source principale de la pauvreté, serait causé avant tout par deux facteurs: la charge fiscale de l'État et les rigidités du marché du travail. Le fardeau de la dette publique entraînerait l'augmentation des impôts et des taux d'intérêt, rendant l'investissement privé plus coûteux, tout en drainant les sources de capitaux que le secteur privé pourrait autrement exploiter. Les dépenses publiques feraient ainsi diminuer l'investissement et donc la création d'emplois. Elles seraient dès lors une source importante de chômage. Il suffirait donc de comprimer les dépenses publiques, de réduire le rôle de l'État au minimum et de laisser les marchés démontrer leur efficacité⁴.

¹ Conseil national du bien-être social, *Profil de la pauvreté, 1995*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1997.

² «Family incomes 1995», *The Daily*, 11 décembre 1997. Au cours de la même période, la population du Canada a augmenté de 9 %.

³ «Number of poor children up 46 % in last 7 years», *CCPA Monitor*, vol. 3, no 8, février 1996, p. 8.

⁴ Voir H. Chorney, *The Deficit and Debt Management. An Alternative to Monetarism*, Ottawa, Centre canadien de politiques alternatives, 1989; R. C. Allen et G. Rosenbluth, *False Promises. The Failure of Conservative Economics*, Vancouver, New Star Books, 1992, en particulier l'article de G. Rosenbluth, «The political economy of debt phobia»; D. Cameron et E. Finn, *Les 10 mythes sur le déficit*, Ottawa, Centre canadien de politiques alternatives, 1996; J. Stanford, «Growth, interest and debt: Canada's fall

Toujours selon cette même optique, l'État doit se limiter à favoriser le plein épanouissement de l'entreprise privée en maintenant la stabilité des prix, en diminuant les impôts, en réduisant la dette publique pour faire baisser les taux d'intérêt et en s'attaquant aux facteurs qui nuisent à la «flexibilité» de la main-d'œuvre: lois et règlements relatifs à l'environnement, lois sur les normes de travail, droits syndicaux, programmes publics de sécurité du revenu protégeant les travailleurs des aléas du marché. D'après la vision néolibérale, le taux de chômage ne diminuera pas tant que les travailleurs n'auront pas sacrifié une partie de leurs salaires, de leurs conditions de travail et de leurs droits⁵.

Dans cet article, je tâcherai de démontrer que cette optique néolibérale n'offre pas de véritables solutions à la pauvreté. Qui plus est, elle aggrave la pauvreté en misant tout sur le seul marché, qui en est une des sources principales. Après avoir relevé les principales sources de la pauvreté, je proposerai une stratégie de rechange qui, à mon avis, pourra mieux venir en aide aux personnes pauvres.

Un portrait de la situation

Trois facteurs expliquent l'accentuation de la pauvreté au Canada: une diminution des heures consacrées au travail rémunéré par un nombre toujours grandissant de travailleurs; la baisse des revenus en provenance du marché; l'insuffisance des programmes publics de sécurité du revenu.

Il existe une corrélation étroite entre le taux de pauvreté parmi les individus seuls et les ménages, d'une part, et le nombre de semaines de travail salarié accompli par année, de l'autre (voir le tableau 1). Or un nombre croissant de Canadiennes et de Canadiens n'ont pas suffisamment d'heures de travail rémunéré. Selon l'Enquête sur la population

from the fiscal knife-edge», dans *The Alternative Federal Budget Papers 1997*, Ottawa, Centre canadien de politiques alternatives, 1997, p. 275-292.

⁵ Cette prise de position est exprimée de façon claire par l'OCDE et le gouvernement du Canada. Voir *L'étude de l'OCDE sur l'emploi: faits, analyse, stratégies*, Paris, Organisation de coopération et de développement économiques, 1995; *Un nouveau cadre de la politique économique*, Ottawa, ministère des Finances, 1994; ainsi que les discours du budget de Paul Martin en 1995, 1996 et 1997. Voir aussi A. Jackson, *The Liberals' Labour Strategy and Its Consequences for Workers*, Ottawa, Centre canadien de politiques alternatives, 1995; A. Régimbald, «Le budget Martin: des politiques économiques pensées ailleurs?», *Revue canadienne de politique sociale*, no 35, 1995, p. 37-50; J. Stanford, «Bending over backwards: Is Canada's labour market really inflexible?», *Canadian Business Economics*, automne 1995, p. 70-87.

active⁶ de Statistique Canada, le nombre de personnes en chômage a dépassé la barre du un million chaque année depuis 1982 et tourne autour de 1,5 million depuis 1991⁷. Ces chiffres ne traduisent d'ailleurs pas toute l'ampleur du problème. Ainsi, n'était le fait qu'un nombre croissant d'individus, hommes et femmes, quittent les rangs de la population active depuis 1990, le taux de chômage dépasserait les 13 %⁸. Un cinquième de la population active vit au moins une période de chômage par année. La proportion de ménages dont au moins un membre est en chômage est supérieure à 30 %⁹.

Mais le problème ne réside pas uniquement dans le chômage. La répartition des heures de travail s'est polarisée au cours des vingt dernières années. Des proportions plus grandes de la population active ont une semaine de travail soit plus longue, soit plus courte¹⁰. De plus en plus d'emplois sont à temps partiel — 23 % en 1994, comparativement à 14 % en 1975¹¹. Par ailleurs, le nombre de Canadiennes et de Canadiens occupant des emplois temporaires est passé de 799 000 à 970 000 entre 1989 et 1994, une hausse de 21 %. Trois quarts des emplois temporaires durent moins de six mois. Ces emplois sont moins

⁶ Le terme «population active» est utilisé ici au sens où l'emploie Statistique Canada: «La population active comprend les membres de la population civile hors institution âgés de 15 ans et plus qui avaient un emploi (personnes occupées) ou étaient en chômage pendant la semaine de référence.» (*La population active*, Ottawa, Statistique Canada, no 71-001-XPB au catalogue mensuel.) Les personnes occupées ou en chômage sont définies comme celles qui occupent ou sont sur le point d'occuper un emploi rémunéré, sont à la recherche d'un tel emploi ou viennent d'être mises à pied et sont prêtes à travailler. Cette définition exclut les personnes dont le travail n'est pas accompli en vue d'une rémunération — bénévoles, personnes s'occupant de leurs enfants ou de parents âgés ou malades, etc.

⁷ *L'observateur économique canadien*, Supplément statistique historique 1995/96, Ottawa, Statistique Canada, no 11-210-XPB au catalogue, 1996.

⁸ J. Stanford, *The liberals' record on jobs: Another look at the numbers*, Toronto, Travailleurs canadiens de l'automobile, 1997; B. Little, «Jobless outlook above 9 %: Economists», *The Globe and Mail*, 6 mars 1997; Presse canadienne, «Le taux de chômage restera élevé», *Le Devoir*, 6 mars 1997.

⁹ N. Noreau, «Les différents visages du chômage», *La population active*, Ottawa, Statistique Canada, no 71-001-XPB au catalogue, mars 1996.

¹⁰ «En 1995, seulement 54 % des travailleurs dans tous les emplois avaient des heures normales de travail (35 à 40 heures par semaine), contre 65 % en 1976. [...] La diminution de la proportion de personnes ayant des heures de travail normales coïncide avec l'augmentation de la proportion de personnes ayant une semaine de travail allongée et de la proportion de personnes ayant une semaine de travail abrégée.» (M. Sheridan, D. Sunter et B. Diverty, «Évolution de la semaine de travail: tendances dans les heures de travail hebdomadaires au Canada, 1976-1995», *La population active*, Ottawa, Statistique Canada, no 71-001-XPB au catalogue, juin 1996, p. C.4-C.5.)

¹¹ *Rapport du groupe consultatif sur le temps de travail et la répartition du travail*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1994.

bien rémunérés que les emplois permanents (les femmes y reçoivent en moyenne deux dollars de l'heure de moins, les hommes, 2,85 \$). Les employés temporaires ont moins de chances que les employés permanents de profiter d'avantages sociaux et de protections publiques et privées (protections légales, congés de maladie, congés payés, régimes de retraite, assurance-maladie, assurance dentaire, etc.¹²).

Tableau 1
Taux de pauvreté pour les personnes de moins de 65 ans
(individus seuls et ménages)
selon les semaines de travail effectué, 1995

Semaines de travail	Taux de pauvreté	
	Individus	Ménages
Pas de travail rémunéré	78,6 %	62,9 %
De 1 à 9 semaines	88,5 %	72,1 %
De 10 à 19 semaines	74,2 %	53,6 %
De 20 à 29 semaines	48,8 %	45,6 %
De 30 à 39 semaines	41,9 %	37,4 %
De 40 à 48 semaines	30,8 %	22,3 %
De 49 à 52 semaines	14,3 %	12,7 %
De 53 à 72 semaines	n/d	10,4 %
De 73 à 92 semaines	n/d	5,4 %
Plus de 93 semaines	n/d	2,7 %

Source: Conseil national du bien-être social, *Profil de la pauvreté, 1995*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1997.

Il résulte de cette progression du nombre de chômeurs et d'employés temporaires ou à temps partiel que de plus en plus de

¹² G. Schellenberg et C. Clark, *Temporary Employment in Canada: Profiles, Patterns and Policy Considerations*, Ottawa, Conseil canadien de développement social, 1995.

Canadiens ne réussissent plus à travailler assez d'heures et de semaines par année pour se garder de la misère. Il n'est donc guère surprenant de constater que les individus et les familles au Canada se sont appauvris depuis 1989.

Cependant, le manque d'emplois réguliers à plein temps n'explique pas entièrement l'appauvrissement de la majorité de la population. D'autres facteurs entrent en ligne de compte, telle la diminution des revenus fournis par le marché. Le revenu familial moyen était de 55 247 \$ en 1995, une augmentation par rapport à 1993, mais une baisse de 2000 \$ par rapport à 1989¹³. En répartissant la population canadienne en cinq tranches égales de revenu, on constate que la tranche la plus pauvre a retiré 2492 \$ de moins du marché en 1993 qu'en 1984, tandis que les deux tranches suivantes ont vu leurs revenus en provenance du marché¹⁴ diminuer de 2985 \$ et 1144 \$ respectivement pendant la même période. Par contre, les revenus en provenance du marché de la tranche la plus riche ont augmenté de 5059 \$¹⁵.

L'effondrement de la valeur du salaire minimum est symptomatique de cette tendance. Selon Schellenberg et Ross, une année de travail à temps plein au salaire minimum dans la plupart des provinces laisse une famille biparentale de deux enfants avec un manque à gagner de 16 000 \$ pour atteindre le seuil de la pauvreté. Le salaire minimum ne fournit donc qu'environ 40 % du revenu nécessaire pour sortir de la pauvreté¹⁶ (*voir les tableaux 2 et 3*).

Afin de se hisser au-dessus du seuil de la pauvreté, les Canadiens ont de plus en plus besoin de plus d'un revenu. En 1961, 70 % des familles au Canada comportaient un homme chef de famille occupant un emploi rémunéré à plein temps et une femme se consacrant, sans rémunération, à l'éducation des enfants et aux travaux ménagers. En 1991, le pourcentage de familles de ce type était inférieur à 20 %. «En 1981, 48 % des mères d'enfants d'âge préscolaire faisaient partie de la population active, contre 63 % en 1993¹⁷.»

¹³ «Family incomes 1995», art. cité.

¹⁴ C'est-à-dire le revenu provenant des salaires, des profits, des rentes et de l'intérêt.

¹⁵ C. Lochhead et V. Shalla, «Delivering the goods: Income distribution and the precarious middle class», *Perception*, Ottawa, Conseil canadien de développement social, printemps 1996.

¹⁶ G. Schellenberg et D. Ross, *Left Poor by the Market: A Look at Family Poverty and Earnings*, Ottawa, Conseil canadien de développement social, 1997.

¹⁷ *Rapport du groupe consultatif sur le temps de travail et la répartition du travail*, ouvr. cité, p. 7.

Tableau 2**Salaire minimum et seuil de la pauvreté
pour un individu seul, 1976 et 1992**

	1976		1992	
	Revenu au salaire minimum	Revenu en tant que % du seuil de la pauvreté	Revenu au salaire minimum	Revenu en tant que % du seuil de la pauvreté
Gouvernement fédéral	5 936 \$	106 %	8 320 \$	55 %
Terre-Neuve	5 200 \$	105 %	9 880 \$	74 %
Île-du-Prince- Édouard	4 992 \$	103 %	9 880 \$	76 %
Nouvelle-Écosse	5 200 \$	105 %	10 400 \$	78 %
Nouveau- Brunswick	5 184 \$	105 %	10 400 \$	78 %
Québec	5 897 \$	105 %	11 622 \$	77 %
Ontario	5 412 \$	96 %	12 601 \$	83 %
Manitoba	5 716 \$	102 %	10 400 \$	69 %
Saskatchewan	5 824 \$	118 %	10 461 \$	78 %
Alberta	5 640 \$	100 %	10 140 \$	67 %
Colombie- Britannique	6 240 \$	111 %	11 353 \$	75 %

Source: Conseil national du bien-être social, *Incentives and Disincentives to Work*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1993.

Tableau 3

**Revenu au salaire minimum en dollars constants (1992 = 100),
1976 et 1992**

	Revenu au salaire minimum		Pourcentage de changement de la valeur du salaire minimum
	1976	1992	
Gouvernement fédéral	16 008 \$	8 320 \$	-48,0
Terre-Neuve	14 024 \$	9 880 \$	-29,5
Île-du-Prince-Édouard	13 463 \$	9 880 \$	-26,6
Nouvelle-Écosse	14 024 \$	10 400 \$	-25,8
Nouveau-Brunswick	13 980 \$	10 400 \$	-25,6
Québec	15 903 \$	11 622 \$	-26,9
Ontario	14 595 \$	12 601 \$	-13,7
Manitoba	15 415 \$	10 400 \$	-32,5
Saskatchewan	15 706 \$	10 461 \$	-33,4
Alberta	15 210 \$	10 140 \$	-33,3
Colombie- Britannique	16 828 \$	11 353 \$	-32,5

Source: Conseil national du bien-être social, *Incentives and Disincentives to Work*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1993.

Exception faite des familles monoparentales dirigées par des femmes, les taux de pauvreté sont plus élevés chez les personnes seules que chez les familles. Du côté des hommes seuls, le taux de pauvreté était, en 1995, de 21,3 % chez les 65 ans et plus et de 33,2 % chez les moins de 65 ans. Mais si grave que soit la pauvreté chez les hommes, la situation des femmes l'est bien davantage. Chez les femmes seules de moins de 65 ans, le taux de pauvreté s'élevait à 38,7 % et chez les femmes seules de 65 ans et plus à 43,4 %¹⁸. Chez les familles, les taux de pauvreté des couples de moins de 65 ans sans enfants et avec enfants

¹⁸ Conseil national du bien-être social, *Profil de la pauvreté, 1995*, ouvr. cité.

étaient respectivement, en 1995, de 10,4 % et de 12,6 %, tandis que le taux de pauvreté des familles monoparentales dirigées par des femmes de moins de 65 ans était de 57,2 %. Chez les familles monoparentales de deux enfants de moins de sept ans dirigées par des femmes de moins de 65 ans, le taux de pauvreté grimpe à 82,8 %¹⁹.

Ces chiffres reflètent à la fois le plus faible taux de présence des femmes dans la «population active», les salaires inférieurs accordés aux femmes et la rémunération moins avantageuse des emplois auxquels elles ont eu davantage accès. Corrélativement, les femmes n'ont pu épargner ni cotiser à des régimes de retraite, ou l'ont fait dans une mesure moindre que les hommes. Ce sont les femmes, très majoritairement, qui ont effectué le travail domestique nécessaire mais non rémunéré, en plus de faire partie en plus grand nombre de la population active. Elles ont assumé une charge de travail réel beaucoup plus élevée et ont eu pour «récompenses» une perte de revenu et une plus grande possibilité de se retrouver dans la pauvreté.

Les transferts aux particuliers provenant des divers paliers de gouvernement ont en partie compensé la tendance à l'appauvrissement occasionnée par la baisse des revenus en provenance du marché. Grâce à eux, les revenus de la tranche la plus pauvre de la population ont en fait augmenté de 1131 \$ (6,7 %) entre 1984 et 1993. Cependant, les revenus totaux des tranches moyennes ont tout de même baissé²⁰. Selon Schellenberg et Ross, les transferts aux particuliers par les divers paliers de gouvernement ont permis à 557 000 familles canadiennes de se maintenir au-dessus du seuil de la pauvreté en 1994. Sans ces programmes sociaux, le nombre de familles pauvres aurait augmenté de 56 %²¹.

L'appauvrissement des Canadiennes et des Canadiens est aussi attribuable à l'insuffisance des programmes publics de sécurité sociale. S'il est vrai que ceux-ci ont empêché une véritable catastrophe sociale, surtout depuis 1990, alors que la crise économique frappait le pays, il n'en reste pas moins qu'ils sont inadéquats tant du point de vue des critères d'admissibilité que du point de vue de l'échelle des prestations.

Plus de trois millions de Canadiens vivaient de l'aide sociale au 31 mars 1995. L'aide sociale est le programme social de dernier recours destiné à celles et à ceux qui n'ont pas d'autres moyens d'assurer leur subsistance. Or les prestations versées ont toujours été insuffisantes et le sont devenues davantage en 1994-1995, alors que les

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ G. Schellenberg et D. Ross, *ouvr. cité.*

gouvernements de toutes les provinces et de tous les territoires procédaient à des compressions budgétaires. En conséquence, vivre de l'aide sociale au Canada, c'est être condamné à vivre dans la pauvreté²².

Les compressions budgétaires provinciales et territoriales ont fait écho aux nombreuses réductions effectuées par le gouvernement fédéral. Par exemple, le 1er avril 1996, le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) était remplacé par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS). Le partage égal par les gouvernements fédéral et provinciaux des coûts de l'aide sociale et d'un grand nombre de services sociaux prenait alors fin. Dorénavant, le gouvernement fédéral accordera une somme déterminée aux provinces pour payer une partie des coûts des soins de santé, de l'éducation postsecondaire et de l'aide sociale, quels que soient les frais réels engagés par les provinces. Ce changement de politique aura coûté quelque sept milliards de dollars aux provinces pour les seules années 1996-1997 et 1997-1998 (23,6 % des transferts fédéraux aux provinces²³). Mais il ne s'agit là que de la plus récente d'une série de compressions fédérales dans le domaine de l'aide sociale depuis 1990.

Il faut préciser que les compressions provinciales constituent aussi une réaction à un éventail plus vaste de politiques du gouvernement fédéral sur les plans fiscal, monétaire, commercial et social. La politique anti-inflationniste de la Banque du Canada et du ministère des Finances fédéral exigeait des taux d'intérêt réels très élevés qui décourageaient l'investissement et la création d'emplois, aggravant la récession du début des années quatre-vingt-dix²⁴. En même temps, elle maintenait le taux de change du dollar canadien à un niveau très élevé par rapport au dollar américain. Conjuguée à l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, la politique monétaire du gouvernement fédéral encourageait la fuite des capitaux — et des emplois — vers les États-Unis²⁵.

Parallèlement, alors que le chômage atteignait des niveaux qu'on n'avait pas vus depuis la crise des années trente, le gouvernement

²² Conseil national du bien-être social, *Revenus de bien-être social, 1995*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, hiver 1996-1997.

²³ Voir A. Moscovitch, «The Canada health and social transfer», dans R. B. Blake, P. Bryden et J. F. Strain (dir.), *The Welfare State in Canada. Past, Present and Future*, Concord, Irwin Publishing, 1997, p. 105-120, et «Canada health and social transfer: What was lost?», *Revue canadienne de politique sociale*, no 37, 1996, p. 66-75.

²⁴ L. McQuaig, *Shooting the Hippo: Death by Deficit and Other Canadian Myths*, Toronto, Penguin Books, 1995.

²⁵ Voir M. Barlow et B. Campbell, *Take Back the Nation*, Toronto, Key Porter Books, 1991.

fédéral sabrait profondément dans l'assurance-chômage, réduisant la valeur et la durée des prestations, tout en resserrant les critères d'admissibilité²⁶, si bien que les personnes en chômage se voient de plus en plus obligées d'avoir recours à l'aide sociale. Sous les coups de la crise économique et des politiques fédérales, l'augmentation du nombre de prestataires de l'aide sociale a été dramatique: de 1 930 600 en 1990 à 2 282 800 en 1991 (hausse de 18,2%), à 2 723 000 en 1992 (hausse de 19,3 %) et à 2 975 000 en 1993 (hausse de 9,3 %). Il est évident que les budgets provinciaux ont subi le contrecoup de cette augmentation. En Ontario, par exemple, les dépenses provinciales en prestations d'aide sociale sont passées de 3,6 milliards en 1990-1991 à 6,3 milliards en 1993-1994, une augmentation de 75 %²⁷.

L'appauvrissement croissant de la population canadienne a donc trois sources principales: une participation faible, sporadique ou réduite à un travail salarié; des revenus inadéquats en provenance du marché pour la majorité de la population; des programmes sociaux qui ont empêché que l'échec du marché n'entraîne une catastrophe sociale, mais qui sont insuffisants et en cours de réduction. Il est clair que la pauvreté frappe certaines catégories de la population plus que d'autres, avant tout les familles monoparentales dirigées par les femmes, suivies des femmes vivant seules. Il existe une corrélation étroite entre la pauvreté et le nombre d'heures et de semaines de travail salarié, ainsi qu'entre la pauvreté et le niveau d'instruction. Les femmes enregistrent des taux de chômage inférieurs à ceux des hommes depuis 1990; en revanche, le pourcentage des femmes qui font partie de la population active est beaucoup plus faible que le pourcentage d'hommes, surtout dans le cas des personnes qui ont plus de 25 ans²⁸. Une proportion beaucoup plus forte de femmes que d'hommes occupent un emploi salarié à temps partiel.

²⁶ Les réformes de l'assurance-chômage dans les années quatre-vingt-dix sont analysées par G. Campeau, «La Loi C-13 et l'assurance-chômage: la seconde phase de la réforme conservatrice», *Revue des lois et des politiques sociales*, vol. 9, 1993, p. 62-92; A. Jackson, *Les répercussions de l'assurance-chômage sur l'économie — plaidoyer pour la défense*, Rapport de recherche no 3, Ottawa, Congrès du travail du Canada, 1995; *NAPO's Analysis of the New Employment Insurance Program*, Ottawa, Organisation nationale anti-pauvreté, 1996; *Fact Book: An Analysis of Bill C-12, the New Employment Insurance Act*, Ottawa, Congrès du travail du Canada, 1996; C. Wiggins, «Dismantling unemployment insurance: The changes, the impacts, the reasons», *Revue canadienne de politique sociale*, no 37, 1996, p. 75-84. Pour un avis contraire, voir A. Nakamura, *Employment Insurance: A Framework for Real Reform*, Toronto, Institut C. D. Howe, C. D. Howe Commentary, no 85, octobre 1996.

²⁷ Chiffres fournis par le gouvernement de l'Ontario, ministère des Services sociaux et communautaires, 1994.

²⁸ Voir «Supplément statistique historique 1995-96», *L'observateur économique canadien*, Ottawa, Statistique Canada, no 11-210-XPB au catalogue, 1996, p. 29-30.

Une stratégie de rechange

Face à cette situation, il semble illusoire de penser que le retrait de l'État et le recours aux mécanismes de marché puissent venir à bout de la pauvreté. Rien ne garantit que le secteur privé compensera la perte d'emplois dans le secteur public, que la précarité de l'emploi sera éliminée, que les salaires augmenteront de façon suffisante pour contrebalancer la perte de revenus et de services provenant de l'État, ni que les personnes travaillant sans salaire dans la sphère domestique ne s'appauvriront pas davantage par rapport aux autres.

Je pense au contraire que les politiques suivantes s'imposent:

- une politique de l'emploi qui non seulement permettrait aux chômeurs et à ceux qui occupent des emplois précaires d'avoir un travail rémunéré, régulier et à temps plein, mais qui aussi favoriserait une augmentation du pourcentage de femmes dans la population active;
- une politique économique et sociale améliorant les programmes de sécurité sociale;
- une politique économique et sociale reconnaissant la valeur et l'importance du travail non rémunéré des femmes.

La mondialisation de l'économie et le fait d'être partie prenante dans les accords de libre-échange ont peut-être limité les options des gouvernements au Canada mais ne leur ont pas retiré toute liberté de choisir. Depuis trois ans, le Centre canadien de politiques alternatives et CHO!CES publient chaque année, après un processus poussé de consultation des mouvements syndical et communautaire, un budget fédéral alternatif qui montre comment arriver à l'assainissement des finances publiques sans augmenter le chômage, la pauvreté ou l'inflation²⁹. En 1997, la stratégie de création d'emplois de cette solution budgétaire de rechange peut se résumer en cinq points:

- une réduction des taux d'intérêt réels pour faciliter l'emprunt et la création d'emplois par le secteur privé;
- un programme d'investissement dans l'emploi par le biais d'une injection de six milliards de dollars dans les infrastructures environnementales, sociales et physiques du pays — services de santé, soins à domicile, services de garde à l'enfance, services d'aide aux victimes de violence, transports publics, systèmes d'aqueduc et d'égout, réduction et recyclage des déchets, réfection des logements et des immeubles publics, construction de coopératives d'habitation et d'autres types de logements sociaux;

²⁹ Voir *L'alternative budgétaire en 1997*, Ottawa, Centre canadien de politiques alternatives et CHO!CES, 1997, et *The Alternative Federal Budget Papers 1997*, ouvr. cité.

— la démocratisation du développement économique au moyen d'outils nouveaux, tels des Fonds de capitaux nationaux d'une valeur de 4,5 milliards de dollars financés par le dépôt obligatoire d'un pourcentage modeste des actifs des institutions financières (ces fonds seraient alloués aux PME, aux coopératives et aux corporations de développement économique communautaire);

— un engagement en faveur du renforcement de l'emploi dans le secteur public;

— l'adoption d'une série de mesures destinées à réduire le temps de travail.

L'alternative budgétaire propose en outre un éventail de mesures de lutte contre la pauvreté: réinvestissement dans les programmes de sécurité du revenu (assurance-chômage, prestations pour enfants, pensions de retraite, régime national d'avances de pensions alimentaires pour enfants, crédits d'impôt pour personnes handicapées); renforcement des services sociaux existants et création de nouveaux programmes (services de santé, garde des enfants, assurance médicaments, services aux autochtones); mesures fiscales (réduction de la surtaxe sur les bas revenus, augmentation du remboursement de la TPS).

En vue de répondre aux besoins des différents secteurs sociaux, le budget alternatif s'appuierait sur des «Caisses nationales pour l'investissement social» dédiées à des domaines tels que la santé, l'enseignement supérieur, le soutien du revenu, la garde d'enfants, les régimes de retraite publics, l'assurance-chômage et le logement. Chacune de ces caisses aurait son propre mode de financement et ses propres normes nationales³⁰.

Ce programme de sécurité économique et de création d'emplois serait financé en grande partie à partir des retombées de la croissance économique. *L'alternative budgétaire* prévoit en outre récupérer 7,5 milliards de dollars de plus, notamment par le biais d'un nouvel impôt sur la richesse, un nouvel impôt sur les profits excessifs des banques, diverses mesures fiscales touchant les entreprises, une nouvelle taxe sur certains rejets atmosphériques afin de décourager la pollution, ainsi que l'établissement de deux nouvelles tranches d'imposition pour

³⁰ Le budget fédéral alternatif affiche des tendances centralisatrices et empiète à plusieurs égards sur des domaines de compétence provinciale. Cependant, il se caractérise aussi par un esprit favorable à un fédéralisme asymétrique. Ainsi, les auteurs précisent: «Jusqu'à ce qu'une entente intervienne pour résoudre le problème dans les relations entre le Québec et le Canada, notre approche des relations fiscales fédérales-provinciales reconnaît la nécessité de prévoir des aménagements particuliers avec le Québec qui pourraient ne pas s'appliquer aux autres provinces.» (*L'alternative budgétaire en 1997*, ouvr. cité, p. 14.)

le revenu personnel des individus à revenu élevé (un taux de 32 % pour un revenu annuel entre 100 000 \$ et 150 000 \$ et un taux de 34 % pour un revenu annuel de plus de 150 000 \$).

Le dernier quart de siècle a vu l'érosion des mesures visant le plein-emploi au cours du quart de siècle précédent, et donc de la sécurité que procurait la condition de salarié. De même, les politiques néolibérales de plus en plus dominantes en vingt-cinq années ont miné l'autre pilier de la «société salariale»³¹, ce que les Anglais appellent *the social wage*, c'est-à-dire la redistribution de la richesse sous forme de services et de paiements de transfert par l'entremise de l'État-providence.

Sous sa forme la plus efficace et la plus équitable, cette redistribution comprend des services et des programmes de sécurité du revenu régis par le principe d'universalité. Parmi ces services figurent la garde des enfants, le logement social, les services de santé et l'éducation. Au chapitre de la sécurité du revenu, il faut avant tout mentionner les programmes de la sécurité sociale (assurance-chômage, régimes de rente publics) et les pensions universelles (sécurité de la vieillesse, allocations familiales).

Le Canada n'a jamais offert à ses citoyens de programmes universels de garde d'enfants ou de logement; par ailleurs, les gouvernements Mulroney et Chrétien ont mis fin à l'universalité des programmes de sécurité du revenu — sécurité de la vieillesse, allocations familiales, assurance-chômage. Agitant le spectre de la dette, on a déclaré que les programmes universels coûtaient trop cher et n'étaient pas efficaces. On a aussi affirmé que ces programmes étaient injustes: ils serviraient à enrichir les riches d'aujourd'hui aux dépens des générations futures. On a ainsi fait valoir la prétendue absurdité du versement d'allocations familiales aux épouses des banquiers riches³². Les soucis de justice et d'efficacité à une époque de rareté des ressources dicteraient de la sorte une stratégie consistant à cibler les groupes devant bénéficier d'une aide publique — il ne s'agirait plus que d'une aumône publique destinée à la tranche la plus pauvre de la population. Elle aurait comme but de secourir provisoirement celle-ci, de lui éviter la privation absolue, tout en lui imposant le travail obligatoire conçu

³¹ Voir R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995; B. Lévesque, «Repenser l'économie pour contrer l'exclusion sociale: de l'utopie à la nécessité», dans J. L. Klein et B. Lévesque (dir.), *Contre l'exclusion. Repenser l'économie*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 17 et suiv.

³² Cette propagande a été analysée et critiquée par L. McQuaig, *The Wealthy Banker's Wife. The Assault on Equality in Canada*, Toronto, Penguin, 1993, p. 25 et suiv.

comme une stratégie de réhabilitation sociale, psychologique et morale³³.

Par ailleurs, les critiques de l'État-providence ont aussi affirmé que les prestations de l'assurance-chômage et de l'aide sociale étaient beaucoup trop généreuses et qu'elles «désincitaient» les individus à travailler. Il importerait donc, en vertu du principe de *less eligibility* datant du début du XIXe siècle, de maintenir une échelle des prestations toujours inférieure à ce que les travailleurs gagneraient dans les emplois les moins bien rémunérés, afin d'inciter les prestataires à chercher un emploi³⁴.

Dans *L'alternative budgétaire* et d'autres publications, le Centre canadien de politiques alternatives oppose une fin de non-recevoir à ces idées néolibérales. Il affirme la nécessité de programmes sociaux universels, fort de la conviction que ceux-ci sont à la fois plus efficaces et plus justes³⁵. Leurs coûts d'administration sont proportionnellement bien moins élevés que ceux des programmes ciblés. Ils ne courent pas le risque de manquer leur cible en écartant des personnes qui sont dans le besoin mais qui ne remplissent pas les conditions d'admissibilité. Le ciblage finit souvent par être un principe d'exclusion, un moyen de diviser, d'isoler et de stigmatiser les prestataires. Les études comparatives indiquent une corrélation négative entre le ciblage et la réduction de la pauvreté³⁶. S'il est vrai qu'il coûte cher de verser des prestations telles que les allocations familiales à des personnes qui ne sont pas immédiatement dans le besoin, il faut toutefois rappeler, d'une part, qu'il s'agit d'un moyen non seulement de réduire, mais surtout de

³³ Voir *ibid.*; Ecumenical Coalition for Economic Justice, *Reweaving Canada's Social Programs: From Shredded Safety Net to Social Solidarity*, Toronto, 1993; E. Shragge (dir.), *Workfare. Ideology for a New Under-Class*, Toronto, Garamond Press, 1996, ainsi que D. Ralph, A. Régimbald et N. Saint-Amand (dir.), *Open for Business, Closed to People: Mike Harris's Ontario*, Halifax, Fernwood Publishing, 1997.

³⁴ Voir R. Castel, *ouvr. cité*; K. Polanyi, *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press, 1957; P. Gregg, *Modern Britain. A Social and Economic History Since 1760*, 5e éd., New York, Pegasus, p. 183 et suiv.

³⁵ Voir D. Bellemare et L. Poulin-Simon, *The Attack on Universality*, Ottawa, Centre canadien de politiques alternatives, 1982; L. McQuaig, *The Wealthy Banker's Wife*, *ouvr. cité*; Ecumenical Coalition for Economic Justice, *ouvr. cité*, ainsi que T. Skocpol, «Targeting within universalism: Politically viable policies to combat poverty in the United States», *Social Policy in the United States. Future Possibilities in Historical Perspective*, Princeton, Princeton University Press, 1995, p. 250-274, et A. Yalnizyan, *Définir la sécurité sociale, nous définir nous-mêmes*, Ottawa, Centre canadien de politiques alternatives, 1993.

³⁶ Voir P. Kerans, «Universality, full employment and well-being: The future of the Canadian Welfare State», *Revue canadienne de politique sociale*, no 34, 1994, p. 119-135.

prévenir la pauvreté, et, d'autre part, qu'un régime fiscal progressif et équitable assurerait une contribution mieux équilibrée des privilégiés dans l'établissement d'une société fondée sur l'égalité et la justice sociale.

Dès lors que tous les citoyens, et non seulement les plus démunis, peuvent profiter directement des programmes sociaux, la survie et le maintien de ceux-ci intéressent tout le monde, deviennent un enjeu politique pour les classes moyennes qui ont un poids politique bien plus considérable que les pauvres. L'assurance-maladie, l'assurance-chômage et les pensions de vieillesse ont toujours joui d'un soutien populaire beaucoup plus fort que les programmes ciblés tels que l'aide sociale. Le principe de l'universalité des programmes sociaux nourrit ainsi la solidarité et la cohésion sociales; il contribue à une conception de la sécurité sociale comme un attribut de la citoyenneté plutôt que comme une aumône offerte à des individus qui ne sont pas considérés comme des membres à part entière de la société.

Le principe d'universalité et la philosophie égalitariste qui l'étaye ne doivent cependant pas masquer la nécessité de reconnaître les différents types et ordres de besoins au sein de la population. Si des politiques de plein-emploi et de sécurité sociale sont des impératifs dans la lutte contre la pauvreté, il n'en reste pas moins qu'elles ne comblent pas également les besoins de tous les secteurs. Ainsi, la sécurité sociale est liée au salariat. Les femmes, qui ont la part de lion du travail domestique, subissent une discrimination à cet égard — ou bien elles appartiennent à plein temps au salariat tout en s'occupant de leurs familles, et c'est alors la quadrature du cercle, ou bien elles consacrent le temps qu'il faut aux enfants, mais sortent perdantes sur le plan économique.

Aux mesures visant à combattre le chômage et la précarité de l'emploi, ainsi qu'à assurer un soutien financier aux personnes malades, en chômage ou à la retraite, il faut ajouter des congés parentaux de longue durée, ainsi que des heures flexibles et réduites de travail sans perte d'avantages sociaux ou de futurs revenus de retraite. Ces mesures s'inscrivent dans une politique générale de réduction du temps de travail et de partage de l'emploi³⁷. Il faut aussi investir dans des services

³⁷ Voir le *Rapport du groupe consultatif sur le temps de travail et la répartition du travail*, ouvr. cité; A. Yalnizyan, «Full employment—still a viable goal?», dans D. Drache (dir.), *Getting on Track: Social Democratic Strategies for Ontario*, Ottawa et Montréal, Centre canadien de politiques alternatives et McGill-Queen's University Press, 1992, p. 78-101; B. O'Hara, *Working Harder Isn't Working*, Vancouver, New Star Books, 1993; D.-G. Tremblay, «L'aménagement et la réduction du temps de travail: une réponse au problème de l'exclusion?», dans J. L. Klein et B. Lévesque, ouvr. cité,

de garde multiformes, flexibles, accessibles à tous, à but non lucratif et de haute qualité. Finalement, il faut sortir le soutien aux parents du régime stigmatisant de l'aide sociale. Il faut plutôt un régime de pensions et d'allocations familiales pour compenser les pertes de revenus occasionnées par les périodes de travail non rémunéré dans la sphère domestique.

Si la réalisation d'un tel programme semble problématique, ce n'est pas tellement pour des raisons économiques, mais plutôt à cause de facteurs politiques. Ce programme se heurtera à l'opposition des dominants qui exigent la liberté du capital, la soumission des travailleurs et toutes les politiques qui en découlent: compressions budgétaires, taux d'intérêt élevés, réformes fiscales favorisant les riches et les entreprises, etc. Le projet d'un budget fédéral alternatif fait partie d'un mouvement pour bâtir la base populaire d'un État interventionniste poursuivant des politiques de redistribution sans égard pour les milieux financiers hégémoniques.

Paul LEDUC BROWNE
Centre canadien de politiques alternatives
Ottawa

Résumé

Trois facteurs expliquent l'accentuation de la pauvreté au Canada: une diminution des heures consacrées au travail rémunéré par un nombre grandissant de travailleurs; la baisse des revenus en provenance du marché; l'insuffisance des programmes publics de sécurité du revenu. Les politiques néolibérales aggravent ces tendances. D'autres politiques s'imposent afin: 1) de permettre aux chômeurs et aux travailleurs précaires d'occuper un emploi rémunéré, régulier et à temps plein; 2) d'augmenter le taux de participation des femmes à la population active; 3) de reconnaître la valeur du travail non rémunéré des femmes; et 4) de refonder la politique sociale sur les principes de l'assurance sociale universelle.

Mots-clés: alternative budgétaire, assurance sociale, universalité, revenu de marché, salaire minimum, emploi, travail, temps de travail, aide sociale, assurance-chômage.

Summary

Three factors account for the intensification of poverty in Canada: a drop in the hours of paid work by a growing number of workers; the decrease in market revenues; and the insufficiency of public income guarantee programs. Neoliberal policies are exacerbating these trends. Other policies are needed in order to 1) enable the unemployed and workers at risk to obtain paid, regular and full-time jobs; 2) increase the participation rate of women in the active population; 3) recognize the value of women's unpaid labour; and 4) overhaul social policy in terms of the principles of universal social insurance.

Key-words: budgetary alternative, social insurance, universality, market revenue, minimum wage, work, labour, work time, social assistance, unemployment insurance.

Resumen

Tres factores explican el incremento de la pobreza en el Canadá: una disminución de las horas que se dedican al trabajo remunerado por un número cada vez mayor de trabajadores, la baja de ingresos que provienen del mercado de trabajo y la disminución de programas públicos en lo que toca a la seguridad de ingreso. Las políticas neoliberales agravan estas tendencias. Es necesario entonces vislumbrar otras políticas para 1) permitir a los trabajadores y sobre todo a aquellos que ocupan puestos provisorios, alcanzar empleos remunerados, permanentes y de tiempo completo; 2) aumentar el índice de participación de la mano de obra femenina en la población activa; 3) dar reconocimiento y valor al trabajo no-remunerado de las mujeres; 4) restablecer una política social fundada en los principios de seguro social universal.

Palabras claves: alternativa presupuestaria, seguro social, universalidad, ingreso de mercado, salario mínimo, empleo, trabajo, tiempo de trabajo, ayuda social, seguro de desempleo.