

# LA SOCIÉTÉ CANADIENNE FACE À LA MONTÉE DE L'EXCLUSION

Lars Osberg

La société canadienne est devenue ces dernières années de plus en plus inégale, écrit Lars Osberg, de l'Université Dalhousie. Les pauvres se sont appauvris et les riches enrichis, poursuit-il, comme l'indique la baisse absolue des prestations d'aide sociale pour parents seuls avec un enfant. En dollars de 2004, elles ont chuté depuis 1986 de 38 p.100 dans l'opulente Alberta et de 26 p.100 en Ontario. Si nos deux provinces les mieux nanties négligent ainsi leurs citoyens défavorisés, y compris la frange la plus démunie des sans-abri, on ne peut qu'imaginer la précarité que leur réservent les provinces moins privilégiées. L'Alberta renâcle pourtant aux moindres suggestions de partage, tandis que l'Ontario réclame à Ottawa 23 milliards\$ en manque à gagner. D'où ce défi : celui de créer et de maintenir « les conditions gagnantes qui feront en sorte que les citoyens de toutes les régions du pays voudront préférablement faire partie du Canada en tant qu'union politique, économique et sociale ».



**P**our favoriser le bien-être d'une population, la croissance économique ne suffit pas. Pour y arriver, les politiques publiques doivent être conçues en tenant compte du fait que les avantages tirés de l'activité économique par les citoyens découlent à la fois de la croissance du revenu moyen et de la façon dont il est réparti. On sait également depuis quelques années que le « capital social » compte-il exerce en effet une influence directe sur l'utilité individuelle tout en constituant un déterminant indirect du bien-être étant donné son effet sur d'autres variables comme la criminalité ou le taux de croissance du revenu des particuliers qui influent sur l'utilité individuelle. La répartition des revenus détermine donc de deux façons le mieux-être du pays : par son influence directe sur l'inégalité et par son effet à long terme sur de nos réserves de confiance mutuelle, de tolérance et de civilité.

La société canadienne est devenue ces dernières années de plus en plus inégale, comme en témoigne le contraste entre l'explosion des revenus des mieux nantis et la dégradation des conditions de vie des plus démunis. Malgré l'augmentation de 36 p.100 du PIB par habitant observée de 1986 à 2004, les assistés sociaux de toutes les provinces du pays touchent aujourd'hui des revenus après inflation inférieurs à ceux d'il y a 20 ans. C'est ce qu'illustre le graphique 1.

Les pauvres se sont donc appauvris et les riches enrichis. Le graphique 2 retrace cette trajectoire de l'inégalité et du revenu moyen, utilisant l'indice de Gini pour mesurer la disparité globale des revenus et le PIB réel par habitant, passé de 0,388 à 0,425 (une hausse d'environ 10 p. 100). Aussi, comme cet indice est particulièrement sensible aux variations parmi la classe moyenne, le graphique 2 retrace les changements intervenus au sommet et au bas de la réparti-

tion des revenus. On découvre ainsi que le revenu réel (selon les déclarations de revenus) de la tranche de 1 p. 100 des Canadiens les mieux nantis a augmenté des deux tiers (plus précisément de 65,6 p. 100), passant de 239 550 dollars en 1986 à 396 880 dollars en 2000, en dollars de 2000. Par contraste, le revenu réel d'un parent seul bénéficiant de l'aide sociale a diminué de presque 23 p. 100.

**D**es études de plus en plus nombreuses montrent que le taux de croissance du PIB par habitant est supérieur dans les localités où la vie associative est plus dynamique, le réseau des liens sociaux plus dense et le niveau de confiance plus élevé. Ce qu'expliqueraient à la fois des coûts de transaction inférieurs et des taux de criminalité plus faibles (notamment pour les crimes violents commis à l'aide d'armes à feu). En corrodant ces liens sociaux, la progression des inégalités a des répercussions aussi bien directes qu'indirectes ; même en tenant compte du capital social, l'inégalité des revenus reste un déterminant clé de l'incidence des crimes violents.

D'une manière générale, le capital social cimente nos institutions sociales; il est constitué « des valeurs et des règles communes du comportement en société qui s'incarnent dans les relations personnelles, la confiance et le sens commun des responsabilités civiques » qui permettent à la société de fonctionner.

La qualité (et souvent l'efficacité) de notre vie quotidienne dépend de maintes façons des égards que nous manifestons à l'endroit des inconnus que nous croisons. Au volant, par exemple, chacun peut faire preuve de courtoisie ou non, attendre son tour ou passer devant et se faufiler d'une voie à l'autre sans se soucier des autres conducteurs.

C'est dans la civilité au quotidien que le capital social peut influencer directement sur le mieux-être de chacun. Dès lors, comment prévenir l'érosion de la civilité et du respect mutuel dont dépend au jour le jour notre propre mieux-être ?

Le nombre grandissant des sans-abri est l'un des indicateurs les plus visibles de la croissance des inégalités au pays, avec ce message tacite qu'il porte d'une société indifférente au sort de certains de ses citoyens. Tout comme les graffitis et les carreaux brisés dénotent un quartier négligé, la situation des sans-abri témoigne de façon on ne peut plus visible d'une négligence sociale à l'endroit des plus démunis. Le Canada a beau avoir signé des traités internationaux consacrant les droits de la personne, à commencer par la *Déclaration universelle des droits de l'homme* des Nations unies de 1948, laquelle fait de l'accès à un logement convenable un droit fondamental, nous nous désintéressons tout simplement du phénomène des sans-abri. Notre constitution a beau prévoir pour chacun le droit à la vie privée, les sans-abri ne disposent d'aucun espace sur lequel exercer ce droit, ce qui nous laisse tous indifférents. Certains peuvent même mourir de froid en plein hiver, et cela ne nous intéresse pas davantage, ou alors pas assez pour investir les fonds qui aideraient à résoudre le problème. Et quand il apparaît aussi clairement qu'une société néglige ainsi les droits et le mieux-être de ses citoyens démunis, on peut certes être tenté de se demander pourquoi quiconque devrait s'intéresser aux droits et au mieux-être de ses concitoyens.

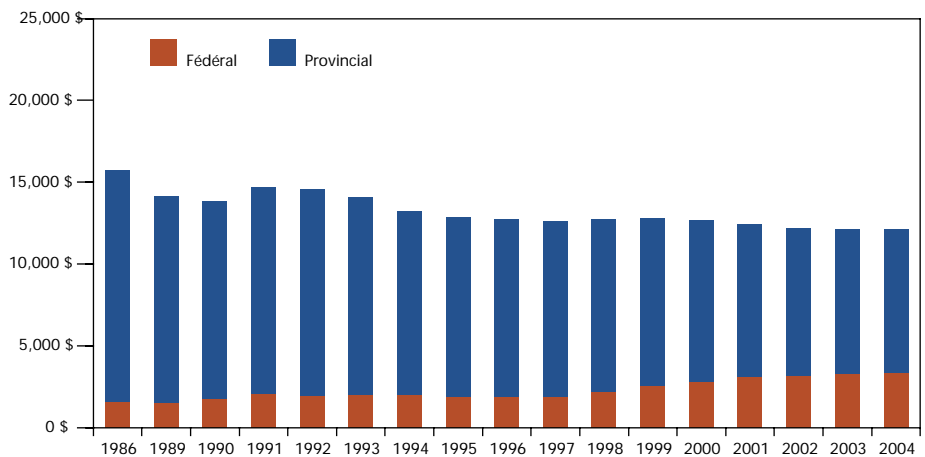
Le phénomène des sans-abri n'est en fait que la toute fin d'un continuum. Bien qu'il s'accompagne d'un état de privation totale, peu de chose en vérité sépare les sans-abri des mal-logés, ces gens qui peinent à acquitter le loyer d'un logement de mauvaise qualité en raison d'une extrême pauvreté. La problématique des sans-abri touche ceux qui n'ont littéralement

aucun toit pour se protéger des intempéries et ceux qui, beaucoup plus nombreux, s'inquiètent à chaque mois de la perspective d'être jetés à la rue.

En dollars de 2004, les prestations d'aide sociale pour un parent seul avec un enfant ont chuté en Alberta et en Ontario de \$14 157 et \$14 652 (1986), respectivement, à \$8 784 et \$10 784 (2004). Cette baisse de 38 p. 100 en Alberta et de 26 p. 100 en Ontario n'a été que partiellement compensée par l'augmentation des transferts fédéraux. Par contraste, les revenus réels par habitant de la tranche de 1 p. 100 des

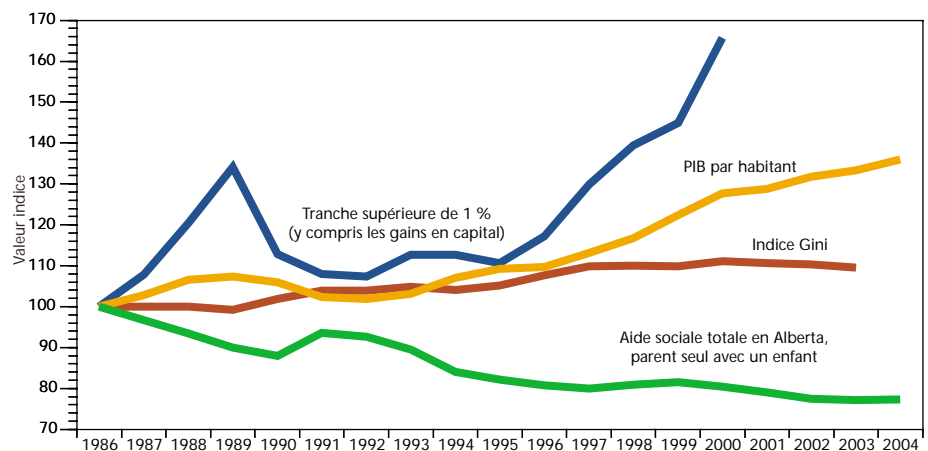
mieux nantis ont augmenté de \$157 330 en moyenne, passant comme on l'a vu de \$239 550 à \$396 880 (de 1986 à 2000). Or le désengagement social est devenu la règle parmi ces très gros revenus, qui n'ont cessé de réclamer de nouveaux allègements fiscaux et se tournent vers le secteur privé pour mieux se désintéresser des problèmes auxquels la classe moyenne est confrontée en matière d'éducation, de santé et d'urbanisme. On dénombre au Canada plus de sans-abri mais aussi plus de gigantesques maisons neuves que jamais. À mesure que la répartition

GRAPHIQUE 1. REVENU DE L'AIDE SOCIALE, PARENT SEUL AVEC UN ENFANT, ALBERTA (DOLLARS DE 2004)



Source : Conseil national du bien-être social

GRAPHIQUE 2. LES INÉGALITÉS AU CANADA — TENDANCES 1986-2004



Source : Coefficient de Gini et PBI par habitant : Statistique Canada; tranche de 1 p. 100 des hauts revenus : National Bureau of Economic Research, document de travail numéro 9607; Aide sociale en Alberta : National Council of Welfare. Note : Données basées sur le revenu réel avant impôt.



The Gazette, Montréal

Le nombre grandissant des sans-abri est l'un des indicateurs les plus visibles de la croissance des inégalités au pays écrit Lars Osberg : « Tout comme les graffitis et les carreaux brisés dénotent un quartier négligé, la situation des sans-abri témoigne de façon on ne peut plus visible d'une négligence sociale à l'endroit des plus démunis. »

des revenus se polarise de la sorte, c'est toute notre infrastructure sociale qui se désagrège, en dépit de l'importance cruciale qu'elle revêt pour notre prospérité globale.

**L**e premier défi consiste donc à prévenir l'exclusion et la pauvreté, tout en préservant l'esprit de cohésion sociale dont dépend toute politique publique efficace. Et pour relever ce défi, nous pourrions actionner les leviers politiques suivants :

- le niveau, l'accessibilité et l'administration des transferts d'aide sociale, y compris « l'assistance-travail », en s'appuyant sur des initiatives d'emploi, d'encadrement et de recyclage ;
- les programmes de logement social y compris des initiatives d'aide à la vie autonome, des habitations publiques et des plans d'aide pour l'accession à la propriété ;

- les règlements de zonage municipal et d'affectation des sols ;
- les mesures éducatives destinées aux foyers à faible revenu : du préscolaire, en passant par le rattrapage et la transition école-travail jusqu'à l'apprentissage permanent ;
- une assiette fiscale correspondant à l'infrastructure sociale.

Reste que, comme l'écrivait déjà R.H. Tawney dans les années 1930, les « contrastes en matière de sécurité économique, qui font en sorte que certains groupes organisent leur vie suivant un plan qu'ils sont raisonnablement confiants de mener à bien alors que d'autres vivent une année, une semaine et même un jour à la fois, ont une importance encore plus fondamentale que les contrastes entre revenus ».

C'est ainsi que le sentiment de sécurité face à l'avenir — ce sentiment qui permet justement d'« organiser sa vie

suivant un plan qu'on est raisonnablement confiant de mener à bien » — revêt une importance d'autant plus grande pour le mieux-être des Canadiens que l'instabilité économique fragilise les relations personnelles, et que celles-ci sont indispensables au mieux-être de chacun. Malgré cette évidence, nous avons adopté depuis 25 ans une série de politiques favorisant les restructurations d'entreprise et la « flexibilité du marché du travail ». Et si l'explosion des technologies de l'information, couplée à la mondialisation des échanges, a multiplié les risques liés au marché du travail, ce phénomène s'est doublé ces dernières années d'une tendance à réduire les protections sociales assurées par l'État-providence. Or cette transformation du marché du travail, combinée à la réduction des protections face aux répercussions négatives d'une telle évolution, a clairement aggravé l'insécurité économique.

Bien entendu, ceux qui peuvent éviter ces risques, souscrire une assurance privée contre leurs répercussions ou obtenir de l'aide n'ont guère à s'inquiéter de leur avenir. Mais l'assurance privée et le soutien familial ne sont pas toujours disponibles et, en l'absence d'un filet de sécurité sociale, les moins chanceux essuient durement le coup. Parce que toute perte d'emploi entraîne une perte de revenu et

**Même si les plus démunis bénéficient plus souvent d'une protection contre des risques (comme le chômage ou les blessures en milieu de travail) auxquels ils sont d'ailleurs plus souvent exposés, et même si les programmes d'assurance sociale (comme l'assurance-emploi et les indemnités d'accidents du travail) favorisent généralement les plus pauvres en termes de répartition, leur principale raison d'être consiste à gérer les risques pour l'ensemble des citoyens.**

d'ancienneté, chaque perte d'emploi augmente la possibilité d'une perte d'emploi ultérieure ainsi que la gravité de ses conséquences. Et ces épreuves en série peuvent vite entraîner une déchéance dont les coûts ne sont pas seulement occasionnés par ceux qui les subissent, mais aussi par les mécanismes d'évitement et l'anxiété qu'elles suscitent chez les autres.

Les gens qui n'aiment pas les risquent s'efforceront de les éviter, mais ce faisant il pourrait se comporter d'une manière qui serait inefficace sur le plan social, même si cela pourrait être profitable sur le plan individuel. En choisissant par exemple une formation générale plutôt que spécialisée, ils développeront une variété de compétences qui optimiseront leur rendement individuel, alors même que la croissance de la productivité d'un pays nécessite plus d'experts que de touche-à-tout qui ne maîtrisent aucun domaine en particulier. Historiquement, les programmes d'assurance sociale reposent ainsi sur le double objectif d'équité et d'efficacité, et depuis la création de l'État-providence dans l'Allemagne de Bismarck, la majorité des dépenses publiques n'a jamais servi *prioritairement* à répartir les ressources entre riches et pauvres. Même si les plus

démunis bénéficient plus souvent d'une protection contre des risques (comme le chômage ou les blessures en milieu de travail) auxquels ils sont d'ailleurs plus souvent exposés, et même si les programmes d'assurance sociale (comme l'assurance-emploi et les indemnités d'accidents du travail) favorisent généralement les plus pauvres en termes de répartition, leur principale raison d'être consiste à gérer

les risques pour l'ensemble des citoyens.

Or, les Canadiens ont assisté ces dernières années à l'érosion considérable des deux filets de sécurité que sont l'assurance-chômage (rebaptisée assurance-emploi) et l'aide sociale. Le débat sur les avantages de ces compressions a porté sur leurs « effets incitatifs » : ont-ils ou non favorisé une offre de main-d'œuvre ayant accéléré la croissance économique, et dans quelle mesure ?

On a cependant peu parlé des coûts liés à l'insécurité sociale provoquée par cette érosion. On devrait pourtant s'étonner de l'insistance des milieux politiques à faire valoir les prétendus avantages de ces compressions sur la croissance économique, car, en matière de santé et de mieux-être, toutes les études établissent clairement l'effet positif du sentiment de sécurité personnelle et des relations d'entraide. Or, ces deux éléments dépendent directement de cette capacité dont nous parlions « d'organiser sa vie suivant un plan qu'on est raisonnablement confiant de mener à bien », mais qui est de plus en plus menacée. Par contraste, dans les pays prospères comme le nôtre, les répercussions positives d'une augmentation du revenu

moyen sur la santé et le sentiment de bonheur sont estimées faibles, sinon minimales. Et ces estimations sont chaudement disputées par les experts.

Dans ce cadre, le défi consiste donc à faire en sorte que les Canadiens éprouvent un sentiment de sécurité personnelle face à leur avenir, à l'heure où s'accroissent les changements technologiques, économiques et sociaux. Pour relever ce défi, les leviers poli-

tiques qu'il faut actionner sont l'assurance-emploi, l'aide sociale, les indemnités des accidents du travail, le régime de pensions du Canada. Nous devons en outre analyser soigneusement la conception des incitations fiscales visant à favoriser l'épargne, de même que les stratégies relatives aux « comptes personnels » et à l'assurance privée, autrement dit au maillage des mécanismes privés et publics.

atives aux « comptes personnels » et à l'assurance privée, autrement dit au maillage des mécanismes privés et publics.

**L'**inégalité et l'insécurité ressenties par chacun des Canadiens influent directement sur le mieux-être national, comme en témoigne notamment l'écart grandissant entre les localités du pays. Il y a plus de 65 ans, la Commission Rowell-Sirois observait que :

*L'enseignement et la prévoyance sociale ne sont plus des questions d'intérêt purement provincial et local. Au Canada, la liberté de mouvement et l'égalité des chances de réussite sont plus importantes aujourd'hui que jamais et dépendent en partie d'un certain minimum d'instruction, d'hygiène et de secours aux indigents. Les régions les plus durement frappées par les difficultés économiques sont celles qui sont le moins en mesure de se procurer ces services et, pourtant, ce sont celles qui en auraient le plus grand besoin... C'est non seulement un devoir national et une exigence de la plus élémen-*

*taire fierté, si tant est que le Canada veut mériter le nom de nation, d'assurer à ces gens un niveau de vie moyen et d'égaliser les chances de réussite.*

Rédigé en période d'émergence du nationalisme canadien, le rapport de la Commission Rowell-Sirois a fourni une importante partie du cadre théorique sur le rôle des gouvernements dans la construction de l'État-nation. Mais la réalité politique actuelle concerne surtout les provinces et l'érosion qui s'ensuit de la notion d'une citoyenneté canadienne commune.

La vie politique canadienne est paralysée depuis plus de 30 ans par le problème des relations entre le Québec et le reste du pays, notamment le gouvernement fédéral. Compte tenu du nationalisme persistant d'un grand nombre de Québécois — et de l'ambivalence permanente de nombreux autres à l'endroit du Canada —, la question du Québec restera presque assurément au cœur de notre vie politique pour une très longue période, que ce soit sous forme d'éternels débats sur le rôle de cette province au sein du pays ou de négociations acrimonieuses sur les modalités du divorce. Mais ces dernières années, deux éléments nouveaux (et interdépendants) ont fait leur apparition : l'extraordinaire richesse de l'Alberta, qui croule sous les pétrodollars tout en renâclant aux moindres suggestions de partage, ainsi que les doléances du gouvernement ontarien sur les quelque 23 milliards qu'Ottawa détournerait pour les distribuer en transferts aux provinces moins nanties. Il y a toujours eu au Canada cette cacophonie de voix provinciales réclamant plus de pouvoirs et de marge fiscale, et chaque province s'est toujours sentie injustement traitée. Qu'on songe seulement au sentiment d'aliénation historique qui tenaille la Colombie-Britannique. L'élément nouveau dans ce concert de la désunion réside dans le sentiment de victimisation soudaine-

ment éprouvé par les deux provinces les plus opulentes. Et comme aucun gouvernement fédéral de récente date n'a osé utiliser les termes « nation » ou « normes nationales » (de crainte d'offenser les nationalistes québécois modérés), la notion de citoyenneté nationale a progressivement perdu ses défenseurs.

**Le commun dénominateur à l'ensemble de ces questions ? L'importance qu'il faut accorder — tant pour notre mieux-être individuel que pour l'efficacité de notre gouvernance et de notre économie — à notre capital social et à la notion de citoyenneté commune. Les envolées patriotiques et les beaux discours peuvent bien colmater quelques brèches, mais ils ne peuvent faire oublier la nécessité de réduire l'inégalité grandissante des revenus et de la sécurité sociale.**

Étant donné que la plupart des fonds fédéraux qui sortent de l'Ontario aboutissent en fait au Québec, l'entente récente des deux provinces autour du concept de « déséquilibre fiscal » masque leurs intérêts divergents quant à l'ampleur et au financement des transferts. De même, le récent front commun de l'Alberta et de l'Ontario (les provinces les plus riches), qui réclament du gouvernement fédéral qu'il réduise son rôle financier, masque leurs intérêts contradictoires quant à notre politique monétaire. Et les aspirations communes à l'Alberta et au Québec en matière d'autonomie provinciale dissimulent en fait leurs nombreux désaccords sur les questions linguistiques et sociales. L'unanimité du dénigrement dont Ottawa fait l'objet ne se traduit donc pas nécessairement par une entente sur quelque autre solution de rechange, de sorte que la perspective d'une décentralisation accrue de la fédération ne laisse aucunement entrevoir une meilleure coordination en ce qui a trait à l'élaboration des politiques.

C'est dans ce concert de doléances provinciales que s'étirole la notion de citoyenneté commune, à laquelle on ne voit plus guère de portée concrète sauf au chapitre de la mobilité de la main-d'œuvre et du régime d'assurance-

maladie, lequel, au demeurant, est de plus en plus fragmenté. Un minimum d'engagement commun en faveur de l'État canadien étant un préalable aux échanges de bonne foi qui président à l'efficacité de toute gouvernance démocratique, bon nombre de répercussions de ce provincialisme peuvent être confondues avec le dysfonctionnement

global de la fédération. Mais quoi qu'il en soit, les tendances à l'œuvre auront d'abord et avant tout contribué à marginaliser davantage les petites provinces.

D'où ce dernier défi, qui consiste à créer et à maintenir les « conditions gagnantes » qui feront en sorte que les citoyens de toutes les régions du pays voudront préférablement faire partie du Canada en tant qu'union politique, économique et sociale. Autrement, les dissensions et les dysfonctionnements ne feront que s'accroître, au risque d'une éventuelle désintégration de la fédération. Pour inverser cette tendance, on pourrait renouveler les programmes de péréquation et de transferts fédéraux ainsi que les institutions culturelles nationales.

Le commun dénominateur à l'ensemble de ces questions ? L'importance qu'il faut accorder — tant pour notre mieux-être individuel que pour l'efficacité de notre gouvernance et de notre économie — à notre capital social et à la notion de citoyenneté commune. Les envolées patriotiques et les beaux discours peuvent bien colmater quelques brèches, mais ils ne peuvent faire oublier la nécessité de réduire l'inégalité grandissante des revenus et de la sécurité sociale.

*Lars Osberg est professeur d'économie à l'Université Dalhousie.*