

L'inégalité de revenu au Canada

Mémoire présenté au Comité permanent des finances

par

l'Association canadienne des travailleuses et travailleurs sociaux

5 avril 2013

Défendre les programmes sociaux pour édifier un Canada fort

Introduction

L'Association canadienne des travailleuses et travailleurs sociaux (ACTS) a été fondée en 1926 et est devenue au fil des ans une organisation nationale qui œuvre à promouvoir la profession et l'avancement de la justice sociale au pays.

L'ACTS vient de publier les résultats d'une enquête sur les implications du manque de transparence et de reddition de compte dans la prestation des services et le financement lié au Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS). Le rapport, intitulé *Le Transfert canadien en matière de services sociaux et les déterminants sociaux de la santé*, contient une analyse détaillée des fonds accordés aux niveaux fédéral, provincial et local dans le cadre des programmes de sécurité du revenu dans trois provinces canadiennes, soit la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et la Nouvelle-Écosse. Les programmes de la sécurité du revenu ont été choisis parce qu'ils ont un lien étroit avec les autres déterminants sociaux de la santé et qu'ils sont expressément visés par le TCPS.

Il existe de nombreuses façons de renforcer la reddition de compte et d'améliorer le rendement du Canada au chapitre des déterminants sociaux de la santé. Des programmes sociaux convenables et responsables sont importants pour les gens vivant au Canada et continuent de faire partie de l'identité canadienne. L'inégalité de revenu influe grandement sur la santé d'une nation; ainsi, en favorisant l'équité et la reddition de compte dans le cadre du TCPS, on multiplie les chances de réduire l'inégalité de revenu et d'améliorer la santé et le bien-être des Canadiens.

L'importance des services sociaux au Canada

Tous les citoyens, sans égard à leur lieu de résidence, ont la même possibilité d'accéder à la santé et au bien-être; il s'agit là d'un élément central de l'histoire du Canada. Au chapitre des soins de santé, cela s'est réalisé grâce à l'application des principes de l'assurance-maladie, régis par la *Loi canadienne sur la santé*, qui prévoit que les services médicaux nécessaires doivent satisfaire aux conditions suivantes : l'universalité, l'accessibilité, l'intégralité, la transférabilité et la gestion publique. Selon l'Organisation mondiale de la santé, la santé ne se limite pas au bien-être physique, elle comprend aussi le bien-être mental et social. Ainsi, les déterminants sociaux de la santé jouent un rôle important pour assurer la santé et le bien-être des Canadiens.

Les déterminants sociaux de la santé incluent un large éventail de facteurs sociaux, notamment le revenu, l'éducation des jeunes enfants, l'emploi, et l'accès à un logement convenable. Malgré le fait que les programmes sociaux autres que les programmes de santé soient financés par l'État et malgré le fait que les programmes sociaux contribuent autant, sinon davantage, à la santé et au bien-être individuel par le truchement des déterminants sociaux de la santé, il n'existe pas de principes régissant la prestation des services sociaux au Canada. En plus de leur engagement de veiller à l'égalité des chances dans le but d'assurer la santé et le bien-être de leurs citoyens, les gouvernements national et provinciaux ont une obligation constitutionnelle d'offrir des services sociaux adéquats aux Canadiens.

La sécurité du revenu au Canada

Les défenseurs des droits de la personne et les tenants de politiques publiques équitables au pays sont de plus en plus préoccupés par la reddition de compte et ont réclamé du gouvernement de rétablir les conditions rattachées aux transferts sociaux qu'il a éliminées. Un des secteurs ayant particulièrement retenu l'attention des groupes militants et des décideurs est celui de la réduction de la pauvreté et de la sécurité du revenu. Le revenu a été largement présenté comme le plus important déterminant de la santé – surtout en raison de son rapport à d'autres déterminants sociaux – et est demeuré à l'avant-plan des discussions en matière de santé publique.

En règle générale, le revenu provenant de l'aide sociale au Canada constitue une somme insuffisante pour permettre aux prestataires de répondre à leurs besoins matériels de base, malgré les obligations constitutionnelles énoncées au paragraphe 36 (1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. En dépit d'une inégalité de revenu croissante au Canada, les programmes d'aide sociale sont devenus moins généreux. Le Canada a été décrit comme un maître à penser en matière de programmes de santé et de soutien du revenu, ainsi que dans le domaine plus large de la promotion de la santé. Toutefois, sur le plan pratique, le Canada a perdu du terrain par rapport à d'autres pays en ce qui a trait à l'application politique de ces concepts.

Le portrait complet

Comme il n'existe aucune loi nationale régissant la prestation des services sociaux, on constate que les provinces dépensent de diverses manières et qu'elles ont des priorités différentes au chapitre de l'aide sociale qu'elles offrent. Comme chacune des provinces est très différente, il est bon qu'il existe une certaine souplesse dans la prestation des services. Toutefois, à défaut d'objectifs, de principes, de normes, de conditions ou d'ententes unificatrices substantielles, rien n'assure que quelque service social que ce soit répondra adéquatement aux besoins des Canadiens.

Bien que les dépenses de chaque province au seul titre des services sociaux soient trois fois plus élevées que le financement total reçu du gouvernement fédéral par le truchement du TCPS, en comparant le tout à la Mesure du panier de consommation (MPC), on constate que les personnes qui reçoivent des prestations de soutien du revenu n'ont pas l'argent requis pour subvenir à leurs besoins de base. La MPC correspond à la mesure du revenu disponible dont aurait besoin une famille pour se procurer un panier de biens comprenant la nourriture, l'habillement, le logement, le transport et autres besoins de base. La valeur en dollars de la MPC varie en fonction de la taille et de la composition de la famille, ainsi que de la taille et de l'endroit où est située la collectivité.

Parmi tous les prestataires, les familles monoparentales sont celles qui ont le plus grand écart à combler (la somme manquant à une famille monoparentale comptant 1 enfant pour répondre à ses besoins de base varie de 9 914 \$ en Saskatchewan, à 11 482 \$ en Nouvelle-Écosse). Ce sont les personnes handicapées qui ont le plus petit écart à combler (il manquerait à une personne handicapée sans enfant pour répondre à ses besoins de base la somme de 3 970 \$ en Saskatchewan, et de 6 516 \$ en Nouvelle-Écosse), un adulte vivant seul sans personne à charge se situant quelque part entre les deux (soit entre 7 942 \$ en Saskatchewan, et 9 696 \$ en

Nouvelle-Écosse). Ces écarts et les incohérences entre les trois provinces soulèvent des questions profondes et troublantes quant à l'engagement du gouvernement fédéral à réaliser l'égalité et les droits de la personne pour les Canadiens de tout le pays.

Une absence de reddition de compte

L'enjeu le plus important relatif au financement et à la prestation des services sociaux a trait au manque de reddition de compte existant actuellement. Ce manque de reddition de compte est manifeste dans trois relations redditionnelles distinctes : la reddition de compte du législateur envers les citoyens en ce qui a trait à la réalisation des droits sociaux; la reddition de compte du pouvoir exécutif fédéral envers la Chambre des communes en ce qui a trait à la dépense des sommes fédérales à des fins autorisées; la reddition de compte entre les pouvoirs exécutifs du fédéral et des provinces en ce qui a trait aux obligations qui leur incombent mutuellement en vertu de l'arrangement de transfert.

Qui plus est, rien n'oblige les provinces et les territoires à faire rapport de manière transparente au gouvernement fédéral de la façon dont ils ont dépensé les sommes transférées ou des résultats de ces dépenses. En l'absence de conditions, de suivi ou de rapports, et de mesures coercitives, les provinces n'ont pas à faire preuve de prudence ou à rendre compte au gouvernement fédéral de leur façon de dépenser les sommes reçues en vertu du Transfert canadien en matière de programmes sociaux. Un cadre clair s'impose pour rendre compte du financement et de la prestation des programmes sociaux.

Apporter des changements aux déterminants sociaux de la santé

Tous les citoyens canadiens devraient pouvoir compter sur leur gouvernement pour leur offrir des politiques et des programmes qui assurent la réalisation des droits fondamentaux de la personne. De même, les instances provinciales devraient pouvoir s'en remettre à un cadre unificateur qui régit les programmes sociaux et établit des normes et des niveaux de service convenables partout au pays. Bien que nous accordions de l'importance et défendions les valeurs de notre système de soins de santé, les programmes sociaux ont une incidence significative sur la santé – encore plus grande que les programmes de santé, selon certains –, et il est donc illogique de ne pas exiger que les valeurs et la reddition de compte fassent partie d'un système sur lequel repose en grande partie la santé des citoyens.

Les dispositions relatives aux soins de santé au Canada nous offrent un exemple d'une approche fonctionnelle des transferts fédéraux-provinciaux. Une approche fondée sur des principes et conditionnelle sert à orienter le financement et la prestation des soins de santé au Canada. Bien qu'ils aient été financés ensemble à une époque donnée, les soins de santé et les services sociaux font aujourd'hui l'objet de deux mécanismes de financement distincts et extrêmement différents. Le Transfert canadien en matière de santé est soutenu par les conditions énoncées dans la *Loi canadienne sur la santé*, et le gouvernement fédéral joue un rôle beaucoup plus actif dans la prestation des services de santé que dans celle des services sociaux.

Implications

Le financement provenant du TCPS est souvent insuffisant pour couvrir les dépenses provinciales au seul chapitre de l'aide sociale et est encore plus drastiquement en deçà du financement réel qui serait requis pour offrir des programmes adéquats d'aide sociale, de services sociaux, de garde d'enfants, d'éducation de la petite enfance et d'enseignement

postsecondaire. Malgré le manque de reddition de compte et d'uniformité en matière de programmes sociaux, rien ne démontre que les provinces à l'étude ne dépensent pas les sommes du TCPS dans des secteurs pertinents. Il est toutefois vital qu'il existe une certaine uniformité au chapitre des valeurs et des attentes qui guident le financement et la prestation des programmes sociaux au Canada, afin que les Canadiens puissent être assurés de recevoir un niveau de soutien convenable.

Recommandations

Recommandation no 1 : Toutes les parties participant au financement et à la prestation des programmes sociaux (les gouvernements fédéral et provinciaux) devraient se concerter pour **élaborer des conditions** qui répondent aux obligations redditionnelles en matière de droits de la personne, comme l'exige la *Loi constitutionnelle du Canada*.

Recommandation no 2 : Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient convenir d'un **cadre de reddition de compte** et d'un processus pour assurer le respect des conditions relatives à la façon dont les provinces dépensent les sommes provenant du TCPS.

Recommandation no 3 : Le gouvernement fédéral devrait assumer un rôle de chef de file dans l'élaboration d'une **vision globale** pour le système social canadien, ainsi que des objectifs particuliers pour le Transfert canadien en matière de programmes sociaux au sein de ce système. Les principes de dignité, d'égalité, de lutte à la pauvreté et d'accessibilité devraient servir de fondements à cette vision.

Recommandation no 4 : Le gouvernement fédéral devrait s'engager à assurer la **protection des droits de la personne** au Canada : 1) en majorant le financement aux provinces provenant du TCPS; 2) en affirmant son engagement soutenu envers le TCPS et en élaborant d'autres stratégies nationales destinées à protéger les programmes sociaux, telles qu'une stratégie nationale de réduction de la pauvreté.

Recommandation no 5 : En plus de contribuer aux recommandations no 1 et no 2 ci-dessus, les provinces devraient assumer un rôle de chef de file dans la revitalisation du Conseil provincial-territorial sur la refonte des politiques sociales pour orienter les enjeux nationaux de politique sociale.

Conclusions

En conclusion, des programmes sociaux convenables et responsables sont importants pour les gens vivant au Canada et continuent de faire partie de l'identité canadienne. Pourtant, les écarts, le manque de cohérence et le manque de reddition de compte que nous avons observés dans les trois provinces à l'étude font ressortir un manque d'engagement du gouvernement fédéral envers la réalisation de l'égalité et des droits de la personne pour tous dans l'ensemble du Canada.

D'importance capitale, le financement provenant du Transfert canadien en matière de programmes sociaux est insuffisant pour assurer aux provinces les sommes dont elles ont besoin pour offrir des programmes adéquats d'aide sociale, de services sociaux, de garde d'enfants, d'éducation de la petite enfance et d'enseignement postsecondaire. De nombreuses occasions s'offrent de renforcer la reddition de compte et d'améliorer le rendement du Canada au chapitre des déterminants sociaux de la santé. On pourrait le faire notamment par l'ajout de

conditions au TCPS, par une collaboration FPT à l'élaboration d'un cadre redditionnel, par un rôle mobilisateur du fédéral dans l'élaboration d'une vision des services sociaux, par un engagement fédéral à planifier et à financer les services sociaux, de même que par une revitalisation par les provinces du Conseil provincial-territorial sur la refonte des politiques sociales. Des personnes et des organisations peuvent agir pour sensibiliser les Canadiens au sujet du manque actuel de reddition de compte au chapitre des programmes sociaux, pour exercer des pressions en vue de susciter des changements, ainsi que pour s'unir à l'Association canadienne des travailleuses et travailleurs sociaux dans un mouvement vers la reddition de compte.

Références

Association canadienne des travailleuses et travailleurs sociaux (ACTS) (2012). *La reddition de compte, c'est important!*, Ottawa.

Association canadienne des travailleuses et travailleurs sociaux (ACTS) (2013). *Le Transfert canadien en matière de programmes sociaux et les déterminants sociaux de la santé*, Ottawa.