

La lutte à la pauvreté au Nouveau-Brunswick

André Leclerc
Professeur d'économie et
titulaire de la Chaire des caisses populaires acadiennes en gestion des coopératives
Université de Moncton
andre@umce.ca

La lutte à la pauvreté au Nouveau-Brunswick¹

Récemment deux organisations internationales ont publié des rapports très critiques envers le Canada et ses provinces pour leurs efforts dans la lutte à la pauvreté. Le premier rapport, publié en mai 2006, est celui du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU. Le Comité souligne que le salaire minimum au Canada est trop faible puisque les travailleurs qui vivent de ce salaire uniquement ont un revenu qui ne leur permet pas de se sortir du cercle vicieux de la pauvreté. Il déplore aussi le fait que les personnes sans emploi éprouvent beaucoup de difficulté à avoir accès à des prestations d'assurance-emploi. Il affirme également que les montants d'aide sociale accordés aux personnes qui n'ont pas d'emploi sont largement insuffisants. Ainsi, 51% des prestataires d'aide sociale, souvent des enfants et des jeunes, doivent se nourrir dans une banque alimentaire. À cela s'ajoute le manque de logements abordables. Le Comité constate qu'il y a encore de 100 000 à 250 000 sans-abri au Canada.

Le Comité relève aussi quelques éléments positifs. Il se dit satisfait de voir que le revenu de plusieurs femmes a augmenté grâce aux efforts du Canada en matière d'équité salariale. Il est aussi satisfait de constater les efforts des gouvernements dans les soins de santé. Cependant, il rappelle au Canada, et en particulier à son système de justice, qu'il doit s'assurer de continuer à garantir l'accès égal aux soins de santé. (Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, 2006).

Le second rapport est celui de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) publié en juin 2006. Ce rapport consacre un chapitre aux politiques sociales du Canada. L'OCDE reconnaît que les bonnes conditions économiques au pays font en sorte que c'est le moment pour le Canada de s'attaquer à certaines questions sociales. Deux problèmes sont soulevés : les taux marginaux effectifs d'imposition qui demeurent trop élevés pour les travailleurs à faible salaire, ce qui constitue un important désincitatif au travail, et la pauvreté chez les jeunes. Selon eux, l'augmentation du soutien aux familles pauvres pour l'éducation des enfants demeure le meilleur moyen de diminuer la pauvreté chez les jeunes. En effet, les « données disponibles montrent qu'une éducation précoce présente un rendement social nettement plus élevé que l'enseignement postsecondaire [...] » (OCDE, 2006). Pour ces raisons,

¹ L'auteur désire remercier Jolène Lavigne-Albert, étudiante au baccalauréat en administration des affaires à l'Université de Moncton, de son travail comme auxiliaire de recherche pour la rédaction de ce texte.

l'OCDE indique que le Canada devrait fournir des services d'éducation gratuitement à tous les enfants de trois et quatre ans. Pour les parents qui travaillent, cela contribuerait à réduire la nécessité de services de garde d'enfants ainsi que les frais rattachés à ceux-ci.

Ces deux rapports nous obligent à réfléchir sur nos grands objectifs sociaux et à reconnaître que si d'un côté on fait de efforts pour créer des conditions favorables à la croissance économique, de l'autre on doit revoir nos engagements sur le partage de cette nouvelle richesse. Ce texte évalue certaines de nos pratiques actuelles dans la lutte à la pauvreté. Il débute par quelques informations sur le partage de la richesse et du fardeau fiscal au Nouveau-Brunswick.

I. Les inégalités de revenu et la distribution du fardeau fiscal

Comment peut-on représenter graphiquement la part du revenu après impôt que gagnent différentes tranches de la population? On le fait à l'aide de la **courbe de Lorenz**. Pour la construire, on trie la population du plus faible revenu au plus élevé et on la divise en cinq groupes égaux en nombre. En

« Conçue par Max Otto Lorenz en 1905, la **courbe de Lorenz** représente graphiquement le pourcentage cumulatif du revenu [...] selon le pourcentage cumulatif de groupes de population considérés. » (Parkin, Bade et González, 2005, p. 383).

additionnant le revenu après impôt gagné par chacune des 5 tranches de la population, on peut calculer le pourcentage du revenu gagné par chacune d'elles. La courbe de Lorenz est construite en comparant une ligne imaginaire où chaque tranche de population (20%) toucherait une part égale du revenu (20%), la ligne diagonale ou d'égalité, et le pourcentage cumulatif du revenu réellement touché par chaque tranche. La figure 1 présente la **courbe de Lorenz** pour le Nouveau-Brunswick en 2004. Comme l'illustre cette courbe, les 20% de la population regroupant les ménages les plus pauvres touchent seulement 5,5% de tous les revenus après impôt gagnés dans la province. À l'autre extrême, le quintile regroupant les ménages les plus riches gagnent 41,7% de tous les revenus après impôt. Nous sommes donc très loin d'une distribution égalitaire du revenu même si on utilise le revenu après impôt

Quant à la distribution du fardeau fiscal, il faut d'abord se rappeler, qu'au Canada, l'impôt sur le revenu est progressif. Cela implique que « le taux d'imposition moyen augmente avec le revenu du contribuable » (Parkin, Bade et González, 2005, p. 394). En théorie, ce système est conçu pour faire en sorte que les personnes touchant de meilleurs revenus contribuent en impôt

une plus grande proportion de leurs revenus que les personnes gagnant de plus faibles revenus (Martineau, 2005). En observant la figure 2, on voit que ce système fonctionne aussi en pratique. En effet, les 10% des déclarants Néo-Brunswickois ayant les revenus les plus élevés ont payé, en 2003, plus de 50% de l'ensemble des impôts tandis que ce même groupe gagnait 35% du revenu total établi. Pour leur part, la moitié des déclarants ayant les revenus les plus faibles ont seulement payé 4% de l'impôt. Ce groupe gagnait, en 2003, 19% du revenu total établi.

Bien que l'impôt sur le revenu soit celui qui rapporte le plus de recettes aux gouvernements, il n'est pas le seul type d'impôt présent au Canada. En effet, les recettes provenant des impôts indirects constituent pour le gouvernement la deuxième source de revenu la plus élevée (Parkin, Bade et Carmichael, 2005, p.224). Les impôts indirects englobent « la taxe sur les produits et services (TPS) ainsi que les taxes sur l'essence, l'alcool et quelques autres produits » (Parkin, Bade et Carmichael, 2005, p.222). Dans une édition de la *Revue fiscale canadienne* parue en 1994, un tableau exposant des données canadiennes pour 1988 prouve clairement que les taxes de ventes et d'accise suivent un modèle régressif, c'est-à-dire que les personnes à plus faible revenu sont pénalisées puisqu'elles consacrent une plus grande proportion de leur revenu à ces taxes (Gillespie, Vermaeten, A. & Vermaeten, F., 1994, p.374). Ces données datent de 1988, or, depuis 1991, l'ancienne taxe de vente fédérale a été remplacée par la taxe sur les produits et services (TPS). Malheureusement, nous ne disposons d'aucune données semblables à celles de 1988 pour aujourd'hui. On peut donc se demander si les impôts indirects d'aujourd'hui sont plus ou moins régressifs qu'en 1988. Nous sommes portés à croire que les impôts indirects doivent être moins régressifs qu'auparavant puisque avec l'instauration de la TPS, le gouvernement fédéral a aussi instauré les crédits pour la TPS. Avec ces crédits, le gouvernement aide les personnes et les familles à faible ou modeste revenu en leur versant des paiements trimestriels pour les aider à récupérer la TPS qu'elles paient. (Agence du revenu du Canada, 2006)

II. Regards sur quelques programmes de soutien du revenu

Pour lutter contre la pauvreté, les gouvernements ont adopté une approche très diversifiée mettant à contribution une gamme importante de programmes. Certains programmes donnent gratuitement accès à des services considérés essentiels (éducation primaire et secondaire, soins de

santé...) alors que d'autres visent à assurer un certain niveau de revenu (assurance emploi, aide sociale, pension de vieillesse...) On peut vérifier l'effort financier d'un gouvernement provincial à cet égard en comparant ses pratiques à celles de d'autres gouvernements et en analysant ses ajustements dans le temps. Nous faisons cet exercice pour le Nouveau-Brunswick en regardons l'information sur les prestations de bien-être social.

Commençons notre tout d'horizon en présentant les données sur le nombre de prestataires. Les figures 3

et 4 contiennent les données sur le taux de prestataires d'aide sociale, le taux de chômage et le taux de croissance économique pour la période 1995 à 2004 au Nouveau-Brunswick et au Canada respectivement. On observe d'abord une tendance à la baisse du taux de prestataires. Au Nouveau-Brunswick, ce taux passe de 9% en 1995 à 6,3% en 2004. Au Canada, la baisse du taux est de 5,2%. Lorsqu'on met en relation, la performance de l'économie et le taux de prestataires on observe qu'au Nouveau-Brunswick dès que le taux de croissance économique est supérieur à 2%, le taux de prestataires diminue. La meilleure performance économique au Canada a fait en sorte que, durant toute la période, le taux de prestataires a diminué.

La baisse du nombre de prestataires au Nouveau-Brunswick pourrait aussi s'expliquer par l'évolution de la générosité du programme. Pour vérifier la tendance à ce niveau, il faudra utiliser un outil additionnel: **l'indice de prix à la consommation (IPC)**. Pour que les prestataires du bien-être social bénéficient toujours du même pouvoir d'achat, il faut que leurs prestations évoluent avec l'IPC, c'est-à-dire que lorsqu'il y a **inflation**, les prestations augmentent du même pourcentage que l'augmentation du niveau des prix. Les figures 5 à 8 présentent deux séries de données pour les quatre différents groupes de prestataires Néo-Brunswickois. La première

« Le **bien-être social** - aussi appelé aide sociale ou assistance sociale - est le programme de revenu de dernier recours au Canada. Il fournit de l'argent aux personnes et aux familles qui n'arrivent pas à répondre à leurs besoins et n'ont plus d'autre forme de soutien » (CNBES, 2005, p.1).

Le **taux de prestataires d'aide sociale** est le pourcentage de personnes recevant des prestations d'aide sociale dans l'ensemble de la population.

« Statistique Canada calcule tous les mois **l'indice des prix à la consommation (IPC)**. L'IPC est un indicateur général de l'évolution du coût des biens et services consommés par un ménage type en milieu urbain » (Parkin, Bade et Carmichael, 2005, p.153).

« **L'inflation** est un mouvement à la hausse du niveau des prix » (Parkin, Bade et Carmichael, 2005, p.109). On calcule le taux d'inflation en mesurant la variation annuelle de l'indice des prix à la consommation.

appelée « prestations réelles » correspond aux prestations réellement touchés par les prestataires. La deuxième appelée « prestations indexées » présente ce qu'auraient été les prestations si elles avaient augmenté au même rythme que l'inflation. Dans tous les cas, les prestataires ont vu leur pouvoir d'achat diminuer durant la période étudiée. Pour le premier cas, les personnes seules aptes au travail (figure 5), la baisse du pouvoir d'achat s'observe pour l'ensemble des années. Pour les trois derniers groupes, personnes handicapées (figure 6), parents seuls avec un enfant (figure 7) et couples avec deux enfants (figure 8), le pouvoir d'achat s'est amélioré au début de la période pour ensuite se détériorer dans l'ensemble des années suivantes.

Pour pousser plus loin l'analyse de la situation des prestataires d'aide sociale, il serait bon de comparer les prestations touchées au seuil de pauvreté établi par Statistique Canada. Les données à ce sujet sont présentées dans la figure 9 pour quatre catégories de prestataires et pour la période 1992 à 2004. Les personnes seules aptes au travail sont celles qui se situent dans la pire situation relativement au seuil de pauvreté. En effet, en 2004, le revenu de bien-être social de ces personnes représente 20% du seuil de pauvreté. En ce qui concerne les personnes handicapées, le revenu de bien-être social des personnes handicapées représente un peu moins de 40% du seuil de pauvreté. La situation est à peine meilleure pour les familles. Les parents seuls avec un enfant gagnent un revenu de bien-être social qui représente environ 60% du seuil de pauvreté. Pour leur part, les couples avec deux enfants gagnent un revenu de bien-être social qui représente 53% du seuil de pauvreté.

Enfin, en comparaison avec le reste du Canada, le Nouveau-Brunswick est la province qui offre les prestations de bien-être social les plus faibles. En effet, comme on le voit au tableau 1, les parents seuls avec un enfant étaient les uniques prestataires néo-brunswickois qui, en 2004, n'étaient pas derniers au Canada. Les trois autres catégories de prestataires touchaient aux revenus annuels de bien-être social les plus faibles au Canada. Cependant, comme on le voit au tableau 2, en pourcentage du seuil de pauvreté, les revenus de bien-être social des Néo-Brunswickois se classaient mieux par rapport aux autres provinces, surtout pour les parents ou les couples avec des enfants.

Attardons nous à une autre politique de lutte à la pauvreté, le salaire minimum. De 1997 à 2003, la proportion des travailleurs gagnants le salaire minimum a chuté au Canada passant de près de 6% à environ 4%. Au Nouveau-Brunswick aussi, près de 4% des travailleurs gagnaient le salaire minimum. Mais, fait encore plus important, 19,3% des travailleurs gagnaient 8\$ ou moins

l'heure. (Sussman et Tabi, 2004) Pour l'ensemble de ces bas salariés, l'évolution du salaire minimum détermine les augmentations de salaire horaire. Le tableau 10 compare les modifications apportées au salaire minimum par le gouvernement provincial durant la période 1992-2006 à ce qu'aurait été le salaire minimum s'il avait été indexé à l'inflation. Les deux courbes se suivent de près. Le problème ne se situe pas dans les ajustements mais plutôt dans le taux lui-même. Il faut se rappeler que le Nouveau-Brunswick a le plus faible salaire minimum au Canada. Pour illustrer ce problème, nous pouvons comparer le revenu avant impôt d'une personne seule travaillant au salaire minimum et le seuil de pauvreté pour voir si ce travailleur réussit à se sortir de la pauvreté. En 2005, le salaire minimum au Nouveau-Brunswick était de 6,30\$. Une personne travaillant 40 heures par semaine durant toute l'année gagnait un revenu brut de 13 104\$. Si cette personne habitait une ville de 30 000 à 100 000 habitants, le seuil de pauvreté était de 17 784\$. (CNBES, 2006, 154) Pour atteindre le seuil de pauvreté, le salaire horaire de cette personne seule devrait être de 8,55\$. Si cette personne avait une personne à charge, le salaire horaire devrait être de 10,64\$.

III. Faiblesses du système actuel

Les principales faiblesses des programmes actuels de soutien du revenu ont été analysées à maintes reprises. Mentionnons d'abord que plusieurs de ces programmes ne tiennent pas compte du revenu familial lorsqu'ils définissent les critères d'admissibilité. Ainsi, un ménage peut gagner un revenu très élevé et demeurer admissible aux prestations d'assurance-chômage. On dit alors que cette situation n'est pas grave puisqu'il devra payer en impôt sur le revenu une bonne partie de ces bénéfices. Étant donné les dispositions de la loi sur l'impôt rien n'est certain à ce niveau et de plus, on oublie les coûts administratifs liés à la gestion de ce dossier par les fonctionnaires de Ressources humaines Canada. En ne tenant pas compte du revenu familial, ces programmes ne sont pas totalement orientés vers les ménages qui en ont vraiment besoin.

On reproche aussi au système actuel de permettre le transfert de prestataires d'un gouvernement à l'autre. Ainsi, en resserrant les conditions d'admissibilité à l'assurance-emploi, le gouvernement fédéral transfère une partie de ses dépenses aux gouvernements provinciaux qui verront le nombre de bénéficiaires d'aide sociale augmenter.

Ces programmes ont entraîné la création d'une administration publique très complexe. En effet, le dossier de certains ménages peut au cours d'une même année être géré par des fonctionnaires de programmes différents. Ainsi, un prestataire d'assurance-emploi qui doit transférer à l'aide sociale une fois terminée sa période assurée se retrouve devant une nouvelle équipe de fonctionnaires alors que fondamentalement ces besoins n'ont pas changé. Cette situation augmente les coûts de gestion des programmes sans augmenter la qualité des services offerts aux prestataires.

Enfin, on reproche souvent aux programmes actuels d'être passifs, i.e. d'encourager la dépendance économique à l'égard des revenus de transfert.

Plusieurs analystes proposent de régler les problèmes causés par les programmes actuels en mettant en place un programme de revenu minimum garanti ou d'impôt négatif sur le revenu. Cette idée de programme intégré de soutien du revenu n'est pas neuve. Plusieurs expériences ont été menées tant au Canada qu'aux États-Unis au cours des ans. Même si cette idée a reçu l'appui d'analystes provenant de toutes les écoles idéologiques, elle rencontre cependant de l'opposition.

Pour des raisons politiques (distribution des responsabilités entre le gouvernement fédéral et les provinces) et administratives (plusieurs groupes de fonctionnaires administrent des programmes différents), il sera difficile au Canada de créer un tel programme intégré de soutien du revenu. Il faudra donc maintenir une approche à la pièce en favorisant des ajustements dans de multiples programmes gouvernementaux. Certaines priorités devraient cependant orienter les actions :

- Faire de la lutte à la pauvreté la priorité des priorités en amenant les gouvernements à toujours évaluer l'impact de leurs politiques sur les populations démunies,
- Soutenir les actions des gouvernements lorsqu'ils annoncent des initiatives visant à favoriser l'intégration au marché du travail, à accroître les compétences des travailleurs et à développer le réseau éducatif destiné à la petite enfance,
- S'assurer que les prestations des différents programmes de soutien du revenu soit indexées et évaluer en fonction de leur capacité à permettre aux prestataires de s'approcher d'un revenu égal au seuil de pauvreté, et
- Continuer de sensibiliser la population pour la convaincre que des solutions sont possibles.

Figure 1

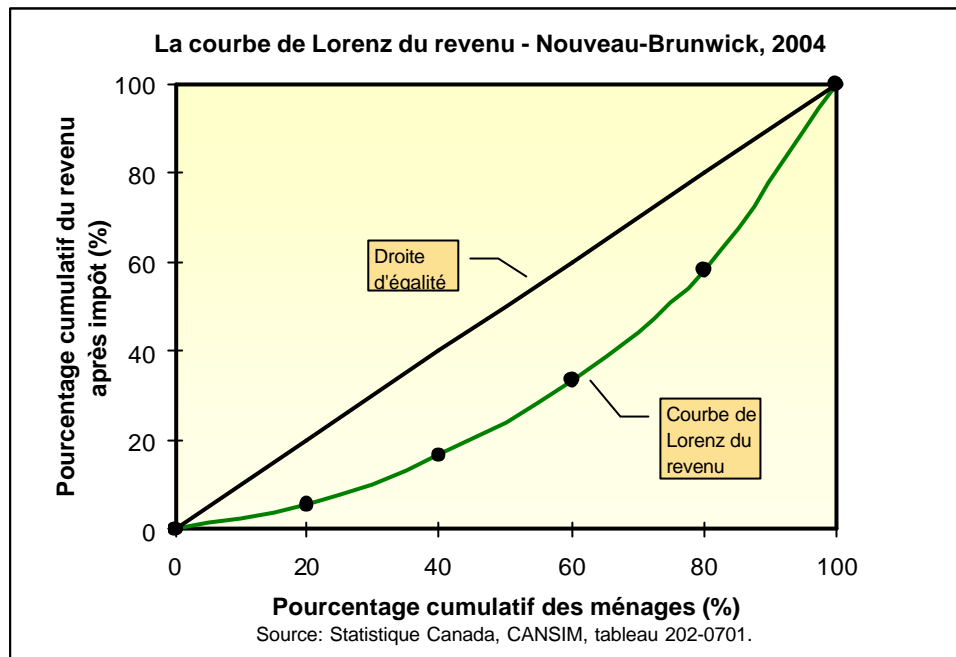


Figure 2

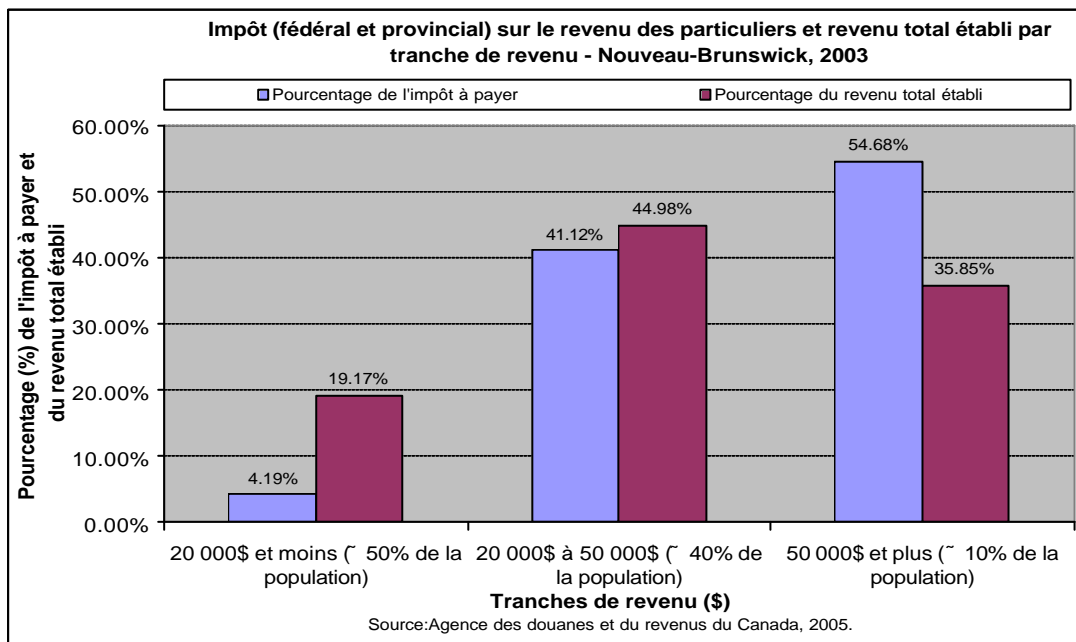


Figure 3

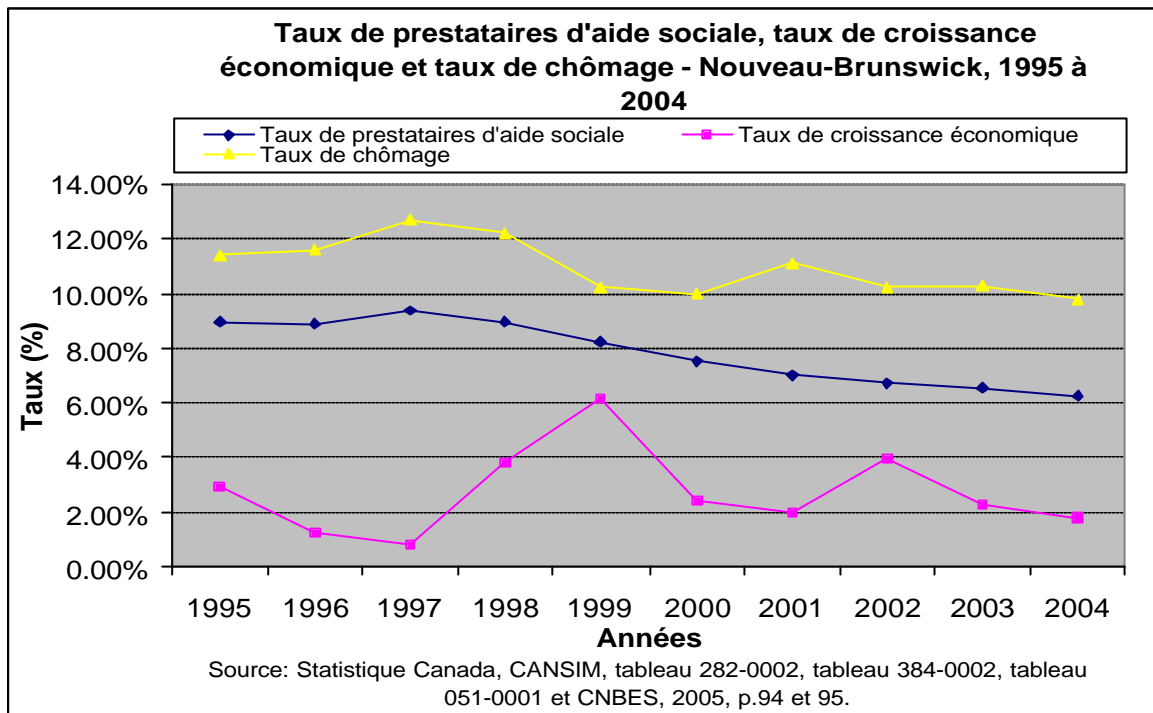


Figure 4

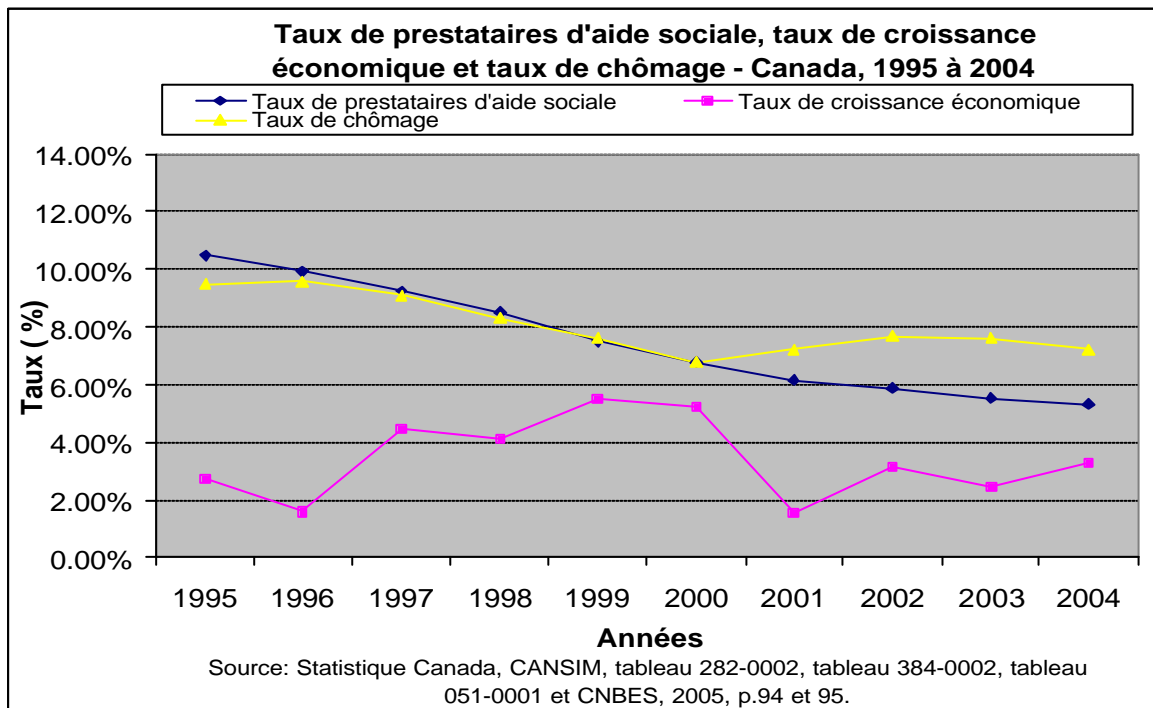


Figure 5

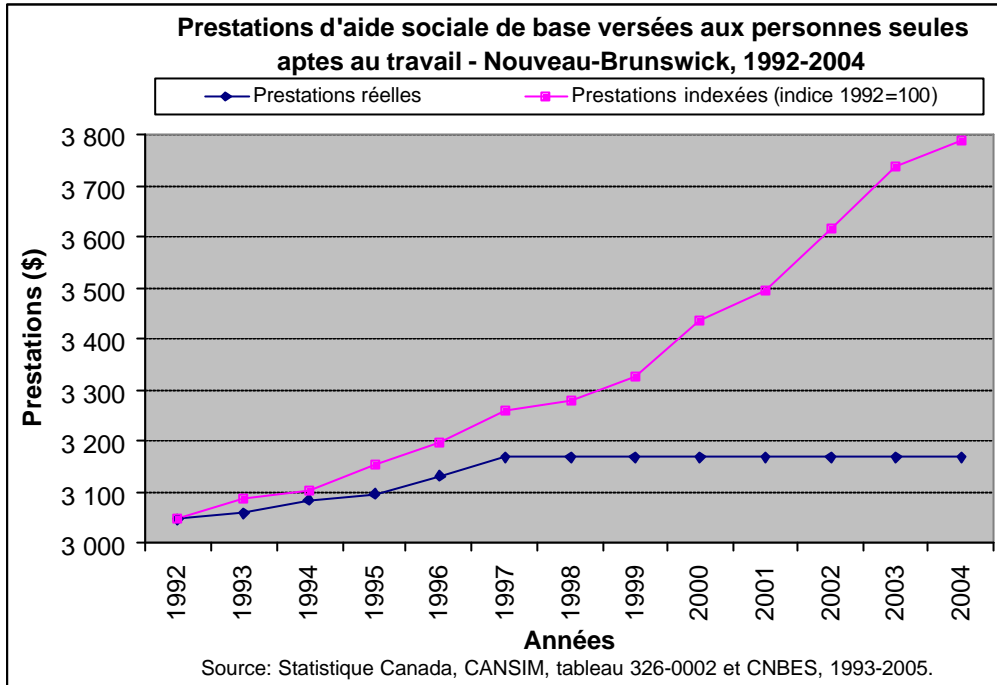


Figure 6

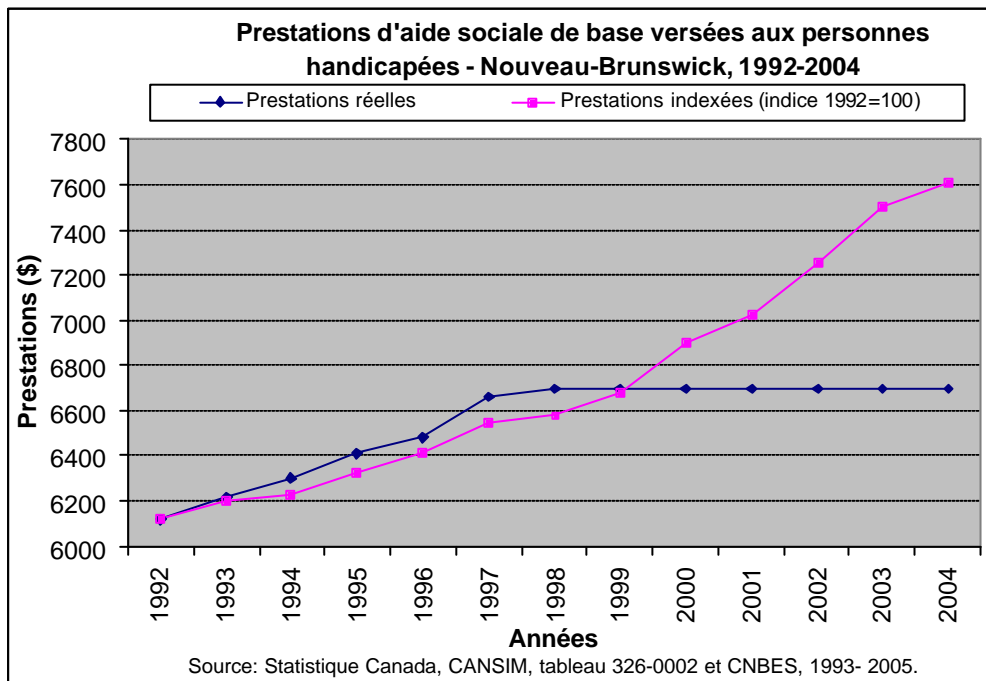


Figure 7

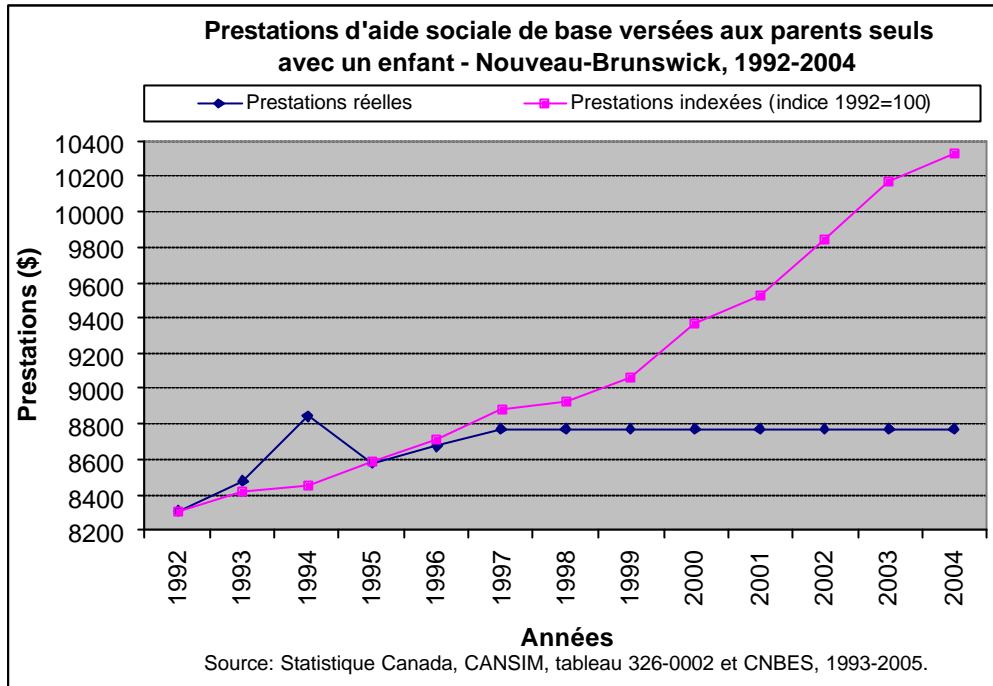


Figure 8

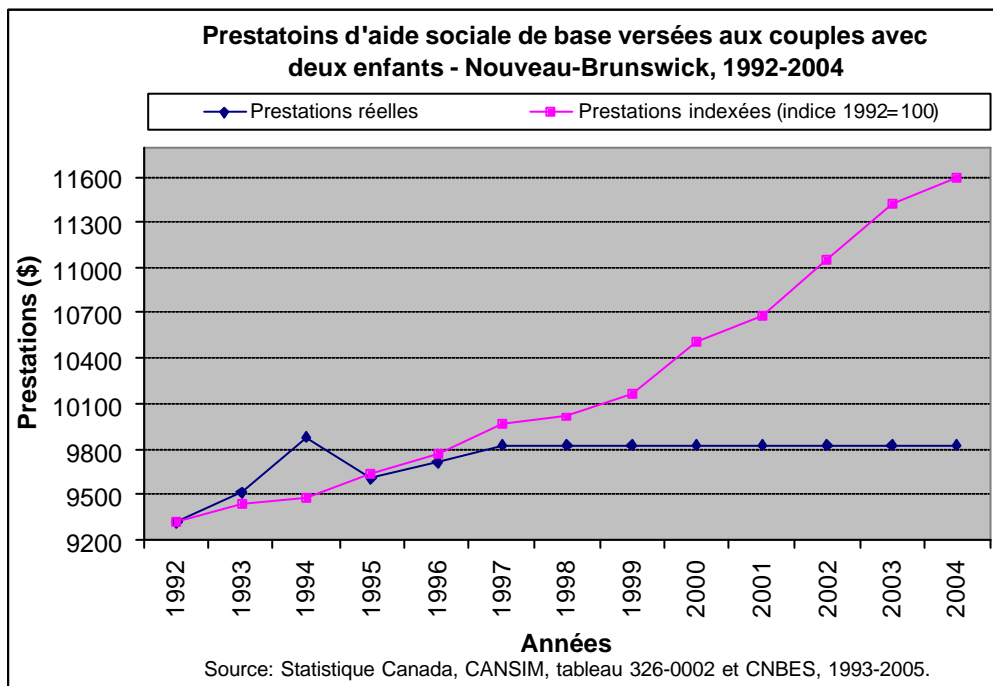
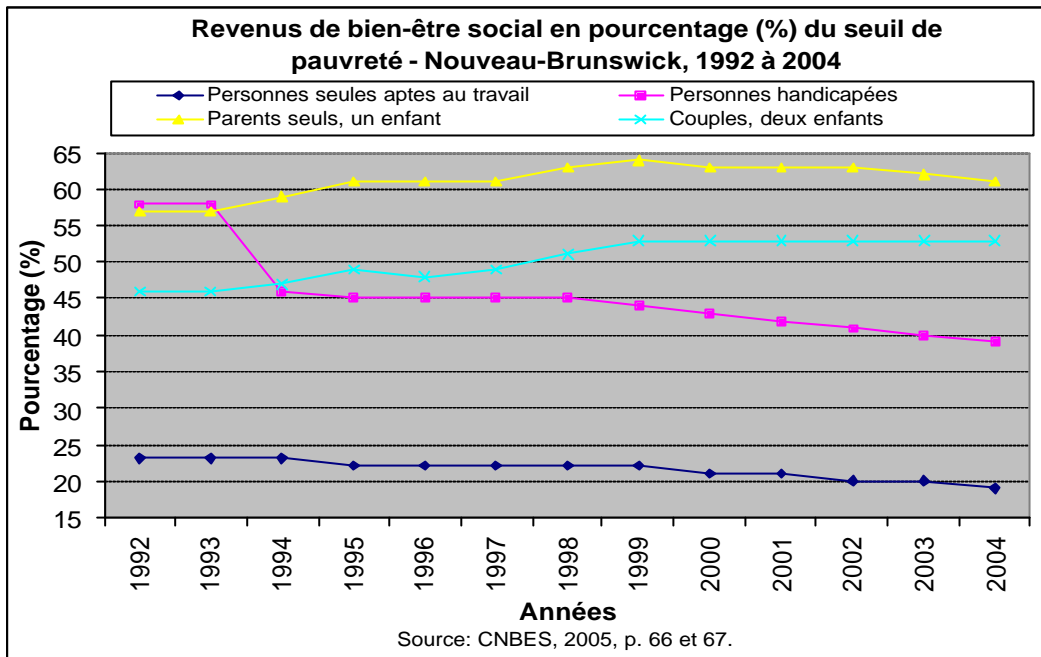


Figure 9



Graphique 10

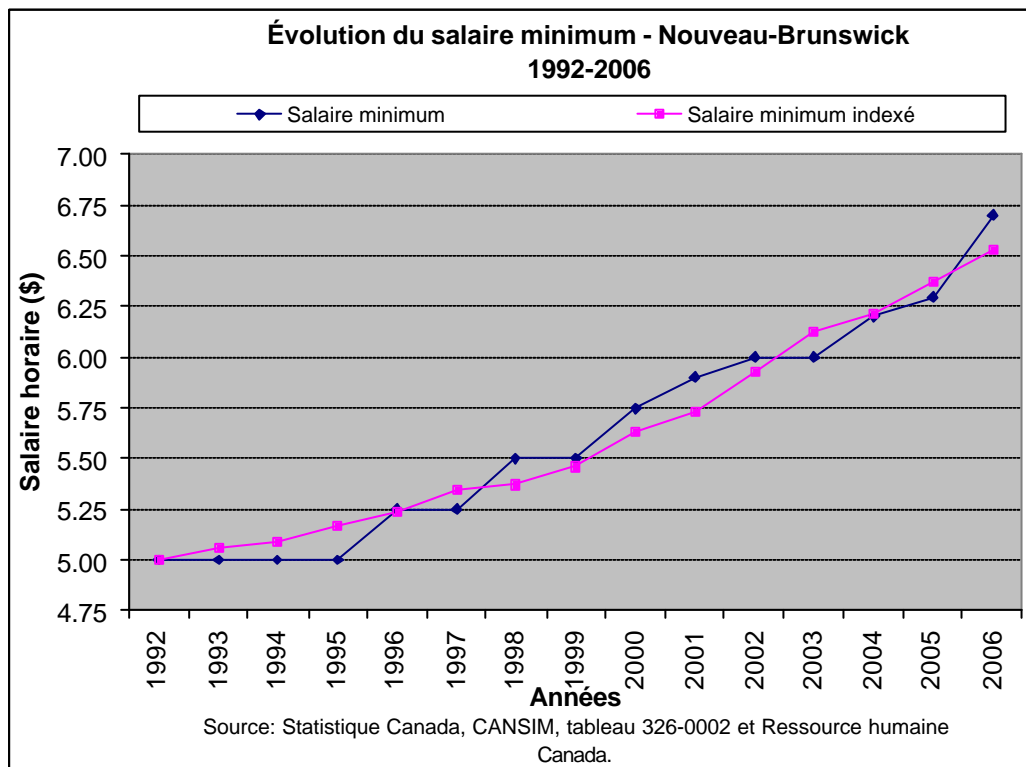


Tableau 1

Estimation des revenus annuels(\$) de bien-être social pour 2004, par type de ménage				
	Personnes seules aptes au travail	Personnes handicapées	Parents seuls avec un enfant	Couples avec deux enfants
Terre-Neuve-et-Labrador	7401	8930	15228	18468
Île-du-Prince-Édouard	6208	8089	13544	20231
Nouvelle-Écosse	5212	8841	12684	18595
Nouveau-Brunswick	3388	6916	13389	17139
Québec	6889	9910	14377	18548
Ontario	6973	11987	14251	18854
Manitoba	5792	8576	13103	19962
Saskatchewan	6175	8962	12535	18751
Alberta	5044	7846	12151	19166
Colombie-Britannique	6450	9814	13778	18258
Yukon	12465	13981	19993	28518
Territoire du Nord-Ouest	12884	16494	21758	29592
Nunavut	10711	12995	21635	35376
*Les valeurs supérieures à celles du Nouveau-Brunswick sont les valeurs en rouges.				
Source: CNBES, 2005, p.17 à 21				

Tableau 2

Revenu total de bien-être social exprimé en pourcentage du seuil de pauvreté pour 2004				
	Personnes seules aptes au travail	Personnes handicapées	Parents seuls avec un enfant	Couples avec deux enfants
Terre-Neuve-et-Labrador	42	51	70	57
Île-du-Prince-Édouard	36	53	63	65
Nouvelle-Écosse	30	50	58	57
Nouveau-Brunswick	19	39	61	53
Québec	34	49	57	49
Ontario	34	59	56	50
Manitoba	28	42	52	53
Saskatchewan	35	51	57	58
Alberta	25	39	48	51
Colombie-Britannique	32	48	54	48
*Les valeurs supérieures à celles du Nouveau-Brunswick sont les valeurs en rouges.				
Source: CNBES, 2005, p.29 et 30				

Bibliographie

- Canada. Agence des douanes et du revenu. (2005). *Statistiques sur le revenu 2005 – Année d'imposition 2003*. [En ligne] Disponible : <http://www.cra-arc.gc.ca/agency/stats/gb03/pst/final/pdf/nb/table2-f.pdf>
- Canada. Agence du revenu. (2006). *Demande du crédit pour la taxe sur les produits et services/taxe de vente harmonisée (TPS/TVH)*. [En ligne] Disponible : http://www.cra-arc.gc.ca/F/pub/tg/5000-g/5100-g-07-05f.html#P452_59287
- Canada. Conseil national du bien-être social. (2006). *Profil de la pauvreté, 2002 et 2003* (vol. 124). Ottawa : CNBES.
- Canada. Conseil national du bien-être social. (2005). *Revenus de bien-être social, 2004* (vol. 123). Ottawa : CNBES.
- Canada. Ressources humaines et du développement des compétences. (2006) *Les salaires minimums au Canada - demande spécial* [En ligne]. Disponible: http://www110.hrdc-drhc.gc.ca/psait_spila/lmnc/eslc/eslc/salaire_minwage/report4/index.cfm/doc/francais
- Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU. (2006) *Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (E/C.12/CAN/CO/5)* [En ligne].**
Disponible:
http://www.liguedesdroits.ca/documents/desc/obsfinales_CDESC_Canada_mai06.pdf
- Gillespie, W.I., Vermaeten, A., & Vermaeten, F. (1994). Tax incidence in Canada. *Revue fiscale canadienne*, 42 no.2, p.348-416
- Martineau, P. (mai 2005). *L'impôt fédéral sur le revenu des particuliers : la part de chacun*. [En ligne].** Disponible : <http://www.statcan.ca/francais/research/11-621-MIF/11-621-MIF2005024.htm#3>
- Organisation de coopération et de développement économiques. (2006). *Étude économique du Canada 2006 : Politiques sociales : de la protection sociale à la promotion sociale* [En ligne].**
Disponible :
http://www.oecd.org/document/1/0,2340,fr_2649_201185_36967233_1_1_1_1,00.html
- Parkin, M., Bade, R., & González, P. (2005). *Introduction à la microéconomie moderne* (3^e éd.). Québec : Éditions du Renouveau Pédagogique Inc.
- Sussman, D. et Tabi, M. (2004). Les travailleurs au salaire minimum. *L'emploi et le revenu en perspective*, 16(2), 5-16.